erlassjahr.de
Entwicklung braucht Entschuldung

FACHINFORMATION 59

Vor dem nächsten Sturm

Entschuldung als Krisenreaktion in der Karibik

Fachinformation 59:
Vor dem nächsten Sturm: Entschuldung als Krisenreaktion in der Karibik

Veröffentlichung: 21.12.2018

erlassjahr.de - Entwicklung braucht Entschuldung
Carl-Mosterts-Platz 1
40477 Düsseldorf
Tel.: +49 (0) 211 / 46 93 -196
E-Mail: buero@erlassjahr.de
Website: www.erlassjahr.de

Autor: Jürgen Kaiser

Gefördert durch ENGAGEMENT GLOBAL mit Mitteln des

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Für den Inhalt dieser Publikation ist allein erlassjahr.de - Entwicklung braucht Entschuldung e.V. verantwortlich; die hier dargestellten Positionen geben nicht den Standpunkt von Engagement Global und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung wieder.

erlassjahr.de wird institutionell gefördert von

Brot für die Welt mit Mitteln des Kirchlichen Entwicklungsdienstes, MISEREOR Ihr Hilfswerk, Evangelische Kirche im Rheinland, Evangelische Kirche von Westfalen, Bistum Hildesheim, Bistum Limburg, Evangelische Landeskirche in Baden

und etwa 600 weiteren Mitträgerorganisationen.

Vor dem (nächsten) Sturm: Entschuldung als Krisenreaktion in der Karibik

von Jürgen Kaiser

Im September 2017 wurden die Karibikinseln Barbuda und Dominica von den Wirbelstürmen Irma und Maria schwer verwüstet. Internationale Unterstützung kam rasch und half über die ersten Tage nach der Katastrophe hinweg. Die mittel- und langfristige Beeinträchtigung der Entwicklungschancen durch die Zerstörungen kann sie aber nicht auffangen, zumal die gleichen Inseln und ihre Nachbarn mit hoher Wahrscheinlichkeit schon in wenigen Jahren wieder ähnlichen Katastrophen zum Opfer fallen werden.

Aus diesem Grund hat das karibische Entschuldungsnetzwerk *Jubilee Caribbean* die Forderung nach einem wirksamen Entschuldungsmechanismus als Krisenreaktion erhoben, welcher die Entwicklungschancen auch nach solchen dramatischen Rückschlägen bewahren könnte. Im Mittelpunkt des geforderten Entschuldungsmechanismus stehen die zeitweilige Aussetzung des Schuldendienstes an ausländische Gläubiger betroffener Staaten und deren umfassende Neuverhandlung (siehe Anhang I: „Statement von *Jubilee Caribbean*").

Nach einer Einführung zu den Zerstörungen von Hurrikans und den Auswirkungen des Klimawandels auf die Ostkaribik sowie der Verschuldungssituation in der Region, beschreibt diese Fachinformation von erlassjahr.de den angestrebten Entschuldungsmechanismus sowie die wirtschaftlichen und politischen Erwägungen, aus denen heraus die Idee dazu entstanden ist. Sie zeigt das Potenzial, welches eine Entlastung von der auch ohne Naturkatastrophen problematischen Überschuldung der Staaten der Ostkaribik für die Finanzierung sowohl der unmittelbaren Katastrophenhilfe als auch des mittelfristigen und nach Möglichkeit resilienteren Wiederaufbaus bietet.

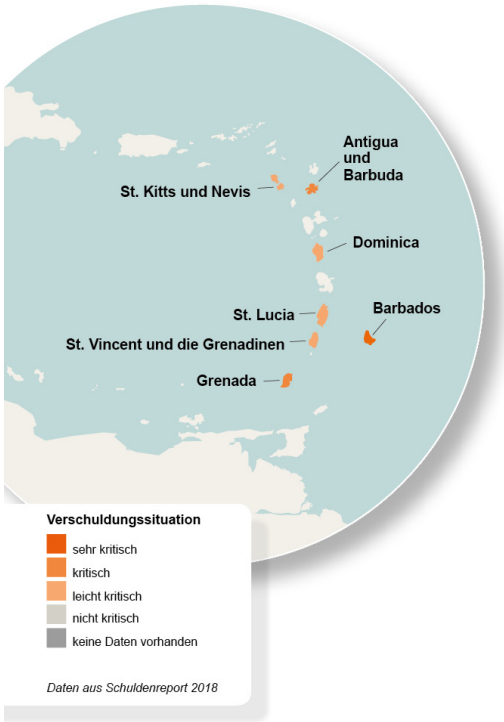
Überlegungen zur technische und politischen Machbarkeit des vorgeschlagenen Mechanismus bieten Ansatzpunkte für Reformprozesse in Schuldner- und Gläubigerländern.

1. Zerstörung durch Naturkatastrophen in der Karibik

Diese Fachinformation betrachten die Situation in den kleinen Inselstaaten der Ostkaribik, definiert hier als die sechs unabhängigen Mitgliedsstaaten der Gemeinschaft Ostkaribischer Staaten (engl. *Organisation of Eastern Caribbean States*, OECS): Antigua und Barbuda, Dominica, Grenada, St. Kitts und Nevis, St. Lucia und St. Vincent und die Grenadinen.

Die ostkaribische Region weist weltweit die höchste Wahrscheinlichkeit von schweren tropischen Wirbelstürmen[1] auf. Im historischen Durchschnitt trifft ein schwerer Sturm

St. Lucia	alle < 6 Jahre
Dominica	alle < 7 Jahre
Antigua und Barbuda	alle < 7 Jahre
St. Vincent und die Grenadinen	alle < 8 Jahre
St. Kitts und Nevis	alle < 10 Jahre
Grenada	alle < 11 Jahre.[2]



Wenn auch die Zahl der Hurrikans verlässlich und objektiv feststellbar ist, ist die Quantifizierung der durch sie ausgelösten Schäden schwieriger. Zerstörte Häuser müssen wieder aufgebaut, zerstörte landwirtschaftliche Flächen neu angelegt, zerstörte Infrastruktur wie Straßen und Schulen repariert werden. Aber wie viel waren die zuvor existierenden Einrichtungen genau wert? Deckt sich das mit dem Wiederbeschaffungswert? Und wie bewertet man die langfristigen Effekte ausgefallener Einnahmen etwa aus dem Tourismus, wenn eine betroffene Destination für zahlungskräftige Kunden mit reichlich alternativen Zielen für längere Zeit unattraktiv wird? Gerade die Frage nach diesen mittelfristigen Effekten ist für Überlegungen zur Wiederaufbaufinanzierung und zu einem eventuellen Schuldenerlass von großer Bedeutung.

Solche Unsicherheiten führen dazu, dass Schätzungen über die gesamten Schäden infolge einer Katastrophe, die für Überlegungen zum künftigen Finanz- und Kreditbedarf essenziell sind, weit auseinander gehen können. Trotzdem wird etwa die Berechnung der Weltbank über die Zerstörungen durch Hurrikan „Maria" 2017 auf der Insel Dominica von allen Beteiligten weitgehend akzeptiert: 226 Prozent der jährlichen Wirtschaftsleistung oder rund 1,3 Milliarden US-Dollar kostete die kleine Insel der schreckliche Tag.

Standardquelle für solche Schätzungen ist die „International Disaster Database" (EM-DAT) der Forschungseinrichtung *Centre for Research on the Epidemiology of Disasters* mit Sitz in Brüssel. Dieser Quelle zufolge erleiden alle karibischen Inselstaaten im Durchschnitt jedes Jahr Verluste in Höhe von 1,6 Prozent ihrer Wirtschaftsleistung durch Hurrikans.[3] Betrachtet man aber nicht die gesamte Karibik, sondern nur die Wirbelstürmen besonders ausgesetzten OECS-Staaten die auch Gegenstand dieser Fachinformation sind, dann liegt der jährliche Verlust schon im Schnitt bei 2,7 Prozent der Wirtschaftsleistung. Gegen diesen Gegenwind müssen die ostkaribischen Volkswirtschaften ankämpfen, um überhaupt Wirtschaftswachstum zu erzielen, aus dem sie die Zinsen auf ihre Auslandsschulden bezahlen können.

---

[1] Als tropische Stürme werden Stürme mit einer Windgeschwindigkeit bis zu 119 km/h bezeichnet. Stärkere Winde werden in der westlichen Hemisphäre als Hurrikans der Kategorien 1 (bis 153 km/h) bis 5 (über 252 km/h) klassifiziert.

[2] Moody's Investor Service (2016): „Caribbean Sovereigns: The Silent Debt Crisis", S. 9.

[3] Zum Vergleich: Das Erdbeben, das 2011 die Stadt Christchurch in Neuseeland fast vollständig zerstörte und 185 Tote hinterließ, bewirkte einmalig den gleichen Verlust im Verhältnis zur neuseeländischen Wirtschaftsleistung.

Allerdings beschränkt EM-DAT diese Berechnungen nur auf Hurrikans im eigentlichen Sinn des Wortes, so dass die Gefahr besteht, dass nicht alle Gefährdungen durch Naturkatastrophen für die betroffenen Inseln abgedeckt werden.[4] Die weiteren Überlegungen zum Finanzierungs- und Schuldenerlassbedarf stützen sich deshalb auf eine jüngere Studie von Sebastian Acevedo[5], welche der Internationale Währungsfonds (IWF) 2016 veröffentlicht hat. Dies hat drei Gründe:

- Acevedos Studie betrachtet kohärent alle Länder, die uns in dieser Fachinformation interessieren und sie ist neuesten Datums;
- sie ist umfassend in dem Sinne, dass sie auch diejenigen Stürme einbezieht, die bis zu 60 km an den betreffenden Inseln vorbeigezogen sind, aus der Distanz aber noch beträchtliche Zerstörungswirkung entfalten konnten;
- Acevedo unternimmt eine Hochrechnung, mit welchen Zerstörungen die Inseln unter verschiedenen Klimawandel-Szenarien künftig rechen müssen.

Nun bezieht Acevedo ein größeres Spektrum von Naturkatastrophen in seine Betrachtung ein als das EM-DAT. Tabelle 1 zeigt, das bei ausschließlicher Betrachtung der sechs OECS-Staaten die durchschnittlichen Verluste durch Zerstörung pro Jahr bei 10,8 Prozent des Bruttoinlandsprodukt liegen. Das heißt, jede zehnte Arbeitsstunde, die in der Region geleistet wird, trägt gar nicht zur Wohlstandsmehrung bei, sondern nur dazu, das (neu) zu erschaffen, was der letzten oder der nächsten Naturkatastrophe zum Opfer fiel beziehungsweise fallen wird.
Wie Tabelle 1 auch zeigt, sind gerade bei dieser erweiterten Betrachtungsweise die Handicaps, unter denen die sechs Staaten wirtschaften, sehr unterschiedlich: Während St. Vincent und die Grenadinen alljährlich nur 1,1 Prozent ihrer Wirtschaftsleistung einbüßen, sind es in Grenada 15,8 Prozent und in St. Kitts und Nevis gar 21,8 Prozent.

Acevedo geht dann über die Bestandsaufnahme hinaus und schätzt die künftigen jährlichen Zerstörungen in drei Klimawandel-Szenarien bis zum Jahr 2100 (siehe Tabelle 1).[6]

Tabelle 1 – Verluste durch alle Naturkatastrophen in Szenarien mit und ohne Klimawandel

Land	Kein Klimawandel	Geringer Klimawandel (+3 Grad)	Mittlerer Klimawandel (+4,3 Grad)	Hoher Klimawandel (+5,6 Grad)
Antigua und Barbuda	8,2	10.6	11,7	12,9
Dominica	16,0	20,0	21,9	23,8
Grenada	15,9	19,3	20,9	22,5
St. Kitts und Nevis	22,5	28,0	30,5	33,1
St. Lucia	0,8	1,0	1,0	1,1
St. Vincent und die Grenadinen	1,1	1,3	1,5	1,6
Durchschnitt	**9,2**	**11,7**	**12,9**	**14,1**

[4] Zerstörerisch wirken solche Stürme nicht nur durch die extremen Windgeschwindigkeiten, sondern auch durch das hohe Regenaufkommen, das Erdrutsche und Überschwemmungen zur Folge hat. Unter Umständen kann ein tropischer Sturm mit starkem Regen größere Zerstörungen anrichten als ein deutlich stärkerer Hurrikan. Stürme sind indes nicht die einzige Bedrohung durch Naturkatastrophen in der Region. Im gesamten karibischen Becken ereignen sich vier bis zehn Erdbeben am Tag. Im Jahr 2017 waren es 3.322, wovon das stärkste 7,6 auf der Richterskala aufwies. Die überwiegende Mehrheit der Erdstöße liegt weit unter einer solchen kritischen Größenordnung und trifft außerdem eher den zentralamerikanischen Isthmus als die Inseln der Ostkaribik. Gleichwohl kann auch dort ein Erdbeben wie das, das in Haiti im Jahr 2010 große Zerstörungen anrichtete, in der Region jederzeit auftreten.

[5] Acevedo, S. (2016): „Gone with the Wind. Estimating Hurricane and Climate Change Costs in the Caribbean", IMF Working Paper WP/16/199.

[6] Acevedo (2016), S. 24.

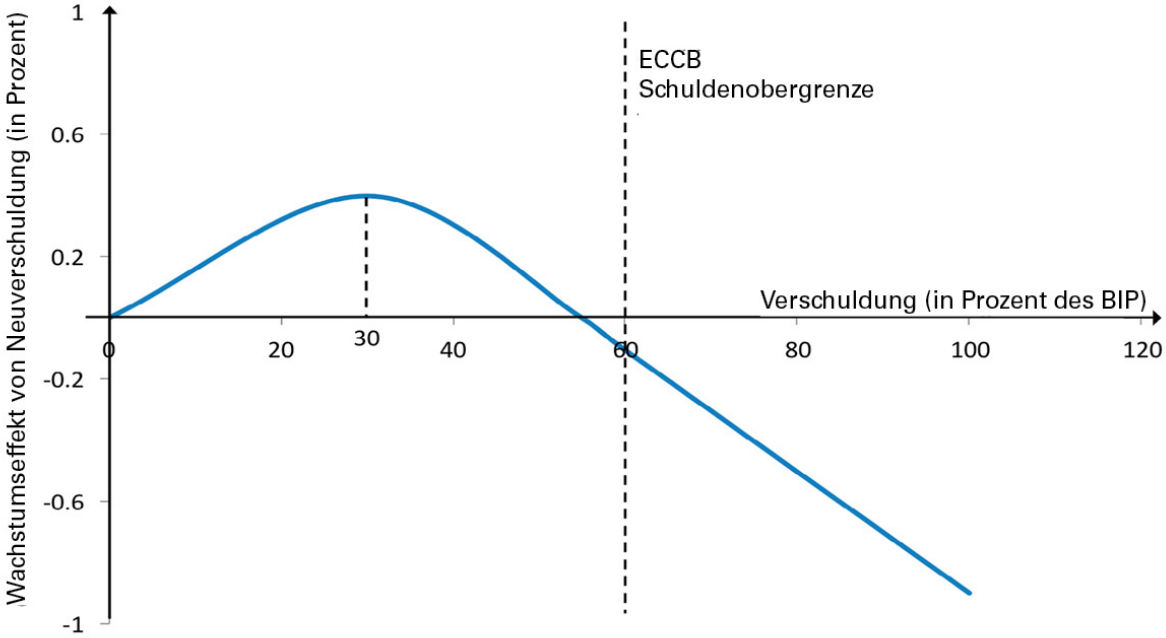
2. Karibische Staaten in der Schuldenfalle

Die Bedrohung durch Naturkatastrophen trifft die Staaten der Region bereits in einer Situation anhaltender Überschuldung. Seit dem Wegfall wichtiger Exportmärkte für karibische Bananen durch die Liberalisierung des Bananenmarktes der Europäischen Union 2009 haben die Staaten der OECS den Übergang zum Tourismus als Haupteinnahmequelle durch die Aufnahme internationaler Kredite finanziert. Die auch zuvor infolge der verletzlichen Volkswirtschaften schon hohe Verschuldung der Region ist damit noch weiter angestiegen.

Der kritischste Aspekt ist jedoch nicht die temporäre Schuldenhöhe oder ihr Missverhältnis zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, sondern vielmehr der Fallen-Charakter einer Auslandsverschuldung jenseits eines bestimmten Niveaus. Gemeint ist damit eine Situation, bei der die Kreditaufnahme eines Staates nicht mehr in wachstumsfördernde Investitionen fließt, sondern Kredite dazu dienen, laufende Zahlungsverpflichtungen aufrecht zu erhalten. Ab diesem Punkt ist die Auswirkung zusätzlicher Verschuldung auf das Wirtschaftswachstum negativ.

Amo-Yatey et al.[7] haben empirisch gezeigt, dass in der Karibik ab etwa 30 Prozent Schuldenstand zum Bruttoinlandsprodukt der Grenznutzen weiterer Kreditaufnahmen abnimmt. Das heißt oberhalb dieses Wertes und bis zu einem Schuldenstand von etwa 55 Prozent wirkt jeder zusätzlich aufgenommene und investierte Dollar zunächst immer noch wachstumsfördernd, aber das weniger als der jeweils letzte Dollar davor. Ab 55 Prozent Schuldenlast vermindert jeder zusätzlich als Kredit aufgenommene Dollar das Wachstum, weil der Schuldendienst tendenziell mehr Ressourcen erfordert als durch die Investition an neuem wirtschaftlichem Potenzial geschaffen wird. Mit etwas Fehlertoleranz hat die Ostkaribische Zentralbank (engl. *Eastern Caribbean Central Bank*, ECCB) daraus eine (unverbindliche) Obergrenze von 60 Prozent Schuldenstand zum Bruttoinlandprodukt konstruiert (siehe Abbildung 1). Das ist in Europa nicht ganz unbekannt: Die Obergrenze, die die EU ihren Mitgliedern im Vertrag von Maastricht vorgibt, liegt ebenfalls bei 60 Prozent. Und auch für ärmere Länder geht der IWF von kritischen Schuldenobergrenzen in dieser Größenordnung aus.

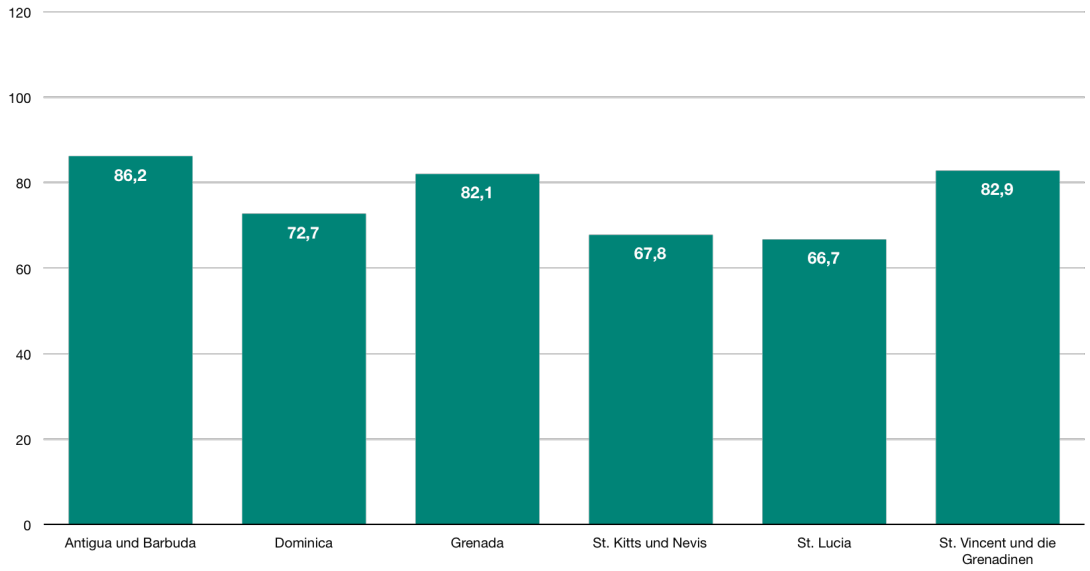
Abbildung 1 – Wachstumseffekt von Neuverschuldung



[7] Amo-Yartey, Ch., M. Narita, G.P. Nicholls, J.C. Okwuokei, A. Peter und T. Turner-Jones (2012): „The Challenge of Fiscal Consolidation and Debt Reduction in the Caribbean", IMF WP 12/276.

Wie Abbildung 2 zeigt, liegen alle sechs karibischen Inseln auch ohne Berücksichtigung der Zerstörungen durch die Hurrikans „Irma“ und „Maria“ jenseits des ECCB-Grenzwerts.

Abbildung 2 – Öffentliche Verschuldung im Verhältnis zum Bruttonationaleinkommen 2016



3. Schuldenerlass als Krisenreaktion

Länder, die schwere Katastrophen durchleben, können zumeist auf kurzzeitige Hilfe von reicheren Staaten oder Nachbarländern bauen. Überdies wird nach der katastrophalen Hurrikan-Saison 2017 über eine Reihe zusätzlicher präventiver Maßnahmen für die Karibik nachgedacht. Anhang II: „Optionen für finanzielle Katastrophenhilfe: Nützlich aber unzulänglich“ stellt die Funktionsweise und das Potenzial für die ostkaribischen Staaten der verschiedenen vorgeschlagenen oder bereits angewandten Instrumente vor. Einige der Instrumente können sich durchaus als nützlich erweisen. Auf die gefährliche Kombination ökologischer Verwundbarkeit und anhaltend hohen Schuldenständen gibt jedoch keines von ihnen eine ausreichende Antwort.

Jubilee Caribbean schlägt deshalb die Schaffung einer Entschuldungsoption für hoch verschuldete karibische Inselstaaten vor. Durch diese würde im Katastrophenfall die existierende Verschuldung, das heißt den bereits in den öffentlichen Haushalten eingeplanten Schuldendienst in ein Instrument der Not- und Wideraufbauhilfe verwandeln.

Schuldenerlass hat das Potenzial, einen unmittelbaren Zugang zu Ressourcen zu ermöglichen, die sich bereits in den Händen der Behörden befinden und deshalb nicht in langwierigen *Pledging*-Verfahren mobilisiert werden müssen. Im Normalfall geht es dabei um Devisen, welche sich im Rahmen der öffentlichen Haushaltsführung auf regierungseigenen Konten befinden und für die Bedienung des regulären Schuldendienstes an ausländische Gläubiger vorgesehen sind. Sie würden statt für ihre vorgesehene Bestimmung für die Finanzierung von Katastrophenhilfe und Wiederaufbau verwendet. Der budgetierte Schuldendienst würde damit die Rolle spezieller Devisenreserven übernehmen.

In der Umsetzung würde ein solcher Mechanismus zwei Schritte umfassen:

- ein **Moratorium**, welches den gesamten budgetierten Schuldendienst an alle Gläubiger kurzfristig für die Finanzierung von Nothilfemaßnahmen und Wiederaufbau zur Verfügung stellen würde,[8] und
- ein **Umschuldungsverfahren**, welches eine Umschuldung des gesamten Auslandsschuldenstands des betroffenen Landes in dem Ausmaß ermöglichen würde, das notwendig ist, um die Schulden soweit zu reduzieren, dass das Land unter Beachtung seiner Vulnerabilität mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht kurzfristig in eine Überschuldungssituation zurückfällt.

Die folgenden Abschnitte präsentieren einen Vorschlag für den Ablauf und die Organisation des von *Jubilee Caribbean* geforderten Entschuldungsmechanismus.

3.1 Ablauf

Ein solcher zweistufiger Prozess bestehend aus Moratorium und Umschuldungsverfahren würde am Tag 1 nach dem Hurrikan beginnen und die beiden Elemente in den folgenden Schritten umsetzen:

1. Das von der Katastrophe betroffene Land beantragt bei einer vorab identifizierten internationalen Institution die Gewährung eines Moratoriums.

2. Die Institution berät den Antrag auf der Basis der vorliegenden Informationen und gewährt das Moratorium in einer Zeitspanne von zwei bis maximal sieben Tagen.

3. Das Moratorium wird auf einen bestimmten Zeitraum begrenzt, der im Normalfall sechs Monate betragen sollte. In dieser Zeit ruhen alle Zahlungsverpflichtungen des Schuldners und Rechtswege zur Erzwingung des Schuldendienstes können nicht beschritten werden.

4. Innerhalb der gewährten Zahlungseinstellungsfrist wird ein Gläubigerkomitee unter Beteiligung aller Forderungsinhaber gegenüber dem betroffenen Land organisiert, welches die Verhandlungen mit dem Schuldnerland aufnimmt.

5. Die Verhandlungen schließen Vertreter/innen aller Gläubiger ein und finden unter neutralem Vorsitz statt. Sie enden – sofern sich das als notwendig erweist – mit der Restrukturierung aller Verbindlichkeiten des Schuldnerlandes.

3.2 Organisation

Offensichtlich ist die neutrale und kompetente Institution, welche zum einen den Vorsitz bei den Verhandlungen führt, zum anderen befugt ist, die Schuldentragfähigkeit des betroffenen Landes zu bewerten, ein Schlüsselelement des Prozesses. Dafür, wer das im konkreten Vollzug sein könnte, gibt es mindestens zwei Optionen:

- eine bereits existierende internationale Institution mit der Fähigkeit, die durch einen Sturm angerichteten Schäden zu bewerten und langfristige Folgen für die Schuldentragfähigkeit abzuschätzen oder
- eine zu genau diesem Zweck neu geschaffene Institution.

[8] Im Zusammenhang mit dem Moratorium ist zu beachten, dass in extremen Krisensituationen oder auch bei faktischer Insolvenz Moratorien häufig einseitig, ad-hoc und oft auch ohne offizielle Erklärung derselben erfolgen. Gegenüber einer solchen „ungeregelten" Situation bietet ein vom Schuldner erstrebtes und von einer unparteiischen Institution ausdrücklich gebilligtes Moratorium für alle Beteiligten den Vorteil eines gesetzeskonformen Zustandes, auf dessen Grundlage alle Beteiligten gemeinsam eine mittelfristig tragfähige Regelung aushandeln können.

Selbstverständlich darf eine solche Institution nicht von der möglicherweise begünstigten Regierung abhängig sein. Ebenso wenig darf sie der direkten oder indirekten Kontrolle beteiligter Gläubiger unterliegen. Unter diesen beiden Voraussetzungen wären ganz praktisch zwei Optionen naheliegend:

- ein kleines Komitee unter dem Dach der Ostkaribischen Zentralbank ECCB, aber in seiner Steuerung von der Institution vollständig unabhängig oder
- ein interinstitutionelles Komitee hochrangiger Vertreter/innen kompetenter UN-Organisation mit Sitz außerhalb der Reichweite der tropischen Stürme, also etwa New York oder Genf, welches über existierende Kanäle in der Lage wäre, schnell und effizient alle relevanten Informationen zu beschaffen.

3.3 Entscheidungsfindung und Begutachtung

Im Laufe des Prozesses muss die Institution verbindlich feststellen, ob die Voraussetzungen für ein Moratorium erfüllt sind. Auf der Basis der dazu erreichbaren Informationen stellt sie fest, dass ein vorab definiertes Ausmaß von Zerstörungen überschritten wurde. Diese Feststellung würde dann automatisch zur Entscheidung über das Moratorium führen und den dann folgenden Umschuldungsprozess auf den Weg bringen. Dessen Ergebnis, also der Umfang eines eventuellen Schuldenerlasses, hängt vom Ergebnis einer unabhängigen Schuldentragfähigkeitsanalyse ab.

Diese Analyse könnte die Aufgabe der in der UNCTAD-*Roadmap and Guide for Sovereign Debt Workout* umrissenen *Debt Workout Institution* sein, welche generell als Organisator und Unterstützer eines Umschuldungsprozesses fungieren soll.[9] Solange diese noch nicht existiert, oder wenn später Gläubiger und Schuldner sich darauf verständigen, kann diese Analyse natürlich auch von jeder anderen in der Sache kompetenten Institution erstellt werden. Insbesondere in einer Situation wie der hier diskutieren, könnte es sich dabei durchaus um eine regionale Institution handeln – vorausgesetzt, dass die außerhalb der Region beheimateten Gläubiger dieser das notwendige Vertrauen entgegenbringen.

3.4 Umfang und Wirkung

Natürlich liegen die im extremsten Fall einer kompletten Schuldendienststreichung so mobilisierbaren Mittel immer noch deutlich unter den Kosten der Zerstörungen der Hurrikan-Saison 2017 (siehe Tabelle 2). Katastrophenhilfe führt auch niemals zu einer vollständigen Entschädigung der betroffenen Staaten. Außerdem ist zu bedenken, dass der Schuldendienst jährliche Ressourcenabflüsse bedeutet, so dass auch längerfristige und umfangreiche Wiederaufbau-Anstrengungen durch seine Umleitung finanziert werden könnten.

Tabelle 2 – Jährlicher Schuldendienst der OECS-Mitglieder (in US-Dollar)

Land	2016
Antigua und Barbuda*	30.000.000
Dominica	26.772.000
Grenada	34.950.000
St. Kitts und Nevis	9.260.000
St. Lucia	42.226.000
St. Vincent und die Grenadinen	32.036.000

Quelle: Weltbank: „International Debt Statistics 2017“,
* eigene Schätzung,
** IWF: „Artikel-IV-Report St. Kitts and Nevis 2017“.

[9] UNCTAD (2015): „Roadmap and Guide for a Sovereign Debt Workout“, Section III.2.2.

Die Umwidmung des laufenden Schuldendienstes hat gegenüber der Mobilisierung neuer Mittel zudem weitere Vorteile:

- Die Mittel befinden sich bereits im Land. Die Regierung könnte sie ohne weitere Rücksprachen umgehend nutzen, und zwar gemäß den vor Ort offensichtlichen Prioritäten, ohne zeitraubende Abstimmungen mit eventuellen Gebern. Dadurch könnte auch verhindert werden, dass Finanzierungen in Bereichen vorgenommen werden, die zwar den Prioritäten der Geber, nicht aber denen des betroffenen Landes entsprechen.

- Die Beträge stehen fest, was eine vorausschauende Finanzplanung unter den schwierigen Bedingungen von Tag 1 nach einem Hurrikan deutlich erleichtert. Demgegenüber haben *Pledging*-Prozesse in der Vergangenheit oft damit zu kämpfen gehabt, dass Geberzusagen medienwirksam aufgeblasen wurden, indem bereits längst zugesagte Mittel erneut eingerechnet und umgewidmet wurden.

- Es würden keine Aufschläge zur Abdeckung etwaiger Liquiditätsengpässe bei der Auszahlung benötigt.

- Es bestünde nicht die Gefahr, dass, wie besonders bei von der Öffentlichkeit sehr breit wahrgenommenen Katastrophen, schnellen und spektakulären Hilfszusagen keine gleichermaßen hohen und schnellen Auszahlungen folgen, sobald die Kameras abgebaut und die Medienaufmerksamkeit weitergezogen sind.

4. Technische und politische Machbarkeit des vorgestellten Entschuldungsmechanismus

Ein Verfahren, wie das oben beschriebene, ist keine komplett neue Erfindung Die meisten der beschriebenen Elemente sind in der einen anderen Weise schon einmal Teil von Entschuldungsprozessen gewesen. Folgende Argumente sprechen für die Realisierbarkeit:

- **Hurrikans waren auch in der Vergangenheit schon der Grund für (angebotene) Umschuldungen.** Private wie auch öffentliche Gläubiger haben in der jüngeren Vergangenheit bereits sogenannte „Hurrikan-Klauseln" in ihre Umschuldungsvereinbarungen mit einzelnen Schuldnern eingebaut. Jüngst taten dies private Anleihegläubiger sowie die Regierung von Taiwan in ihrem Umschuldungsabkommen mit Grenada im Jahr 2015. Taiwan war zu der Zeit Grenadas wichtigster bilateraler Gläubiger. Die Klauseln sehen Moratorien und weitere Umschuldungen für den Fall erneuter Wirbelsturmkatastrophen vor.[10]

- **Finanzmärkte können mit undefinierbaren Risiken durchaus umgehen.** Anleihen, deren Rückzahlungsbedingungen nicht fix, sondern an den wirtschaftlichen Erfolg des Schuldners gebunden waren, sind auch in der Vergangenheit von den Märkten angenommen worden. Auch wenn zum Beispiel BIP-indexierte Anleihen noch einen sehr kleinen Marktanteil haben, zeigt sich doch, dass für Anleger eine Risikoteilung nicht grundsätzlich ein Ausschlusskriterium darstellt.

- **Schuldenmoratorien sind auch in der Vergangenheit schon als Finanzierungsinstrumente für unmittelbare Nothilfe und Finanzierung erster Wiederaufbauvorhaben genutzt worden.** Nach dem Tsunami von 2004 im Indischen Ozean hat der Pariser Club für die betroffenen Länder Sri Lanka und Indonesien einseitig ein Moratorium erklärt, im letztere Falle sogar gegen spürbare Zurückhaltung auf Seiten des Schuldners. Die von der indonesischen Regierung befürchteten Einschränkungen beim Zugang zum Kapitalmarkt traten danach im Übrigen nicht ein.

[10] Auch das parallele Abkommen Grenadas mit dem Pariser Club enthält eine „Hurrikan-Klausel". Diese ist allerdings ohne jede Wirkung, da sie lediglich erneute Verhandlungen in Aussicht stellt, die Grenada ebenso gut auch ohne eine solche Klausel beantragen könnte.

- **Eine Umschuldungsprozess verfahrensmäßig und in seinen Parametern zu definieren, ist auch für die Gläubiger günstiger als ein ungeregelter Zahlungsausfall mit problematischen Klagewellen um die wenigen verbliebenen Mittel eines von einem Hurrikan zerstörten Landes.** Dieser Logik folgten bereits die frühen Entschuldungsregeln des Pariser Clubs, die vor Einsetzen der Initiative für hoch verschuldete arme Staaten (engl. *Heavily Indebted Poor Countries*, HIPC) regelten, in welchem Umfang und auf welcher Grundlage kritisch verschuldete Staaten welche Schuldenerleichterungen erwarten konnten.

- **Gezielte Schuldenerleichterungen für Gruppen von Ländern in besonders kritischen Situationen sind auch in der Vergangenheit schon erfolgreich zur Anwendung gekommen.** Die HIPC-Initiative von Weltbank und IWF hat gezeigt, dass es möglich ist, alle Schulden von Ländern in besonderes schwierigen Situationen auf ein tragfähiges Maß zu reduzieren. Auch wenn die HIPC- und die anschließende *Multilateral Debt Relief*-Initiative (MDRI) konzeptionell und in ihrer Umsetzung alles andere als perfekt waren, haben sie doch einer großen Zahl von Ländern den anders nicht erreichbaren wirtschaftlichen Neuanfang ermöglicht. Im vorliegenden Zusammenhang ist der wichtigste Aspekt der HIPC-Initiative, dass es durchaus möglich war, für eine begrenzte Gruppe von Ländern ein klar umrissenes Schuldenerlassprogramm zu definieren, ohne dass dies einen an sich wünschenswerten globalen Konsens und Mechanismus für alle Länder erfordert hätte.

- **Rechtssicherheit kann auch unter einem nicht universell, aber multilateral vereinbarten Entschuldungsmechanismus geben.** Im Prinzip ist kein Gläubiger gezwungen, Schulden zu erlassen, nur weil eine Mehrheit konkurrierender Gläubiger sich darauf verständigt hat. Trotzdem werden solche Mehrheitsentscheidungen häufig auch von denen respektiert, die selbst nicht mitverhandelt haben. Ein Instrument im Zusammenhang mit der HIPC-Initiative war dafür zum Beispiel ein Rechtshilfefonds welchen IWF, Weltbank und Afrikanische Entwicklungsbank eingerichtet hatten, um afrikanische HIPCs gegen Angriffe sogenannter Geierfonds zu schützen, welche unter Missachtung der multilateral getroffenen Vereinbarungen versuchen, auf dem Rechtsweg Forderungen in voller Höhe einzutreiben. Auch unter dem hier vorgestellten Entschuldungsverfahren wäre eine solche politische und juristische Unterstützung denkbar. Der IWF hätte darüber hinaus weitere Möglichkeiten der Unterstützung im Rahmen seines spezifischen Mandats (siehe Anhang III: „Möglichkeiten des IWF, zu Verbindlichkeit für multilaterale Schuldenerlasse beizutragen“).

Mit dem Appell an die karibischen Regierungen und die internationalen Finanzinstitutionen hat die karibische Zivilgesellschaft den ersten Schritt getan. Entschuldungsorganisationen im Globalen Norden unterstützen die Forderung von *Jubilee Caribbean* nach einem Entschuldungsmechanismus im Katastrophenfall. Ein solcher Mechanismus könnte auch für andere Regionen und andere Krisensituationen Anwendung finden. Langfristig können diese auf bestimmte Ländergruppen begrenzten Regelungen sogar weitaus größere Veränderungen im globalen Schuldenmanagement anstoßen und ein wichtiger Schritt hin zur Schaffung eines Staateninsolvenzverfahrens sein.

<u>Anhang I:</u>
Statement von *Jubilee Caribbean*

Appell an die karibischen Regierungen und die internationalen Finanzinstitutionen vor der nächsten Hurrikan-Saison: Ermöglichen Sie den Erlass von Auslandsschulden als Instrument zur Katastrophenhilfe und zum Wiederaufbau.

Die Hurrikan-Saison 2017 war eine der zerstörerischsten in der Geschichte der Karibik. Auf den am stärksten betroffenen Inseln Barbuda und Dominica beklagen wir den Verlust von Menschenleben und Zerstörung im Wert des Doppelten der gesamten jährlichen Wirtschaftsleistung.

Die gesamte wissenschaftliche Forschung deutet darauf hin, dass die zunehmende Gewalt der Wirbelstürme ursächlich mit dem menschengemachten Klimawandel zusammenhängt. Das bedeutet für uns in der Karibik, wie auch für Menschen in anderen Ländern im Globalen Süden in anderen Regionen, dass wir zwar am wenigsten Verantwortung für den globalen Klimawandel tragen, aber am stärksten von ihm betroffen sind. Die Handvoll kleine Inselstaaten auf der ganzen Welt haben weder die Größe noch den Entwicklungsstand, um überhaupt nennenswert zum Klimawandel beizutragen. Gleichwohl treffen uns der ansteigende Meeresspiegel und die zunehmend stärkeren Stürme. Unsere Geschwister auf den betroffenen Inseln sind in Lebensgefahr, ohne selbst irgendetwas dafür zu können.

Aber unsere Inseln sind nicht nur feindseligen Wetterphänomenen ausgesetzt. Wir sind zudem kleine und wenig diversifizierte Volkswirtschaften mit einer sehr begrenzten Fähigkeit, äußeren wirtschaftlichen Schocks standzuhalten, mit denen ebenfalls arme aber größere Volkswirtschaften besser umgehen können. Diese Schwäche ist einer der Gründe, warum wir es in unserer Geschichte niemals geschafft haben, der Auslandsschuldenfalle wirklich zu entkommen. Gleichwohl: Wenn es einen effizienten Mechanismus für ein Moratorium und eine effiziente Umschuldung im Katastrophenfall gibt, dann können unsere Auslandsschulden sogar in ein Instrument der wirksamen Katastrophenhilfe verwandelt werden.

Als karibische Kirchen haben wir das Leid und die Verzweiflung der Menschen im September 2017 hautnah erlebt. Deswegen sind wir nicht bereit, in eine nächste Hurrikan-Saison zu gehen, ohne den Menschen sagen zu können, dass unserer Behörden bei einer nächsten Katastrophe in der Lage sein werden, den Schuldendienst für die unmittelbare Nothilfe und den mittelfristigen Wiederaufbau zu nutzen, statt ihn zur Schuldenrückzahlung ins Ausland zu überweisen.

Deswegen wenden wir uns an alle, die in der kommenden Hurrikan-Saison und darüber hinaus Verantwortung dafür tragen, wie mit Krisen umgegangen wird:

- **Unsere eigenen Regierungen** müssen sich zusammenschließen und auf allen denkbaren Wegen, einschließlich der Vereinten Nationen und der internationalen Finanzinstitutionen, gemeinsam die Schaffung eines wirksamen Entschuldungsmechanismus einfordern.

- Der **IWF** soll seine Möglichkeiten der globalen Regelsetzung dafür nutzen, ein Moratorium allgemeinverbindlich zu machen, wenn die Zerstörung nach einem nächsten Sturm ein vorab definiertes Niveau übersteigt. Dadurch soll eine effiziente Restrukturierung aller Zahlungsverpflichtungen unter Berücksichtigung der Menschenrechte möglich werden.

- **Die Ostkaribische Zentralbank (ECCB) und Karibische Entwicklungsbank (CDB)** sollen einen umfassenden Umschuldungsprozess unterstützen, wenn er notwendig wird.

Wir als Kirchen und Zivilgesellschaft in der Karibik verpflichten uns zur Unterstützung unserer Regierungen in ihrem Bemühen um gerechte globale Strukturen in jeder denkbaren Weise, einschließlich zu globaler Advocacy mit der Hilfe unserer globalen Partner und Netzwerke.

in der Vergangenheit wurden Ländern in besonderen Notlagen bereits Schuldenerlasse gewährt, zum Beispiel durch die Initiative für hoch verschuldete arme Länder (engl. *Heavily Indebted Poor Countries* Initiative, HIPC) oder durch den *Catastrophe Containment and Relief Trust (CCRT)* des Internationalen Währungsfonds nach der Ebola-Krise in Westafrika. Durch diese Initiativen haben Länder die Chance zu einem wirtschaftlichen Neuanfang erhalten und konnten der Schuldenfalle entkommen. Es gibt keinen Grund, warum dagegen die Menschen in der Karibik nach jeder Hurrikan-Saison tiefer und tiefer in die Schuldenfalle geraten sollten.

Wir brauchen dringend eine auf unsere Herausforderungen zugeschnittene *Heavily Indebted Caribbean Countries Initiative*, welche eine unmittelbare Entlastung mit einer mittelfristigen Umschuldung verbindet. Wir wollen nicht in eine nächste Hurrikan-Saison gehen, ohne dass ein solcher Entlastungsmechanismus zur Verfügung steht.

Hier finden Sie das englische Original inklusive der Liste der Unterzeichner:
erlassjahr.de/wordpress/wp-content/uploads/2018/03/180315-Statement-Jubilee-Caribbean.pdf

Anhang II:
Optionen für finanzielle Katastrophenhilfe: Nützlich aber unzulänglich

Katastrophenhilfe hat zwei voneinander unterscheidbare Zielsetzungen: die unmittelbare Versorgung mit (über-)lebenswichtigen Gütern nach einer Katastrophe zum einen und zum zweiten die Finanzierung der mittelfristigen Wiederherstellung der vorherigen Lebensverhältnisse. Diese beiden Zielsetzungen können unterschiedliche Finanzierungsinstrumente erfordern.

Die Katastrophenhilfe im engeren Sinne ist die unmittelbare Bereitstellung von Geld, Material und Leistungen, um Leben zu retten und materielle Schäden so früh auszubessern, dass die Langzeitschäden nach Möglichkeit minimiert werden. Eine solche Hilfe sollte grundsätzlich als Zuschuss und nicht als Kredit gewährt werden. Einer der Gründe – wenn auch bei weitem nicht der einzige – dafür ist, dass in der Katastrophe die Zeit für die Aushandlung von Aus- und Rückzahlungsbedingungen nicht zur Verfügung steht.

Anders die Hilfe zum mittelfristigen Wiederaufbau: Sie kommt – zumindest in Mitteleinkommensländern wie denen der Karibik – im Regelfall in Form von Krediten und muss deshalb ein Gleichgewicht finden zwischen der ausreichenden Bereitstellung von Mitteln für einen entschlossenen Wiederaufbau und der Bewahrung von Schuldentragfähigkeit, und mit dieser auch der mittelfristigen Entwicklungsfähigkeit eines Landes. Das Draufsatteln von Wiederaufbauhilfe auf die existierenden Schulden darf nicht dazu führen, dass das Land in eine Schuldenfalle rutscht.

Die in dieser Fachinformation beschriebene Entschuldungsoption kombiniert beide Dimensionen externer Unterstützung. Weitere Möglichkeiten werden aktuell diskutiert oder wurden bereits umgesetzt. Auch mit begrenzteren Reichweiten können und sollen diese das zentrale Instrument einer Schuldenerleichterung sinnvoll ergänzen. Im Folgenden wird ihre Bedeutung für die ostkaribischen Staaten diskutiert.

Option 1: Nothilfe

Abhängig vom Ausmaß der Katastrophe, der Bedeutung des betroffenen Landes und der Verfügbarkeit spektakulärer Bilder steht die sofortige materielle und/oder finanzielle Hilfe aus dem Ausland rasch zur Verfügung. Allerdings hält im Falle der kleinen karibischen Inselstaaten wegen derer geringen geopolitischen Bedeutung und Größe das Interesse häufig nicht so lange an, dass öffentlicher Druck in Richtung auf eine Unterstützung des längerfristigen Wiederaufbaus entsteht.

Option 2: Private oder halböffentliche Versicherungen

In Zeiten, in denen „Privat vor Staat" als Prinzip hochgehalten wird, liegt es nahe, das Potenzial privater Versicherungslösungen bei der Bewältigung von Naturkatastrophen zu untersuchen. Es zeigt sich dabei allerdings schnell, dass die Kombination aus geringem wirtschaftlichen Potenzial, hohen punktuellen Schäden und hoher Schadenswahrscheinlichkeit eine privatwirtschaftliche Lösung sehr schwierig macht. Das Unternehmen *Swiss Re* hat als ein Pionier dieses Geschäftszweigs kürzlich versucht, ein entsprechendes Versicherungsprodukt anzubieten. Auf flächendeckende Annahme kann das Unternehmen indes schon deshalb nicht hoffen, weil die durch den Klimawandel bedingte Zunahme der Häufigkeit von Katastrophen seriöse Kalkulationen zu einem wenig attraktiven Angebot zwingt.

Als Reaktion auf die Schwierigkeiten rein privatwirtschaftlicher Lösungen hat die Weltbank mit Unterstützung einiger Geberländer die *Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility* (CCRIF) geschaffen. Als öffentlich subventionierte Versicherung war sie in der Vergangenheit in der Lage, in Katastrophenfällen rasche Auszahlungen vorzunehmen. Allerdings blieben die ausgezahlten Summen sehr überschaubar. So erhielt Dominica nach dem Tropensturm „Erica" eine Auszahlung in Höhe von 2,3 Millionen US-Dollar. Zweifellos nützlich, aber Größenordnungen

von dem Ausmaß der erlittenen Zerstörungen entfernt. Nach der verheerenden Hurrikan-Saison 2017 zahlte die CCRIF an

Antigua und Barbuda	6,8 Mio. US-$
Anguilla	6,5 Mio. US-$
St. Kitts und Nevis	2,8 Mio. US-$
Dominica	19,3 Mio. US-$.

Die Stärke der CCRIF liegt sicherlich in der Geschwindigkeit ihrer Auszahlungen innerhalb von zwei Wochen nach der Katastrophe. Kritisch bleiben indes angesichts ihrer relativ schwachen Kapitalausstattung von weniger als 100 Millionen US-Dollar ihr Hilfepotenzial im Fall größerer Katastrophen sowie ihr Preis-Leistungsverhältnis. Seit ihrer Gründung hat die CCRIF trotz der großen Zerstörungen 2015 und 2017 bisher mehr an Beiträgen aus der Region kassiert als dorthin ausbezahlt.[11] Ein gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis sieht für die Versicherungsnehmer anders aus.

Option 3: Rettungskredite aus multilateralen Quellen

Die Weltbank hat je eine Kreditlinie für von Katastrophen betroffene Länder mit mittlerem beziehungsweise niedrigem Einkommen. Erstere ist noch gar nicht genutzt worden und wäre angesichts ihres relativ hohen Zinssatzes von LIBOR[12] +0,5 Prozent auf gefährliche Weise verschuldungsfördernd. Aus der zweiten Kreditlinie der Weltbanktochter IDA erhielt Dominica allerdings 65 Millionen US-Dollar an zinsgünstigen Wiederaufbaukrediten und 50 Millionen US-Dollar an Zuschüssen.[13]

Die kleine Karibische Entwicklungsbank (engl. *Caribbean Development Bank*, CBD) hat ebenfalls Nothilfe-Kreditlinien, die allerdings nur weniger als 1 Million US-Dollar pro Mitglied auszahlen kann.

Der IWF hat zwei Kreditlinien, aus denen Länder nach Naturkatastrophen Kredite für die Krisenbewältigung erhalten können, das *Rapid Financing Instrument (RFI)* und die *Rapid Credit Facility (RCF).* Erstere stellt schnell Mittel für alle Mitgliedsländer in entsprechenden Krisensituationen bereit, allerdings zu marknahen Konditionen. Letztere stellt hochkonzessionäre Mittel bereit, aber prinzipiell nur für Länder mit niedrigem Einkommen. Allerdings qualifizieren sich in der Karibik auch Dominica, Grenada, St. Lucia und St. Vincent und die Grenadinen unter einer Ausnahmeregel für Kleine Inselentwicklungsstaaten. Von ihnen erhielten zwischen 2011 und 2016

Dominica	2 Mio. US-$
St. Lucia	2 Mio. US-$
St. Vincent	9 Mio. US-$.

Alle anderen Staaten in der Region hätten vom IWF nur die teureren Finanzierungen aus der RCF zu erwarten.

Option 4: „Katastrophenanleihen"

Gemeint sind mit diesem etwas irreführenden Sammelbegriff (engl.: *Catastrophe Bonds)* Anleihen eines Staates, bei denen der Zins oder der Rückzahlungszeitraum vom wirtschaftlichen Erfolg des Schuldner abhängig sind. Solche Papiere sind eine Untergruppe der *State Contigent Debt Instruments* (SCDIs), welche auch ohne Bezug zu Naturkatastrophen derzeit im Hinblick auf einen verbesserten Zugang zu Schuldenerleichterungen für hoch verschuldete Länder diskutiert werden.

[11] Jubilee Debt Campaign: „The CCRIF-SPC", noch nicht veröffentlicht.

[12] LIBOR = *London Interbank Offered Rate*, ein internationaler Leitzinssatz im Finanzplatz London mit weltweiter Bedeutung.

[13] Weltbank (2018): „World Bank Provides US$65 million for Dominica's Post-Maria Reconstruction", Press Release 13.04.2018.

Der normale Gradmesser für den „Erfolg" des Schuldnerlandes, von dem dann die Höhe der Rück- und Zinszahlungen abhängig ist, ist die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts. Auf eine solche Schuldenverschreibung würde ein Schuldnerland also im Falle eines externen Schocks weniger zu zahlen haben als unter normalen Umständen. Dabei können das Aussetzen regulärer Rückzahlungen oder die Reduzierung von Zinssätzen entweder automatisch erfolgen oder durch eine vorher dafür bestimmte Institution dekretiert werden.

Solche SCDI, welche der IWF in den Mittelpunkt seiner Überlegungen im Rahmen einer Karibik-Konferenz im November 2018 stellte, können ein wirksames Instrument antizyklischer Fiskalpolitik sein.[14] Auch die OECD sieht darin ein wesentliches Instrument künftiger Krisenvorsorge. Private Anleiheemittenten kennen das Instrument bereits als eine Möglichkeit der Nivellierung von Risikoprofilen. Öffentliche Katastrophenanleihen sind bislang allerdings noch nirgendwo begeben worden, auch nicht unter einem einladenderen Namen.

Katastrophenanleihen haben wegen des eingebauten Automatismus das Potenzial, deutlich wirksamer und verlässlicher Mittel für den Wiederaufbau generieren als Ex-post-Hilfszusagen.

Option 5: Reserven aufbauen

Ein vom IWF auch in anderen Situationen propagiertes Instrument der Risikovorsorge und -bewältigung ist der Aufbau von Reserven. Auf den ersten Blick ist es natürlich einleuchtend, dass man in guten Zeiten Reserven für schlechte Zeiten anlegt. Ähnlich wie bei der Diskussion um private Versicherungslösungen muss man allerdings konstatieren, dass es angesichts der bereits hohen Verschuldung und der enormen Risiken ein erhebliches Missverhältnis zwischen den Sparpotenzialen der karibischen Staaten und ihrem Finanzierungsbedarf im Katastrophenfall gibt. Der IWF schätzte beispielsweise, dass Dominica zu einem sinnvollen Reserveaufbau 1,5 Prozent seiner Wirtschaftsleistung pro Jahr an Reserven aufbauen sollte, um im Falle eines Hurrikans wie „Maria" fiskalisch handlungsfähig zu sein. In seinem letzten Artikel-IV-Report erwartet der gleiche IWF allerdings unabhängig von jeglichem Reserveaufbau Einsparungen von 6 Prozent der gesamten Wirtschaftsleistung, um den Anstieg der Auslandsschulden des Landes einzuhegen.

Abgesehen von solchen quantitativen Unzulänglichkeiten würde eine Strategie des systematischen Aufbaus von Reserven aber auch bedeuten, dass diese in einer Weise angelegt werden, die einen schnellen Zugriff auf die Mittel erlaubt. Zudem müssten sie notwendigerweise außerhalb der realen Ökonomie der Insel investiert werden, um im Katastrophenfall nicht selbst Teil der materiellen Verluste zu sein. Das bedeutet dann de facto, dass eine arme und verwundbare Insel ihre bescheidenen Mittel zur Entwicklungsfinanzierung reichen und sicheren Ländern zur Verfügung stellen müsste.

Option 6: Existierende Schuldenerlassmöglichkeiten

Grundsätzlich kann ein überschuldeter Staat seine Gläubiger um eine Umschuldung ersuchen, wenn zum Beispiel eine Naturkatastrophe ihm die Erfüllung seiner Zahlungsverpflichtungen unmöglich macht. Der Pariser Club der Gläubigerregierungen, der Londoner Club der privaten Banken und Anleihen-Umtauschangebote an private Anleihezeichner sind dafür die gängigen Instrumente.

Keines von ihnen ist indes für eine schnelle Krisenlösung bekannt. Besonders ernüchternd waren die Erfahrungen Dominicas nach dem Wirbelsturm „Erica" 2015. Zunächst wollten die Behörden die Krise ohne irgendwelche Erleichterungen beim Schuldendienst bewältigen. Im November merkte die Regierung in Roseau, dass das nicht möglich sein würde, und bat den Pariser Club um Verhandlungen über eine Umschuldung. Der Club antwortete, die Regierung solle sich direkt mit den beiden einzigen Gläubigerregierungen, die Mitglied im Club sind, nämlich Großbritannien und Frankreich ins Benehmen setzen. Als die dominicanische Regierung das versuchte, wurde ihr mitgeteilt, ohne eine multilaterale Vereinbarung im Club gehe nichts, und die setze ein Abkommen mit dem IWF

[14] Artemis (2017): „Sovereign Bonds can help governments improve welfare".

voraus. Nun hatte Dominica zu der Zeit eine laufende Vereinbarung mit dem IWF unter der RCF (s. o.), welche auch politische Konditionalitäten für die Auszahlungen vorsah. Diese wurde allerdings nicht als hinreichend für eine Pariser Club-Vereinbarung angesehen. Ende 2016 gab die Regierung ihre Bemühungen um eine Schuldenerleichterung auf.

Diese karibischen Erfahrungen spiegeln durchaus die von Schuldnerländern in anderen Teilen der Welt wider, die häufig serienweise in den von den Gläubigern kontrollierten Foren um Schuldenerleichterungen einkamen und mit unzulänglichen Regelungen abgespeist wurden.[15]

Das fortgeschrittenste existierende Instrument zur Krisenbewältigung mittels Schuldenerleichterungen bezieht sich interessanterweise auf die am schwersten umzuschuldende Schuldenkategorie, nämlich die Forderungen des IWF. Zur Bekämpfung der Ebola-Epidemie in Westafrika schuf der Fonds 2015 aus zwei bereits bestehenden aber kaum genutzten Vorgängerstrukturen die Möglichkeit, laufenden Schuldendienst an sich selbst aus einem dafür geschaffenen Treuhandfonds (dem *Catastrophe Containment and Relief Trust,* CCRT*)* zu übernehmen, damit die Regierungen die vorhandenen Mittel im Land gezielt für die Bekämpfung der Seuche einsetzen konnten. Die Operationen in Westafrika waren in vielerlei Beziehung erfolgreich. Enttäuscht wurde indes, wer gehofft hatte, dass aus dem regional erfolgreichen Finanzierungsmodell ein umfassendes Instrument zur Katastrophenbewältigung werden würde. Als kurz nach der Bereitstellung der CCRT Nepal Opfer eines verheerenden Erdbebens wurde und allgemein erwartet wurde, dass erneut Schuldendienst an den IWF von der CCRT übernommen werden würde, rechneten die Techniker/innen des Fonds flugs aus, dass die Zerstörungen in dem Himalaya-Land wenige Prozentpunkte unter den zuvor festgelegten Zugangsgrenzen lägen. Seither hat niemand mehr Versuche unternommen, regulären Schuldendienst an den IWF in Rettungsfinanzierungen zu verwandeln.[16]

Ein weiteres Schuldenerlassinstrument, das zur Bewältigung von Risiken aus dem Klimawandel diskutiert wird, sind Schuldenumwandlungen. In der Tat kann die Streichung von Forderungen an ein vom Klimawandel bedrohtes Schuldnerland durch einen (öffentlichen) Gläubiger ein sehr sinnvolles Instrument zur Finanzierung von Präventionsmaßnahmen, wie erdbeben- und sturmfesten Gebäuden oder Abwassersystemen für große Regenmengen, sein.[17] Als Instrumente für Krisenbewältigung und Wiederaufbau eignen sie sich indes nicht: Zum einen sind Schuldenumwandlungen komplexe Operationen unter Beteiligung verschiedener Akteure, die erfahrungsgemäß eher Jahre als Monate zur Vereinbarung und Umsetzung benötigen. Zum anderen sind sie per definitionem zu klein, da in den existierenden Schuldenumwandlungsprogrammen zumeist nur überschaubare Größenordnungen – zumeist alte, mitunter nicht mehr bediente Forderungen aus der Finanziellen Zusammenarbeit – umgewandelt werden.

[15] Kaiser, J. (2013): „Resolving Sovereign Debt Crises" FES Berlin.

[16] Zusätzlich problematisch ist die unzureichende finanzielle Ausstattung der CCRT. Als seinerzeit die CCRT gegründet wurde, wurde zu ihren Gunsten der noch bestehende Treuhandfonds für die Finanzierung der Schuldenerlassinitiative MDRI geplündert und aufgelöst. Das ist besonders kritisch für zwei der drei Länder, die noch in den Genuss dieser Entschuldungsinitiative aus dem Jahr 2005 kommen könnten, nämlich Somalia und den Sudan, sowie drei weitere Länder, welche von IWF und Weltbank noch als mögliche Kandidaten für eine nachträgliche Aufnahme in die Initiative gehandelt werden. Eines von ihnen ist Nepal, das auf diese Weise erneut nicht profitieren kann. Ausführlicher zur CCRT siehe: Kaiser, J. (2015): „Fragwürdige Großzügigkeit: Der IWF schafft Möglichkeiten zur Entschuldung von Ländern in katastrophischen Situationen", Fachinformation 51, erlassjahr.de.

[17] Siehe dazu den jüngsten Vorschlag der UN-Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik: ECLAC (2016): „Proposal for Debt for Climate Adaptation Swaps: A Strategy for Growth and Economic Transformation of Caribbean Economie", LC/CAR/L.492.

<u>Anhang III</u>:
Möglichkeiten des IWF, zu Verbindlichkeit für multilaterale Schuldenerlasse beizutragen

Ein verschuldeter Staat hat immer eine größere Zahl von inländischen und ausländischen Gläubigern, so dass im Falle einer Umschuldung ein Koordinationsproblem besteht. In Abwesenheit eines verbindlichen Staateninsolvenzverfahrens, werden multilaterale Schuldenregelungen nur von einem begrenzten Kreis von Gläubigern ausgehandelt. Der IWF hat durch sein Mandat mehrere Möglichkeiten, Druck auf nicht-kooperierende Gläubiger auszuüben, um zu verhindern, dass einzelne Gläubiger für sich größere Zahlungen auf dem Rechtsweg erzwingen, als im Interesse aller Beteiligten in der multilateralen Regelung ausgehandelt wurden.

Ausgehend von einer Situation, in der ein Hurrikan der Kategorie 5 eine der ostkaribischen Inseln schwer trifft, dann könnte der IWF mit den folgenden drei Maßnahmen eine umfassende Regelung unterstützen beziehungsweise absichern. Die ersten beiden der genannten Optionen stehen dem IWF bereits jetzt zur Verfügung. Die dritte würde eine Erweiterung der *Articles of Agreement* erfordern:

1. **Der IWF kann nicht-kooperierende Gläubiger unter Druck setzen, indem er seine eigenen Rettungsfinanzierungen an eine umfassende Umschuldung bindet.** Da der laufende Schuldendienst nach einer Restrukturierung zumindest teilweise von neuen Finanzierungen von Seiten des IWF abhängt, können nicht-kooperierende Gläubiger vor die Wahl gestellt werden, sich an einer multilateralen Restrukturierung zu beteiligen oder in absehbarer Zeit von einem insolventen Schuldner überhaupt keine Zahlungen zu erhalten. Dies wäre ein vollständig informelles Instrument, um Druck auszuüben, welches ausschließlich auf ökonomische Anreize baut.

2. **Die *Articles of Agreement* des IWF gestatten ausdrücklich Kapitalverkehrskontrollen**.[18] Der IWF hat dadurch die Möglichkeit, kurzzeitige Liquiditätsengpässe durch eine Beschränkung des Devisenabflusses zu bekämpfen. Wenn auch von einer Insolvenzsituation, wie sie hier diskutiert wird, dort nicht die Rede ist, gibt es keinen logischen Grund, warum eine ausdrückliche Unterstützung des IWF für eine zeitwillige Kontrolle des externen Kapitalverkehrs nicht helfen sollte, Zahlungen, die dem multilateralen Abkommen mit der Mehrheit der Gläubiger zuwiderlaufen würden, zeitweilig zu unterbinden, beziehungsweise deren Unterbindung durch die Schuldnerregierung mit dem ausdrücklichen Einverständnis des IWF zu versehen. Kapitalverkehrskontrollen waren ein Schlüsselelement bei der erfolgreichsten Krisenbewältigung in der jüngsten europäischen Staatsschuldenkrise, nämlich in Island.

3. **Durch eine Erweiterung seiner *Articles of Agreement* (AoA) könnte der IWF sich selbst die Möglichkeit schaffen, Umschuldungsabkommen verbindlich für alle Gläubiger zu machen.** Eine solche Ergänzung war ein Schlüsselelement des vom IWF entworfenen und zwischen 2001 und 2003 propagierten Vorschlags eines *Sovereign Debt Restructuring Mechanism (SDRM)*. Die AoA sind für alle derzeit 183 Mitgliedsländer des IWF bindend. Erhält der Fonds das Recht, eine Umschuldung auf dieser Grundlage für verbindlich zu erklären, sind alle Staaten gezwungen, entsprechende Vereinbarungen entweder ad-hoc zu respektieren, oder, wo nötig, zur Durchsetzung im Rahmen des nationalen Rechtssystems entsprechende Gesetze zu erlassen. Für eine Änderung der AoA braucht es eine Drei-Fünftel-Mehrheit der Mitglieder, welche mindestens 85 Prozent der Stimmrechte im IWF repräsentieren muss.

[18] IMF (2016): „Articles of Agreement of the International Monetary Fund", Article VI, 1.3.