



think4photop / Shutterstock.com

Fragwürdige Großzügigkeit

Der IWF schafft Möglichkeiten zur Entlastung für Länder in katastrophischen Situationen

Fachinformation Nr. 51:

Fragwürdige Großzügigkeit: Der IWF schafft Möglichkeiten zur Entlastung für Länder in katastrophischen Situationen

Veröffentlichung: 01.07.2015

erlassjahr.de - Entwicklung braucht Entschuldung

Carl-Mosterts-Platz 1

40477 Düsseldorf

Tel.: +49 (0) 211 - 46 93 - 196

Fax: +49 (0) 211 - 46 93 - 197

E-Mail: buero@erlassjahr.de

Website: www.erlassjahr.de

Autor: Jürgen Kaiser

E-Mail: j.kaiser@erlassjahr.de

Fragwürdige Großzügigkeit: Der IWF schafft Möglichkeiten zur Entlastung für Länder in katastrophischen Situationen

Im Zusammenhang mit der westafrikanischen Ebola-Krise hat der Internationale Währungsfonds (IWF) in seinem Politik-Arsenal die Möglichkeit etabliert, Ländern, die Opfer von Naturkatastrophen eines bestimmten Ausmaßes geworden sind, einen Teil ihrer Zahlungsverpflichtungen gegenüber dem Fonds zu erlassen. Geschaffen wird dafür der *Catastrophe Containment and Relief Trust* (CCRT).¹ Dadurch sollen zusätzlich fiskalische Spielräume entstehen, die für den Wiederaufbau wie nun in Nepal oder die Überwindung der wirtschaftlichen Folgen einer Epidemie wie der in Afrika benötigt werden.

Dafür hat die Washingtoner Organisation einiges an Beifall erhalten, und aus der Sicht von Erdbebenopfern im Himalaya oder Ebola-Waisen in Afrika gibt es daran zunächst nichts auszusetzen.

Der Teufel steckt, wie fast immer, wenn der IWF sich anschickt, der Welt Gutes zu tun, im Detail. In diesem Fall in einem sehr grundsätzlichen Detail. Ans Tageslicht kommt dieses in der Erläuterung des IWF, wie man die Entschuldung der sich qualifizierenden Ländern gegenfinanziert. Dazu soll nämlich ein Treuhandfonds unter dem Dach des IWF selbst eingerichtet werden, der zunächst auf folgende Mittel zurückgreifen soll:

- 102 Millionen SZR² (ca. 144 Millionen US-Dollar) kommen aus dem seit dem Haiti-Erdbeben ungenutzten Vorgängerprogramm PCDR (*Post Catastrophe Debt Relief*), das heißt dem bereits für dieses Programm eingerichteten Treuhandfonds, zu dem verschiedene Geber Beiträge geleistet haben.
- 52 Millionen SZR (ca. 74 Millionen US-Dollar) werden aus dem für die Entschuldungsinitiative MDRI³ seit 2005 eingerichteten Treuhandfonds, der damit geleert wird.
- Schließlich hofft der IWF über diese fest verplanten Ressourcen hinaus weitere 150 Millionen US-Dollar aus den Reihen seiner Mitglieder einwerben zu können.

Alarmierend ist aus der Sicht einer Entschuldungsinitiative der zweite genannte Einnahmeposten. Um zu verstehen, warum, muss kurz rekapituliert werden, in welcher Weise der IWF sich seit den Anfängen der HIPC-Initiative 1996 an den Schuldenerlassen für die ärmsten Länder beteiligt:

Bis zum Einsetzen von HIPC galt, dass alle Forderungen der Multilateralen Entwicklungsorganisationen wie Weltbank, IDB, AfDB und anderen grundsätzlich von allen Schuldenreduzierungen ausgenommen seien. Und die Forderungen des IWF seien noch ein bisschen ausgenommener. Dass unter HIPC-I 1996 erstmals und in sehr bescheidenem Umfang auch diese Forderungen reduziert werden sollten, lag schlicht daran, dass aus den dramatisch überschuldeten ärmsten Ländern selbst für diese Institutionen nicht mehr der gesamte Schuldendienst herausgeholt werden konnte. Also organisierte man die unvermeidliche Abschreibung der eigenen Forderungen im Rahmen der Initiativen HIPC-I 1996, HIPC-II 1999 und MDRI 2005.

¹ IWF: „IMF Establishes a Catastrophe Containment and Relief Trust to Enhance Support for Eligible Low Income Countries Hit by Public Health Disasters“, Pressemitteilung vom 05.02.2015, <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2015/pr1534.htm>, für die detaillierte Beschreibung von Funktionsweise und Qualifikationskriterien siehe „The Catastrophe Containment and Relief Trust“, Factsheet, 13.02.2015, <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/ccr.htm>.

² SZR = Sonderziehungsrechte, die Kunstwährung für IWF-interne Verrechnungen, die auf einem Korb von Währungen basiert, deshalb in geringem Maße schwankt und täglich neu bestimmt wird.

³ Die *Multilaterale Debt Relief Initiative* (MDRI) wurde 2005 von den G8 bei ihrem Gipfel im schottischen Gleneagles geschaffen.

Dabei bestand ein wichtiger Unterschied zwischen den privaten und öffentlich-bilateralen Gläubigern einerseits und IWF & Co andererseits darin, dass Letztere formal gar keine Forderungen abschrieben, sondern den laufenden Schuldendienst der qualifizierten Schuldnerländer selbst übernahmen. Das taten sie aus eigens dafür eingerichteten Treuhandfonds, deren Mittel überwiegend aus den Entwicklungshilfeeinsparungen der reichen Länder kamen. Im Fall des IWF kamen sie teilweise auch aus Veräußerungsgewinnen von beim Fonds geparkten Goldreserven einiger Zentralbanken, sowie in geringerem Maße aus anderen operativen Einnahmen. Nur im Blick auf diese letztgenannten Bestandteile der Gegenfinanzierung kann man überhaupt davon sprechen, dass die multilateralen Institutionen auf Forderungen an die ärmsten Länder verzichtet haben.

Die letzten verbliebenen Mittel im MDRI-Treuhandfonds wurden nun aus diesem abgezogen und der Katastrophen-Fazilität zugewiesen, um in gleicher Weise wie unter der Entschuldungsinitiative zuvor, den betroffenen Ländern den Schuldendienst an den Fonds abzunehmen.

Dieses Vorgehen wirft zwei Fragen auf: Eine sehr praktische danach, was diese Umwidmung denn nun für die keinesfalls abgeschlossene Entschuldungsinitiative bedeutet. Aber auch die etwas grundsätzlichere nach den Modalitäten von Schuldenerlassen durch den Fonds überhaupt:

1. Was wird nun aus den noch nicht entschuldeten HIPCs?
2. Warum muss der IWF für Schuldenerlasse eigentlich entschädigt werden?

Was wird aus den noch nicht entschuldeten HIPCs?

Im April 2015 hat der Tschad als 36. von 39 HIPCs den *Completion Point* passiert und folglich einen weit reichenden Erlass seiner bilateralen und multilateralen Schulden erhalten. Somit verbleiben noch drei Länder in der Initiative, die noch nicht einmal den *Decision Point*, also die Entscheidung über einen tatsächlich umzusetzenden Erlass, erreicht haben:

Eritrea, Somalia und Sudan.

Dazu kommen, nach dem letzten IWF-Update zur Umsetzung der HIPC-Initiative, drei besondere Fälle, die eventuell noch Berücksichtigung finden könnten, nämlich

Myanmar, Zimbabwe und Nepal.

Die grundsätzliche Qualifizierung der drei erstgenannten Länder steht außer Frage. Umgesetzt wurde die Initiative bislang nicht, weil die Länder nicht bereit waren, sich auf ein Arrangement mit Weltbank und Währungsfonds, welches zunächst auch eine Bereinigung von Zahlungsrückständen bedeutet hätte, einzulassen (Eritrea, Sudan), bzw. weil es überhaupt an einer handlungsfähigen Staatlichkeit fehlt, mit der Finanzbeziehungen sinnvoll und für den Gesamtstaat verbindlich geregelt werden können (Somalia).

Im Falle **Eritreas** ist das aus der Sicht der hier diskutierten Frage nach der Umsetzung der Entschuldung durch den IWF auch nicht weiter dramatisch, denn Eritrea hat keine Verbindlichkeiten gegenüber dem Fonds. Bei Somalia und dem Sudan⁴ sieht das schon anders aus:

Somalia hat insgesamt Schulden beim IWF in Höhe von 111,55 Millionen SZR (ca. 157,1 Millionen US-Dollar) und Sudan in Höhe von 227,77 Millionen SZR (ca. 320,8 Millionen US-Dollar). Dabei handelt es sich durchweg um alte Verbindlichkeiten, deren Streichung unter den kombinierten Initiativen HIPC und MDRI anstünde. Da es naturgemäß noch kein *Completion Point*- Dokument gibt, kann nicht verlässlich gesagt werden, welcher Anteil auf HIPC

⁴ Beim Sudan vorbehaltlich einer endgültigen und verbindlichen Regelung der Schuldenverteilung zwischen Sudan und Süd-Sudan; für diese ist im Prinzip eine Einigung zwischen den beiden Staaten erreicht worden, welche vorsieht, dass alle Schulden beim Sudan verbleiben. Diese Einigung steht allerdings unter dem Vorbehalt, dass der Sudan eine befriedigende Schuldenerleichterung unter HIPC/MDRI erhält. Das hat dann schon etwas leicht Kafkaeskes.

entfiele und welcher auf die MDRI, und deshalb aus dem gerade aufgelösten MDRI- Trust Fund hätte gegenfinanziert werden müssen.⁵

Der **Sudan** hatte Ende 2013 laut *International Debt Statistics* der Weltbank ein Verhältnis von Schulden zu jährlichen Exporteinnahmen von 268 Prozent. Grob gesagt, würde unter HIPC eine Halbierung der gesamten Auslandsschulden fällig. Da mehr als die Hälfte der Auslandsverbindlichkeiten des Sudan aus umschuldungsfähigen⁶ bilateralen Schulden gegenüber dem Pariser Club beziehungsweise öffentlichen und privaten Gläubigern außerhalb des Clubs bestehen, würde eine Beteiligung des IWF an der HIPC-Schuldenreduzierung wenn überhaupt nur sehr gering ausfallen. Das heißt, dass praktisch der gesamte Forderungsbestand des Fonds nicht unter HIPC behandelt, sondern unter die MDRI fallen würde. Der Refinanzierungsbedarf aus dem *MDRI-Trust Fund* für den Schuldenerlass läge mithin über 200 Millionen SZR allein für Sudan.

Der IWF begründet an dieser Stelle die Auflösung der *MDRI-Trust Funds*⁷ damit, dass die drei genannten Länder keine erlassfähigen Schulden beim IWF hätten.⁸ Gemeint ist damit, dass die genannten Außenstände „seit langem bestehende Zahlungsrückstände“ (*protracted arrears*) seien, die ohnehin nicht unter MDRI erlassen werden könnten. Vielmehr muss sich für diese Schulden jemand Drittes finden (in der Regel eine reiche Geberregierung), die die Zahlungsverpflichtungen des Schuldners an den IWF in voller Höhe übernimmt. Auch wenn das im Einklang mit den formalen Regularien der Initiative steht, ist es doch einigermaßen weltfremd anzunehmen, irgendjemand werde für diese Schulden schon einstehen, wenn Regelungen für die drei Länder anstehen, wenn der IWF seine eigenen Handlungsmöglichkeiten an diesem Punkt gerade eliminiert hat.

Zudem stellt sich die Frage, warum angesichts dieser Sachlage der *Trust Fund* nicht längst aufgelöst wurde, nachdem die letzten Abflüsse 2010 für die damaligen *Completion Point*-Länder erfolgt sind. Alle seither entschuldeten Länder wiesen keine MDRI-entlastungsfähigen Schulden beim IWF auf, da die sehr überschaubaren Schulden beim Fonds bereits unter der HIPC-Initiative gestrichen wurden.

Weiter verkompliziert wird die Situation durch zwei der drei letztgenannten Fälle:

Myanmar ist eine Art *Stop-and-Go*-Kandidat der HIPC-Initiative. Das Land stand auf der ursprünglichen Kandidatenliste, erklärte sich noch unter der Militärdiktatur für uninteressiert am multilateralen Schuldenerlass, erhielt nach der demokratischen Öffnung dann eine spürbare Schuldenerleichterung von Seiten seiner bilateralen Gläubiger vor allem aus Japan und Europa, und ist seither zu so etwas wie einem Darling der internationalen Entwicklungszusammenarbeit geworden. Forderungen des IWF bestehen indes nicht.

Simbabwe hatte sich eigentlich nicht für die HIPC-Initiative qualifiziert, als diese 1996 aus der Taufe gehoben wurde, weil es zu der Zeit ein Mitteleinkommensland war. Durch die anhaltende Misswirtschaft und Sanktionen der internationalen Partner hat sich die wirtschaftliche Lage des Landes seither dramatisch verschlechtert. Zwischenzeitlich ist mit der Gründung der Koalitionsregierung aus ZANU-PF und MDC so etwas wie ein leichtes politisches Tauwetter eingetreten, aber auch schon wieder zu Ende gegangen. Mit einem weit gehend unbedienten Schuldenstand von mehr als 8 Milliarden US-Dollar und gleichzeitig starken Zuflüssen von Seiten nicht-traditioneller Geber ist auch unter westlichen Akteuren die Idee entstanden, das Land noch nachträglich in die eigentlich geschlossene HIPC-Initiative auf-

⁵ Die Arbeitsteilung zwischen den beiden Initiativen sieht so aus, dass zunächst unter HIPC die Gesamtschulden auf maximal 150 Prozent% der jährlichen Exporteinnahmen reduziert werden, indem der Pariser Club und andere bilaterale Gläubiger auf 90 Prozent% ihrer Forderungen verzichten, und dann die multilateralen Gläubiger einschließlich des IWF noch so viel nachlassen wie nötig ist, um das angestrebte Niveau von 150 Prozent zu erreichen. Anschließend werden unter der MDRI alle vor 2003 beziehungsweise 2004 eingegangenen Schulden beim IWF, bei der IDA und beim AfDF komplett erlassen.

⁶ Umschuldungsfähig sind diejenigen Schulden bei anderen Regierungen, die vor einem für jeden Schuldner vom Pariser Club individuell festgesetzten *Cut off Date* eingegangen wurden.

⁷ Es gab einen MDRI-I und einen MDRI-II-*Trust Fund* für Länder über, beziehungsweise unter einem bestimmten Pro-Kopf-Einkommen. Deren Unterscheidung ist hier indes nicht relevant.

⁸ IWF: „The Multilateral Debt Relief Initiative“, Factsheet, 29.05.2015; <https://www.imf.org/external/np/exr/facts/mdri.htm>.

zunehmen, um es nach einer geordneten Schuldenreduzierung wieder für Investoren attraktiv zu machen. Mangels Daten über die jährlichen (legalen) Exporteinnahmen des Landes lassen sich die Kosten eines Schuldenerlasses unter HIPC/MDRI schwer abschätzen. Die CIA⁹ geht von einem Verhältnis Schulden zu Exporteinnahmen von rund 300 Prozent aus, so dass auch hier eine Halbierung der Schulden zur Erreichung des Ziel von 150 Prozent notwendig wäre. Die Forderungen des IWF betragen Anfang 2015 rund 63,5 Millionen SZR. Geht man davon aus, dass etwa die Hälfte dieses Betrags unter HIPC und die andere Hälfte dann unter der MDRI zu erlassen wäre, bedeutet dies eine Belastung von weiteren 30 Millionen SZR für den MDRI-Trustfund.

Der pikanteste Fall einer HIPC/MDRI-Diskussion ist im Zusammenhang der Diskussion um die Mittelverschiebung vom MDRI-Trust Fund in den CCRT ist natürlich **Nepal**. Auch das Himalaya-Land hat eine längere Rein-raus-Geschichte mit der HIPC-Initiative und taucht nun als „potenziell qualifiziertes Land“ in einer Fußnote des *Statistical Update* zur HIPC-Initiative wieder auf.¹⁰ Allerdings liegt das Land mit seinen Ende-2013-Indikatoren nur knapp über dem HIPC-Grenzwert von 150 Prozent, so dass gegebenenfalls ein HIPC-Schuldenerlass nur bescheiden ausfiele. Das allerdings hätte zur Folge, dass unter der MDRI bei voller Belastung des MDRI-Trust Fund die gesamten IWF-Forderungen abzuschreiben wären. Diese lagen Ende März bei rund 46 Millionen SZR.

Sollte also die HIPC-Initiative aus ihrem Dornröschenschlaf erwachen und die noch ausstehenden Länder in den Genuss der dann möglichen Entlastungen kommen, müsste die Initiative entweder vor Umsetzung der MDRI am *Completion Point* gestoppt werden, oder der IWF müsste schnellstens Mittel einwerben. Vielleicht nicht ganz einfach, wenn man selbst kurz zuvor 52 Millionen SZR genau dieser Verwendung entzogen hat.

Insgesamt ergibt sich aus den oben genannten Schätzungen ein Finanzierungsbedarf für den gerade geleerten MDRI-Trust Fund von knapp 300 Millionen SZR, sollte HIPC/MDRI so wie es seinen Statuten entspricht in den nächsten Jahren umgesetzt werden. Nun lässt sich einwenden, dass es in keinem der genannten Fälle nach einem baldigen Fortschritt aussieht, und wenn es denn mittelfristig zu einer Entlastung der Länder und einer Re-Integration in geordnete internationale Finanzbeziehungen käme, der IWF die notwendigen Mittel schon zu beschaffen wissen werde. Das kann durchaus gelingen. Allerdings sind auch an diesem Punkt die weniger sichtbaren Auswirkungen einer eventuellen Mittelknappheit im Fonds die gravierenderen:

Die Entscheidung, ob ein Land in die Entschuldungsinitiative aufgenommen werden würde, und wenn ja zu welchen Bedingungen ließ von Anfang viel Spielraum für politische Abwägungen und institutionelles Eigeninteresse. So wurde Nigeria von HIPC-Liste entfernt, als es sich demokratisierte und die Entschuldung nicht länger mit Hinweis auf die notorisch schlechte Regierungsführung verweigert werden konnte. Es wäre der mit Abstand „teuerste“ Fall der Initiative geworden. So wurden Honduras und Bolivien aufgenommen, obwohl sie bereits knapp Mitteleinkommensstatus hatten und wurde die eigentlich ebenfalls nicht qualifizierte Elfenbeinküste aufgenommen, als man in Paris den Eindruck hatte, anglophone afrikanische Staaten würden in einer frühen Phase gegenüber frankophonen begünstigt. Diese Art von internationaler Politikgestaltung ist weder neu noch überraschend – und nicht mal notwendigerweise zu kritisieren (siehe eben Honduras, Bolivien und Elfenbeinküste). Man sollte nur zur Kenntnis nehmen, dass die Entleerung des MDRI-Treuhandfonds einen starken Anreiz für den IWF als zentralen Akteur der Initiative schafft, Fortschritte zu hintertreiben, wenn diese drohen, ihn Geld zu kosten, das er (momentan gerade) nicht hat. So kann man sich leicht vorstellen, dass infolge der Notwendigkeit Mittel für die Gegenfinanzierung von Schuldenerlassen erst zu mobilisieren, jedes der drei Länder vielleicht noch etwas längere Prüf- und Bewährungsphasen durchlaufen muss, bevor es aus Washington grünes Licht gibt,

⁹ CIA: „The World Factbook: Zimbabwe“, Stand 24.06.2015, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/zi.html>.

¹⁰ IMF/IDA: „HIPC and MDRI Initiatives“, Statistical Update; 12.12.2014; S. 1., http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2015/01/29/000470435_20150129092101/Rendered/PDF/939400BR0IDA0S050Box385411B00UO090.pdf.

als andere HIPC's – unter denen sich ja regelrechte Sprinter finden wie Uganda, das den Weg vom *Decision Point* zum *Completion Point* in wenigen Monaten zurückgelegt hat.

Das führt zu der zweiten und noch etwas grundsätzlicheren Frage an die Umsetzung der MDRI in den vorliegenden Fällen:

Warum muss der IWF für Schuldenerlasse eigentlich entschädigt werden?

Bis zum Start der HIPC-Initiative hielt die Position der mächtigen IWF-Mitglieder, dass multilaterale Geber, weil sie entweder mit Zentralbankreserven arbeiten oder als Gemeinschaftskassen aller Staaten einen besonderen Schutz genießen müssen oder aber weil sie als *Lender of last Resort* fungieren, das heißt Staaten auch dann noch mit Krediten beispringen, wenn niemand anders das mehr tut, besonders geschützt, beziehungsweise sogar ganz und gar jeglichem Umschuldungsprozess entzogen sein müssen.

HIPC hat zunächst einmal gezeigt, dass auch multilaterale Schuldenerlasse möglich sind, ohne dass darauf hin die globale Finanzarchitektur ernsthaften Schaden nimmt. Das führt natürlich zu der Frage, wie stichhaltig die für den *Preferred* oder gar *Exempt Creditor Status* ins Feld geführten Argumente eigentlich sind.

Zunächst einmal ist es nur allzu verständlich, dass ein Gläubiger – egal welcher Art – lieber bezahlt wird, als auf einen Teil seiner Forderungen bei wirtschaftlicher Schiefelage des Schuldners zu verzichten. Das gilt für den IWF nicht mehr oder weniger als für jeden Investmentfonds. Und auch rechtlich gibt es weder in den *Articles of Agreement* noch in den Kreditverträgen irgendeinen Passus, der eine solche herausgehobene Stellung rechtlich wasserdicht begründen würde. Kunibert Raffer hat aufgezeigt, dass derartige *Gentlemen's Agreements* keinesfalls von der Rechtslage erzwungen werden.¹¹

Dieser besondere Status der multilateralen Institutionen ist es nun aber, der begründet, warum sowohl der IWF als auch die Weltbank mit Einsetzen der HIPC/MDRI-Initiativen zunächst mal in den Hauptstädten seiner reichen Mitglieder die Mittel für die oben beschriebenen Treuhandfonds eingesammelt haben. Ganz offensichtlich war den Gebern die uneingeschränkte Handlungsfähigkeit einschließlich einer im globalen Maßstab überwältigenden finanziellen „Feuerkraft“ der von ihnen kontrollierten Institutionen so wichtig, dass sie sich selbst den Spaß einen zweistelligen Milliardenbetrag kosten ließen. Aus ihrer Sicht verständlich, aber mit Sicherheit nicht das Interesse der verschuldeten Länder, des Globalen Südens insgesamt oder auch nur im gemeinsamen Interesse an stabilen und berechenbaren globalen Finanzbeziehungen. Für diese sind handlungsfähige Finanzinstitutionen nützlich, aber deren uneingeschränkter Schutz vor den Risiken von Kreditvergabe keinesfalls essenziell.

Im Gegenteil: Wird der IWF vor Verlusten selbst dann noch geschützt, wenn seine vergebenen Kredite zweifelsfrei uneinbringbar sind, indem er von dritter Seite entschädigt wird, stellt dies einen starken Anreiz dar, Kredite auch dann noch zu vergeben, wenn die eigenen Analysen alle Alarmglocken schrillen lassen. Solche Episoden hat es in der Geschichte des IWF immer wieder gegeben – von der Finanzierung des Kleptokraten Mobutu entgegen den Empfehlungen des vom IWF selbst in Auftrag gegebenen Blumenthal-Reports bis zur Griechenland-Rettung. In letzterem Fall hat die Direktorin des Fonds immer wieder darauf hingewiesen, dass die Europäer einer Nachschusspflicht unterlägen, wenn die Entwicklungen in Hellas sich nicht gemäß der heillos überoptimistischen Schätzungen einträten, die der Fonds auftragsgemäß abgeliefert hatte. Stellen wir uns vor, dass in einer solchen Situation der IWF, wie alle anderen Kreditgeber auch, der Disziplin des Marktes unterläge: Der Stab hätte die Möglichkeit die sinnlosen und teuren Insolvenzverschleppungen zurückzuweisen, weil er eben die Verantwortung für die ihm anvertrauten Reserven der Zentralbanken hat, statt mit dem Hinweis, man werde ihn schon irgendwie entschädigen, in Operationen gemäß den politischen Vorgaben der reichen Mitglieder hineingezogen zu werden. Marktwirtschaft könnte mitunter eine feine Sache sein – wenn man sie denn ließe ...

¹¹ Raffer, K.: „Preferred or not preferred: Thoughts on Priority Structures of Creditors“, ILA Insolvency Study Group, 2009.

Wäre diese sehr grundsätzliche Frage für den sehr speziellen Fall der Ebola- und sonstiger Katastrophen-Finanzierungen denn überhaupt relevant? Ja, und zwar aus zwei Gründen:

- Die Verletzlichkeit ärmerer Staaten für solche Katastrophen ist nicht ein außerhalb der „normalen“ wirtschaftlichen Entwicklung über die betroffenen Länder hereinbrechendes Schicksal. Deswegen ist zum Beispiel jede Schuldentragfähigkeitsanalyse, die mit der Möglichkeiten eines derartigen externen Schocks nicht rechnet, das Papier nicht wert, auf dem sie steht. Der IWF hat mit der Ausdifferenzierung seiner Schuldentragfähigkeitsanalysen (*Debt Sustainability Analyses* - DSAs) in den letzten Jahren an diesem Punkt spürbare Fortschritte gemacht. Niedergeschlagen haben sich die realistischeren Analysen, die Schocks viel besser abschätzen als die eher komödiantischen Vorhersagen der HIPC-Ära, auf die realen Finanzströme aber nicht. Andernfalls hätte die Möglichkeit neuer umfassender Schuldenerlasse für diejenigen Länder, die jetzt trotz schwacher ökonomischer Strukturen Ziel von massiv ausgeweiteten Kreditvergaben sind, längst Teil der vom IWF beherrschten öffentlichen Diskussionen sein müssen.
- Auch ganz real sind Katastrophen keine Ausnahmereischeinung, sondern die Regel – und werden es zum Beispiel im Zuge der Klima-Veränderungen in viel größerem Maße in Zukunft sein. Wurde die ursprüngliche nach dem Haiti-Erdbeben von 2010 geschaffene Fazilität außer dort selbst wegen der restriktiven Zugangsbedingungen gar nicht genutzt, hat sich seit der Ebola-Entscheidung Anfang 2015 die nächste „finanzierungsrelevante“ Katastrophe in Nepal bereits abgespielt. Die Bewältigung des Zyklons „Pam“ in Vanuatu wurde vom IWF mit neuen Krediten unterstützt, die zu einer wie der Fonds schreibt „erheblichen Ausweitung der öffentlichen Verschuldung“¹² beitragen. Auch wenn in dem konkreten Fall mangels IWF-Forderungen eine Schuldenerleichterung keine Option war, wäre das in vergleichbaren Fällen durchaus eine Möglichkeit: zum Beispiel im Fall des Taifuns „Hayan“ zum Beispiel zugunsten der Philippinen oder zur Bewältigung der Überschwemmungen in Pakistan – Katastrophen, die nur allzu schnell aus dem öffentlichen Bewusstsein verschwinden, wenn die Kameras erst mal abgebaut sind.

Wie könnte eine sinnvolle Option zur schnellen Bereitstellung von finanziellen Hilfen im Falle von Katastrophen für den IWF aussehen?

Der IWF hat durchaus ein großes Potenzial, Ländern in katastrophischen Situationen beizustehen. Die Schaffung fiskalischer Spielräume ist – abseits der Bilder von landenden Hilfsgüter-Transporten – eine unspektakuläre aber essenzielle Form, zur Bewältigung der Katastrophen beizutragen. Und im Bereich solcher Finanzierungstechniken liegen durchaus Stärken des IWF. Voraussetzung für einen sinnvollen Beitrag wäre aber, dass der IWF wie jeder andere Kreditgeber das Risiko seiner Ausleihungen auch in solchen Länder selbst trägt. Die Folgen davon wären:

- Als öffentliche Kasse trägt der IWF die Risiken der Kreditvergabe an von Naturkatastrophen gefährdete Länder bewusst mit. Kommt es zu Verlusten, dann kommt es eben dazu, und die Weltgemeinschaft als Eigentümerin des IWF trägt diese solidarisch mit. Auch die ärmeren Länder, deren Einlagen der IWF *pro-rata* ebenfalls verwaltet.
- Im Gegenzug hört der Fonds aber ein Stück weit auf, lediglich Macht- und Einflussinstrument seiner reichen Mitglieder zu sein. Er ist nicht länger davon abhängig, dass diese eine Katastrophe sexy genug finden, um den Fonds über Beiträge zum Treuhandfonds erst mal handlungsfähig zu machen.

¹² IWF: „IMF Concludes Article IV Mission to Vanuatu and Reaches Staff-level Agreement on Financial Assistance Under Rapid Credit Facility and Rapid Financing Instrument“, <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2015/pr15182.htm>.

- Schließlich könnte eine volle Haftung des IWF für seine Kreditvergaben auch die Vorgaben des Fonds im Bereich der Strukturanpassung der Empfängerländer verbessern. So hatten Gesundheitsexperten darauf hingewiesen, dass nicht zuletzt die vom IWF erzwungenen Einsparungen im Gesundheitsbereich die betroffenen Länder gegenüber der Ebola-Epidemie besonders hilflos gemacht haben.¹³

Nachtrag: „Angeschmiert, Nepal!“

Die erste Fassung dieses Papiers wurde am 12. Mai 2015 fertiggestellt.¹⁴ Selbstverständlich wurde davon ausgegangen, dass Nepal nach der folgenschwersten Naturkatastrophe seiner Geschichte das nächste der begünstigten Länder sein würde. Das ist allerdings nicht der Fall. Bei der Nepal-Geber-Konferenz am 25. Juni 2015 erklärte IWF-Sprecher Gerry Rice, Nepal qualifiziere sich zwar ganz allgemein für Unterstützung aus der CCRT, allerdings habe das Erdbeben nicht ganz 25 Prozent der produktiven Kapazitäten des Landes zerstört oder Gesamtschäden von mindestens 100 Prozent der jährlichen Wirtschaftsleistung vernichtet.¹⁵

Wir haben den Text nach der Entscheidung bewusst nicht aktualisiert. Deutlicher als durch die Ausnutzung seines Spielraums, Katastrophen groß oder klein zu rechnen und daraus folgend eigene Mittel zu investieren oder eben nicht, hätte der IWF die oben problematisierte Willkür seiner Entscheidungen nicht unterstreichen können.

Jürgen Kaiser, erlassjahr.de, 30.6.2015

13 Kentikelenis, A. et al.: „The International Monetary Fund and the Ebola outbreak“, Comment, The Lancet Vol. 3, 02/2015, [http://www.thelancet.com/pdfs/journals/langlo/PIIS2214-109X\(14\)70377-8.pdf](http://www.thelancet.com/pdfs/journals/langlo/PIIS2214-109X(14)70377-8.pdf). Der Lancet-Beitrag hat dann eine heftige Reaktion aus dem IWF und eine sehr lebendige internationale Debatte ausgelöst.

¹⁴ Der Autor dankt Prof. Kunibert Raffer (Universität Wien) und Bodo Ellmers (EURODAD) für hilfreiche Kommentare zur ersten Fassung.

¹⁵ Ausführlich kommentiert JubileeUSA die Entscheidung: <http://www.jubileeusa.org/press/press-item/article/international-monetary-fund-refuses-nepal-debt-relief.html>. Siehe dort auch die Links zur Stellungnahme des IWF.