



Der nächste Sturm kommt mit Sicherheit

Entschuldung als Krisenreaktion in Zeiten des Klimawandels

Fachinformation 64:

**Der nächste Sturm kommt mit Sicherheit:
Entschuldung als Krisenreaktion in Zeiten des Klimawandels**

Veröffentlichung: 21.08.2020

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

Titelbild: Severe storm clouds with torrential rain shaft over the Andaman sea – Thailand |
© Ian Murdoch / Shutterstock.com

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.

Der nächste Sturm kommt mit Sicherheit: Entschuldung als Krisenreaktion in Zeiten des Klimawandels

von Jürgen Kaiser

1. Achtung! Eine Krise kann die andere verdecken

„Attention: Un train peut en cacher un autre“ – wer je in Frankreich über Land gefahren ist, kennt diesen Satz, der an jedem unbeschränkten Bahnübergang steht: Vorsicht! Wenn der Zug von links kommend durchgefahren ist, kann es sein, dass er den Gegenzug verdeckt, der von rechts kommt. Wer dann rüberfährt, riskiert sein Leben.



Symbolbild: Eine Krise kann die andere verdecken. © JMP de Nieuwburgh - stock.adobe.com

Wie vor einem französischen Bahnübergang kann man sich fühlen, wenn man im Jahr 2019 Teil der gewaltigen Bewegung für einen Stopp

oder wenigstens eine Begrenzung des Klimawandels gewesen ist und ab Mitte März 2020 feststellen muss, dass sich kaum noch jemand für dieses globale und die Welt bewegende Thema interessiert – weil Tag für Tag die neuen Infektionszahlen der Corona-Krise über die Bildschirme flimmern und das eigene Leben und Arbeiten sich deswegen stärker verändert hat, als man es sich noch vor wenigen Monaten überhaupt hätte vorstellen können. Diese Krise greift in unser persönliches und öffentliches Leben heute schon viel drastischer ein als unsere gutgemeinten freiwilligen Bemühungen um einen etwas nachhaltigeren Lebensstil es je gekonnt hätten.

Unter unserer eigenen existenziellen Angst – sei es vor dem Virus oder, durch ihn ausgelöst, um unseren Wohlstand – verblassen die zornige Greta und die beängstigenden Zahlen der Klimaforscher*innen. Aber, wenn der Zug der Corona-Krise durchgefahren ist und wir uns nach wochenlanger erzwungener Zwangspause inzwischen nach und nach wieder an die Arbeit machen können, werden wir feststellen, dass auf dem anderen Gleis der Schnellzug namens Klimawandel noch immer auf den Bahnübergang zurast – auch, wenn ironischerweise der Corona-Shutdown ihn etwas verlangsamt hat.

Ohnehin ist das alles die Sichtweise aus Deutschland und Europa. Eine kleine Pazifikinsel hat zweifellos bessere Chancen, sich das Virus vom Leib zu halten als wir – aber der Meeresspiegel steigt dafür ganz unberührt vom Fieber auf der Nordhemisphäre einfach weiter. Und nichts deutet plausibel darauf hin, dass die nächsten Zyklone nach *Hayan* auf den Philippinen und *Kenneth* im südlichen Afrika weniger dramatisch ausfallen werden. Im Bündnis erlassjahr.de sind wir zwar wie alle in diesem Land noch immer etwas gehandicapt, aber wir hören deswegen nicht auf, die Gefahren, denen unsere Mitmenschen in den besonders vom Klimawandel bedrohten Regionen in den nächsten Jahren ausgesetzt sein werden, zum Thema zu machen. Und dabei stellen wir fest, dass die unterschiedlichen Krisen auch etwas gemeinsam haben: So weit Menschen für ihre Entstehung und/oder Ausbreitung verantwortlich sind, sind es selten dieselben, die seine Folgen am stärksten zu spüren bekommen.

Nicht überall, aber an einigen Stellen fallen dabei die Bedrohung durch den Klimawandel, die besondere Armut von Menschen, Regionen und ganzen Staaten mit deren Verschuldung bei westlichen (und manchen östlichen) Gläubigern zusammen. In den letzten Jahren hat erlassjahr.de zusammen mit seinem Partnernetzwerk *Jubilee*

*Caribbean*¹ aufgezeigt, wie der Erlass von Schulden für die Opfer solcher Katastrophen das beste Mittel sein kann, um einen Neuanfang nach der Katastrophe zu ermöglichen.² Mit einer nunmehr weltweiten Perspektive wollen wir im Jahr 2020 daran anknüpfen. In diesem Sinne soll diese Broschüre helfen, unseren Blick auf die Frage nach Klimagerechtigkeit (wieder) zu schärfen, die existenzielle Bedrohung nicht der eigenen Person, sondern von Menschen in fernen Teilen der Welt wahrzunehmen und uns mit ihnen in dem zu üben, was in den lichten Momenten während der Corona-Krise auch in unserer eigenen Gesellschaft immer mal wieder aufgeblitzt ist: Solidarität.

2. Klimawandelbedingte Naturkatastrophen und besonders betroffene Staaten

Schwere Unwetter mit erheblichen Schäden für die betroffenen Staaten oder Regionen hat es schon immer gegeben. Es deutet indes alles darauf hin, dass durch die globale Erwärmung Extremwetterereignisse, also Wirbelstürme, Dürren und Überschwemmungen häufiger werden und an Intensität zunehmen. Zwischen 1998 und 2017 entstanden weltweit dadurch Schäden im Umfang von 2,908 Billionen US-Dollar. Das ist mehr als das Doppelte der Schäden in den beiden vorangegangenen Dekaden zusammengenommen.³ Allerdings entfällt in absoluten Zahlen der größte Teil dieser Schäden auf Industrieländer; nicht weil sie stärker und häufiger betroffen wären, sondern weil dortige Gebäude, Fahrzeuge und Infrastruktureinrichtungen in monetären Begriffen „werthaltiger“ sind als die Häuser der ärmeren Bevölkerung in den ärmeren Ländern – und zudem systematischer erfasst werden.

Welche Länder sind besonders betroffen?

Legt man den von *Germanwatch* berechneten Klima-Risiko-Index (KRI)⁴ zugrunde, der neben den durch Extremwetterereignisse erlittenen Zerstörungen im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung auch die absoluten Zerstörungen und die Verluste an Menschenleben berücksichtigt,⁵ ist das US-Territorium Puerto Rico von derartigen Katastrophen am stärksten betroffen. Es folgt dann eine recht gemischte Reihe von Staaten, bei denen entweder die absolute Zerstörung und die Verluste an Menschenleben (z.B. in Pakistan) einen hohen Index begründen oder in anderen wie Haiti und Dominica die relative Zerstörung im Verhältnis zur insgesamt sehr geringen Wirtschaftsleistung.

Da die Diskussion um den geldlichen Ausgleich von Verlusten bzw. die Wiedergutmachung von Schäden naturgemäß den Verlust von Menschenleben nicht sinnvoll in den Blick nehmen kann, ist es sinnvoll, die erlittenen Schäden und Verluste im Verhältnis zur gesamten wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu betrachten und zu

KRI 1999-2018 (1998-2017)	Land	KRI Wert
1 (1)	Puerto Rico ²	6,67
2 (3)	Myanmar	10,33
3 (4)	Haiti	13,83
4 (5)	Philippinen	17,67
5 (8)	Pakistan	28,83
6 (9)	Vietnam	29,83
7 (7)	Bangladesch	30,00
8 (13)	Thailand	31,00
9 (11)	Nepal	31,50

Ausschnitt aus dem Klima-Risiko-Index 2020. Quelle: *Germanwatch*

¹ Mehr Informationen zur Arbeit von *Jubilee Caribbean* unter <https://jubileecaribbean.org/>.

² *erlassjahr.de* (2018): „Vor dem nächsten Sturm. Entschuldung als Krisenreaktion in der Karibik“, Fachinformation 59, <https://erlassjahr.de/produkt/fachinformation-59-vor-dem-naechsten-sturm-entschuldung-als-krisenreaktion-in-der-karibik/>.

³ UN-News (2018): „Disasters: UN report shows climate change causing ‘dramatic rise’ in economic losses“, <https://news.un.org/en/story/2018/10/1022722>.

⁴ *Germanwatch* (2020): „Globaler Klima-Risiko-Index 2020. Zusammenfassung“, https://germanwatch.org/sites/germanwatch.org/files/20-2-01%20KRI%202020%20-%20Kurzzusammenfassung_7.pdf.

⁵ Der Klima-Risiko-Index liefert jeweils eine auf das betreffende Jahr bezogene Momentaufnahme; deswegen ist er überdurchschnittlich empfindlich für einmalige außergewöhnliche Klimaereignisse wie Wirbelstürme und weniger für *Slow-Onset* Ereignisse wie den steigenden Meeresspiegel. Da solche katastrophischen Ereignisse auch im Zentrum der *Loss and Damage* Diskussion stehen, ist er gleichwohl ein guter Indikator.

bewerten. Sie bilden ab, wie stark das wirtschaftliche Leben, damit der Wohlstand der Bevölkerung und auch die wirtschaftliche Handlungsfähigkeit des Staates durch eine erlittene Naturkatastrophe beeinträchtigt sind.

Dabei zeigt sich, mit Ausnahme eines europäischen Landes auf dem 15. Rang, die besondere Verwundbarkeit der kleinen Inselstaaten in der Karibik und im Südpazifik. Wegen ihrer geringen Ausdehnung erfasst jedes Extremwetterereignis fast immer das gesamte Land, und es gibt nicht, wie etwa in Mosambik 2019, neben den schwer getroffenen auch wenig oder gar nicht zerstörte Regionen, die dann zur Bewältigung der Krise aus eigener Kraft beitragen können.

In den Datenbanken der Internationalen Datenbank für Katastrophen (EM-DAT)⁶ und, darauf aufbauend, *Germanwatch* fehlen indes noch die schweren Wirbelstürme des Sommers 2019 im südlichen Afrika, die insbesondere Mosambik und in etwas geringerem Maße auch Malawi und Simbabwe schwer getroffen haben.

Aus der Sicht einer Initiative zur Bewältigung von Schäden und Verlusten muss deshalb ein besonderes Augenmerk auf solche Opfer von Naturkatastrophen gelegt werden, die praktisch überhaupt keine Möglichkeiten haben, wirtschaftliche Schäden aus eigener Kraft aufzufangen. Bei größeren Staaten muss demgegenüber vor allem berücksichtigt werden, wie leistungsfähig und diversifiziert ihre Volkswirtschaften überhaupt sind. Nur, wenn es tatsächlich nicht betroffene Regionen und Wirtschaftssektoren gibt, ist der Bedarf an externer Hilfe, unter anderem in Form von Schuldenerleichterungen, relativ zur gesamten Wirtschaftsleistung geringer als in den kleinen Inselstaaten.

Rang	Land
1	Dominica
2	Tuvalu
3	Grenada
4	Kiribati
5	St. Kitts & Nevis
6	Puerto Rico
7	Antigua & Barbuda
8	Belize
9	Vanuatu
10	Haiti
11	Bahamas
12	Fidschi
13	Honduras
14	Tonga
15	Bosnien & Herzegowina

Schäden und Verluste im Verhältnis zur gesamten wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Quelle: eigene Darstellung auf Basis von Daten von Germanwatch und CRED

3. Klima(finanzierungs)gerechtigkeit

Die Brücke zwischen der Diskussion über den Klimawandel und der über Zahlung oder Nichtzahlung von Auslandsschulden ist der Begriff der Klimagerechtigkeit. Das ist ein normativer Begriff, der auf dem Hintergrund unterschiedlicher ideologischer Vorstellungen und politischer Interessen unterschiedlich interpretiert werden kann.

Was auf dem Hintergrund eines gewachsenen Umweltbewusstseins heute geradezu absurd erscheinen mag, war beispielsweise in der unmittelbaren Nachkriegszeit in Deutschland eine weit verbreitete Haltung der Menschen gegenüber ihrer natürlichen Umwelt: Die Atmosphäre wurde als eine quasi unendliche Ressource betrachtet, in die jeder Staat oder Mensch soviel Treibhausgase ausstoßen kann, wie seine Produktions- und Lebensweise es gerade erforderlich macht. Blauer Himmel war ein Privileg, über das die Menschen im Schwarzwald verfügen konnten, die im Ruhrgebiet bedauerlicherweise nicht. Dieses Verständnis der Atmosphäre, die nun mal leider nicht schützbar war, oder die erst gar keine umsichtige Bewirtschaftung erforderte, war bereits zu den Zeiten vorherrschend, als unsere modernen Rechtssysteme entstanden. Und bis in die Mitte des letzten Jahrhunderts war es eben auch in Deutschland normal, dass Kraftwerke und besonders dreckige Industriebetriebe an Flüssen gebaut wurden, aus denen sie so viel Kühlwasser entnehmen oder in die sie soviel Abwasser einleiten durften, wie sie gerade brauchten. Die Überreste eines solchen liberalen Naturverständnisses tauchen auch heute bis in die Weltklimakonferenzen immer wieder auf, etwa wenn die aktuelle US-Regierung postuliert, dass der *American Way of Life* auch im Hinblick auf die Bewahrung einer weltweit gefährdeten Schöpfung nicht zur Disposition stehe.

⁶ Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED): „The International Disasters Database“, <https://www.emdat.be>

Quasi als Kontrapunkt zu einem solchen ultra-liberalen Naturverständnis postuliert ein menschenrechtsbasierter Ansatz eine umfassende Verantwortlichkeit dafür, dass die natürlichen Lebensbedingungen eines jeden Menschen zu respektieren sind und menschengemachte Veränderungen des Lebensumfelds nur insoweit stattfinden dürfen, wie dadurch das Lebensrecht anderer Menschen nicht beeinträchtigt wird. Eine solche, nicht weniger radikale Sichtweise trifft bei der praktischen Anwendung indes auf erhebliche Schwierigkeiten, denn schon im normalen Alltagsleben gibt es kaum Aktivitäten eines Einzelnen, die nicht irgendeiner Art und Weise die Interessen anderer Menschen berühren.

In der Debatte um Klimagerechtigkeit hat sich aus dem Dilemma zwischen diesen beiden radikalen Polen eine weitgehende Verständigung auf ein Verursacherprinzip – konkret auf das Klima bezogen, ein *polluter pays* Rechtsverständnis – entwickelt. Demnach werden Beeinträchtigungen im Prinzip als unvermeidbar angesehen, weshalb sie aber auch ein Anrecht des Geschädigten auf Entschädigung begründen. Für die Frage nach dem Umgang mit Schäden und Verlusten infolge des Klimawandels ist dies besonders relevant.

Allerdings kommt auch das Verursacherprinzip an Grenzen der Umsetzbarkeit: Von dem Beitrag, den ein einzelner Mensch mit seiner Entscheidung, auf die Malediven in Urlaub zu fliegen, zum Klimawandel leistet, lässt sich kaum ein bezifferbarer Beitrag zu den Umsiedlungskosten der Bewohner*innen des infolge des Klimawandels in Bälde überfluteten Staates Kiribati identifizieren, geschweige denn eintreiben – auch wenn dieser Zusammenhang der Sache nach zweifelsfrei gegeben ist.

Für die beiden großen Stränge der Klimafinanzierungsdebatte, die um die Anpassung (*Adaptation*) an und die Verminderung (*Mitigation*) der Effekte des Klimawandels, ist deshalb die Formel der „gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung“ gefunden worden. Ganze Staaten und Gesellschaften werden demnach sinnvollerweise als Einheiten behandelt und im Prinzip gemäß ihres jeweiligen ökologischen Fußabdrucks anteilig zur Bewältigung der global anfallenden Kosten herangezogen – zumindest in der Theorie.

Für die Frage, ob und inwieweit Schuldenerleichterungen ein angemessenes Instrument zur Bewältigung von Schäden und Verlusten sein können, ist überdies von Bedeutung, dass jenseits der Zugehörigkeit des individuellen Gläubigers zu einem netto-verschmutzenden und des Schuldners zu einem netto-geschädigten Land eine individuelle Verantwortung des einzelnen Gläubigers kaum definierbar ist. Beispielsweise: Eine Alternativbank, die ausschließlich nachhaltig investiert, kann über ein staatlich verbürgtes Projekt in einem Schuldnerland einen Rückzahlungsanspruch an dieses Land haben. Sowohl *Adaptation* als auch *Mitigation* müssen dringend finanziert werden. Die Forderung der Alternativbank dafür heranzuziehen, erscheint trotzdem nicht sinnvoll, denn gerade dieser Investor hat sich bereits glaubhaft darum bemüht, den Klimawandel abzumildern bzw. seine Folgen durch ein sinnvolles Projekt zu reduzieren.

Fazit: Sowohl die Anpassung an den Klimawandel (*Adaptation*) als auch seine weitestmögliche Begrenzung (*Mitigation*) werden extern zweckmäßigerweise über neu zu mobilisierende Mittel finanziert. Schuldenerlasse sind – wenn überhaupt – dann nur in Ausnahmefällen oder in begrenztem Umfang mit speziellen Instrumenten wie *Debt-for-Climate Swaps*⁷ sinnvoll.

Dies ist allerdings anders im Blick auf einen dritten Strang der Klimafinanzierung, nämlich den Umgang mit Schäden und Verlusten infolge des Klimawandels.

Schäden und Verluste in der internationalen Klimadebatte

Bei den allermeisten Debatten um den Beitrag von Verursacher*innen des Klimawandels an seinen Kosten geht es um die Mobilisierung frischer öffentlicher oder mitunter auch privater Mittel. Das sind zumeist langwierige Prozesse, die am Ende von Klimakonferenzen in offizielle Finanzierungszusagen münden, welche anschließend erfüllt werden oder auch nicht. Wenn wir demgegenüber über Schuldenreduzierungen sprechen, dann reden wir

⁷ *Debt for Climate Swaps* sind Forderungsverzichte eines Gläubigers, wenn im Gegenzug der Schuldner die freiwerdenden Mittel ganz oder teilweise in nationaler Währung für Klimaschutz-Projekte investiert. So propagiert die UN-Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik bereits seit mehr als fünf Jahren die Idee von Schuldenumwandlungen für die Bewältigung des Klimawandels mit dem erheblichen Aufwand, der einer großen und angesehenen UN-Organisation zur Verfügung steht. Das Ergebnis des allseits mit viel Wertschätzung bedachten Ansatzes im Hinblick auf die tatsächliche Entschuldung und die Mobilisierung von Mitteln zur Bewältigung des Klimawandels ist gleich Null.

über Mittel, welche sich bereits in den Händen betroffener Staaten befinden und im Regelfall als Schuldendienst in den öffentlichen Haushalten dieser Länder budgetiert sind. Solche Zahlungen nicht zu leisten, sondern sie der unmittelbaren Katastrophenhilfe beziehungsweise den ersten Wiederaufbaumaßnahmen zugänglich zu machen, ist eine Möglichkeit, die die Behörden betroffener Länder stets haben. Die Aufgabe der klimawandelverursachenden Gläubiger besteht dann nicht mehr darin, diese Mittel erst zu mobilisieren, zuzusagen und irgendwann auszuzahlen, sondern „nur“ noch darin, einer Zahlungseinstellung zuzustimmen und den Prozess einer notwendigen Umschuldung mit dem Schuldner zusammen auf den Weg zu bringen.

Ein kritisch verschuldeter Staat, der Opfer einer Naturkatastrophe wird, ist in der Regel selbst bei bestem Willen zahlungsunfähig. Soweit öffentliche oder private Gläubiger rechtliche oder politische Schwierigkeiten haben, einen Verzicht auf Zahlungen aus ärmeren Ländern gegenüber den eigenen Steuerzahler*innen und/oder Stakeholdern zu legitimieren, ist dies angesichts von weltweit übertragenen Bildern von zerstörten Häusern und Infrastruktur und von menschlichem Leid infolge einer Naturkatastrophe erheblich leichter zu rechtfertigen.

Aus diesen beiden Gründen ist aus Sicht der globalen Entschuldungsbewegung die Bewältigung von Schäden und Verlusten zum einen der einzige Bereich der Klimafinanzierung, in dem sich eine sinnvolle Verbindung zur Forderung nach Entschuldung überhaupt herstellen lässt. Umgekehrt ist im Bereich *Loss and Damage* Entschuldung aber auch das sinnvollste und praktikabelste Instrument, über das eine verantwortungsbewusste und hilfsbereite Geber- und Gläubigergemeinschaft überhaupt verfügt, um mit finanziellen Mitteln helfend einzugreifen.

Die Frage der Bewältigung von Schäden und Verlusten infolge des Klimawandels war von Anfang an eine der Hauptkonfliktlinien zwischen Industrieländern einerseits und Entwicklungs- und Schwellenländern andererseits. Das ist nicht überraschend, denn mit dieser Frage verbindet sich nach gängigem Rechtsverständnis auch die nach der Verantwortung für den Klimawandel: Wer bewusst oder unbewusst eine andere Person schädigt, ist prinzipiell zur Wiedergutmachung des Schadens verpflichtet.

Konsequenterweise haben deshalb die USA und in ihrem Schlepptau viele weitere Industrieländer die Diskussion um die Bewältigung von Schäden und Verlusten konsequent auf die Aspekte humanitärer Hilfe und globaler (freiwilliger) Solidarität enggeführt. Damit war die gesamte Finanzierungs- und Entschädigungsdiskussion losgelöst von der Frage, wie viel im Falle einer Entschädigung notwendig sei. An ihrer Stelle stand handlungsleitend die Frage, wie viel an Transfers zur Behebung von Schäden und Verlusten den Gläubigern, die für den Klimawandel hauptsächlich verantwortlich sind, zugemutet werden könne.

Dieser Perspektivenwechsel reproduziert ein der Entschuldungsbewegung nur allzu bekanntes Verhaltensmuster internationaler Gläubiger, nämlich im Falle der Zahlungsunfähigkeit eines Schuldners nicht danach zu fragen, wieviel Schuldenerleichterung für die Wiederherstellung seiner wirtschaftlichen Lebensfähigkeit notwendig sei, sondern vielmehr danach, wieviel Verluste die Gläubiger verkraften könnten, ohne ihrerseits in Schwierigkeiten zu geraten. Eine Folge der impliziten oder expliziten Dominanz dieses Paradigmas war ein vom Ausbruch der „Schuldenkrise der Dritten Welt“ 1982 bis zur Umsetzung der *Heavily Indebted Poor Countries* (HIPC/MDRI)-Initiative⁸ um 2005 anhaltender Prozess von beständig unzulänglicher Teilentschuldung.

Da sich, wie beschrieben, in der Diskussion um Entschuldung als Instrument zur Bewältigung von Schäden und Verlusten die beiden ähnlich gelagerten Konfliktlinien überlagern, ist es umso wichtiger, dass zur Entlastung der Opfer von klimawandelbedingten Naturkatastrophen grundsätzlich alle Forderungen an diese Staaten und insbesondere die Forderungen aus Ländern, welche die größte Verantwortung für den Klimawandel tragen, bis zur Herstellung des Status quo ante in eine Umschuldung einbezogen werden können. Wie ließe sich das organisieren?

⁸ Erläuterungen zur HIPC/MDRI-Initiative unter <https://erlassjahr.de/themen/entschuldungsinitiativen-hipcmdri/>.

4. Schuldenerlass als Krisenreaktion: der Ansatz von *Jubilee Caribbean*

Länder, die schwere Katastrophen durchleben, können zumeist auf kurzzeitige Hilfe von reicheren Staaten oder unmittelbaren Nachbarländern bauen. Überdies wurde nach der katastrophalen Hurrikan-Saison 2017 in der Karibik über eine Reihe präventiver Maßnahmen nachgedacht, welche den Fluss finanzieller Hilfe im Katastrophenfall zügiger und reibungsloser gestalten sollen:

- Private oder halböffentliche Versicherungen (siehe Kap. 5)
- Rettungskredite aus multilateralen Quellen
- „Katastrophenanleihen“
- Aufbau von Währungsreserven.

In der Fachinformation Nr. 59 zum Thema Entschuldung als Krisenreaktion in der Karibik⁹ haben wir die Funktionsweise und das Potenzial der verschiedenen vorgeschlagenen oder bereits angewandten Instrumente zusammengestellt. Es zeigt sich, dass unterschiedliche Instrumente sich als unterschiedlich nützlich erweisen können.

Gemeinsam ist diesen Instrumenten die Fokussierung auf die unmittelbaren Finanzierungsbedürfnisse des betroffenen Landes. Keine Antwort geben sie indes auf den „Fallen“-Charakter der Kombination aus ökologischer Verwundbarkeit und anhaltend hohen Schuldenständen. Gemeint ist damit, dass der auch bei großzügiger externer Unterstützung unvermeidbare Zwang zur externen Kreditaufnahme im Ergebnis dazu führen kann, dass permanent hohe Schuldendienstverpflichtungen in der Zukunft die Finanzierung nachhaltigen Wachstums nicht mehr zulassen. Schließlich ist die heimische Sparfähigkeit in einer Katastrophe ebenso beschädigt worden wie die betroffene Infrastruktur.

Um auf dieses Dilemma eine Antwort zu geben, schlägt *Jubilee Caribbean* deshalb die Schaffung einer permanenten Entschuldungsinitiative für hochverschuldete karibische Inselstaaten vor. Diese würde (nur) im Katastrophenfall die existierende Verschuldung, d.h. den bereits in den öffentlichen Haushalten eingeplanten Schuldendienst, in ein Instrument der Not- und Wiederaufbauhilfe 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 der von den internationalen Finanzinstitutionen angeregten speziellen Devisen-Reserven für den Notfall übernehmen. Diese Umwidmung des laufenden Schuldendienstes würde gleichzeitig dämpfend auf die unvermeidliche Neuverschuldung wirken.

In der praktischen Umsetzung würde eine solche Option zwei Schritte umfassen:

- ein **Moratorium**, welches den gesamten budgetierten Schuldendienst an alle Gläubiger kurzfristig für die Finanzierung von Nothilfemaßnahmen zur Verfügung stellen würde¹⁰, und
- ein **Umschuldungsverfahren**, welches eine Umschuldung des gesamten Auslandsschuldenstands des betroffenen Landes in dem Ausmaß ermöglichen würde, welches notwendig ist, um die Schulden so weit zu reduzieren, dass das Land unter Beachtung seiner Vulnerabilität mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht kurzfristig in eine Überschuldungssituation zurückfällt.

⁹ erlassjahr.de (2018): „Vor dem nächsten Sturm. Entschuldung als Krisenreaktion in der Karibik“, Fachinformation 59, <https://erlassjahr.de/produkt/fachinformation-59-vor-dem-naechsten-sturm-entschuldung-als-krisenreaktion-in-der-karibik/>. Teile des folgenden Textes sind dieser Fachinformation in leicht veränderter Form entnommen.

¹⁰ 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.

Ablauf

Ein solcher zweistufiger Prozess 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 Grundlage der vorliegenden Informationen und gewährt das Moratorium in einer Zeitspanne von zwei bis maximal sieben Tagen. Für diese Gewährung gibt es kein anderes Kriterium als die Höhe der entstandenen Schäden im Vergleich zu einer vorab definierten kritischen Schwelle. Die Entscheidung wäre ein einfaches „ja“ oder „nein“ ohne Einfluss darauf, ob es eine spätere Umschuldung geben wird und wie umfangreich diese sein muss.
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 Erzwungung des Schuldendienstes können nicht beschritten werden.
4. Innerhalb der gewährten Zahlungseinstellungs-Frist wird ein Gläubigerkomitee unter Beteiligung aller privaten und öffentlichen 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.

Offensichtlich setzen die einzelnen Schritte zwei unterschiedliche Typen von internationalen Organisationen voraus: Für die unter (1) bis (3) zu fällenden Entscheidungen bedarf es technischer Expertise zur Sammlung von Informationen und zur Erstellung eines Fazits. In der karibischen Hurrikan-Saison 2017 hat die Weltbank diese Bewertung schnell und kompetent geleistet. Sie wäre für diese Aufgabe zumindest eine Option – wenngleich natürlich nicht die einzige.

Die Schritte (4) und (5), also die Bewertung der mittelfristigen Schuldentragfähigkeit und die Leitung der Verhandlungen zwischen dem Schuldner einerseits und der Gesamtheit ihrer Gläubiger andererseits, können naturgemäß nicht in der Verantwortung einer Institution liegen, die selbst Gläubiger ist.

Aus den Diskussionen um die effizientere Gestaltung von Umschuldungsprozessen der vergangenen Jahre haben sich zwei Optionen dafür ergeben, wer diese Rolle übernehmen könnte:

- Ein ad-hoc-Mediator bzw. ein Mediator*innen-Team, welches von einer der beiden Seiten vorgeschlagen und der jeweils anderen akzeptiert wird. Dies wäre eine Option für einen weitestgehend unabhängigen Prozess, für den weder institutionelle Vorgaben, noch Präzedenzfälle, noch vorgegebene Verfahrensabläufe verbindlich wären. Ein solches Höchstmaß an Flexibilität hätte Vor- und Nachteile.
- Letzteres gilt auch für die Alternative, nämlich die Einschaltung einer zu diesem Zweck geschaffenen spezialisierten Institution.

Diese Analyse könnte die Aufgabe einer *Debt Workout Institution* sein, wie die Konferenz für Handel und Entwicklung der Vereinten Nationen (UNCTAD) sie beschreibt und welche generell als Organisatorin und Unterstützerin eines Umschuldungsprozesses fungiert.¹¹ 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 kommen. Insbesondere in einer Situation wie der hier diskutierten, könnte es sich dabei durchaus um eine regionale Institution handeln – vorausgesetzt, dass die außerhalb der Region beheimateten Gläubiger dieser das notwendige Vertrauen entgegenbringen.

¹¹ UNCTAD (2015): "Sovereign Debt Workouts: Going Forward. Roadmap and Guide"; section III.2.2, https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/gdsddf2015misc1_en.pdf. Für weitere Optionen siehe Kaiser, J. (2013): „Resolving Sovereign Debt Crises“, FES Studie, S.17ff., https://erlassjahr.de/wordpress/wp-content/uploads/2016/03/FES-Resolving_Sovereign_Debt_Crises.pdf

Der Vorschlag von *Jubilee Caribbean* setzt jedoch einiges an organisatorischer Infrastruktur voraus. Ließe sich ein vergleichbarer Schutz betroffener Länder womöglich einfacher und mit niedrighschwelligeren als internationalen Vereinbarungen erreichen?

5. Versicherungen – eine Alternative zum Schuldenerlass?

Die deutsche Bundesregierung hat sich in ihrem Umgang mit Schäden und Verlusten bislang auf eine Schiene der Unterstützung betroffener Länder festgelegt, nämlich die Propagierung von Versicherungslösungen in Kooperation zwischen der privaten Versicherungswirtschaft und öffentlichen Ko-Financiers.

Dazu gehört die Unterstützung der *InsuResilience*-Initiative¹², welche darauf abzielt, existierende, in den letzten Jahren aufgebaute regionale Versicherungsangebote für Personen, Unternehmen und teilweise auch Staaten gegen die Folgen des Klimawandels zu schaffen. Als sehr pragmatische Schritte zur Unterstützung im Einzelfall finden solche Versicherungslösungen bis in die Szene kritischer Nichtregierungsorganisationen hinein Unterstützung.

InsuResilience ist eine 2017 auf deutsche Initiative im Rahmen der G20 gegründete Initiative zur Ausweitung des Versicherungsschutzes von klimagefährdeten Personen und Unternehmen. Staaten sind in diesem Modell nicht selbst Begünstigte von Versicherungsleistungen, sondern allenfalls Übermittler der Leistungen, die Geschädigte gegebenenfalls in Anspruch nehmen können. Die Hauptfinanzierung kommt aus Deutschland und Großbritannien. Mitglieder sind Staaten, Versicherungsunternehmen, multilaterale Institutionen wie die großen Entwicklungsbanken und UN-Institutionen, Zivilgesellschaftliche Organisationen, darunter in Deutschland Germanwatch sowie Durchführungsorganisationen der Entwicklungszusammenarbeit (EZ), aus Deutschland die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) und die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW).

Ausgezahlt wurden von den regionalen Versicherungen PCRAFI, ARC und CCRIF¹³ bis Ende 2018 insgesamt 67,8 Millionen US-Dollar. Das InsuResilience-Netzwerk versteht sich hauptsächlich als Informations- und Austauschplattform.

Was ist kritisch daran?

Einwände gegen privatwirtschaftliche oder *Public Private Partnership* (PPP)-Versicherungslösungen gründen auf folgenden Überlegungen:

- Es widerspricht grundsätzlichem Gerechtigkeitsempfinden, dass diejenigen, die Opfer des Klimawandels werden, zu dem sie selbst praktisch nichts beigetragen haben, sich nun (unter anderem) bei dessen Verursachern Versicherungen gegen die Folgen des Klimawandels kaufen sollen.
- Versicherungslösungen sind nicht leistungsfähig genug, gesamtwirtschaftliche (statt nur individuelle) Risiken abzudecken, wenn die Tendenz dahin geht, dass Versicherungsereignisse immer wahrscheinlicher werden.
- Die bisherigen Erfahrungen der Absicherung öffentlicher Risiken durch existierende Versicherungsvereinbarungen zeigen ein beträchtliches Missverhältnis zwischen Aufwand und Ertrag.

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 wirtschaftlichem 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

¹² Mehr Informationen zu dieser Initiative unter <https://www.insuresilience.org>.

¹³ Mehr Informationen: Pacific Catastrophe Risk and Financing Initiative (PCRAFI, <http://pcrafi.spc.int/>), African Risk Capacity (ARC, <https://www.africanriskcapacity.org/>) und Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility (CCRIF, <https://www.ccrif.org/>).

durch den Klimawandel bedingte Zunahme der Häufigkeit von Katastrophen seriöse Kalkulationen zu einem wenig attraktiven Angebot zwingt.

Avinash Persaud, Wirtschaftsberater der Regierung von Barbados, kommentierte eine rein-marktwirtschaftliche Lösung:

“Climate change cannot be addressed by private insurance. Insurance works best, when risk is uncorrelated, diversified and random and you can spread the risk over time and across disasters. But what does climate change tell us? That disasters are of increasing intensity and of rising correlation.”¹⁴

Als Reaktion auf die Schwierigkeiten rein privatwirtschaftlicher Lösungen hat die Weltbank mit Unterstützung einiger Geberländer die *Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility* (CCRIF) geschaffen, einen der regionalen Versicherungsanbieter, welche im Rahmen von *InsuResilience* auch von Deutschland gefördert werden. Als öffentlich subventionierte Versicherung war die CCRIF 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 Millionen US-Dollar
Anguilla	6,5 Millionen US-Dollar
St. Kitts und Nevis	2,8 Millionen US-Dollar
Dominica	19,3 Millionen US-Dollar.

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 Hilfe Potenzial 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.¹⁵ Ein gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis sieht für die Versicherungsnehmer anders aus.

Die sehr begrenzte Reichweite der CCRIF in der Karibik illustriert das Problem der sehr geringen Reichweite von Versicherungslösungen in ärmeren Ländern generell: Von über 10 Milliarden US-Dollar Schäden durch den Zyklon Hayan auf den Philippinen waren nur 300-700 Millionen US-Dollar versichert.

Die internationale humanitäre Hilfsorganisation *Action Aid* hatte bei der (kritischen) Diskussion von (Rück-)Versicherungslösungen vorgeschlagen, wenn überhaupt, dann Versicherungen keinesfalls regional, sondern global gepoolt oder zumindest über zwei unterschiedlich bedrohte Regionen hinweg anzubieten. Also etwa die ARC der Afrikanischen Union mit der karibischen CCRIF zusammenzulegen.

Es bleibt indes das strukturelle Problem, dass Versicherung den Export von Kapital aus kapitalschwachen Ländern in sichere – oder zumindest unkorelliert bedrohte – Regionen erfordert.

Staatlich ko-finanzierte Versicherungslösungen können für die beteiligten Versicherungsunternehmen eher eine interessante Option sein als für die zu versichernden Länder. Trotzdem haben sie auch für letztere den Vorteil, mit bereits existierenden Instrumenten und eingespielten Verfahren zumindest eine Teilantwort auf die Frage nach der Bewältigung von Schäden und Verlusten zu geben. Den Dimensionen und praktischen Erfordernissen von Katastrophen wird die von *Jubilee Caribbean* entwickelte Entschuldungsoption eher gerecht. Für diese ambitioniertere Option muss indes kritisch gefragt werden, ob sie – vor allem im aktuellen politischen Umfeld – überhaupt eine Realisierungschance hat.

¹⁴ Zitiert aus Jubilee Debt campaign (2018): “Don't owe, shouldn't pay. The Impact of Climate Change on Debt in Vulnerable Countries”, S. 12, https://jubileedebt.org.uk/wp/wp-content/uploads/2018/10/Dont-owe-shouldnt-pay_10.18.pdf.

¹⁵ Jubilee Debt Campaign (noch nicht veröffentlicht): „The CCRIF-SPC“.

6. Technische und politische Umsetzbarkeit von Entschuldungsprozessen als Reaktion auf Klimakatastrophen

Eine Reihe von Einwänden gegen den in Kapitel 4 beschriebenen konkreten Vorschlag von *Jubilee Caribbean* oder die Idee von Entschuldung zur Bewältigung von *Loss and Damage* sind bereits erhoben worden. In der Auseinandersetzung mit ihnen zeigt sich jedoch, dass die meisten Elemente schon in der einen oder anderen Weise Teil von Umschuldungen gewesen sind:

- **Hurrikans waren auch in der Vergangenheit schon der Grund für (angebotene) Umschuldungen.** Private wie auch öffentliche Gläubiger haben in der jüngeren Vergangenheit bereits „Hurrikan-Klauseln“ in ihre Umschuldungsvereinbarungen mit einzelnen Schuldern 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. Beide Klauseln sehen Moratorien und weitere Umschuldungen für den Fall erneuter Wirbelsturmkatastrophen vor.¹⁶
- **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 z.B. Bruttoinlandsprodukt-indexierte Anleihen noch einen sehr kleinen Marktanteil aufweisen, 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 letzteren Falle sogar gegen spürbare Bedenken auf Seiten des Schuldners. Die von der indonesischen Regierung befürchteten Einschränkungen beim Zugang zum Kapitalmarkt traten danach im Übrigen nicht ein.
- **Einen Umschuldungsprozess verfahrensmäßig und in seinen Parametern zu definieren, ist auch für die Gläubiger günstiger als ein unregelmäßiger Zahlungsausfall mit problematischen Klagewellen um die wenigen verbliebenen Mittel eines hurrikanzerstörten Landes.** Dieser Logik folgten bereits die frühen Entschuldungsregeln („Terms“) des Pariser Clubs, die vor Einsetzen der HIPC-Initiative regelten, in welchem Umfang und auf welcher Grundlage kritisch verschuldete Staaten welche Schuldenerleichterungen erwarten konnten. Natürlich sind Forderungsverzichte für Gläubiger schmerzhaft, aber bilanztechnisch allemal besser als Teile des eigenen Portfolios bezüglich ihrer Werthaltigkeit in Frage stellen zu müssen.
- **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 besonders schwierigen Situationen auf ein tragfähiges Maß zu reduzieren. Auch, wenn die HIPC- und die anschließende MDRI-Initiative 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. In unserem 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 erfordern würde.
- **Rechtssicherheit kann es 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 häufig solche Mehrheitsentscheidungen auch von denen respektiert, die selbst nicht

¹⁶ 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.

mit verhandelt haben. Ein Instrument im Zusammenhang mit der HIPC-Initiative war dafür zum Beispiel ein Rechtshilfefonds („*Legal Support Facility*“), den IWF, Weltbank und Afrikanische Entwicklungsbank eingerichtet haben, um afrikanische HIPC-Staaten 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.

7. Fazit

Ein umfassender Ansatz der Entschuldung als Reaktion auf klimawandelbedingte Naturkatastrophen wäre nicht nur notwendig, sondern sowohl politisch als auch technisch umsetzbar – vorausgesetzt, die Hauptgläubiger und Hauptverursacher des Klimawandels erkennen die Vorteile eines solchen Vorgehens und stehen gleichzeitig zu ihrer Verantwortung. Diese immer wieder aufzuzeigen und einzufordern, bleibt eine der Hauptaufgaben für zivilgesellschaftliche Bündnisse wie erlassjahr.de und *Jubilee Caribbean*. Auch und gerade in Zeiten, in denen die eine Krise die andere zu verdecken scheint.