

erlassjahr.de - Fachinfo Nr. 26

Schulden-Restrukturierung in der Eurozone und global: Ein Vergleich der Vorschläge

Mit den drohenden Staatspleiten von Griechenland und Irland ist die Überschuldung von Staaten erstmals seit dem Ende des 2. Weltkriegs wieder zu einem brennenden Thema in Europa geworden. Zwar hat es seit dem Ausbruch der modernen Staatsschuldenkrise 1982 irgendwo auf dem Globus stets zahlungsunfähige Staaten gegeben, aber aus europäischer Sicht waren das exotische Ausnahmesituationen, die im Zweifelsfall vor allem auf schlechte Regierungsführung in den betroffenen Schuldnerstaaten zurückzuführen waren. Entsprechend wurden sie auch eher als Probleme von Entwicklungspolitik und –finanzierung behandelt, denn als ein Strukturproblem des globalen Kapitalismus. Diese Tatsache ist mit der Rückkehr der staatlichen Zahlungsunfähigkeit auf den alten Kontinent mehr als deutlich geworden.

Obwohl die erste Antwort der Eurozonen-Mitglieder auf die Bedrohung der Stabilität der Zone und ihrer Währung noch in einem gigantischen Bail-Out von Griechenland (und seinen Gläubiger-Banken) bestanden hatte, entstanden seither Vorschläge für Alternativen zu einer permanenten Re-Finanzierung des Schuldendienstes aus öffentlichen Mitteln. Im Kern laufen sie darauf hinaus, den Investoren – so wie bei einer Privat- oder Firmen-Insolvenz auch – Abschreibungen auf ihre Forderungen an den insolventen Staat zuzumuten.

Zwei Vorschläge haben die Diskussion bislang bestimmt. Sie werden in der folgenden Tabelle synoptisch dem von erlassjahr.de für die Überwindung der Verschuldung von Dritte-Welt-Staaten vorgelegten Vorschlag eines Fairen und Transparenten Schiedsverfahrens (FTAP) gegenübergestellt:

- Die deutsche Bundesregierung hat zunächst informell, dann in ministeriell abgestimmten Papieren ihre Vorstellungen formuliert. Dabei gab es zwischen verschiedenen Versionen erhebliche konzeptionelle Unterschiede. Die folgende Darstellung bezieht sich auf die letzte uns bekannte Version des Vorschlags "Ein permanenter Krisenbewältigungsmechanismus für die Eurozone". Arbeitspapier des BMF vom 11.11.2010.
- Der europäische Think Tank *Bruegel* in Brüssel hat ein gemeinsames Papier mehrerer hochrangiger Autoren vorgelegt: "A European Mechanism for Sovereign Debt Crisis Resolution. A Proposal". (ECRM).

Der diesem gegenübergestellte Vorschlag eines Fairen und Transparenten Schiedsverfahrens (FTAP) liegt in verschiedenen Ausformulierungen vor. Wir beziehen uns hier auf die Version in

- Kaiser, J.: "Resolving Sovereign debt Crises. Towards a Fair and Transparent International Insolvency Framework". FES - Dialogue on Globalization, September 2010.

Die drei Vorschläge sind unterschiedlich detailliert ausgearbeitet, der FTAP-Vorschlag als ältester naturgemäß auch am weitesten. Der BMF-Vorschlag ist gerade bei der letzten Phase, die das eigentliche Insolvenzverfahren als allerletzte Option beschreibt, noch sehr vage. Alle drei verstehen sich allerdings als "Work in Progress". Bei keinem von ihnen ist die 1:1 Umsetzung auf der Grundlage eines vorliegenden Vorschlags zwingend.

	Bundesregierung: "Permanenter Krisenbewältigungsmechanismus für die Eurozone"	Bruegel: ECRM	erlassjahr.de: Faires und Transparentes Schiedsverfahren (FTAP)
Welche Schulden werden einbezogen?	Staatsanleihen, die ab 2011 mit einer standardisierten <i>Collective Action Clause</i> (CAC) ausgegeben wurden.	Nur nach der Ergänzung der EU-Verträge emittierte neue Anleihen. Wobei "Fairness und Effizienz verlangen, dass alle Forderungen aller Gläubiger einer Umstrukturierung unterworfen werden." (S.25)	Alle Verbindlichkeiten des Staates gegenüber allen Gläubigern
Welche Schuldner können ein Verfahren in Anspruch nehmen?	Mitglieder der Eurozone	Mitglieder der Eurozone; Mechanismus sollte aber die Diskussion um einen globalen Mechanismus fördern (S.29)	Alle Staaten
Welche Gläubiger sind betroffen?	Nur Privatgläubiger, die neue Anleihen gezeichnet haben	Nur Privatgläubiger, die neue Anleihen gezeichnet haben, wobei "Fairness und Effizienz verlangen, dass alle Forderungen aller Gläubiger einer Umstrukturierung unterworfen werden." (S.25)	Alle Gläubiger des betroffenen Schuldner-Staates
Wer fällt Entscheidungen?	Phase 1: neutraler Verhandlungsführer verständigt sich mit Mitgliedern der Eurozone; Phase 2: Verhandlungsführer berät mit Gläubigern über Umschuldungsplan Phase 3: Londoner und Pariser Club und andere Gläubiger im Rahmen traditioneller Verfahren.	Eine neutrale Instanz im Kontext der europäischen Strukturen. "Gewaltenteilung" in eine rechtliche Instanz (Vorschlag: Europäischer Gerichtshof), eine wirtschaftliche Instanz (Vorschlag: Europäische Kommission, evtl. zusammen mit EZB), und eine Finanzierungsinstanz (Vorschlag: ein fortgeführter EFSF).	Ein neutrales, von Gläubiger- und Schuldnerseite zu gleichen Teilen zusammengesetztes Schiedsgericht auf der Grundlage eines vom Schuldner vorgeschlagenen Zahlungsplans.

		Notwendig ist die Zustimmung einer ausreichenden Mehrheit der Anleihegläubiger zum Vorschlag des Schuldners.	
Nach welchen Kriterien werden Schulden restrukturiert?	Restrukturierung muss ausreichend sein, um die Kapitalmarktfähigkeit wiederherzustellen.	"vernünftige Einschätzung der unter Berücksichtigung von innergesellschaftlicher und Generationen-Gerechtigkeit erzielbaren Primärüberschüsse." (S. 23)	Sicherstellung eines "Existenzminimums für Staaten", evtl. unter Berücksichtigung zur Finanzierung der MDGs. Überprüfung der Legitimität von Gläubigeransprüchen bei begründeten Zweifeln.
Rechtsgrundlage	Veränderter Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) – Lissabon-Vertrag	"Statuarischer Ansatz", d.h. Erweiterung des Lissabon-Vertrags.	ad-hoc Verfahren ohne explizite Rechtsgrundlage, ähnlich dem Pariser Club; angestrebt ist die Institutionalisierung z.B. auf der Grundlage der <i>New York Convention on the Recognition of Foreign Arbitral Awards</i> oder unter dem Dach des <i>Permanent Court of Arbitration</i>
Beteiligung & Transparenz	nicht vorgesehen	nicht vorgesehen	Recht aller Betroffenen, vom Schiedsgericht angehört zu werden, analog zum Kap.9 des US-Insolvenzrechts.
Wer löst das Verfahren aus?	Schuldnerstaat mit nachfolgender Zustimmung der Mitglieder der Eurozone	Schuldnerstaat mit nachfolgender Zustimmung der "juristischen Instanz"	Schuldnerstaat
Voraussetzungen für die Eröffnung des Verfahrens	<ul style="list-style-type: none"> • Bestätigung, dass Schuldner vom Kapitalmarkt abgeschnitten ist • Gefährdung der Eurozone als Ganzer 	Bestätigung der Zahlungsunfähigkeit durch die "rechtliche" und die "wirtschaftliche Instanz" (s.o.)	Schuldnerstaat hält seine Schulden für nicht tragbar oder hat begründete Zweifel an der Legitimität einzelner gegen ihn erhobener Forderungen.

	<ul style="list-style-type: none"> • Einbeziehung des Privatsektors 		
Unmittelbarer Gläubigerschutz	nein	Umfassende Zahlungseinstellung für die Dauer des Verfahrens	Umfassende Zahlungseinstellung für die Dauer des Verfahrens

Wie schon an anderer Stelle dargelegt¹, ist der deutsche Vorschlag im Moment der am wenigsten nützliche. Der Bruegel-Vorschlag weist mit seiner starken Betonung einer neutralen Entscheidungsfindung in die richtige Richtung, ist aber widersprüchlich im Blick auf die für eine faire Lastenverteilung unverzichtbare Einbeziehung aller Gläubiger und aller Schulden in das Verfahren.

Der Ball liegt nun bei der Europäischen Kommission, welche zur Diskussion im Europäischen Rat, bzw. der Finanzminister-Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz von Herman van Rompuy einen Vorschlag vorlegen muss, und zwar schon bis Mitte Dezember. Darüber hinaus ist mit den Autor/innen der Bruegel-Studie zu hoffen, dass die französische G20-Präsidentschaft zwischen der europäischen und der globalen Diskussion keine Brandmauer einzieht. Vielmehr gibt es keinen logischen Grund, warum die Elemente von unparteiischer Entscheidungsfindung, die Bruegel in die europäische Diskussion gebracht hat, nicht auch Ausgangspunkt für eine globale Reforminitiative im Kreis der G20 sein sollten. Wie das konkret aussehen kann, machte der FTAP-Vorschlag schon lange vor dem Ausbruch der europäischen Staatsschuldenkrise deutlich.

Jürgen Kaiser, erlassjahr.de, 23.11.2010

¹ http://www.erlassjahr.de/dev2/cms/front_content.php?idcat=1&idart=613