



# Das „Sovereign Debt Restructuring Liaison Office“

**Ein greifbares Ergebnis des UN-Prozesses für ein Staateninsolvenzverfahren**

Fachinformation Nr. 48:

**Das „Sovereign Debt Restructuring Liaison Office“ –  
Ein greifbares Ergebnis des UN-Prozesses für ein Staateninsolvenzverfahren**

Veröffentlichung: 13.02.2015

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](mailto:buero@erlassjahr.de)

Website: [www.erlassjahr.de](http://www.erlassjahr.de)

Autor: Jürgen Kaiser

E-Mail: [j.kaiser@erlassjahr.de](mailto:j.kaiser@erlassjahr.de)

## **Das „Sovereign Debt Restructuring Liaison Office“ – Ein greifbares Ergebnis des UN-Prozesses für ein Staateninsolvenzverfahren**

Wie und in welchem Format über Staatsschuldenprobleme zu verhandeln sei, ist schon ein Thema, seit 1982 die sogenannte „Schuldenkrise der Dritten Welt“ ausgebrochen ist. Mehr als berechtigt ist die bis heute zu stellende Frage, ob die Internationale Gemeinschaft über die Mechanismen und Verfahren verfügt, um für zahlungsunfähige Staaten eine schnelle und effiziente Lösung zu finden. Die Resolution der UNO-Vollversammlung vom 9. September 2014 bietet nun eine neuerliche Chance, etwas zu erreichen, wofür Nichtregierungsorganisationen, führende Köpfe der Wissenschaft und einige Regierungen seit den 1980er Jahren eingetreten sind. Der in der Resolution angestrebte „Rechtsrahmen“ stellt insofern einen großen Fortschritt dar, als er die Verantwortung für eine Verfahrensreform ausdrücklich nicht dem Internationalen Währungsfonds (IWF) oder anderen von den Gläubigern dominierten Foren wie dem Pariser Club zuweist. Statt dessen betont die Resolution die Entschlossenheit der Schuldnerländer im Süden des Globus, endlich Alternativen zu den Standardverfahren zu entwickeln, die bislang in allen Fällen von den Gläubigern definiert worden sind.

In diesem Fachinfo soll nicht erneut auf die Gestaltung eines alternativen Verfahrens eingegangen werden<sup>1</sup> und auch nicht auf die Formulierung des angestrebten Rechtsrahmens im engeren Sinne. Vielmehr thematisiert es die mögliche Umsetzung eines Beschlusses und die Institutionalisierung eines neuen Schuldenregimes wie die Resolution es anstrebt. Ich möchte dazu einen konkreten Vorschlag machen, der über die Form eines Rechtsrahmens hinausgeht.

### **Ziel**

Ohne also den Inhalt eines Rechtsrahmens genauer zu beschreiben sollen nur drei grundsätzliche Prinzipien genannt werden, welche erfüllt sein müssen, damit ein neues Regime tatsächlich einen Fortschritt gegenüber den existierenden Herangehensweisen darstellt:

- Die Schulden eines Staates müssen in einem einzigen, alle Verbindlichkeiten des Schuldners einschließenden Verfahren verhandelt werden; keine Schuldenkategorie darf außen vor gelassen werden.
- Am Ende des Verfahrens muss eine Entscheidung – oder zumindest Empfehlung – von unparteiischer Seite für eine Lösung stehen, und
- diese Lösung muss sich auf eine unabhängige Beurteilung der wirtschaftlichen Situation des Schuldners stützen.

### **Ein historisches Vorbild**

Die Geschichte kennt nicht viele Schuldenverhandlungen, welche diesen drei Kriterien entsprochen hätten. Eines der wenigen ist Indonesien im Jahr 1969.<sup>2</sup>

In jenem Jahr war Indonesien ein Niedrigeinkommensland nach der Klassifizierung der Weltbank. Das Pro-Kopf-Einkommen lag bei 109 US-Dollar; die Schulden des Staates im Ausland betragen 2,1 Milliarden US-Dollar. Im Verhältnis zur gesamten Wirtschaftsleistung war das nicht mal besorgniserregend viel: etwa 23 Prozent. Problematisch war das Verhältnis zwischen den Schulden und den Hartwährungseinnahmen, also der Schuldenstand im Verhältnis zu den jährlichen Exporteinnahmen. Dieses lag mit 200 Prozent

---

<sup>1</sup> Kaiser, J. (2013): „Resolving sovereign debt crises“, FES; einführend und in deutscher Sprache: [erlassjahr.de](http://erlassjahr.de) (2014): „Was Sie schon immer über Schuldenkrisen wissen wollten ...“, Düsseldorf; Kapitel 8.

<sup>2</sup> Eine kurze Zusammenfassung des Falles enthält Kaiser, J. (2013): „Resolving sovereign debt crises“, FES; S. 26-27; ausführlicher: Hoffert, A. (2001): „The 1970 Indonesian Debt Accord“, Fakultät für Wirtschaftswissenschaften der Ruhr Universität Bochum, Discussion Paper No. 05-01.

gut ein Drittel höher als der oberste Grenzwert der späteren HIPC-Initiative für die ärmsten Länder. Daraus speiste sich die weitgehend geteilte Ansicht aller Beteiligten, dass Indonesiens Schulden untragbar waren. Indonesiens größter Schuldner war allerdings die Sowjetunion, was eine Folge von deren starker Unterstützung der vormaligen Regierung unter Präsident Soekarno, einem der Wortführer der damaligen Bewegung der nichtpaktgebundenen Staaten, war.

Vier Jahre zuvor waren die Indonesier/innen Opfer eines blutigen Machtwechsels geworden, bei dem rund eine halbe Million tatsächliche oder vermeintliche Kommunisten vom Militär getötet worden waren. Die Aussichten für eine einvernehmliche Lösung mit allen östlichen und westlichen Gläubigern waren folglich düster. Sowohl die Sowjetunion und ihre Verbündeten als auch der Pariser Club der westlichen Gläubiger (deren größter allerdings Japan war) warteten zunächst darauf, dass die jeweils andere Seite Zugeständnisse machte. Schließlich verständigte man sich darauf, einen Vermittler zu berufen, um die Lage des Landes nicht weiter zuzuspitzen. Der Pariser Club schlug zunächst den frisch gekürten Weltbankpräsidenten Robert McNamara vor, fand dafür aber keine Zustimmung. Schließlich einigte man sich auf den Direktor der Deutschen Bank, Hermann-Josef Abs – allerdings nicht in dieser Eigenschaft, sondern als Mitglied im Aufsichtsrat der Kreditanstalt für Wiederaufbau<sup>3</sup>. Die öffentliche KfW übernahm auch die Koste für seine Mission.

Nach einer Serie von bilateralen Gesprächen in allen beteiligten Hauptstädten unterbreitete Abs einen Vorschlag, der auf die komplette Rückzahlung des geliehenen Kapitals und die vollständige Streichung aller Zinsen hinauslief. In Barwerten entsprach das etwa der Streichung der Hälfte aller indonesischen Zahlungsverpflichtungen. Mit einer kleinen (für die Gläubiger) gesichtswahrenden Modifikation, dass nämlich doch ein bescheidener Zinssatz von 0,5 Prozent auf alle ausstehenden Forderungen zu zahlen sei, wurde Abs' Vorschlag schließlich in eine bindende Vereinbarung umgesetzt.

Sie war eine vergleichsweise zügige Lösung eines komplexen Problems. Indonesien hatte danach keine Schuldenprobleme mehr bis es 1998 zur Ostasienkrise kam.

### **Was wäre heute daraus zu lernen?**

War Indonesien 1969 eine historisch einmalige Konstellation, die sich jeder Übertragung auf heutige Staatsschulden entzieht? Oder lassen sich seine Schlüsselemente in einen rechtlichen und institutionellen Rahmen für Staatsinsolvenzen im 21. Jahrhundert übertragen? Wie ein Vertreter der deutschen Bundesregierung es 2014 ausdrückte: „Könnte man den Abs nicht institutionalisieren?“ An wen könnten kritisch verschuldete Staaten sich wenden, um eine faire und effiziente Umschuldung zu erreichen – solange es dafür eben noch keinen bindenden Rechtsrahmen gibt?

Gänzliche ohne irgendeinen Bezug zu dieser besonderen historischen Episode in der globalen Schuldengeschichte verstehen einige der jüngeren Vorschläge für ein geordnetes Verfahren Informalität eher als eine Chance denn als eine Schwäche. Prominentes Beispiel dafür ist das von Richard Gitlin und Brett House vorgeschlagene *Sovereign Debt Forum*.<sup>4</sup> Durchaus detailliert wird das SDF als eine informelle, ad-hoc einzuberufende Institution beschrieben, welche zuallererst dazu dient, einen zielgerichteten Dialog zwischen dem Schuldner und seinen Gläubigern anzustoßen und zu fördern. Über irgendwelche formalen Entscheidungskompetenzen verfügt es ausdrücklich nicht.

---

<sup>3</sup> Da die KfW selbst formal Inhaberin der deutschen Entwicklungshilfekredite an Indonesien war, war Abs nicht im engeren Sinne neutral. Allerdings agierte er mit großer, auch vertraglich abgesicherter Unabhängigkeit während des gesamten Verfahrens. Das zeigte sich nicht zuletzt, als er die von ihm favorisierte Lösung gegen den starken Widerstand unter anderem der Bundesregierung durchsetzte.

<sup>4</sup> Gitlin, R. und B. House (2014): „A Blueprint for a Sovereign Debt Forum“, CIGI.

Hier sollen die vielen nützlichen Details, die der SDF-Vorschlag enthält, nicht wiederholt werden. Vielmehr möchte ich ein zusätzliches Element der Institutionalisierung hinzufügen. Das aber soll zunächst noch mal aus einer anderen Perspektive begründet werden.

### **Die politische Dynamik erhalten**

Das besondere an der aktuellen Debatte in der UNO besteht darin, dass sie – anders als die Entwicklung der verschiedenen Entschuldungsoptionen des Pariser Clubs oder der gescheiterte SDRM-Vorschlag des IWF – eben in der UNO stattfindet. Während die genannten Entschuldungsmechanismen von den Gläubigern entwickelt wurden und deswegen erkennbar zuallererst deren Probleme lösten, haben in den Vereinten Nationen die Interessen der Schuldner mindestens so viel Gewicht wie die der Gläubiger. Genau deswegen haben die G77 die aktuelle Debatte in der UNO gegen das Insistieren der reichen Länder darauf, dass allein der IWF ein legitimes Forum für solche Prozesse sei, ja begonnen. Im Kontext der sich neu aufbauenden Schuldenkrise im Globalen Süden und der neuerlich hochkochenden Staatsschuldenkrise in Griechenland ist diese Verschiebung des Verhandlungsumfelds der größte bislang erreichte politische Fortschritt.

Gleichzeitig darf man die Augen nicht davor verschließen, dass die UNO als Institution deutlich weniger schlagkräftig, weil weniger gut ausgestattet und organisiert ist als der IWF. Als Folge der inneren Schwäche des UNO-Systems sind viele sehr gute Resolutionen der Vollversammlung oder der verschiedenen Komitees und Unterorganisationen gänzlich folgenlos geblieben. Angesichts des harten Widerstandes eines Kerns von Industrieländern scheint die größte Gefahr für den angestoßenen Prozess nun darin zu bestehen, dass es im September 2015 so etwas wie eine Verständigung auf einen „unbefristeten und ergebnisoffenen Konsultationsprozess zur Gestaltung eines fairen und transparenten Verfahrens zur Bewältigung von Staatsschuldenkrisen“ (oder so ähnlich) gibt. Die Folge wären jede Menge interessante Treffen und Strategiepapiere aus den Federn der üblichen Expert/innen. Und sonst nichts.

Hier stoßen nun die Notwendigkeit, unmittelbar bessere Optionen beim Umgang mit Staatsschuldenkrisen zu definieren, und die Notwendigkeit, den UNO-Prozess nicht ohne ein materielles und sichtbares Ergebnis zu Ende gehen zu lassen, aufeinander. Im Folgenden will ich kurz umreißen, wie ein solches sichtbares Ergebnis aussehen könnte.

### **Eine Institution**

Eine Institution könnte, analog zu dem Mandat, das H. J. Abs seinerzeit erteilt worden war, als zentrale Anlaufstelle für Staaten fungieren, die ihre Auslandsverbindlichkeiten fair und umfassend restrukturieren wollen. Gleichzeitig soll sie als Grundlage dafür dienen, dass der von den G77 angestoßene Prozess bei den Vereinten Nationen sichtbar und ergebnisorientiert fortgeführt wird.

### **Ihr Mandat...**

Anders als etwa das Gläubigerkartell des Pariser Clubs ginge es beim UNO-Prozess nicht um die Schaffung einer Monopolstruktur, an der den Schuldner kein Weg vorbeiführt. Vielmehr würde die zu schaffende Institution ein **Angebot** an den entlastungsbedürftigen Schuldner darstellen, der sich nicht länger auf die von den Gläubigern geschaffenen Verfahren und Institutionen einlassen möchte. Sie würde nicht als Anwalt des Schuldners im Hinblick auf ein möglichst günstiges Ergebnis der Verhandlungen fungieren, sondern als sein Unterstützer im Hinblick auf ein möglichst effizientes Verfahren. Schließlich ist der Schuldner die Schlüsselfigur in jedem Entschuldungsverfahren. Ihr Mandat umfasst deshalb (in dieser Reihenfolge) die folgenden Maßnahmen:

- Sie nimmt die Anmeldung eines Entlastungsbedarfs auf Seiten des Schuldners formell entgegen, autorisiert eine zeitliche begrenzte Zahlungseinstellung, um Spielraum für einen Verhandlungsprozess zu schaffen, und nimmt – falls die Parteien sich darauf verständigen – in diesem Zeitraum treuhänderisch Teilzahlungen entgegen.
- Sie organisiert erste Sondierungsgespräche zwischen dem Schuldner und seinen Gläubigern.
- Sie schlägt eine oder mehrere geeignete Institutionen für Erstellung einer Schuldentragfähigkeitsanalyse vor.
- Sie moderiert den Dialog zwischen Schuldner und Gläubigern und unterbreitet Vorschläge für eine Umschuldung.
- Sollten die vorgenannten einvernehmlichen Verfahren zu keinem Ergebnis führen, welches die Wiederaufnahme der Zahlungen durch den Schuldner ermöglicht, organisiert sie ein formales Schiedsverfahren auf der Basis der UNCITRAL-Richtlinien.

Die Institution braucht in Mandat und Funktionsweise nicht zur Gänze ausgestaltet zu sein, wenn die 69. Sitzungsperiode der UNO im September 2015 endet. Ihre Statuten, Regularien und Geschäftsordnungen können sich im Lauf der Jahre und im Zusammenhang mit konkreten Fällen weiter herausbilden. Sie wäre eine kleine, schlanke Struktur mit einer ausreichenden finanziellen und personellen Ausstattung.

### **...und ihre Organisation**

In der jüngeren Vergangenheit sind verschiedene Vorschläge für die Schaffung einer solchen katalytischen Institution vorgelegt worden, zum Beispiel unter dem Dach des Permanenten Schiedsgerichtshof (PCA) in Den Haag von Seiten der niederländischen Regierung; oder auch als Internationaler Schuldenschiedsgerichtshof auf der Grundlage des schottischen Insolvenzrechts durch die schottische Regionalregierung. Aus verschiedenen Gründen sind diese Vorschläge bislang nicht umgesetzt worden. Gleichwohl hätten diejenigen, die sie seinerzeit vorgeschlagen haben, zu der Debatte um eine heutige Institutionalisierung einiges beizutragen.

Um im Sinne des oben genannten Mandats funktionieren zu können, benötigt die Institution keine völkerrechtliche Grundlage, auch wenn deren Schaffung zu einem späteren Zeitpunkt sicherlich nützlich wäre. Dies sollte dann aber die formale Absicherung einer bereits geübten Praxis sein – und nicht umgekehrt die Voraussetzung dafür, dass eine Institution im Interesse effizienter und fairer Umschuldungen überhaupt tätig werden kann.

Nötig wäre allerdings ein zumindest informelles UNO-Mandat. Das könnte zum Beispiel in einer Resolution im September 2015 bestehen, in der die Schaffung einer Institution begrüßt wird und umschuldungsbedürftige Länder ermutigt werden, ihre Dienste in Anspruch zu nehmen. Selbst mit einem solchen Mandat wäre sie keinesfalls zwingend ein Teil des UN-Systems, auch wenn dies sicherlich eine Option wäre. Faire und zügige Umschuldungen sind ein globales öffentliches Gut, in dessen Interesse die Institution tätig wäre. Deswegen kann sie nicht als privater Dienstleister organisiert sein, wohl aber unter privatem Recht mit einer nicht gewinnorientierten Zielsetzung. Nützlich wäre ein mit international respektierten Persönlichkeiten besetztes Aufsichtsgremium.

Ihr eigener Personalbestand kann sehr klein sein (technische und politische Leitung, Sekretariatsfunktion), aber sie muss schnell Zugang zu möglichen Expert/innen, Mediator/innen und Schiedsrichter/innen haben.

Sie kann als „Verbindungsbüro für Staatsschuldenrestrukturierungen“ (*Sovereign Debt Restructuring Liaison Office*) firmieren.

## Durchsetzung von Entscheidungen

Weder durch ihre eigene Rechtspersönlichkeit noch durch ein „geliehenes“ Mandat (wie beim SDRM) wäre die Institution in der Lage Entscheidungen rechtsverbindlich durchzusetzen, welche in den von ihre koordinierten Verfahren getroffen werden. Darin würde sie sich allerdings nicht von existierenden Institutionen im internationalen Schuldenmanagement unterscheiden. Weder der Pariser Club noch der IWF noch irgendeine andere Institution kann derzeit Entscheidungen über die Zahlung oder Nicht-Zahlung von Schulden treffen, welche nicht mehr der Revision nationaler Gerichte unterliegen würden. Von daher ist der Einwand gegen informelle Verfahren, dass sie letztlich nur unverbindliche Empfehlungen abgeben könnten, nicht mehr als ein Ablenkungsmanöver derjenigen, die von den real existierenden informellen Verfahren profitieren.

Hier wird vorgeschlagen, die vermeintlich schwache informelle Struktur eher als Chance für pragmatische Regelungen im Sinne eines fairen Interessenausgleichs zu begreifen. Das bedeutet allerdings auch nicht, dass die Umsetzung getroffener Entscheidungen allein vom Wohlwollen der Beteiligten abhänge. Da, wo mit Hilfe des Verbindungsbüros Umstrukturierungen vereinbart würden, gäbe es drei Grundlagen für deren materielle Umsetzung im Konfliktfall gegen nicht kooperierende Gläubiger:

- Nationales Recht, insbesondere in denjenigen Rechtsräumen, in denen Schuldverträge mehrheitlich abgeschlossen wurden; relevant werden dort besondere Gesetze wie etwa diejenigen, die nationale Gerichte oder Zahlungssysteme gegen Angriffe von nicht kooperierenden Gläubigern auf dem Rechtsweg immunisieren.
- Die New Yorker Konvention über die Anerkennung ausländischer Schiedssprüche von 1958 und eventuelle weitere internationale Vereinbarungen, die die Anerkennung von Schiedsverfahren im Rahmen nationalen Rechts regeln.
- Die faktische Durchsetzung durch den Schuldner, der als nicht mehr werthaltig erkannte Forderungen einzelner Gläubiger schlicht nicht mehr bedient, und dabei auf die Unterstützung der Gläubigermehrheit und des Verbindungsbüros bauen kann.

## Zusätzliche Funktionen

Jenseits der direkten Dienstleistung für umschuldungsbedürftige Schuldner könnte das Verbindungsbüro im Laufe der Zeit weitere Funktionen im Interesse eines effizienten globalen Schuldenmanagements übernehmen:

- Es könnte eine Datenbank führen mit Handlungsempfehlungen und Standardverfahren
  - zur Bestimmung von Schuldentragfähigkeit
  - zur Gläubigerkoordination im Verfahren
- Es könnte eine Standard-Datensammlung mit Daten zur Schuldner- und Gläubigerposition einzelner Länder herausgeben. In früheren Jahren waren dies die *World Debt Tables* der Weltbank, die im Laufe der Zeit nicht nur umbenannt wurden – zunächst in *Global Development Finance* und dann in *International Debt Statistics* –, sondern auch immer mehr an Datenbestand und Verlässlichkeit eingebüßt haben.
- Es könnte dem organisierten Informationsaustausch zwischen den für Kreditaufnahme und -vergabe Verantwortlichen der UNO-Mitgliedsstaaten dienen.

## Brauchen wir es denn?

Wer vorschlägt, neue Institutionen zu schaffen, muss nicht nur begründen, warum die Bestehenden der gestellten Aufgabe nicht gerecht werden, sondern auch, warum überhaupt Handlungsbedarf besteht. Im Fall des Verbindungsbüros fällt beides zusammen.

Öffentliche Überschuldung ist kein Ding der Vergangenheit oder nur einiger weniger schwach regierter Staaten im fernen Süden. 15 von 75 Länder mit niedrigem Einkommen (LICs) oder mit einem Status als Kleine Inselentwicklungsstaaten (SIDS) bescheinigt der

IWF<sup>5</sup> derzeit ein „hohes“ Überschuldungsrisiko<sup>6</sup>. Das entspricht 20 Prozent. Von diesen sind sechs HIPC, die gerade erst von einer untragbar hohen Schuldenlast befreit worden sind. Weitere 29 Länder (38 Prozent) weisen ein „mittleres“ Risiko auf. Das bedeutet, dass sie unter dem vom IWF angenommenen Basis-Szenario die kritischen Schuldengrenzwerte nicht überschreiten werden – wohl aber bei mindestens einem der verschiedenen vom IWF durchgerechneten Schock-Szenarien. Dazu kommt natürlich die weiterhin ungelöste europäische Schuldenkrise mit andauernd hohen Indikatoren in Griechenland, Spanien und weiteren Ländern der südlichen Peripherie.

Auf keine dieser sich abzeichnenden neuen oder nicht ganz so neuen Schuldenkrisen hat die Internationale Gemeinschaft derzeit eine Antwort – etwa von der Art, wie sie die HIPC/MDRI-Initiativen auf die Schuldenkrisen der ärmsten Länder geboten hat.

Als Illustration: Der hoch verschuldete Kleine Inselentwicklungsstaat Grenada musste im April 2013 seine Zahlungen an die meisten ausländischen Gläubiger einstellen. Seither ist das Land zahlungsunfähig und eine umfassende Lösung zeichnet sich auch zu Beginn des Jahres 2015 nicht ab. Hätte die kleine Gewürzinsel unmittelbar nach der Zahlungseinstellung ein Verbindungsbüro um Unterstützung bitten können und von dort Hilfe bei den Verhandlungen mit allen Gläubigern sowie eine realistische Einschätzung des Entlastungsbedarfs erhalten können, dann spricht viel dafür, dass jemand wie H. J. Abs auf die Situation der Insel eine Antwort gehabt hätte.

---

<sup>6</sup> IWF (2014): „List of LIC DSAs for PRGT-Eligible Countries. As of December 04, 2014“, <https://www.imf.org/external/Pubs/ft/dsa/DSAlist.pdf>, zuletzt besucht am 6. Jan. 2015.