



Häufig erhobene Einwände gegen ein Internationales Insolvenzverfahren

Überarbeitete Fassung 2018

Fachinformation 55:

Häufig erhobene Einwände gegen ein Internationales Insolvenzverfahren

Veröffentlichung: 08.04.2016

Vollständig überarbeitete Fassung: 18.09.2018

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

Autoren: Jürgen Kaiser und Michael Wittmann

E-Mail: j.kaiser@erlassjahr.de

Häufig erhobene Einwände gegen ein internationales Insolvenzverfahren

von Jürgen Kaiser und Michael Wittmann

Wenn in Deutschland ein Unternehmen oder eine Person zahlungsunfähig wird, dann regelt das Insolvenzrecht, worauf die Gläubiger Anspruch haben und worauf nicht. Nötigenfalls entscheidet ein Richter, der selbstverständlich unparteiisch zu sein hat. Das ist nicht nur fair gegenüber allen Beteiligten, es ist auch in hohem Maße effizient. Ohne eine solche Gesetzgebung könnte eine moderne, auf Kredit aufgebaute Wirtschaft kaum funktionieren. Deshalb ist es eigentlich auf den ersten Blick einleuchtend, dass durch ein vergleichbares Verfahren auch die Pleite von Staaten besser, fairer und effizienter bewältigt werden könnte als durch die Entscheidungen, die die Gläubiger als Richter in eigener Sache treffen.

Trotzdem werden gegen das von erlassjahr.de und vielen anderen propagierte Staateninsolvenzverfahren eine Reihe von Einwänden erhoben: politische, wirtschaftliche und juristische; manche sind auf den ersten Blick plausibel, andere weniger. Dieses Papier setzt sich mit den wichtigsten von ihnen auseinander. Genauere Informationen zu Sinn und Funktionsweise eines Staateninsolvenzverfahrens finden sich auf www.erlassjahr.de/Staateninsolvenzverfahren.

„Insolvenzverfahren können von Unternehmen, nicht aber von Staaten durchlaufen werden, da diese souverän sind.“

Selbstverständlich können Insolvenzverfahren von Staaten genauso durchlaufen werden wie von Unternehmen oder privaten Haushalten. In allen drei Fällen geht es um autonom wirtschaftende Institutionen, die so hohe Schulden haben, dass sie diese nicht mehr aus eigener Kraft abtragen können. Gerade wegen der Souveränität des öffentlichen Schuldners wird dem Vorschlag eines internationalen Insolvenzverfahrens das Kapitel 9 des US-amerikanischen Insolvenzrechts zugrunde gelegt. Das Kapitel 9 regelt die Insolvenz von (manchen) Gebietskörperschaften in den USA. Es wurde genau zu dem Zweck geschaffen, Insolvenzverfahren unter Berücksichtigung der besonderen Situation von Schuldnern mit hoheitlichen Befugnissen durchführen zu können. Seine grundlegenden Prinzipien können – und sollten – auch international Anwendung finden.

„Es gibt keinen internationalen Gerichtsvollzieher – deswegen könnte ein Schiedsspruch überhaupt nicht durchgesetzt werden.“

Es ist richtig, dass es keine Einrichtung und kein Verfahren gibt, das die Aufgabe eines internationalen Gerichtsvollziehers übernehmen könnte. Den gibt es aber auch unter den existierenden Verfahren, also zum Beispiel im Pariser Club, dem Kartell der traditionell wichtigsten Gläubigerre-

gierungen, nicht. Trotzdem respektieren die Parteien im Normalfall die getroffenen Vereinbarungen, weil sie sich von Kooperation auf deren Grundlage mehr versprechen als von einer erneuten Konfrontation. Das ist ein Wesensmerkmal der meisten internationalen Vereinbarungen, die in den meisten Fällen von keiner „Weltpolizei“ durchgesetzt werden können und trotzdem respektiert werden.

Es ist politisch und wirtschaftlich von Vorteil, wenn Gläubiger und Schuldner auf Augenhöhe miteinander verhandeln. Alle Erfahrung spricht dafür, dass Konfliktlösungen nur dann akzeptiert werden und damit erfolgreich sind, wenn sie durch von beiden Seiten als fair oder zumindest akzeptabel empfundenen Verhandlungen zustande kommen. Genau diese Voraussetzungen sind im Pariser Club nicht gegeben; die Vorstellung, die privaten Gläubiger, das heißt vor allem die Banken, über „Gleichbehandlungsklauseln“ ins Boot zu zwingen, obwohl sie an der Erstellung eines im Pariser Club getroffenen Abkommens gar nicht beteiligt waren, hat immer nur teilweise funktioniert. Vor dem Hintergrund, dass die privaten Finanzströme die öffentlichen erheblich übersteigen und von den internationalen Finanzinstitutionen als das Finanzierungsinstrument der Zukunft auch für ärmere Länder hochgehalten werden, hat dieser Aspekt besondere

Bedeutung. Diese Schwierigkeiten unterstreichen die Notwendigkeit von umfassenden Verfahren, an denen alle Betroffenen beteiligt sind.

„Ein internationales Insolvenzverfahren würde eine aufwändige internationale Bürokratie erfordern.“

Ein internationales Verfahren nach dem Vorbild des US-amerikanischen Insolvenzrechts (Kapitel 9) würde weder eine internationale Organisation noch ein aufwändiges bürokratisches Verfahren erfordern. So lange die Parteien, die sich auf die Prinzipien des Verfahrens geeinigt haben, sich auch daran halten, bedarf es keiner internationalen Institution oder eines völkerrechtlichen Vertragswerkes, auch wenn beides auf Dauer hilfreich sein könnte.

Der notwendige Aufwand, ein solches Verfahren durchzuführen, bliebe überschaubar: Gläubiger und Schuldner beschäftigen bereits heute qualifiziertes Personal, das in der Lage ist, im Rahmen eines internationalen Schiedsverfahrens tragfähige Vereinbarungen auszuhandeln; allerdings dann nicht mehr wie im Pariser Club auf der Grundlage des Gesetzes des Stärkeren, sondern auf Augenhöhe vor einer unparteiischen Entscheidungsinstanz. Da für ein solches Verfahren ein Schiedsgericht von drei bis maximal fünf Personen erforderlich ist, würde ein kleines, technische Aufgaben wahrnehmendes Sekretariat ausreichen. Von einem „großen bürokratischen Apparat“ kann in diesem Zusammenhang keine Rede sein.

Neben dem Ad-hoc-Schiedsverfahren wird von einigen Expert*innen auch die Schaffung eines permanenten institutionalisierten Mechanismus vorgeschlagen – zum Beispiel durch die Schaffung einer Staateninsolvenzammer beim Ständigen Schiedsgerichtshof (engl. *Permanent Court of Arbitration, PCA*) in Den Haag. Eine unabhängig von der aktuellen Nachfrage permanent vorgehaltene Institution wäre jedoch kostspieliger als ein Ad-hoc-Verfahren. Die Anbindung an eine existierende bewährte Institution mit eingespielten Abläufen und geschultem Personal würde aber auch hier den institutionellen Aufwand in Grenzen halten.

„Statt ein vollständig neues Verfahren zu erfinden, sollte man besser die bestehenden weiterentwickeln. Überhaupt hat die HIPC-Initiative schon viele Elemente eines Insolvenzverfahrens aufgenommen.“

Dies ist eine gefährliche Fehleinschätzung, denn nahezu alle Elemente eines fairen und transparenten Insolvenzverfahrens fehlen in der Initiative für hoch verschuldete arme Länder (engl. *Heavily Indebted Poor Countries* (HIPC)-Initiative). Sie wurde von den Gläubigern der G8 beschlos-

sen und die Gläubigerinstitutionen IWF und Weltbank entwickelten und kontrollierten im Einzelnen die Verfahren. Im Ergebnis führte das dazu, dass von ihrem Beginn 1996 bis zur nahezu vollständigen Streichung aller multilateralen Schulden der einbezogenen Länder ab 2005 neun Jahre lang nicht erreicht wurde, was schon 1996 versprochen worden war, nämlich eine Streichung aller nicht tragbaren Schulden. Sichtbarster Ausdruck dieser nachvollziehbaren aber törichten Nutzung ihrer Hoheit über das Entschuldungsverfahren durch die Gläubiger sind die wiederholt nachgebesserten Definitionen von „Schuldentragfähigkeit“. Sie waren bis zum Schluss unsinnig hoch angesetzt. Absurdes Ergebnis dieser „Entschuldung“ war vielerorts, dass Länder, die schon lange nicht mehr gezahlt hatten, zunächst die Zahlungen wieder aufnahmen, in der Hoffnung, dass sie am Ende der Initiative wieder geordnete Beziehungen zu ihren Gläubigern würden aufnehmen können. Häufig zahlten sie dann zunächst mehr als sie vor Einsetzen der Initiative (noch) aufgebracht hatten. Die Mittel dafür erhielten sie in der Regel von den internationalen Finanzinstitutionen selbst in Form neuer Kredite mit der logischen Folge erhöhter Schulden.

Dieses Versagen der Initiative ist kein Zufall. Es spiegelt das grundsätzliche Problem des gläubigerdominierten Schuldenmanagements wider: die Annahme, dass ein tragfähiges Ergebnis erreicht werden könne, wenn eine der beiden Parteien in einer Streitsituation als Richter in eigener Sache fungiert. Ein wie auch immer „reformierter“ Pariser Club oder eine nach den gleichen Regeln wie bisher funktionierende HIPC-Initiative wäre von daher keine Lösung. Ein Gläubigerkartell kann möglicherweise die eine oder andere großzügige Entlastung zu Gunsten eines Schuldners beschließen; Rechtssicherheit für alle Beteiligten schaffen kann es aber nicht. Aus keinem anderen Grunde ist die unparteiische Entscheidungsfindung ein Grundprinzip jeder rechtsstaatlichen Ordnung.

„So haben wir das noch nie gemacht ...“

Das stimmt nicht ganz. Als Indonesien 1969 in Zahlungsschwierigkeiten geriet, wurde wegen der komplizierten Gläubigerstruktur, in der die Sowjetunion und die westlichen Gläubiger ungefähr gleich stark vertreten waren, keine Lösung in Sicht war, obwohl das Land dringend eine Umschuldung benötigte, ein Mediator eingeschaltet, der deutsche Bankier Herman-Joseph Abs. Dieser legte nach einer Phase der Reisediplomatie und Gesprächen mit allen Parteien einen Vorschlag vor, der eine vollständige Rück-

zahlung des Kapitals und eine nahezu vollständige Streichung aller Zinsen vorsah. Dieser wurde von den Parteien akzeptiert und umgesetzt. Indonesien hatte danach bis zur Asienkrise 1998 wieder uneingeschränkten Zugang zum Kapitalmarkt.

„Schiedsverfahren sind langwierig und teuer.“

Das stimmt zumindest insofern nicht, als Schiedsverfahren in vielen sehr unterschiedlichen internationalen Streitfragen als kostengünstigere und zügigere Alternative zu einem formellen Gerichtsverfahren in Anspruch genommen werden und daher ein beliebtes Mittel der Konfliktlösung sind. Bei dem konkreten Fall von Staatsüberschuldung können ordentliche Gerichte stets nur über die Beziehung des Schuldners zu einem einzelnen Gläubiger oder einer eventuell kollektiv klagenden Gruppe gleichartiger Gläubiger entscheiden. Von daher sind diese für das Erreichen von Schuldentragfähigkeit bei einer großen und heterogenen Gruppe von Gläubigern ohnehin keine Option. Sicherlich würden bei komplexen Schulden- und Gläubigerstrukturen die „Beweisaufnahmen“ einige Zeit in Anspruch nehmen, aber das wäre beim Pariser Club nicht anders – von der Weltbank mit ihren komplexen Vorstands-Abstimmungsprozessen, bis ein Papier mal das Okay von höchster Stelle hat, ganz zu schweigen.

„Ein internationales Insolvenzverfahren wird niemals praktikabel sein, weil für alle den Haushalt betreffenden Entscheidungen die Zustimmung des Parlaments nötig ist.“

Die Zustimmung des Parlaments zu einzelnen Umschuldungen ist lediglich in einigen wenigen Rechtssystemen erforderlich. In den meisten Ländern hat die Regierung im Rahmen des vom Parlament vorgegebenen Haushalts ein hohes Maß an Handlungsfreiheit. Das Parlament – etwa der deutsche Bundestag – hat das Recht, den Haushalt zu erstellen, aber einzelne Transaktionen selbst sind laut Haushaltsgesetz nicht Teil seines Aufgabenbereichs. Genau wie einzelne Kreditvergaben Teil der Haushaltsführung sind, so sind es auch Umschuldungen oder Schuldenerlasse.

In Rechtssystemen, in denen parlamentarische Zustimmung tatsächlich auch für einzelne Umschuldungen erforderlich ist, kann dies aber sogar nützlich sein, da es Anreize zur frühzeitigen Krisenbewältigung schafft und es viel

leicht dann auch gar nicht so schwierig ist, solche Anliegen durchs Parlament zu bringen.

„Ein internationales Insolvenzverfahren ist nicht praktikabel, weil Länder, die ein solches durchlaufen und Schulden erlassen bekommen, danach einen erschwerten Zugang zum Kapitalmarkt haben.“

Dies ist weniger ein Argument gegen ein internationales Insolvenzverfahren, sondern eher eines gegen Schuldenerlasse im Allgemeinen. Dies ist jedoch weder logisch noch belegbar. Logisch betrachtet: Hätte ein Gläubiger zwei mögliche Kreditnehmer zur Auswahl, nämlich zwei identische Staaten, von denen der eine hochverschuldet ist und der andere nur sehr gering, weil er gerade ein Entschuldungsverfahren durchlaufen hat: Welchem der beiden würde er letztlich Geld leihen? Und auch empirisch lässt sich feststellen, dass jede Bemühung um Schuldenerlass seit den ersten Vereinbarungen im Pariser Club bis hin zu Griechenlands letzten Rettungspaketen immer explizit darauf abzielte, den Zugang des Schuldners zum Kapitalmarkt wiederherzustellen.

Plausibel erscheint dieses Gegenargument nur, wenn man einen Kredit für Staaten als einen freundlichen Akt des Wohlwollens gegenüber einem armen Schuldner missversteht. Solch ein selbstloser Akt wäre in der Tat von der Zuverlässigkeit der Rückzahlungen in der Vergangenheit beeinflusst. Geld an Staaten zu verleihen ist aber ein Vorgang, bei dem die Wahrscheinlichkeit von Gewinnen in der Zukunft im Mittelpunkt steht. Außerdem werden Zinsen fällig, die das unvermeidbare Risiko abdecken sollen. Die Rückzahlungshistorie eines Schuldners ist lediglich ein (kleiner) Faktor, der die Entscheidung, einen Kredit zu vergeben, beeinflusst.

„Ein internationales Insolvenzverfahren ist theoretisch eine gute Idee, aber ohne die USA wird es in dieser Sache keinen Fortschritt geben, sodass es für uns momentan keinen Weg gibt, eine Reform zu unterstützen.“

Es ist richtig, dass ohne oder gar gegen die Vereinigten Staaten ein Fortschritt in Richtung auf ein internationales Insolvenzverfahren beim IWF nicht möglich ist. Für jede andere Option außerhalb der Bretton-Woods-Institutionen aber sind die USA zwar ein wichtiger Akteur, aber keiner, der sich einfach einem breiteren Konsens verweigern

könnte, falls es diesen geben sollte. Hätte die Initiative der Entwicklungs- und Schellenländer („G77 und China“) zur Schaffung eines geordneten Entschuldungsverfahrens in der UN-Vollversammlung 2014/15 sichtbare Unterstützung aus der EU und vielleicht auch aus Japan und Kanada erhalten, dann gäbe es heute zumindest einen laufenden bedeutenden Beratungsprozess in New York. Ob es eine individuelle Ad-hoc-Vereinbarung gibt, liegt nicht daran, ob die US-Regierung ein Gläubiger des Schuldnerlandes ist oder nicht, sondern an den Interessen Gläubiger, eine Vereinbarung im Konsens mit dem Schuldner und eine Normalisierung der Beziehungen möglichst schnell und möglichst effektiv zu erreichen.

„Wir haben doch gerade erst armen Ländern ihre Schulden erlassen. Jetzt sind sie diejenigen, die sichergehen müssen, dass sie nicht wieder zu viel neue Schulden aufnehmen.“

Niemand kann „sichergehen“, nicht zu viele Schulden aufzunehmen. Zunächst einmal, weil niemand vorher wissen kann, wie viel genau „zu viele neue Schulden“ sind. Wo auch immer es einen Kredit gibt, das gibt es auch ein Risiko der Zahlungsunfähigkeit, sei es groß, bei riskanten Investitionen in armen Ländern, oder gering, etwa im Fall von deutschen Staatsanleihen. Bei jedem Kreditgeschäft müssen also beide Parteien – Schuldner und Gläubiger gleichermaßen – ermitteln, ob der Kredit zu riskant für einen von ihnen ist und dann dementsprechend entscheiden. Kein früherer Schuldenerlass erspart den Beteiligten diese Entscheidung.

„Es ist viel wichtiger, in erster Linie über die Prävention von Schuldenkrisen zu reden und nicht die Bewältigung von zukünftigen Krisen zu diskutieren.“

Verantwortliche Kreditvergabe und -aufnahme sind sicherlich wichtig, um Schuldenkrisen zu vermeiden und jede Bemühung in diesem Sinne sollte unterstützt werden. Allerdings kann jegliche Vorsicht beim Kreditgeschäft bestenfalls das Risiko einer neuen Schuldenkrise minimieren, nicht aber es gänzlich ausschließen (vgl. oben). So ergibt es keinen Sinn, Krisenprävention als mehr oder weniger wichtig im Vergleich zu Krisenlösungen zu stellen. Vielmehr kann ein unparteiisches und rechtsstaatliches Entschuldungsverfahren selbst präventiv gegen neue Überschuldungen wirken. Aktuell führt ein großer Kapital-

überschuss im Globalen Norden zu einer Welle von teils fragwürdigen Kreditfinanzierung im Globalen Süden. Da kann die reale Gefahr, dass allzu leichtfertige Geldgeber im Falle der Anwendung eines internationalen Insolvenzverfahrens ihr Kapital verlieren, den größtmöglichen vorbeugenden Effekt gegen übermäßiges Geldverleihen haben.

„Pacta sunt servanda“ (Latein für „Verträge sind einzuhalten“)

Dieses fundamentale Rechtsprinzip legt fest, dass niemand das Recht hat, irgendeinen Vertrag unbegründet zu missachten, den er oder sie jemals mit einer anderen Partei geschlossen hat. Es sagt aber nicht, dass Umstände, die beide Parteien zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses in gutem Willen vorausgesetzt haben, sich nicht ändern können. Wenn beispielsweise eine Familie einen Kredit von einer lokalen Bank aufnimmt, um ein Haus zu kaufen und dann der oder die Alleinverdiener*in durch einen tragischen Unfall verliert, dann ist *pacta sunt servanda* immer noch ein relevantes Prinzip; die Umstände werden es dennoch erfordern, dass neben harten Zeiten für die Familie, höchstwahrscheinlich mit einem Verlust des Hauses, auch die Bank einen (wenigstens teilweisen) Verlust ihres Geldes hinnehmen muss. Der finale Schiedsspruch würde dann auch ein anderes Rechtsprinzip, nämlich *rebus sic stantibus*, berücksichtigen, welches besagt, dass vertragliche Verpflichtungen unveränderlich sind, solange relevante Umstände sich nicht verändern.

„Handelsschulden müssen immer bezahlt werden“

Dieses Argument unterscheidet zwischen Schulden aus der Entwicklungshilfe, die eventuell erlassen werden könnten, und Schulden aus Handelsgeschäften, die entweder gegenüber der finanzierenden Bank bestehen oder im Rahmen einer Exportkreditversicherungen (in Deutschland die so genannten Hermes-Deckungen) bereits auf den Staat übergegangen sind. Letztere müssten, so ein weit verbreitetes Argument, stets bezahlt werden.

Historisch waren Kredite von privaten Gläubigern (oft Banken) im Fall von Umschuldungen und letztlich Schuldenschnitten sogar oft als erste betroffen. In der sogenannten „Schuldenkrise der „Dritten Welt“ sorgten öffentliche Gläubiger bis zur ersten Initiative des Pariser Clubs für Schuldenerlass in armen Ländern im Jahr 1990 dafür,

dass es tatsächlich genau anders herum war: Öffentliche Forderungen (ODA oder mit öffentlichen Geldern versicherte Exportkredite) sollten von Umschuldungen ausgenommen sein, weil dies „Geld der Steuerzahler“ sei. Wenn Regierungen wegen eines nicht mehr tragbaren Schuldenniveaus immer verzweifelter Versuche zur Schuldenreduzierung unternahmen, war der *Exempt-Creditor*-Status auf multilaterale öffentliche Geber beschränkt. Jedoch hat auch das im Rahmen der HIPC/MDRI-Initiativen ein Ende gefunden (siehe weiter unten).

Die einzigen privaten Forderungen, die für einige Zeit während der modernen Schuldenkrise im Globalen Süden für Umschuldungen nicht zur Debatte standen, waren Staatsanleihen. Jedoch änderte sich auch diese Praxis, als die Zahl der Anleihen und ihr Volumen stark zunahm und so die Wiederherstellung eines tragbaren Schuldenniveaus immer schwieriger wurde, wenn Staatsanleihen weiterhin außen vor bleiben würden. Schließlich war dann die Übereinkunft zwischen Pakistan und dem Pariser Club vom Januar 1999 die erste, die eine gleichwertige Umschuldung von Staatsanleihen erzwang. Seitdem werden öffentliche Anleihen im Krisenfall regelmäßig umgeschuldet beziehungsweise gegen niedriger verzinsten oder bewertete neue Papiere getauscht.

Ein internationales Insolvenzverfahren bietet gerade die Möglichkeit, zwischen den konkurrierenden Gläubigerinteressen eine faire und nicht nach dem Recht des Stärkeren gestaltete Lastenverteilung zu vereinbaren.

„Schuldenerlass setzt falsche Anreize, weil er Regierungen mit Korruption und Verschwendung davonkommen lässt.“

Die bisher hinter den verschlossenen Türen des Pariser oder des Londoner Clubs ablaufenden Umschuldungsverhandlungen haben tatsächlich dazu geführt, dass fragwürdige Kreditvergaben an Diktatoren wie Mobutu Sese Seko im damaligen Zaire oder lateinamerikanische Militärdiktaturen als solche gar nicht angesprochen wurden. Nötigenfalls wurden fragwürdige Kredite genauso reduziert wie sinnvolle Finanzierungen. Ein unparteiisches und transparentes Verfahren würde demgegenüber erstmals die Möglichkeit bieten, illegitime Forderungen anders zu behandeln, und dabei das Fehlverhalten auf der Schuldnerseite ebenso aufzudecken wie auf Seiten der Gläubiger.

„Ein internationales Insolvenzverfahren wird nur dazu führen, dass Länder Schulden über Schulden anhäufen, weil es am Ende sowieso einen Schuldenerlass gibt.“

Schuldner können nur „einen Berg Schulden anhäufen“, solange Gläubiger willens sind, Geld zu verleihen. So ergibt sich bereits von Beginn an eine Situation von geteilter Verantwortung. Die Entscheidung eines Gebers, Geld zu verleihen, basiert auf seiner individuellen Beurteilung des Schuldners und den Bedingungen bezüglich Rendite, Rückzahlungsvereinbarungen und Vorrangigkeit, die der Schuldner einräumen kann. Ein internationales Insolvenzverfahren führt nicht notwendig zu Schuldenerlass und ist deshalb an sich kein Anreiz zu unverantwortlicher Kreditvergabe und -aufnahme.

„Die Bevölkerung ist selbst schuld! Sie sind doch diejenigen, die ihre unverantwortlichen Regierungen ins Amt gebracht haben.“

Falls die nicht mehr nachhaltige Höhe des Schuldenbergs tatsächlich das Resultat unverantwortlichen Verhaltens auf Seiten der Schuldnerregierung war und nicht nur unglückliche Umstände beispielsweise in Form von Naturkatastrophen oder Preisschocks für bestimmte Güter, dann ist ein unabhängig geführtes Umschuldungsverfahren die bestmögliche Option, individuelle Verantwortlichkeiten aufzudecken. Die Bevölkerung des betroffenen Landes wird höchstwahrscheinlich nicht von den Konsequenzen ihrer Wahl (falls es eine gegeben hat) verschont bleiben, weil Schuldenerlass selten zu 100 Prozent gewährt wird und ökonomische Probleme durch Schuldenerlass nicht automatisch gelöst sind. Schlechte Regierungsführung wird auch weit über Fragen von Staatsschulden hinaus Folgen haben.

„Wenn man hoch verschuldet ist, dann muss man seine Ausgaben zurückfahren. Alle wissen das. Warum sollte es für souveräne Staaten anders sein?“

Das ist nicht ganz falsch und kaum ein Souverän hat jemals in Schuldenproblemen gesteckt, ohne Ausgaben in der einen oder anderen Form zu kürzen. Insofern ist Austerität höchstwahrscheinlich die Möglichkeit, die jede Regierung lange vor dem Start irgendwelcher Umschuldungsmaßnahmen benutzen wird, um eine Zahlungsein-

stellung zu vermeiden. Solange sie nicht über den Punkt hinaus sparen, an dem mehr Sparen nur dazu führt, die Wirtschaft zu schwächen, ist daran auch nichts falsch.

Wichtiger aber ist die andere Rolle, die der Staat, neben der verantwortlichen Verwaltung der öffentlichen Finanzen, im Bezug auf wirtschaftliche Entwicklung spielt: Der Staat hat das Potenzial und die Aufgabe eine antizyklische Wirtschaftspolitik zu betreiben, das heißt, bei überhitzter Konjunktur Kapital teuer zu machen und bei drohender Rezession selbst als Nachfrager nach Gütern und Dienstleistungen aufzutreten, um für Wachstum und Beschäftigung zu sorgen. Eine öffentliche Einrichtung im Schuldenausfall wird normalerweise einen solchen Anreiz mit ihren regulären Einkünften (die sind unzureichend, sonst wäre sie nicht im Zahlungsausfall) nicht bezahlen können. Deshalb muss sie weiter Geld leihen, in der Hoffnung, das Verhältnis von Schulden zu Bruttonationaleinkommen zu drücken, indem dadurch die Größe der gesamten Wirtschaft oder wenigstens der Teile gesteigert wird, die Einkünfte in harter Währung generieren, die für den Schuldendienst gebraucht werden.

„Sie könnten doch einfach mehr Geld drucken.“

Sie könnten tatsächlich und ein paar kritisch verschuldete Staaten machen genau das: Die Vereinigten Staaten können das tun, weil sie die Weltleitwährung drucken, welche eine enorme Inflation erfahren müsste, bevor sie als solche von einer substantiellen Zahl an Ländern nicht mehr nachgefragt wird. Europäer*innen tun dies indirekt, wenn die Europäische Zentralbank so viele Staatsanleihen von EU-Mitgliedsstaaten aufkauft „wie es eben braucht“, um sie fiskalisch über Wasser zu halten. Venezuela tut es und schafft dabei eine Hyperinflation, welche den ökonomischen Zusammenbruch noch verstärkt, nachdem bereits der Ölpreis kollabierte und die USA Sanktionen verhängten.

Der Grund für die Probleme Venezuelas und einiger anderer vergleichbar fragiler Staaten ist, dass sie nicht in einer Währung verschuldet sind, die sie selbst nachdrucken können, sondern in einer, die von ihren Gläubigern oder Dritten kontrolliert wird. In solch einer Situation Pesos zu drucken führt zur Entwertung des Peso gegenüber denjenigen Währungen, die zum Schuldendienst nötig wären. Als allgemeine Regel lässt sich sagen, dass „Schulden weginflationieren“ nur für Länder möglich ist, die in ihrer

eigenen Währung verschuldet sind. Andere haben diese Option nicht.

„Wie kann man sagen, ein Land ist in einer Schuldenkrise? Alle könnten einfach behaupten, sie können nicht zahlen und brauchen Schuldenerlass.“

Einfach zu behaupten, in der Krise zu stecken und Schuldenerlass zu benötigen, hilft niemandem wirklich weiter. Selbstverständlich können sich Schuldner jederzeit weigern, zu zahlen. Als ein unilateraler Akt wird dies dann wirtschaftliche oder politische Gegenmaßnahmen der Gläubiger in Form von beschränktem Zugang zu externer Finanzierung oder expliziten Sanktionen über die öffentliche Finanzverwaltung hinaus auslösen, die heftige Folgen für den Schuldner haben können.

Ein faires und transparentes Insolvenzverfahren überträgt die Beurteilung darüber, ob ein Land überschuldet ist oder etwa „nur simuliert“, einer unparteiischen Institution, welche weder von den Schuldnern noch von den Gläubigern abhängig ist. Deren Gutachten leitet die Entscheidung der Schiedsinstanz.

Neuere Studien, welche die Umschuldungsgeschichte von Staaten aller Einkommenskategorie untersuchen, haben gezeigt, dass Staaten umso besser einer Krisensituation entkommen konnten, je früher sie ihre Verbindlichkeiten mit einer realistischen Perspektive umgeschuldet und in den meisten Fällen auch reduziert haben. Dabei zahlte es sich meistens auch für die Gläubiger aus, frühzeitig relativ geringe Verluste in Kauf zu nehmen, statt auf eine wundersame Erholung des Schuldners zu spekulieren und durch ihr möglichst langes Herauszögern von Schuldenreduzierungen die Lösung erheblich zu verteuern.

„Aber Länder können doch gar nicht pleitegehen.“

Insolvenz ist der Zustand, in dem ein Schuldner nicht nur zeitweise, sondern dauerhaft nicht im Stande ist, seinen laufenden Zahlungsverpflichtungen nachzukommen. Es gibt keinen logischen Grund, warum ein Schuldnerstaat, der Kredite aufnimmt, wie jeder private Schuldner auch, sich nicht genau in dieser Situation wiederfinden sollte. Eine Zeit lang haben Gläubiger behauptet, dass souveräne Schuldner immer in der Lage sein würden, die nötigen Ressourcen mittels Besteuerung aus ihrer Wirtschaft zu extrahieren. Allerdings wurde nie überzeugend erklärt,

warum die Kapazitäten einer Wirtschaft potentiell unendlich sein sollten. Im Gegenteil: Es gab ein paar wenige spektakuläre Fälle, in denen Präsident*innen versucht haben, diesem Paradigma nachzueifern und sich sehr schnell aus dem Amt geschasst sehen – oder sogar erschossen wurden, wie Nicolae Ceaușescu, der seine Bevölkerung buchstäblich verhungern und erfrieren ließ, um Rumäniens externe Schulden weiter bedienen zu können.

„Ein internationales Insolvenzverfahren ist schon so lange von so vielen Institutionen gefordert worden. Gibt es wirklich irgendeine Chance, dass wir jemals einen Systemwechsel sehen werden?“

Die Schuldenbewegungen (im Norden wie im Süden) sind katalytische Elemente in einem politischen Prozess, der von anderen betrieben wird und bestenfalls auf einen Systemwechsel hinführt. Also sind die Bewegungen sowieso nicht diejenigen, die diesen Systemwechsel vollziehen müssen. Fortschritt wird eher von einigen ökonomischen und politischen Fakten und Umständen abhängen: erstens, von dem Grad der Überschuldung einzelner Länder und zweitens, von auftretenden Widersprüchen zwischen verschiedenen Gläubigergruppen – etwa denen zwischen Gläubigern, die nur an der größtmöglichen kurzfristigen Rendite ihrer Investitionen interessiert sind, und denen, die langfristig im Schuldnerland engagiert bleiben wollen, Langzeitprofite in die Betrachtung miteinbeziehen oder politische und soziale Stabilität über schnelle Gewinne stellen. Eine Situation, in der substantielle Überschuldung vorliegt und die Gläubiger Weitblick beweisen, ist eine, wo entweder eine individuelle Lösung jenseits existierender ungenügender Verfahren gesucht oder aber ein neuer globaler Rahmen entworfen wird.

Es waren genau diese Arten von Konflikten, dazu einige wenige starke Schuldnerregierungen und tatsächlich auch einiges an konzeptioneller Arbeit und sozialer Mobilisierung von UN-Organisationen und der globalen Zivilgesellschaft, die 1996 mit dem Tabu von multilateraler Entschuldung brachen.

Später waren es die Schuldenprobleme einer größeren Gruppe von Ländern mit mittlerem Einkommen, die nicht von der HIPC-Initiative abgedeckt wurden, in Kombination mit globaler Verunsicherung und Angst, ausgelöst durch die Anschläge vom 11. September 2001, die solch einer Konstellation am nächsten kamen. In dieser Situation gab

die damalige US-Regierung dem IWF kurzzeitig grünes Licht für die Arbeit an einem eigenen Vorschlag für ein Staateninsolvenzverfahren, nämlich den sogenannten *Sovereign Debt Restructuring Mechanism* (SDRM).

Diese Paradigmenwechsel traten fast über Nacht auf, während die Gläubiger offiziell immer noch die alten unhaltbaren Doktrinen hochhielten.

„Wenn Gläubiger doch von einem internationalen Insolvenzverfahren profitieren würden, warum sind sie dann so dagegen? Was sind die WIRKLICHEN Gründe hinter ihrer Position?“

Der chaotische Charakter existierender Optionen zur Schuldenrestrukturierung macht es schwierig abzuschätzen, was einzelne Gläubiger bei einem geordneten Prozess zu gewinnen oder zu verlieren haben. Deshalb haben die Entscheider*innen einen starken Anreiz, die umfassende Lösung vor sich herzuschieben und zu hoffen, dass sie es trotzdem schaffen, ihr Geld zurückzubekommen, bevor der Schuldner die Zahlungen einstellen muss – so unrealistisch das auch oft sein mag.

Gläubiger würden klar von einem fairen und transparenten internationalen Insolvenzverfahren profitieren, insofern sie (a) ökonomische oder politische Langzeitinteressen im Schuldnerland haben oder (b) sie Gefahr laufen, sich in einer schwächeren Position wiederzufinden, wenn die Umschuldung in einer ungeordneten und chaotischen Weise abläuft, welche es einigen (weniger skrupelbehafteten) Gläubigern ermöglicht, sich einen größeren Teil des Kuchens zu sichern und dabei nicht nur die Schuldner zu benachteiligen, sondern auch andere Gläubiger.

„Es ist im Interesse der reichen Länder, arme Länder weiterhin abhängig zu halten, indem diese verschuldet bleiben. Warum sollten sie jemals ihre Machtposition aufgeben und einem Internationalen Insolvenzverfahren zustimmen?“

Dies war in der Tat ein (sehr) informelles Argument, das von offiziellen Vertreter*innen der Gläubigerregierungen in Zeiten vor dem ersten Schuldenerlass vorgebracht wurde, manchmal unterlegt mit einem Augenzwinkern, dass doch, wo in vielen Schuldnerländern eine so schlechte Regierungsführung herrscht, Gläubigergeführte strukturelle Anpassungsprogramme die bestmögliche Option

auch für die Bevölkerung der Schuldnerländer seien. Tatsächlich ist die Schuldenabhängigkeit von Staaten des Globalen Südens dazu benutzt worden, deren Märkte zu öffnen, Privatisierungen zu Dumpingpreisen zu erzwingen und unkooperative Regierungen zu verjagen.

Allerdings hatte solches Verhalten auch seinen Preis für den Gläubiger: Es delegitierte offizielle Entwicklungspolitiken, hielt brutale und kleptokratische Regime an der Macht und bedrohte Ökosysteme. Gläubiger dürfen nicht als ein kohärenter, imperialistischer Block betrachtet werden, sondern viel mehr als eine Mischung von sich widersprechenden Interessen, von denen einige vollkommen destruktiv sind und andere wiederum eine zentrale Rolle dabei spielen können, soziale und wirtschaftliche Entwicklung inklusive Schuldenerlass herbeizuführen.

„Es muss unter den verschiedenen Ansprüchen an den Schuldner das Prinzip der Vorrangigkeit gelten (z.B. des IWF); ein internationales Insolvenzverfahren würde dies infrage stellen.“

Ein internationales Insolvenzverfahren schließt nicht prinzipiell eine Vorrangigkeit einzelner Gläubiger aus. Zwar ist der Ausgangspunkt jedes Verfahrens in der Tat die Gleichbehandlung aller Gläubiger. Davon ausgehend allerdings lässt es Spielräume für Differenzierungen, zum Beispiel zwischen den Gläubigern, die bedeutende Entwicklungen finanziert haben und denen, die hinter fragwürdigen Vorhaben stehen, oder auch zwischen denen, die Schuldenrestrukturierungen durch neues Geld unterstützen, und denen, die nur möglichst schnell aus der Sache herauskommen wollen.

Das Prinzip der unabhängigen Entscheidungsfindung ist der Dreh- und Angelpunkt eines internationalen Staateninsolvenzverfahrens. Es eröffnet Spielräume, um alle Arten von kooperativem Verhalten zu belohnen. Was tatsächlich inakzeptabel ist, ist dass einige Gläubiger ihre Forderungen grundsätzlich für sakrosankt erklären, wie die internationalen Finanzinstitutionen (und multilaterale Geldgeber insgesamt) vor und nach der HIPC-Initiative. Da multilaterale Geldgeber den Großteil der 1980er und 1990er Jahre hindurch die Schuldentragfähigkeit der späteren HIPCs vorgetäuscht hatten, von der längst keine Rede mehr sein konnte, ist die Behauptung der internationalen Finanzinstitutionen, dass multilaterale Geldgeber der letzter Rettungsanker für überschuldete Staaten sind und ihre Forderungen deshalb unantastbar sein müssen, ökonomisch

überhaupt nicht haltbar. Im Gegenteil: Die Behauptung, dass multilaterale Geldgeber von jeglicher Marktdisziplin ausgenommen werden müssen, gab den falschen Anreiz, in Situationen Geld zu leihen, wo letztlich keine Rückzahlung erwartet werden durfte. Die enormen Abschreibungen von multilateralen Forderungen unter HIPC und MDRI sind ein starker Beleg für diesen Effekt. Ein internationales Insolvenzverfahren würde solchen Praktiken endlich ein Ende bereiten, indem es Vorrangigkeit grundsätzlich beschränkt und stattdessen das positive Engagement eines jeden Gläubigers während der Restrukturierungsphase belohnt.