



Debatten des Bundestags über die Einführung eines internationalen Staaten- insolvenzrechts

in den Wahlperioden 14 bis 18 (1998 bis 2017)

Fachinformation 58:

Die Debatten des Bundestags über die Einführung eines internationalen Staateninsolvenzrechts in den Wahlperioden 14 bis 18 (1998 bis 2017) unter Berücksichtigung einschlägiger Aussagen in den Koalitionsverträgen der Regierungsparteien, aktueller Pressekommentare und grundsätzlicher öffentlicher wissenschaftlicher Stellungnahmen

Veröffentlichung: 05.09.2017

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: Wilfried Neusel und Jürgen Kaiser

Die Debatten des Bundestags über die Einführung eines internationalen Staateninsolvenzrechts in den Wahlperioden 14 bis 18 (1998 bis 2017) unter Berücksichtigung einschlägiger Aussagen in den Koalitionsverträgen der Regierungsparteien, aktueller Pressekommentare und grundsätzlicher öffentlicher wissenschaftlicher Stellungnahmen

von Wilfried Neusel und Jürgen Kaiser

I. 14 Wahlperiode (1998-2002)

Erstmals in der deutschen parlamentarischen Debatte über die Einführung eines international verbindlichen Insolvenzrechts für Staaten richteten Abgeordnete und Fraktionen von SPD und Grünen im April 1999 einen Antrag an die von ihnen getragene Bundesregierung, eine „Entschuldungsinitiative anlässlich des Weltwirtschaftsgipfels der G7/G8-Staaten in Köln“ zu ergreifen (Drucksache 14/794 vom 20.04.1999).

Die Debatte der Bundestagsparteien bezieht sich ausdrücklich auf die Erlassjahr-Kampagne: *„Die Kampagne „Erlassjahr 2000“ der deutschen Kirchen und Nichtregierungsorganisationen hat die Einführung einer Internationalen Insolvenzordnung (...) zu einer ihrer zentralen Forderungen erhoben.“* Wie Bundesministerin H. Wiczorek-Zeul in öffentlichen Diskussionen wiederholt betonte, wäre ohne die Kampagne die Debatte zur damaligen Zeit nicht entfacht worden. In der ersten Koalitionsvereinbarung von SPD und Grünen vom 20.10.1998 „Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert“ wird unter „11. Entwicklungspolitik“ neben einer entwicklungskohärenten Reform der Internationalen Finanzinstitutionen und der Hermes-Bürgschaften zum Thema allerdings lediglich angekündigt: *„Internationale Entschuldungsinitiativen für die ärmsten und hochverschuldeten Länder werden unterstützt.“*

Der Antrag vom April 1999 besticht durch eine realistische Einschätzung der Situation hoch verschuldeter so genannter Entwicklungsländer im globalen weltwirtschaftlichen Kontext und durch die selbstkritische Beurteilung bisheriger entwicklungspolitischer Maßnahmen. Er zielt auf angemessene Vorbereitung der Bundesregierung auf den Gipfel in Köln, auch hinsichtlich der Einflussnahme auf die Internationalen Finanzinstitutionen.

Darüber hinaus wird unter § 16 im Antrag gefordert, *„eine internationale Debatte voranzutreiben, wie der Teufelskreis von Verschuldung, Entschuldung und Neuverschuldung zukünftig besser zu verhindern ist. Langfristig sollte ein internationales Insolvenzrecht auf internationaler Ebene geprüft werden, insbesondere mit dem Ziel einer stärkeren Einbindung des Privatsektors bei der Vorbeugung und Lösung internationaler Finanzkrisen. Die Ergebnisse internationaler Studien (u.a. G10-Studie von 1996) sollten dabei einbezogen werden.“* Mit Beschluss vom 22. April 1999 macht die rot-grüne Regierung sich den Antrag vom 20. April zu eigen.

Darauf reagieren Abgeordnete der CDU und ihre Fraktion mit einer Kleinen Anfrage über „Eine Internationale Insolvenzordnung als Diskussionsmodell für eine institutionelle Reform der Verschuldung souveräner Staaten“ an die Regierungskoalition von SPD und Grünen (Drucksache 14/2937 vom 14.03.2000 i.V.m. 14/3142 vom 06.04.2000).

In der Anfrage heißt es:

„2. Bestehen in der Bundesregierung Überlegungen zur Initiierung eines Internationalen Staateninsolvenzrechts?“

„3. Teilt die Bundesregierung die Einschätzung, dass – ungeachtet der im Rahmen der HIPC-Initiative (...) laufenden Bemühungen um eine Entspannung der Verschuldungslage armer Länder – mittel- und langfristig eine rechtsförmige und strukturell tragfähige Lösung für die internationalen Kreditbeziehungen gefunden werden muss und dass eine solche Lösung die Verantwortung sowohl der Gläubiger als auch der Schuldner berücksichtigen und das internationale Fluchtkapital einbeziehen sollte?“

Zu diesem Zeitpunkt scheint die rot-grüne Bundesregierung allerdings schon Angst vor der eigenen Courage zu bekommen und erklärt die Forderung nach Einrichtung einer solchen Insolvenzordnung unter Bezugnahme auf Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats des BMZ und der Hermes Kreditversicherungs-AG zu einem sehr langfristigen Politikziel:

„Im Verlauf der Behandlung dieser Thematik hat sich bislang ergeben, dass die Umsetzung eines internationalen Insolvenzverfahrens allenfalls sehr langfristig realistisch sein könnte. Eine auch nur mittelfristige Implementierung erscheint angesichts der nur konsensual möglichen Einführung ausgeschlossen.“

(aus der Antwort auf Anfrage 2)

„Nach Auffassung der Bundesregierung sollten konkrete Initiativen zur Entschuldung ärmster Länder und die Bemühungen um Stabilisierung des internationalen Finanzsystems getrennt behandelt werden.“

(aus der Antwort auf Anfrage 3)

Dann allerdings taucht ein Topos auf, der in den kommenden Jahren die Diskussion um ein rechtsstaatliches Verfahren wie ein Fluch begleiten sollte: Man ging einfach davon aus, dass einzelne Verbesserungen der existierenden Verfahren die wesentlichen Elemente eines Staateninsolvenzverfahrens bereits erfüllten:

„Insbesondere mit der 1999 auf der Jahresversammlung von IWF und Weltbank beschlossenen Verknüpfung der Entschuldung mit einer länderspezifischen Armutsbekämpfungsstrategie ist die internationale Staatengemeinschaft zentralen Elementen von Insolvenzregelungen – mehr Partizipation von Betroffenen, Sicherung von Mindeststandards bei der Grundbedürfnisbefriedigung – in Bezug auf die hoch verschuldeten armen Länder sehr nahe gekommen.“

(aus der Antwort auf Frage 7)

II. 15. Wahlperiode (2002-2005)

Im 2. Koalitionsvertrag von SPD und Grünen für die Legislaturperiode 2002-2006 „Erneuerung – Gerechtigkeit – Nachhaltigkeit“ wird dessen ungeachtet unter der Überschrift „Globale Gerechtigkeit und Entwicklungszusammenarbeit“ zum Thema „Weltwirtschaftsordnung“ vereinbart:

„Mittel, die durch die HIPC-Initiative zur Entschuldung hochverschuldeter armer Länder frei werden, sollen für Investitionen zur Armutsminderung eingesetzt werden. Die Bundesregierung setzt sich für ein faires und transparentes Verfahren (Staateninsolvenzrecht) unter Einbeziehung aller Akteure, vor allem des Privatsektors, zur Lösung des Problems ein.“

Zur „Entwicklungspolitik“ heißt es dann nochmals:

„Das Schuldenumwandlungsprogramm der Finanziellen Zusammenarbeit wird flexibilisiert und ausgebaut. Die Bundesregierung wird sich mit Nachdruck für ein internationales Insolvenzverfahren einsetzen, das den Schuldendienst der betreffenden Länder auf ein tragbares Niveau zurückführt.“
(S. 82 f.)

Bekräftigt wird die gegenüber 1998 klarer artikulierte Reformabsicht dadurch, dass seit November 2001 ein internationaler Reformprozess bereits durch den IWF in Gang gebracht worden war.

„Die Vorschläge der stellvertretenden Direktorin des internationalen Währungsfonds zur Restrukturierung von Schulden souveräner Staaten werden von der Bundesregierung grundsätzlich positiv beurteilt. (...) Die Bundesregierung unterstützt deshalb die weiteren Arbeiten des Internationalen Währungsfonds zur Konkretisierung eines solchen Verfahrens.“
(Antwort des Parl. Staatssekr. Karl Diller auf die einschlägige Anfrage des CDU/CSU-Abgeordneten Peter Weiß, Plenarsitzungsprotokoll 15.03.2002, 14/235, Anlage 3, S.23456)

Die Opposition in Person des ehemaligen BMZ-Staatssekretärs Klaus-Jürgen Hedrich stellt auch hier die Frage, ob nicht kleine Verbesserungen bestehender Verfahren – in diesem Fall Ergänzungen in Anleiheverträgen – bereits das große Ziel erfüllen:

„Welche Position bezieht die Bundesregierung zu der Auffassung, ein Modell aus Zusatzklauseln in Kredit- und Anleiheverträgen stelle lediglich eine Übergangsregelung zu einem umfassenden internationalen Insolvenzrecht für Staaten dar?“

Die Parl. Staatssekretärin im Bundesfinanzministerium Barbara Hendricks antwortete salomonisch, aber auch aus heutiger Sicht durchaus korrekt:

„Bei den beiden in der Diskussion befindlichen Ansätzen zur Verbesserung der Restrukturierung von Schulden souveräner Staaten, nämlich dem vertraglichen Ansatz auf der Basis von Mehrheitsklauseln in Kredit- und Anleiheverträgen und den vom Internationalen Währungsfonds vorgeschlagenen Ansatz auf der Grundlage internationaler Vereinbarungen, handelt es sich um komplementäre Ansätze. Aus Sicht der Bundesregierung, die auch von den anderen G7-Staaten geteilt wird, sollen beide Ansätze parallel weiterverfolgt werden.“
(Drucksache 14/9509, S. 23f)

Namens der Bundesregierung antwortet das Bundesministerium der Finanzen am 23. Juli 2003 auf die sehr detaillierte Kleine Anfrage der Abgeordneten Peter Weiß, Dr. Christian Ruck, Dr. Ralf Brauksiepe, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU zur Wirkung der deutschen und internationalen Entschuldungsmaßnahmen für Entwicklungsländer. Es geht insbesondere um absehbare Erfolge der

Maßnahmenkataloge HIPC I und II zur Entschuldung der so genannten HIPC-Länder, um die Erfolge des Programms zur Reduzierung von Armut (PRSP) und um die Ergebnisse der angestrebten Verbesserung der Koordination der Internationalen Finanzinstitutionen, der öffentlichen und der privaten Gläubiger.

Die 46. und letzte Frage der Abgeordneten ist:

„Welche weiteren Schritte zur Durchsetzung eines internationalen Insolvenzrechts für souveräne Staaten prüft die Bundesregierung gegenwärtig?“

Antwort der Bundesregierung:

Die Bundesregierung setzt sich weiterhin für ein faires und transparentes „internationales Insolvenzrecht für Staaten“ ein, das auf eine bessere Prävention und eine schnelle und geordnete Bewältigung von Finanz- und Währungskrisen abzielt, insbesondere durch ein klares Verfahren für die systematische Einbindung von privaten Anleihegläubigern. Der IWF hat sich auf der letzten Frühjahrstagung mit dem Vorschlag eines solchen Insolvenzrechts befasst, der allerdings zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht die erforderliche politische Unterstützung findet.

Deutlich mehr Akzeptanz haben dagegen zwei andere Instrumente erreicht, welche ebenfalls darauf zielen, die Lösung von Finanzkrisen zu erleichtern: Mehrheitsklauseln in Staatsanleihen sowie ein freiwilliger Verhaltenskodex für die Umschuldung nicht tragfähiger Schulden.

Die Bundesregierung wird diese Entwicklung aufmerksam verfolgen und beobachten. Sie behält sich vor, das Thema „internationales Insolvenzrecht für Staaten“ zum geeigneten Zeitpunkt in den relevanten Gremien wieder auf die Tagesordnung zu setzen.

(Drucksache 15/1455 vom 25.07.2003)

Deutlich wird, dass die Bundesregierung in der Staateninsolvenz-Diskussion nicht die treibende Kraft ist, sondern im Mainstream marktkonformer Schuldenregulierungs-Mechanismen mitschwimmt. Sie hat sich auf die Beobachterposition manövriert.

III. 16. Wahlperiode (2005-2009)

Eine parlamentarische Debatte über die Einführung eines internationalen Staateninsolvenzverfahrens hat in der 16. Wahlperiode nicht stattgefunden. Zwei Gründe dürften dafür ausschlaggebend gewesen sein:

- Das Ende des vom IWF propagierten Staateninsolvenz-Vorschlags *„Sovereign Debt Restructuring Mechanism“* auf Druck der US-amerikanischen Bush-Regierung.
- Die allgemeine wirtschaftliche Erholung zwischen 2001 und 2008, die im Verein mit der HIPC/MDRI-Initiative für die ärmsten Länder und einigen spektakulären Entschuldungen von Nicht-HIPC-Ländern wie Irak und Nigeria zu tendenziell fallenden Schuldenindikatoren führte.

Verweise auf ein Staateninsolvenzrecht sind daher im Koalitionsvertrag der Regierungsparteien CDU/CSU und SPD vom 11. November 2005 nicht zu finden. Der Vertrag mit dem Titel „Gemeinsam für Deutschland – Mit Mut und Menschlichkeit“ enthält das Thema drohender neuer Schuldenkrisen nur noch *en passant*. Der Abschnitt IX 7. „Entwicklungspolitik“ weist gleich zu Beginn noch einmal auf die grundlegende Perspektive hin:

„Die Folgen der sich verschärfenden Entwicklungsprobleme vor allem in Afrika, aber auch in Teilen Asiens und Lateinamerikas, gefährden unmittelbar Frieden und Wohlstand in Deutschland und Europa.“ (S. 138)

Entwicklungspolitik ist Bestandteil der Sicherheits- und Wohlstandssicherungspolitik der großen Koalition. Sehr allgemein formuliert sind folgende Maßnahmen vorgesehen:

„Fortsetzung der Reformen der internationalen Finanzinstitutionen Weltbank und IWF“; „Stärkung der Verhandlungs- und Umsetzungskapazitäten der Entwicklungsländer“; „Entschuldungsmaßnahmen sollen konsequent auf die Millenniumsziele ausgerichtet und deren Wirksamkeit effizient kontrolliert werden.“ (S. 139)

Entschuldung taucht, wenn überhaupt, im Kontext von Strukturreformen in den betroffenen Ländern sowie als Anreiz für interne Umgestaltungen unter der Ägide der sie kontrollierenden Internationalen Institutionen auf.

IV. 17. Wahlperiode (2009-2013)

Die Wahlperiode ist von den Folgen der Bankenkrise 2007/2008 und den Auseinandersetzungen über geeignete Rettungsmaßnahmen für Griechenland geprägt.

Die CDU/CSU wechselt den Koalitionspartner und bewegt sich mit dem neuen Partner FDP fast ungebremst in neo-liberalem Fahrwasser. Die FDP aber hatte bereits vor der Wahl gegenüber erlassjahr.de erklärt, man strebe die Schaffung eines Staateninsolvenzverfahrens an. Gründe dafür sind zum einen ordo-liberale Positionen innerhalb der Partei, die mit Recht feststellen, dass der Markt nicht funktionieren könne, wenn Insolvenzen nicht ordentlich geregelt werden könnten, und zum anderen der sich aufbauende Druck innerhalb der Eurozone, der für kritisch verschuldete Staaten – prominent Griechenland – ein geordnetes und rechtsstaatliches Verfahren als attraktive Alternative zu Staatspleite und Euro-Austritt erscheinen lässt.

Im Koalitionsvertrag für die 17. Wahlperiode „Wachstum – Bildung – Zusammenhalt“ (26.10.2009) wird unter „5. Faire Regeln für die Weltwirtschaft“ unter dem Stichwort „Außenwirtschaft“ mit bemerkenswerter Offenheit nationaler Egoismus bedient:

„Außenwirtschaft und Entwicklungszusammenarbeit müssen besser aufeinander aufbauen und optimal ineinander greifen. Entwicklungspolitische Entscheidungen müssen die Interessen der deutschen Wirtschaft, insbesondere des Mittelstandes, angemessen berücksichtigen. Bei Auftragsvergabe sollen die Außenhandelskammern über die Aufträge der Entwicklungsorganisationen rechtzeitig informiert werden.“

Am Ende des Abschnitts wird unmissverständlich klar, unter welchen Vorzeichen auch die EZ steht:

„Der Zugang zu Rohstoffen und deren verlässliche Verfügbarkeit sind für die deutsche Industrie mit ihren Produkten der Hoch- und Spitzentechnologie von besonderer Bedeutung und unverzichtbare Ziele der Außenwirtschaftspolitik.“ (S. 55f.)

Trotz der eindeutig neo-liberalen Vorzeichen deutscher Entwicklungspolitik in der 17. Legislaturperiode findet man auch klare Worte zum Thema „verantwortliche Kreditvergabe“ und zur Einführung einer Staateninsolvenzordnung:

„Kredite werden wir insbesondere unter Berücksichtigung der Schuldentragfähigkeit geben. Entschuldungen von Entwicklungsländern werden wir nur unter der Voraussetzung einer transparenten Haushaltsführung, der Bekämpfung von Korruption und Misswirtschaft sowie des Aufbaus einer soliden Wirtschaftsstruktur und der Stärkung der Eigenfinanzierung der Entwicklungsländer gewähren. Wir setzen uns zudem für die Implementierung einer internationalen Insolvenzordnung ein.“

(V. Sicherer Frieden – 8. Entwicklungszusammenarbeit, S. 128f.)

Dreh- und Angelpunkt der Diskussion um eine geordnete Staateninsolvenz ist in dieser Legislaturperiode indes das Schicksal Griechenlands, das heißt konzeptionell: die Frage nach einem Mechanismus innerhalb der Eurozone – jedenfalls wird die Diskussion so geführt, obwohl Griechenland (natürlich) neben den europäischen auch außereuropäische Gläubiger hat.

Im Zusammenhang mit den Folgen der „Griechenland-Krise“ sickert aus dem Finanzministerium informell die Idee zur Schaffung eines „Berliner Clubs“ zur Restrukturierung von Staatsanleihen nach draußen. Gemeint ist damit „eine entpolitisierte und rechtlich selbständige Einrichtung“ zur Schuldenmediation (Der Spiegel, 28/2010, S. 72) Der Abgeordnete Michael Schlecht (Die Linke) fragt die Bundesregierung im Zusammenhang mit dem Konzept für einen „Berliner Club“, was unter einer „Einschränkung souveräner Dispositionsrechte“ von EU-Mitgliedsstaaten zu verstehen sei und nach welchen Kriterien beziehungsweise durch welche Institution „eine mit den regionalen Besonderheiten des Schuldnerlandes vertraute Persönlichkeit oder Gruppe von Persönlichkeiten“ die Vermögensinteressen eines Schuldnerlandes wahrnehmen solle (ebd.).

Der Parlamentarische Staatssekretär Hartmut Koschyk antwortet darauf am 6. August 2010 im Parlament:

„Die Bundesregierung befürwortet Überlegungen, grundsätzliche Regeln für eine Staateninsolvenz zu schaffen. Die Schaffung solcher Regeln gehört zu den langfristigen Lehren aus den Krisenfällen und den akuten Rettungsmaßnahmen im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise der vergangenen beiden Jahre. Eine staatliche Insolvenzordnung ist ein Teilaspekt eines umfassenden Krisenmechanismus und steht als solche mit der Agenda der Van Rompuy Task Force, an der Bundesminister Schäuble teilnimmt.“

Die Bundesregierung arbeitet derzeit an einem eigenen Konzept, das nach Fertigstellung zunächst im Rahmen dieser Arbeitsgruppe diskutiert werden soll. Insofern gibt es noch keine Details des Konzepts, die bestätigt werden könnten.“

(Drucksache 17/2715, 06.08.2010)

Nun ist die Idee, neben dem berüchtigten Pariser Club zur Restrukturierung von Schulden bei öffentlichen Gläubigern und dem weitgehend inaktiven Londoner Club zur Umschuldung von Bankenforderungen noch einen weiteren gesonderten Verhandlungsraum für Staatsanleihen zu schaffen, eher ein Schritt weg von dem kohärenten Verfahren, das dringend benötigt wird. Versenkt wird Schäubles Vorschlag aber nicht wegen dieser Inkohärenz, sondern weil die Herren und Damen des Pariser Clubs überhaupt nicht daran denken, die Schaffung eines weiteren – womöglich um die Hegemonie bei der Regelsetzung konkurrierenden – Forums zuzulassen.

Der Koalitionspartner FDP ist – wie erwähnt allerdings nur auf den EU-Bereich bezogen – erstaunlich hartnäckig an der Einführung eines Staateninsolvenzrechts interessiert. Wirtschaftsminister Philipp Rösler äußert sich dazu mehrfach in der Öffentlichkeit:

„Dieser hatte in einem Beitrag für die ‚Welt‘ geschrieben, es dürfe auch kurzfristig keine Denkverbote mehr geben. ‚Dazu zählt notfalls auch eine geordnete Insolvenz Griechenlands, wenn die dafür notwendigen Instrumente zur Verfügung stehen.‘“

(Spiegel Online, 13.09.2011)

Merkel wie Schäuble pfeifen Rösler öffentlich zurück, mit dem Hinweis, so etwas könne es vor 2013 nicht geben, und als Sofortmaßnahme habe man den vorläufigen Rettungsschirm EFSF. Inhaltliches Argument der Spitzen von CDU, SPD und Grünen ist das Argument, Rösler habe die Finanzmärkte noch mehr verunsichert und so dem deutschen Steuerzahler höhere Kosten für die Rettung Griechenlands beschert.

Bundesjustizministerin Leutheusser-Scharrenberger, Rainer Brüderle und andere Parteifreunde springen Rösler bei, mit der Begründung, er beziehe sich auf eine mit dem Koalitionspartner schon gemeinsam begonnene Debatte im Auftrag des Bundestages (Oktober 2010), Rösler denke zukunftsorientiert und bringe Klarheit in die nebulöse Rettungsdebatte (Spiegel Online, 14. und 17.09.2011). Praktische Folgen hat die Initiative der FDP-Politiker indes nicht.

Am 14. Dezember 2011 erscheint als Drucksache 17/8162 ein Antrag mehrerer Abgeordneter und der Fraktion der Grünen unter dem Titel „Für die Einführung eines transparenten und unabhängigen Staateninsolvenzverfahrens“ dessen Forderungen sich exakt mit den Kernforderungen von erlassjahr.de decken. Sie sind nicht mehr eurozentrisch, sondern auf die Millenniums-Entwicklungsziele bezogen und ziehen Konsequenzen aus bisherigen Entschuldungsregimen einschließlich der HIPC- und MDRI-Programme.

Am 21. März 2013 wird der Antrag im Bundestag behandelt (Drucksachen 17/10031: Votum des Finanzausschusses und Drucksache 17/231: Plenardebatte). Die Abgeordneten Krestel (FDP), Zöllmer (SPD), Troost (Die Linke) und Hoppe (Die Grünen) begründen den Antrag kenntnisreich. Sie ziehen ein selbstkritisches Resümee aus der Geschichte der Verschuldung, weisen auf die zu gewinnende Verfahrenssicherheit in Insolvenzsituationen hin, auf das Gebot der Fairness im Umgang mit Schuldern und auf die Bedeutung eines ordentlichen Insolvenzverfahrens für die wirtschaftliche Genesung überschuldeter Staaten sowie eine verantwortlichere Kreditvergabe.

Manfred Zöllmer (SPD) begründet seine Unterstützung für den Antrag so überzeugend, wie ihm das bei späteren Anträgen, als seine Fraktion wieder in der Regierungsfraktion ist, leider nicht mehr gelingt:

„Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass Überbrückungsmaßnahmen wie Hilfskredite oder gestreckte Kreditlaufzeiten nicht immer geeignet sind, ein Land aus einer echten und großen Verschuldung zu befreien. Die ständige Bedienung hoher Schulden führt zu einer Belastung von Staaten, die sie erdrücken kann, eine Konsolidierung unmöglich macht und auch keinen Neustart ermöglicht. Der Sinn eines Insolvenzverfahrens ist jedoch ein Neustart und die Befriedigung der Gläubiger in dem Rahmen, der noch möglich ist.“
(Drucksache 17/231, S. 28960)

Die Abgeordnete Bettina Kudla begründet für die CDU/CSU die Ablehnung des Antrags. Sie bescheinigt dem Pariser und dem Londoner Club, dass sie „einigermaßen gut“ funktionieren, und der Europäische Stabilisierungsmechanismus ESM sowie der temporäre Schutzschirm EFSF werden als gutes Beispiel wirksamer Maßnahmen diesseits eines Insolvenzverfahrens gelobt. Sie sehe deshalb keinen Handlungsbedarf.

V. 18. Wahlperiode (2013-2017)

Die Große Koalition knüpft an ihre Programmatik von 2005 bis 2009 an. Hinsichtlich der Entwicklungszusammenarbeit findet sich im Koalitionsvertrag „Deutschlands Zukunft gestalten“ vieles, was auch von entwicklungspolitischen Nichtregierungsorganisationen vertreten wird, aber nichts zur Einführung eines internationalen Insolvenzrechts.

Am 9. September 2014 verabschiedet die Vollversammlung der Vereinten Nationen eine von den G77 & China unter inhaltlicher Federführung Argentiniens eingebrachte Resolution: Innerhalb der kommenden Sitzungsperiode der UN-Vollversammlung, also bis September 2015, soll ein Rahmenwerk für die Einführung eines internationalen Insolvenzrechts geschaffen werden, um es nach weiteren Diskussionen von den Mitgliedsstaaten ratifizieren zu lassen. Die Bundesregierung gehört unter anderem mit den USA, Israel und Japan zu den wenigen, die mit Nein stimmen.

Der Abgeordnete der Grünen Uwe Kekeritz stellt daraufhin im Parlament die Frage nach den Gründen und nach dem von der Bundesregierung geplanten weiteren Verfahren in dieser Sache. Am 15. Oktober 2014 (Drucksache 18/59, S. 5464f.) antwortet Staatsministerin Dr. Maria Böhmer:

„Herr Kollege Kekeritz, die Bundesregierung hat bei der Abstimmung mit Nein gestimmt, weil es ihrer Ansicht nach kontraproduktiv ist, diese Frage parallel zu den bereits involvierten Fachgremien auch in den Vereinten Nationen zu behandeln. Für die Behandlung der komplexen Fachfragen mit Blick auf überschuldete Staaten, zum Beispiel Fragen der Umschuldungsmodalitäten, gibt es zuständige und erfahrene Gremien – Sie wissen das –, den Internationalen Währungsfonds und den Pariser Club, die die vielfältigen und komplexen Teilaspekte in einem partizipativen Prozess beleuchten und diskutieren. Auch in der Sache ist die argentinische Initiative in den Vereinten Nationen nach Einschätzung der Bundesregierung verfehlt. Wir treten für klare Regelungen in den Anleihebedingungen ein, so wie diese auch für Staatsanleihen in der Euro-Zone gelten. Auch der IWF arbeitet derzeit intensiv an diesem Ansatz. Zu der Frage des weiteren Vorgehens: Bislang haben wir keine Hinweise, ob und wie Argentinien sein Anliegen weiter vorantreiben wird. Eine Positionierung dazu ist insofern noch nicht möglich.“

Trotz der Erwiderung des Abgeordneten Kekeritz, man kenne doch die gravierenden Mängel des Pariser Clubs und des IWF, und trotz des Hinweises, dass es ein Antrag der G77 und nicht ein Alleingang Argentiniens sei, beharrt die Staatsministerin darauf, dass er im Wesentlichen ein Coup Argentiniens und damit nicht ernst zu nehmen sei.

Am 12. November des selben Jahres antwortet die Staatsministerin auf eine Anfrage des Abgeordneten der Linken, Dr. André Hahn, der die Frage des Abgeordneten Kekeritz noch einmal aufgreift, mit dem selben Text wie am 15. Oktober (Drucksache 18/65, S. 6109). Auf die Zusatzfrage hinsichtlich der künftigen Beziehungen zu Argentinien ist die Antwort: „freundschaftlich und belastbar“. Im Übrigen gehe das Hedgefonds-Dilemma Argentiniens¹ die Bundesregierung nichts an.

Nach diesem Vorgeplänkel wird mit Jahresbeginn 2015 die Auseinandersetzung zwischen Regierung und Opposition intensiver. Am 14. Januar 2015 stellen Abgeordnete und Fraktion der Linken den Antrag „Für ein internationales Staateninsolvenzverfahren“ (Drucksache 18/3743), am 4. Februar 2015 ebenso Abgeordnete und Fraktion der Grünen: „Resolution der Vereinten Nationen für ein multilaterales Rahmenwerk zur Restrukturierung von Staatsschulden umsetzen – Jetzt aktiv den Arbeitsprozess der Vereinten Nationen mitgestalten“ (Drucksache 18/3916).

Die Anträge wiederholen im Wesentlichen, aber sehr ausführlich und angereichert durch jüngste Erfahrungen in der Verschuldungsgeschichte (Hedgefonds, Situation der Schwellenländer, illegitime Schulden, unverantwortliche Kreditvergabe, Notwendigkeit von Kapitalverkehrskontrollen zur Vermeidung von Kapitalflucht im Schuldnerland), was schon im Antrag der Grünen vom 14. Dezember 2011 geltend gemacht und gefordert wurde. Die Begründungen beider Fraktionen sind detailliert und kenntnisreich.

In der Bundestagsdebatte am 5. Februar 2014 weist der Abgeordnete der Linken, Niema Movassat ausdrücklich auf die großzügige Entschuldung Deutschlands 1952/53 hin und widerspricht dem Argument, wer Schulden mache, sei selbst schuld. Die Antragsteller thematisieren nochmals das Phänomen illegitimer Schulden, die Häufigkeit von Staatspleiten in den letzten zwei Jahrhunderten, die systemischen Schwächen des IWF und des Pariser Club. Der Abgeordnete der CDU/CSU Dr. Philipp Murmann, der diesmal die Position der Bundesregierung in der Debatte vertritt, hat kein wirkliches Gegenargument, bemüht dafür aber im Stile des Kalten Krieges unter Anspielung auf den griechischen Finanzminister Varoufakis ein sozialistisches Schreckgespenst:

„Es mag Zufall sein, dass Sie diesen Punkt just in einer Woche auf die Agenda gesetzt haben, in der eine links-revolutionäre Regierung durch Europa reist und uns allen weismachen will, dass ein Schuldenschnitt eine Lösung sei.“

(Drucksache 18/85, S 8131)

Obwohl CDU und CSU sich in der vorangegangenen Legislaturperiode mit der FDP im Koalitionsvertrag geeinigt hatten, sich um die Einsetzung eines Staateninsolvenzverfahrens zu bemühen, zieht der Sprecher von CDU/CSU Murmann nun die Notbremse:

¹ Gemeint ist damit der Rechtsstreit zwischen Argentinien und einigen sogenannten Geierfonds, die vor US-Gerichten auf volle Begleichung alter Staatsanleihen klagten, welche sie nach der Staatspleite im Jahr 2001 mit hohen Abschlägen am Sekundärmarkt gekauft hatten.

„Ist der Begriff ‚Staateninsolvenz‘ überhaupt geeignet? Wie funktioniert das? Nach unserem Recht stellt ein Gericht bei der Insolvenzeröffnung einen Insolvenzverwalter. (...) Seine Aufgabe ist es, die Insolvenzmasse in Besitz zu nehmen, die Masse zu verwerten und den Erlös an die Gläubiger zu verteilen. Im Falle eines Staates – das schlagen Sie doch vor – würde ein solcher Insolvenzverwalter natürlich jegliche staatliche Souveränität der Organe aufheben müssen, weil er sonst gar nicht seiner Aufgabe nachkommen kann. (...) Für mich ist an dieser Stelle schon klar, dass eine solche Lösung daher undenkbar ist. Sie widerspricht – ich denke, das geht den meisten von uns so – meinem demokratischen Verständnis von der Souveränität eines Staates vollständig.“
(Drucksache 18/85, S. 8130f)

Beide Anträge der Oppositionsfraktionen hatten allerdings deutlich gemacht, wie sie sich den Schutz der souveränen Sphäre eines betroffenen Staates vorstellen.

Der SPD-Abgeordnete Manfred Zöllmer unterstützt die ablehnende Haltung der Bundesregierung zur UN-Resolution informierter, aber er kommt zum selben Ergebnis: Er denunziert die G77 als Steigbügelhalter Argentiniens, verweist auf massive inhaltliche und prozedurale Bedenken bei den Vereinten Nationen im Vorfeld der Entscheidung, weil es angeblich eigentlich um ein spezifisch argentinisches Problem gegangen sei, und versteigt sich zu der Formulierung

„Eine Laienspieltruppe, die sich zufällig zusammensetzt, kann da keine vernünftigen Ergebnisse hinbekommen.“

Kern der Ablehnung, so Zöllmer:

„Deutschland konnte der Resolution aus inhaltlichen und prozeduralen Bedenken nicht zustimmen. Das, was in dieser Resolution steht, ist in dieser Form rechtlich, politisch und praktisch nicht realisierbar. Wir halten es für nicht akzeptabel, dass die vorhandenen Gremien, die sich mit diesen Themen beschäftigen – das sind der Pariser Club und der IWF – nun aus diesem Verfahren ausgegrenzt werden sollen.“
(a.a.O., S. 8134f)

Darüber hinaus macht Zöllmer geltend:

„Ein Großteil der Staatsanleihen und weiterer Wertpapiere wird unter der Gerichtsbarkeit der großen internationalen Finanzplätze USA und Großbritannien begeben. Ein Verfahren, das diese Akteure nicht mit einbezieht, ist nicht zielführend. Es war der Kardinalfehler dieser Initiative, die Interessen der Gläubigerländer nicht zu berücksichtigen.“
(a.a.O., S. 10206)

Faktisch hatten die Vereinten Nationen jeden nur denkbaren Schritt unternommen, um IWF und Weltbank zur Beteiligung an den insgesamt drei Beratungsrunden des Ad-hoc-Komitees der Vollversammlung zu bewegen. Mit an Beleidigung grenzender Nonchalance hatte die Leitung des IWF die Anfragen der UNO-Missionen der G77 schlicht ignoriert, bis es für eine sinnvolle Beteiligung am Prozess zu spät war.

Wie die CDU/CSU so beerdigt auch der Koalitionspartner SPD unverfroren, was er einstmals in seinen Koalitionsverträgen verewigt hatte.

Die Anträge der Linken und der Grünen werden am 5. März 2015 abgelehnt (Drucksache 18/4233, 5.3.2015).

Parallel zu diesem Prozess bringt die Linke am 24. Februar 2015 im Zusammenhang mit dem UN-Programm „Nachhaltige Entwicklungsziele“ und dem europäischen „Jahr für Entwicklung“ den Antrag „Armut und soziale Ungleichheit weltweit überwinden, natürliche Grundlagen bewahren“ ein. In ihm wird vor allem eine radikale Abkehr vom neo-liberalem Wachstumsfetischismus und vom deregulierten internationalen Finanz-Regime gefordert. Als Teil dieser Neuorientierung wird in dem von der Bundesregierung geforderten Maßnahmenkatalog unter 6.d) nochmals die Beteiligung der Bundesregierung *„an der Erarbeitung eines Staateninsolvenzverfahrens“* bei der UNO angemahnt (Drucksache 18/4091). In diesem Verfahren hat der Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung die Federführung (Drucksache 18/4669). Das ändert nichts am Ergebnis. Der Antrag wird mit den Stimmen der Koalition abgelehnt.

Auch die Grünen wollen die Ablehnung nicht auf sich beruhen lassen. In dem umfangreichen Antrag „Addis Abeba zum Erfolg führen – Einsatz für eine gerechte internationale Entwicklungs- und Klimafinanzierung“ (Drucksache 18/5151 vom 11.06.2016) fordern Abgeordnete und Fraktion der Grünen im Antrag unter II.30. *„sich umgehend, nachhaltig, und konstruktiv-kritisch im Rahmen des von der Vollversammlung der Vereinten Nationen getragenen und von der G77 eingeleiteten Prozesses zur Schaffung eines geordneten internationalen Staateninsolvenzverfahrens im Sinne künftiger Entwicklungschancen und des Selbstbestimmungsrechts aller Länder einzubringen“*. Wie zu erwarten läuft der Antrag bei der Regierungskoalition ins Leere.

Am 6. November 2015 richten die Abgeordneten und die Fraktion der Grünen eine Kleine Anfrage an die Bundesregierung zur „Resolution der UN-Generalversammlung zu einem Staateninsolvenzregime am 10. September 2015“ (Drucksache 18/6704).

Die Antwort der Bundesregierung am 26. November 2015 (Drucksache 18/6856) ist lapidar:

„Die Bundesregierung lehnt es wie die übrigen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union ab, ein rechtlich bindendes multilaterales Rahmenwerk für Staateninsolvenzen zu entwickeln. Vielmehr sollten der freiwillige, marktbasierter, vertragsrechtliche Ansatz weiterentwickelt und gestärkt und dabei die umfassenden Arbeiten des Internationalen Währungsfonds berücksichtigt werden. Diesen Zielen werden die Resolution und die in ihr genannten Prinzipien nicht gerecht. Den Prinzipien mangelt es an klaren, fachlich tragfähigen und konsensfähigen Definitionen. (Die Bundesregierung wird sich weiter konstruktiv an der Diskussion zu Staatenumschulungen beteiligen. Wie die anderen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union betrachtet sie aufgrund seiner Expertise den Internationalen Währungsfonds als geeignete Institution hierfür.“

Damit ist die deutsche parlamentarische Debatte über die Einführung eines fairen und transparenten und international anerkannten Staateninsolvenz-Regimes nur vorläufig beendet. Am 16. Dezember 2016 debattiert das Plenum des Bundestages einen Antrag der Bündnisgrünen Bundestagsfraktion zur Bekämpfung der Geierfonds. Bewusst wird kein eigener Gesetzentwurf vorgelegt, obwohl der „Aufhänger“ für die Initiative neben der Erfahrung Argentiniens die insgesamt erfolgreichen Anti-Geier-Gesetze in

Großbritannien und Belgien sind – mithin in EU-Staaten, welche fester Bestandteil der von Deutschland angeführten Ablehnungsfront gegen die G77-Initiative in den Vereinten Nationen waren.

Bemerkenswert an dieser Neuauflage ist der Unterschied zwischen dem Sprecher der SPD, Manfred Zöllmer, und den beiden Rednern für die CDU, Johannes Selle und Dr. Heribert Hirte. Während Zöllmer praktisch seine Rede vom Vorjahr recycelt, geht insbesondere Dr. Hirte den wesentlichen Schritt über die Sinnhaftigkeit eines spezifischen Anti-Geier-Gesetzes hinaus (18. Wahlperiode, 209. Sitzung, Protokoll S. 20968):

„Wir brauchen – da stimme ich ihnen vollständig zu – einen rechtlichen Rahmen zur Regelung von Staateninsolvenzen. (...) Wir brauchen ein völlig eigenständiges Verfahren: letztlich wurde es in vielen Bereichen schon privatrechtlich entwickelt.“

Und pragmatisch:

„Meine Fraktion hat gerade im Zusammenhang mit dem Bericht der fünf Präsidenten der Europäischen Union darauf hingewiesen, dass auch wir fordern, ein geordnetes Insolvenzverfahren für Staaten einzuführen. Daran arbeiten wir.“

Dr. Hirte meint damit ein fraktionsinternes Papier vom 22. Februar 2016 unter dem Titel „Mehr Stabilität für den europäischen Währungsraum“². Der Bericht nennt unter den für die Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion notwendigen Instrumenten unter anderem:

„Einen wichtigen Schritt auf dem Weg zu einer verantwortungsvollen Fiskalpolitik könnte stattdessen eine Insolvenzordnung für Mitglieder der Währungsunion bilden, die im übrigen auch dem Bailout-Verbot entspräche. Damit würde nicht nur die Möglichkeit einer Umschuldung von Staaten erleichtert, ein solches Instrument würde auch die Einhaltung von Fiskalregeln effektiver als bisher beeinflussen.“

Auch wenn das Fraktionspapier sich zunächst nur auf eine europäische Lösung bezieht, zeigt die Einbindung des Vorschlags in die Diskussion um das globale Geierfonds-Problem, dass zumindest in diesem Teil der Fraktion an ein globales Instrument gedacht wird.

VI. Naturgemäß vorläufiges Fazit

Ein Fraktionsmitarbeiter der Regierungsfaktionen formulierte kürzlich: „Die Tragik des Themas Staateninsolvenzverfahrens ist, dass SPD und CDU/CSU schon oft dafür waren – aber noch niemals beide zur gleichen Zeit.“ Da Schulden nun aber nicht von alleine verschwinden und Schuldenkrisen sich auch nicht von alleine auflösen, ist jeder neue Antrag und jede neue Debatte eine neue Chance.

² „Mehr Stabilität für den europäischen Währungsraum“, Positionspapier der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag zum Fünf-Präsidenten-Bericht zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion in Europa, 22. Februar 2016.