

Faire Regeln für den Umgang mit Staatsinsolvenzen müssen her

Es braucht endlich weltweit geltende faire und transparente Regeln für den Umgang mit Staatsinsolvenzen, die auch die Rechte der Schuldner schützen. Ohne solche Regeln drohen neue Schuldenkrisen und kostspielige Rettungsaktionen, die letztlich nichts bringen, wie das Beispiel Griechenland zeigt.

André Rothenbühler

Die Schweiz war das erste Land weltweit, das anfang der 1990er-Jahre die Initiative für ein Insolvenzverfahren für Staaten ergriffen hatte. Vorausgegangen war ein Postulat von SVP-Ständerat Ulrich Gadiant für ein internationales Insolvenzrecht zur Entschuldung reformwilliger Entwicklungsländer (Nr. 90.693), das der Ständerat am 5. Dezember 1990 überwiesen hatte. Am 11. März 1992 kam im Ständerat eine Interpellation von FDP-Ständerrat Sergio Salvioni zu Entschuldungsmassnahmen des Bundes (Nr. 91.3414) zur Sprache und am 19. Juni 1992 stellte wiederum Ulrich Gadiant eine einfache Anfrage zum Insolvenzrecht für Staaten (Nr. 92.1072).

In seiner Antwort auf diese Vorstösse erwähnte der Bundesrat, dass er und die schweizerische Diplomatie einige Anstrengungen unternommen hätten, um der Idee eines Insolvenzrechts von Staaten zum Durchbruch zu verhelfen. Das Anliegen sei aber bei den Gläubigerländern im Norden auf wenig Gegenliebe gestossen. Der Bundesrat hielt fest: „Die insolvenzrechtliche Option verdient es in jedem Fall zumindest geprüft zu werden, ebenso wie die Frage, ob länderspezifisch zu definierende maximale Schuldendienstquoten als Lösungsansatz in Betracht gezogen werden können.“ Angesichts der sich damals verschärfenden Schuldsituation in vielen Entwicklungsländern sicherte der Bundesrat zu, sich künftig bei den anderen Gläubigerländern für weitergehende, koordinierte Massnahmen, einschliesslich der insolvenzrechtlichen Option, einzusetzen.

Fehlgeschlagene Refinanzierungen in den 1980er-Jahren

Damals wie heute waren die meisten Gläubiger-Regierungen, der Internationale Währungsfonds (IWF) und die Weltbank (WB) der Auffassung, Staatsbankrotte müssten unter allen Umständen vermieden werden, um nicht den Zusammenbruch der globalen Kapitalmärkte zu riskieren. Sie refinanzierten darum den Schuldendienst an die privaten Gläubiger einer Reihe zahlungsunfähiger Staaten Lateinamerikas in den 1980er-Jahren. Und

als Ende der 1980er-Jahre einige der ärmsten Staaten Afrikas längst keinen Schuldendienst mehr an ihre nördlichen Gläubiger-Regierungen und Banken leisten konnten, liessen sich die Gläubiger den Schuldendienst erneut von IWF und WB refinanzieren, bis auch diese Schulden nicht mehr bedient werden konnten. Dabei zwangen IWF und WB den Schuldnerländern rigorose Sparprogramme auf. Die Bildungs- und Gesundheitsausgaben wurden drastisch gekürzt, Märkte liberalisiert und Staatsbetriebe privatisiert. Ein hoher Prozentsatz des Staatshaushalts ging in die Schuldentilgung, die Armut stieg dramatisch an. Die 1980er-Jahre werden darum auch als das „verlorene Jahrzehnt“ für die Entwicklungsländer bezeichnet.

Entschuldungsinitiativen für ärmste Länder

In den 1990er-Jahren wurde klar, dass es so nicht weitergehen kann. 1996 beschloss darum die Gruppe der sieben führenden Industrienationen (G7) ein umfassendes aber langwieriges Entschuldungsprogramm im Rahmen der HIPC Initiative für die ärmsten Länder (*Heavily Indebted Poor Countries Initiative*). Dabei gewährten erstmals auch internationale Finanzinstitutionen wie der IWF Schuldenerleichterungen.

Ziel der HIPC-Initiative war es, die Schuldenlast auf ein tragfähiges Niveau zu senken. Dies verursachte bei den Geberländern hohe Zusatzkosten, da sie den Beitrag der internationalen Finanzinstitutionen zum Schuldenerlass teilweise mitfinanzieren mussten. Im Gegenzug verpflichteten sich die Schuldnerländer, bestimmte Auflagen zu erfüllen und Strategien zur Armutslinderung aufzuzeigen. Später wurde HIPC durch eine zweite Entschuldungsinitiative, die *Multilateral Debt Relief Initiative MDRI*, ergänzt, welche jenen Ländern, die HIPC erfolgreich durchlaufen hatten, einen vollständigen Schuldenerlass bei den internationalen Finanzinstitutionen ermöglichte.

Die Schweiz hatte bereits 1991 im Kontext der 700-Jahr-Feier der Eidgenossenschaft einer Petition der Hilfswerke mit 250'000 Unterschriften entsprochen und 500 Millionen Franken für ein wegweisendes Entschuldungsprogramm unter der Ägide des Bundesamts für Aussenwirtschaft (heute Staatssekretariat für Wirtschaft seco) zur Verfügung gestellt. Die Schweiz unterstützte auch die HIPC-Initiative mit namhaften Millionenbeträgen. Unschön ist, dass die Schweiz wie viele andere Länder auch, ihre Finanzierung von Schuldenerlassen an die Entwicklungshilfe anrechnet.

Böses Erwachen nach der Finanzkrise

HIPC und MDRI wurden als einmalige Operationen betrachtet, welche die ärmsten Länder für immer aus der Schuldenfalle befreien sollten. Doch die Finanzkrise hat sich als

Boomerang erwiesen. Der IWF schätzte¹, dass die Finanzkrise den Finanzbedarf der ärmsten Länder allein im Jahr 2009 um mindestens 25 Milliarden USD erhöhen würde. Vor diesem Hintergrund beschloss er, seinen Treuhandfonds zur Armutsbekämpfung in den kommenden Jahren um 13,5 Milliarden USD aufzustocken. Das Schweizer Parlament hat darum im März dieses Jahres ein neues Darlehen von 950 Millionen CHF an diesen Fonds gewährt, aus dem zinsverbilligte Kredite gespiesen werden. Mit dieser Praxis frödet der IWF aber die Verschuldung in den ärmsten Ländern. Auch das Vorgehen der Schweiz ist zu hinterfragen, lässt sie doch ihr Darlehen an den IWF-Fonds marktmässig verzinsen und profitiert somit indirekt von den Ärmsten dieser Welt. NGOs fordern stattdessen eine Aufstockung der nicht rückzahlbaren Entwicklungsgelder (*grants* statt *loans*).

Wie der Schuldenreport 2011² zurecht konstatiert, hat der Fast-Bankrott von EU-Mitgliedsländern im Zuge der Finanzkrise gezeigt, dass die Staatspleite als ein strukturelles Phänomen einer kapitalistischen Weltwirtschaft niemals verschwunden, sondern in der Boomphase von 2002 bis 2007 lediglich aufgeschoben wurde. In dieser Zeit konnten viele Länder aufgrund hoher Wachstumsraten ihren Schuldendienst trotz steigender Verschuldung ohne allzu grosse Anstrengung leisten. Mit dem Ausbruch der globalen Finanzkrise im 2007 änderte sich dies schlagartig und zahlreiche Banken mussten mit massiven öffentlichen Investitionen vor dem Zusammenbruch gerettet werden.

Aus den Erfahrungen nichts gelernt

Das Beispiel des hoch verschuldeten und praktisch zahlungsunfähigen Griechenland zeigt, dass die kontinuierliche Krisenfinanzierung das Schuldenproblem auf Dauer nicht lösen kann. Neue Kredite zur Tilgung alter Schulden verschieben und verteuern eine unumgängliche Umschuldung mit einem klaren Schuldenschnitt (*haircut*) nur. Dennoch halten die Euro-Länder aus Angst vor einem Zusammenbruch der Eurozone daran fest, dass Staaten nicht bankrott gehen dürfen und refinanzieren Griechenland und andere notleidende Mitgliedstaaten mit Milliardenkrediten. Sie scheinen nichts aus den Erfahrungen der Entwicklungsländer in den 1980er-Jahren gelernt zu haben und stützen ein Finanzsystem, das die Gewinne privatisiert und die Verluste, bzw. Schulden sozialisiert.

Die faktische Staatsbürgschaft setzt falsche Anreize, indem sie die Investitionen vom damit verbundenen Risiko entkoppelt und auf diese Weise risikoreiche Investitionen und die Spekulation fördert. In letzter Zeit haben Spekulationen mit Kreditausfallversicherungen auf Staatsanleihen³, sogenannte *Credit Default Swaps*, dazu beigetragen, dass es für Staaten wie Griechenland immer teurer geworden ist, sich neues Geld zu besorgen. Beleg dafür sind die auf Rekordhöhe geschnellten Schuldzinsen. Am 27. April 2011 stieg die Rendite

zweijähriger griechischer Staatsanleihen erstmals seit Bestehen der Währungsunion über die Marke von 25 Prozent.

Der griechische Ökonom Yannis Stournaras hat unlängst im Zürcher Tages-Anzeiger vor einer Umschuldung mit einem Schuldenschnitt seines Landes gewarnt und gemeint, die griechischen Banken und Sozialversicherungsfonds benötigten dann eine Rekapitalisierung von 20 Milliarden Euro. Das ist deutlich weniger als die bereits gemachten Kreditzusagen der Euro-Länder und des IWF an Griechenland im Umfang von 110 Milliarden Euro. Ausserdem könnten die Staaten dieses Geld den Banken in Form einer Kapitalbeteiligung und zu Bedingungen geben, welche für die Staaten durchaus gewinnbringend wären. So wies das US-Finanzministerium im März 2011 Gewinne von 37 Mrd. USD aus *bailout*-Aktivitäten aus.

Verpasste Gelegenheit

Stattdessen weiss im Moment niemand so recht, was bei einer Staatsinsolvenz Griechenlands geschehen soll, denn es fehlen die entsprechenden Instrumente, wie die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel zurecht bemerkt hat. Die internationale Staatengemeinschaft hat es versäumt, solche Instrumente rechtzeitig zu entwickeln. 2003 wäre eine Gelegenheit gewesen, als der IWF einen auch von der Schweiz unterstützten neuen Umschuldungsmechanismus mit direkten Verhandlungen von Schuldnern und Gläubigern vorschlug. Trotz der NGO-Kritik am „IWF-lastigen“ Konzept wäre das Bestehen eines solchen Mechanismus heute ein Fortschritt gewesen. Damals scheiterte das Vorhaben vor allem am Veto der USA.

Eine parallel geführte Diskussion war die Einführung von Kollektivverhandlungsklauseln (Collective Action Clauses – CACs) in Staatsanleihen, die heute zunehmend Eingang in Verträgen halten. Die CACs erlauben einer qualifizierten Gläubigermehrheit die Veränderung der Vertragsbedingungen, also z.B. Zinssatz, Laufzeit, Nennwert. Sie sind aber auf eine spezifische Art von Schuldtiteln beschränkt und somit nicht geeignet für die Verhandlung einer Gesamtschuld.

Insolvenzverfahren mit einem Schiedsgericht

NGOs weltweit setzen sich darum in der Kampagne „Defuse the Debt Crisis“ (Entschärft die Schuldenkrise) für die Schaffung eines unabhängigen und unparteiischen Insolvenzverfahrens für Staaten ein, das alle Gläubiger und Schulden in einem einzigen Verfahren einbezieht und unter der Leitung eines Schiedsgerichts an den Verhandlungstisch zwingt (siehe auch erste Seite). Das Schiedsgericht könnte die Gläubiger-Forderungen auch auf ihre Legitimität hin überprüfen, respektive beurteilen, ob die Kreditvergabe mit der

nötigen Sorgfalt erfolgt ist. Zudem könnte das Schiedsgericht zu Beginn entscheiden, ob das Schuldnerland überhaupt berechtigt ist, ein Insolvenzverfahren einzuleiten. Auf diese Weise würde vermieden, dass Schuldnerländer sich der Schulden ohne ökonomischen Zwang entledigen wollen.

Weitgehend unbegründet sind auch Befürchtungen, wonach ein Land, das ein Insolvenzverfahren durchlaufen würde, keinen Zugang mehr zu den Kapitalmärkten hätte. Zum Einen ist ein Land, das unter seiner Schuldenlast nicht zu zerbrechen droht, für potenzielle Kreditgeber allemal attraktiver. Zum Anderen hängt es von der Fähigkeit der Regierung ab, neues Vertrauen bei den Kreditgebern zu wecken (zum Beispiel durch die Durchführung von Reformen).

International verbindliche Regeln im Umgang mit Staatsinsolvenzen tragen zur Stabilität des Finanzsystems bei, indem sie sowohl den insolventen Schuldnerstaaten als auch den privaten und öffentlichen Gläubigern einen geordneten und vorhersehbaren Rahmen bieten. Zudem würde die Existenz eines Insolvenzverfahrens Schuldnerstaaten und Gläubiger zwingen, bei der Kreditvergabe und -aufnahme noch verantwortungsvoller zu agieren.

Siehe auch Bericht auf Seite 1: „Postkartenaktion für faire Entschuldung“.

¹ The Implications of the Global Financial Crisis for Low-Income Countries, IWF, März 2009

² Schuldenreport 2011, herausgegeben von erlassjahr.de - Entwicklung braucht Entschuldung e.V. und Kindernothilfe e.V.

³ Theoretisch stabilisieren CDS das Finanzsystem, indem sie die Risiken verteilen. Theoretisch kommt so Griechenland leichter an Geld. Doch in der Praxis kaufen Zocker diese Versicherungspapiere, um die Preise in die Höhe zu treiben. Sie wetten auf den Staatsbankrott und profitieren beim Verkauf zu hohen Kursen.