

Neue Kampagne: Entschärft die Schuldenkrise jetzt!

Jürgen Kaiser vom deutschen Entschuldungsbündnis erlassjahr.de zeigt in seiner hier vorgestellten neuen Studie¹ die Notwendigkeit eines unparteiischen und umfassenden Insolvenzverfahrens für überschuldete Staaten auf, um Schuldenkrisen abzuwenden. Für die Aktion Finanzplatz Schweiz (AFP) und andere Nichtregierungsorganisationen weltweit bietet sich jetzt die Gelegenheit, mit gemeinsamen Aktionen die Weichen für diesen längst überfälligen Entschuldungs-Mechanismus zu stellen. Die AFP beteiligt sich darum 2011 an einer internationalen Kampagne (siehe Kasten).

André Rothenbühler

Die globale Finanz- und Wirtschaftskrise und der Staatsbankrott von Griechenland haben deutlich gemacht, dass auch im Schuldenbereich eine neue Marschrichtung vonnöten ist.

Globale Finanz- und Wirtschaftskrise

Mitte 2008 schienen die Schuldenprobleme, unter denen viele Länder im Süden nach dem Ausbruch der Schuldenkrise in Lateinamerika in den 1980er-Jahren während über zwei Jahrzehnten gelitten hatten, der Vergangenheit anzugehören. Nach den multilateralen Entschuldungsinitiativen HIPC/MDRI², einigen ausserordentlichen Entschuldungsaktionen für ausgewählte Länder ausserhalb der HIPC-Gruppe und nach sechs Jahren fast ununterbrochenen globalen Wachstums hatten sich die Schuldenindikatoren einer grossen Mehrheit der Länder im Süden stark verbessert. Dies änderte sich grundlegend mit dem Ausbruch der letzten globalen Finanz- und Wirtschaftskrise und der darauffolgenden Rezession 2008/2009, wie Jürgen Kaiser vom deutschen Entschuldungsbündnis erlassjahr.de in seiner neuen Studie darlegt. Mitte 2009 liefen von 26 im Rahmen von HIPC entschuldeten armen Ländern deren 13 erneut Gefahr, zahlungsunfähig zu werden oder einen Schuldendienst zu leisten, der zu massiven Einsparungen im sozialen Bereich und zur Ausbeutung der natürlichen und menschlichen Ressourcen zum Nachteil der Schuldnerländer führt.³

Staatsbankrott von Griechenland

Die durch das lasche Defizitregime der EU und die verantwortungslose Geschäftspolitik privater Banken und Spekulanten mitverschuldete Schuldenkrise in Griechenland rüttelte die europäische Finanz- und Bankenwelt auf. Aus Angst vor einem starken Kursverlust des Euro

schnürten die in der Währungsunion vereinten EU-Mitgliedstaaten ein riesiges Rettungspaket in Form von Kreditversprechen für Griechenland verbunden mit einschneidenden Sparmassnahmen. Finanziert würde diese Hilfe von den Steuerzahlenden in der EU und Griechenland würde sich wieder neu verschulden. Die Gläubiger-Banken können sich hingegen freuen, denn sie müssen keine Abstriche hinnehmen.

Neue Schuldenkrise?

Es droht eine neue Welle von Schuldenumstrukturierungen oder Schuldenerlassen trotz aller Bemühungen von Schulden-Managern eine erneute Zahlungsunfähigkeit von Staaten zu vermeiden. In der Schweiz gibt sich jedoch das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) zuversichtlich und glaubt, dass mit Ausnahme von einigen kleinen Karibikstaaten keine neue systemische Schuldenkrise droht, weil die meisten Staaten heute besser vorbereitet seien. Das seco konzentriert seine Arbeit im Schuldenbereich auf die Verbesserung des Schuldenmanagements in den Niedrig- und Mittlereinkommensländern (siehe fpi 2 2010). Die AFP begrüsst diese Anstrengungen, bedauert aber, dass sich das seco bislang nicht darüber hinaus engagieren will, namentlich wenn es um die Mitverantwortung der Gläubiger und neue Schuldenlösungsmechanismen geht.

Bislang hat die Staatengemeinschaft bei ihren Bemühungen zur Vermeidung und Beseitigung von Schuldenkrisen stets nach der Devise gehandelt, dass Staaten nicht bankrott gehen. Es ist darum nicht verwunderlich, dass es heute keinen Mechanismus gibt, um einer neuen Welle staatlicher Überschuldung in Niedrig- und Mittlereinkommensländern wirksam zu begegnen. Frühere Hilfen für diese Länder geschahen durch Refinanzierungen bilateraler Schulden, durch eine Verlängerung der Laufzeiten oder auch Schuldenswaps (Verbriefung von Forderungen). Dennoch stieg die Verschuldung in diesen Ländern weiter an, insbesondere gegenüber den Internationalen Finanzinstitutionen. So beschlossen die führenden Industrienationen der G7, bzw. G8 die Lancierung der Entschuldungsinitiativen HIPC und später MDRI, welche den Niedrigeinkommensländern unter bestimmten Voraussetzungen eine weitgehende Entschuldung ermöglichten. Hoch verschuldete Mittlereinkommensländer wie Jamaica sind von diesen Programmen aber ausgeschlossen. Zudem weist Kaiser in seiner Studie daraufhin hin, dass nicht alle Gläubiger in diese Entschuldungsaktionen einbezogen waren und insbesondere Nicht-OECD-Staaten und private Gläubiger einen deutlich kleineren Beitrag leisteten. Auch war HIPC nie als permanenter Mechanismus gedacht, sondern eine einmalige Initiative, weil man laut Kaiser davon ausging, dass Überschuldung ein zeitlich begrenztes und ausnahmsweise auftretendes Problem sei, das ein für allemal gelöst werden könne.⁴ Diese Annahme hat sich nun als falsch erwiesen.

DSF kann erneute Überschuldung nicht verhindern

Nach HIPC und MDRI kreierte die Weltbank ein Rahmenwerk für Schuldentragfähigkeit (Debt Sustainability Framework DSF), welches einen Sanktionsmechanismus beinhaltet und dafür sorgen soll, dass die Schuldnerstaaten keine neuen Kredite beanspruchen, die jenseits ihrer Rückzahlungskapazitäten liegen. Die im Regelwerk festgelegten Obergrenzen für neue Kredite sind aber umstritten. Zudem teilt die AFP Kaisers Kritik am Umstand, dass das Rahmenwerk einseitig Druck auf die Kreditnehmer ausübt, ohne das Verhalten der Gläubiger zu berücksichtigen. Zudem liegt der Fokus nur auf quantitativen Aspekten, ohne die Vereinbarkeit der Kredite mit den Entwicklungsprogrammen der betreffenden Länder zu prüfen. Zwar ist das Rahmenwerk inzwischen weiterentwickelt worden, doch geht es nach wie vor implizit von der Annahme aus, eine erneute Überschuldung von Staaten verhindern zu können. Das ist jedoch unrealistisch.⁵

Frühere und jetzige Um- und Entschuldungen sind auch durch eine Inkohärenz der verschiedenen Verhandlungsforen und einen Interessenkonflikt gekennzeichnet, da Gläubiger wie die Weltbank oder der IWF Partei und zugleich Richter sind. Weltbank und IWF haben zudem als Gläubiger gerade bei den ärmeren Ländern grosses Gewicht, weshalb sich ihr (eigennütziger) Einfluss auch nachteilig auf andere Gläubiger auswirken kann.⁶

Konsequenzen für eine Reform

Die AFP geht mit Kaiser einig, was die Konsequenzen für eine Reform des Schuldenwesens und ein neues Insolvenzverfahren für Staaten sind:⁷

- Die Schuldenverhandlungen müssen in einem einzigen Forum stattfinden, wo alle, die eine Forderung gegenüber dem Schuldnerland haben, teilnehmen oder zumindest das Recht haben, gehört zu werden.
- Alle Gläubiger müssen gleich behandelt werden; eine Abweichung von dieser Regel kann nur bei beiderseitiger Zustimmung erfolgen.
- Gleichbehandlung kann nur durch ein neutrales Entscheidungsorgan gewährleistet werden oder wenn ein Gläubiger von allen anderen Gläubigern mit der Führung der Verhandlungen beauftragt wird.
- Wie beim privaten Konkursrecht müssen sich die Gläubiger auf die Einhaltung der verhandelten Lösung verlassen und diese Einhaltung auch erzwingen können. Idealerweise sollte eine durch ein Schiedsgerichtsverfahren zustande gekommene Lösung von einem internationalen Abkommen gestützt werden, welches die Erzwingung der Einhaltung vor nationalen Gerichten erleichtert.

- Die Beurteilung der Schuldennachhaltigkeit muss durch ein unabhängiges Organ erfolgen, das weder dem Einfluss des Schuldners noch des Gläubigers unterliegt. Das ist ein fundamentales rechtsstaatliches Prinzip.
- Auf längere Sicht müssen die Aufgaben der Weltbank und des IWF entflochten werden; sie können nicht gleichzeitig Gläubiger und „unabhängige Experten“ sein.

Ein künftiges Insolvenzverfahren für Staaten sollte zudem einen Stillstand in der Streitsache beinhalten, um keine Vermögenswerte vor dem Start des ordentlichen Verfahrens zu verlieren. Auch sollten alle Beteiligten, inklusive der Zivilgesellschaft, das Recht haben, gehört zu werden und das Schuldnerland sollte die Möglichkeit haben, einen Lösungsvorschlag zu unterbreiten.

Unterschiedliche Ideen für ein Insolvenzverfahren

Kaiser vergleicht dann in seiner Studie die drei hauptsächlichen Ideen⁸ für ein solches Verfahren, den Vorschlag für Ad-hoc-Schiedsgerichte des österreichischen Ökonomen Kunibert Raffer, das 2003 gescheiterte Projekt des IWF (Sovereign Debt Restructuring Mechanism SDRM) und die Vorschläge für ein permanentes Schiedsgericht⁹. Kaiser konzentriert sich dabei auf die Vorschläge für Ad-hoc-Schiedsgerichte und ein permanentes Schiedsgericht und meint, dass beide Ideen die vorerwähnten Reformkriterien erfüllen würden. Zudem würden sich diese Ideen ergänzen in dem Sinn dass es sinnvoll wäre, zuerst mit Ad-hoc-Schiedsgerichten zu beginnen, woraus sich ein mehr formaler und institutioneller Prozess entwickeln könnte.¹⁰

Wir können an dieser Stelle nicht ausführlich auf die Vor- und Nachteile von Ad-hoc-Schiedsgerichten und einem permanenten Gericht eingehen, doch scheint uns die fallweise Einrichtung von Schiedsgerichten nicht so einfach, wie es vielleicht den Anschein macht. Eine nicht zu unterschätzende Hürde ist, dass sich die Parteien auf die Benennung von Schiedsrichtern einigen müssten. Auch wird die Kohärenz der Entscheidungen bei Ad-hoc-Schiedsgerichten wahrscheinlich leiden. Ein permanentes Schiedsgericht hätte aus unserer Sicht den Vorteil, mehr Kohärenz, Kontinuität und Unabhängigkeit zu gewährleisten und wäre in diesem Sinn für die Parteien berechenbarer. Ausserdem lässt sich die Idee eines permanenten Schiedsgerichts in einer Kampagne besser vermitteln.

Die Sicht des Südens

Zu erwähnen ist auch, dass insbesondere in Südamerika ein Teil der zu Schulden arbeitenden NGOs jegliche Form von Schiedsgerichten ablehnen. Sie sehen die Länder im Süden nicht als Schuldner, sondern als Gläubiger, denen gegenüber der reiche Norden eine

historische und ökologische Schuld hat. Das afrikanische Schuldennetzwerk AFRODAD setzt sich hingegen für ein internationales Schiedsgericht ein. Zudem sind Bestrebungen zur Schaffung regionaler Schiedsgerichte im Gang.

Kaiser behandelt die Frage der illegitimen Schulden in seiner Studie eher stiefmütterlich, wenngleich er die Möglichkeit von künftigen Schiedsgerichten erwähnt, auch die Legitimität der Schulden zu beurteilen.¹¹ Für die Länder im Süden ist diese Frage aber weiterhin von zentraler Bedeutung und muss aus Sicht der AFP ein wichtiger Bestandteil der geplanten Kampagne sein – wohlwissend, dass diese Frage bei den Geldgebern im Norden bislang wenig Euphorie auslöst.

KASTEN 1:

Aktuelle Entwicklungen

Norwegen, die Niederlande und die Slowakei unterstützten die Ausarbeitung eines Schuldenlösungsmechanismus. Seit Frühjahr 2010 setzt sich auch Deutschland für ein internationales Insolvenzverfahren ein. Dessen Vorschlag zielt aber vor allem darauf ab, in der EU einen Mechanismus zur Abwälzung eines Teils des Insolvenzrisikos auf die privaten Banken zu erreichen. Bundeskanzlerin Angela Merkel hat beim EU-Gipfel vom letzten Oktober eine Vertragsänderung für einen permanenten Krisenmechanismus durchgesetzt. Neuerdings scheint dieser Vorschlag aber nicht mehr viel mit einem Staateninsolvenzverfahren gemein zu haben. Es wird erwartet, dass EU-Kommissar Olli Rehn seinerseits im November einen Vorschlag präsentiert.

KASTEN 2:

G20 im Fokus der neuen Kampagne

„Defuse the Debt Crisis – Entschärft die Schuldenkrise“ wird voraussichtlich der Titel der neuen internationalen Kampagne für ein internationales Schiedsgericht für insolvente Staaten sein. Die AFP ist Mitglied einer sechsköpfigen NGO-Arbeitsgruppe mit VertreterInnen von Jubilee Debt Campaign UK, Jubilee Netherlands, SLUG aus Norwegen, erlassjahr.de sowie Eurodad. Diese Arbeitsgruppe hat ein Kampagnenkonzept mit neuem Logo und neuer Website erarbeitet und will in den kommenden Wochen möglichst viele NGOs weltweit hinter sich scharen. Sinn und Zweck der Kampagne ist es, mit einer einheitlichen Forderung an die G20 heranzutreten, die Frage eines fairen Insolvenzverfahrens für Staaten auf die Agenda des Gipfeltreffens im November 2011 in Frankreich zu setzen. Nach dem letzten Gipfel in Südkorea hat Frankreich im November 2010 für ein Jahr die Präsidentschaft der G20 übernommen. 2011 wird die Kampagne Druck auf den französischen Präsidenten Nicolas Sarkozy und die G20-Staaten ausüben. Das ist

eine Gratwanderung, denn die G20 ist demokratisch nicht legitimiert, kann aber als wirtschaftlich mächtige Gruppe wichtige Signale aussenden, die es zu beeinflussen gilt. Der offizielle Start der Kampagne ist im Februar 2011 am Weltsozialforum in Dakar/Senegal und/oder in Paris geplant, wo sich zur gleichen Zeit die G20-Finanzminister treffen. Die AFP plant auch in der Schweiz Aktionen und wird später darüber informieren. Sie hofft, dass sich auch andere Schweizer NGOs an der Kampagne beteiligen werden.

¹ Kaiser, Jürgen (September 2010): Resolving Sovereign Debt Crises, Towards a Fair and Transparent International Insolvency Framework, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) und [erlassjahr.de](http://www.erlassjahr.de), Seite 4, erhältlich bei: http://www.erlassjahr.de/dev2/cms/upload/2010/Debt_Crisis_Study2010.pdf

² HIPC steht für "Heavily Indebted Poor Countries" (hoch verschuldete arme Länder); MDRI steht für „Multilateral Debt Relief Initiative“ (multilaterale Entschuldungsinitiative).

³ Kaiser, J., I. Knoke, and H. Kowsky (Juni 2009): Towards a Renewed Debt Crisis? Dialogue on Globalization, Occasional Papers, No. 44. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung. Erhältlich bei: <http://library.fes.de/pdf-files/iez/global/06444.pdf>

⁴ Kaiser (fn.2), Seite 7

⁵ Ebd., Seite 9

⁶ Ebd., Seite 11ff

⁷ Ebd., Seite 12ff

⁸ Ebd., Seite 17ff

⁹ Vorschlag für eine internationale Schiedsbehörde der beiden südamerikanischen Ökonomen Oscar Ugarteche und Albert Acosta (2003), ein von AFRODAD (2004) unterstützter Vorschlag für die Schaffung einer Abteilung für Staatsschulden am Ständigen Schiedsgericht in Den Haag/Niederlande sowie ein Vorschlag für die Schaffung eines Schuldentribunals bei der UNO der deutschen Rechtsprofessoren Christoph Paulus and Stephan Kargman (2008)

¹⁰ Kaiser (fn.2), Seite 22

¹¹ Ebd., Seiten 21, 29 und 30