

**Kunibert Raffer**

### **Kommentar zum Gutachten über internationale Insolvenz des BMZ-Beirats**

Erfreulicherweise stellt dieses Gutachten (Stand 15. 2.2000) fest, dass viele HIPC-Länder "nicht vorübergehend illiquide, sondern - trotz aller Prognoseunsicherheiten - insolvent" (S.21) sind. Das vorläufige Fazit, dass internationale Insolvenz nicht anzuwenden sei ist daher allerdings völlig inkonsistent. Wenn Insolvenz fest steht, so sollten auch für diesen Fall geeignete und konzipierte Mechanismen angewendet werden, sofern sie technisch anwendbar sind. ökonomisch gibt es kein überzeugendes Argument gegen eine internationale Insolvenz. Wäre Insolvenz als Lösung im Falle von Überschuldung nicht ökonomisch sinnvoll, hätte sie sich nicht gegen den Schuldenturm durchgesetzt, und ihre Abschaffung für alle Schuldner würde vehement gefordert. Nach der Asienkrise ist genau das Gegenteil der Fall: (innerstaatliche) Insolvenzregelungen sollen verbessert werden.

Die vom Beirat - im Unterschied zu Adam Smith - vertretene Meinung, Insolvenz sei nicht anwendbar, erscheint nur schlüssig wenn man sich wie das Gutachten auf Privat- und Firmeninsolvenz konzentriert. Das Insolvenzrecht für Schuldner mit Hoheitsgewalt, das in den USA auf sog. municipalities (z.B. Gemeinden) angewendet wird (Chapter 9), zeigt, dass Insolvenz ohne Eingriff in die Staatssphäre (international: in die Souveränität) möglich und praktikabel ist. Chapter 9, auf das das Gutachten leider nicht mit der nötigen Sorgfalt eingeht, bietet einen Ausweg, der gerade langes und ineffizientes Verhandeln zugunsten einer schnellen, fairen und wirtschaftlich sinnvollen Lösung unterbindet (1937-95: knapp 500 Verfahren). Die Finanzkatastrophen der 1930er zeigten, dass Neubeginn durch Insolvenz für alle Parteien vorteilhaft ist. Die USA führten Chapter 9 genau zur Vermeidung dessen ein, was man dem Süden seit 1982 unter Hinweis auf ökonomische und moralische Notwendigkeiten aufzwingt. Die Grundprinzipien des US Chapter 9 ergeben ein "Insolvenzverfahren aus 'einem Guss' auf internationaler Ebene"(S.30), da - im Unterschied zur Meinung des Gutachtens - sowohl die Souveränität gewahrt wird (auch in den USA darf das Gericht lt. § 904 nicht gegen den Willen des Schuldners in seine Hoheitssphäre eingreifen), als auch ein Absetzen gewählter Mandatäre selbstverständlich undenkbar ist. Die Meinung des Gutachtens, politische Souveränität "und damit verbunden die Nichtabsetzbarkeit einer Regierung" (S.30) stünden einem Insolvenzverfahren im Wege, widerspricht in offenkundiger Weise den Fakten, da Chapter 9 genau dieses Problem löst. Eine von municipalities selbst Mitte der Dreißigerjahre vorgeschlagene Version des Vergleichsverfahrens nach Chapter 9 wurde vom US Kongress wegen Einmischung in den Hoheitsbereich und die Angelegenheiten insolventer municipalities für verfassungswidrig erklärt. Erst ein neuer Vorschlag, der jede Einmischung in die hoheitlichen, politischen und steuerlichen Angelegenheiten verbot, jedoch vorsah, dass die Schulden in einer für alle fairen und gerechten Weise "anzupassen" seien, wurde akzeptiert. Die Gläubigerinterventionen im Rahmen der HIPC, unter denen die Bevölkerungen der EL leiden, erschienen dem US-Gesetzgeber für amerikanische öffentliche Schuldner inakzeptabel. Gerade unter dem Gesichtspunkt der Souveränität ist Chapter 9 besonders gut übertragbar. Es ist daher

unverständlich warum das Gutachten nicht dieses Verfahren detailliert behandelt, sondern hauptsächlich die Insolvenz von Firmen bzw. Privaten heranzieht, also Verfahren, die sich nicht für Staaten eignen, allerdings die Schlussfolgerung erleichtern, internationale Insolvenz sei nicht machbar.

Im Unterschied auch zur verbesserten HIPC-Initiative - das Gutachten blendet leider die Entwicklung seit Köln 1999 aus - ist Chapter 9 ein partizipatorisches und transparentes Verfahren, das der betroffenen Bevölkerung ein Anhörungsrecht einräumt. Auch hier spricht sich das Gutachten leider ohne auch nur den Ansatz überzeugender Argumente gegen dieses offene, faire und transparente Verfahren aus.

Der Schlussfolgerung des Gutachtens, eine internationale Insolvenz sei "nicht realistisch" (S.31) ist allerdings insofern zuzustimmen, als die offiziellen Gläubiger nicht willens sind, das Fundamentalprinzip jeglicher Rechtsstaatlichkeit anzuwenden, dass niemand in eigener Sache richten darf. In keinem zivilisierten Rechtssystem ist es denkbar, dass der Insolvenzrichter auch selbst betroffener Gläubiger wäre. Selbst zur Zeit der Schuldnechtschaft konnten Gläubiger nicht einfach Selbstjustiz üben, selbst ihre Schuldner ergreifen und versklaven, sondern es bedurfte rechtlich hierzu der Entscheidung einer unbeteiligten Instanz, einer Kontrolle der Gläubiger, die im Rahmen der Drittweltschulden fehlt. Das bisherige "Schuldenmanagement" der EL-Schulden verletzt das absolute Minimum an Rechtsstaatlichkeit in eklatantester Weise, da die Gläubiger Richter, Gutachter, Geschworene und Gerichtsvollzieher in einem sind - eine Machtposition, die sowohl jeglicher Rechtsstaatlichkeit diametral widerspricht als auch zu ökonomisch ungenügenden Schuldenreduktionen führt und somit die Krise verschleppt. Der politische Wille, daran fest zu halten ist in der Tat das einzige Hindernis für die Durchführung einer internationalen Insolvenz. Während die Regierungen der OECD-Länder ihren Schuldnerstaaten so gerne die Wichtigkeit der Rechtsstaatlichkeit predigen, verweigern sie den EL gleichzeitig unter Ausnutzung von Machtpositionen gerade diese Rechtsstaatlichkeit.

Die Kritik an einer internationalen Insolvenzagentur mit offizieller Mitgliedschaft schließlich entbehrt jeder Grundlage, da diese m.W. erstmals vom Gutachten selbst vorgeschlagen wird, somit einen eigenen Vorschlag des Gutachtens kritisiert, der tatsächlich etwas absurd ist. Sowohl die Erlassjahrkampagne als auch ich selbst haben stets darauf verwiesen, dass die faktische Anwendung durch die wichtigsten Länder ausreicht. Jürgen Kaiser hat immer darauf verwiesen, dass auch der Pariser Club ohne formelle vertragliche Basis agiert. Auch das Londoner Abkommen konnte ohne der OPEC(!) vergleichbare Insolvenzagentur durchgeführt werden.

Im Detail muss noch auf folgende, problematische Passagen des Gutachtens hingewiesen werden:

**S.9:** Dass nur die Schuldnerregierung das Recht hat, die Eröffnung des Verfahrens zu beantragen, habe ich stets betont. Die Überlegung, dass NRO dieses Recht haben sollen, widerspricht daher (durch Literatur belegbar) meinem Vorschlag. Es bleibt unergründlich warum von jenen NRO, die lediglich als Repräsentanten der Bevölkerung ein Anhörungsrecht haben, erwartet wird, dass sie auch die Interessen der Gläubiger entsprechend berücksichtigen, die sie ja nicht vertreten. Da

die Gläubiger als Partei einen deutlich besseren Status als die NRO haben, ja sogar Schiedsrichter nominieren, erscheint die Kritik, Gläubigerinteressen würden nicht hinreichend berücksichtigt, nicht nachvollziehbar. In Rechtsverfahren in Deutschland wird auch keinesfalls erwartet, dass rechtlich Interessierte mit Anhörungsrecht zusätzlich oder gegen ihre eigenen Interessen auch oder vordringlich die Interessen einer Partei zu unterstützen hätten. Diese Passage belegt, dass implizit von einer deutlichen Ungleichbehandlung von EL ausgegangen wird, eine Schlechterstellung, die absolut ungerechtfertigt ist.

**S.17:** die Behauptung, im Chapter 9 gäbe es eine dem deutschen Privatkonkurs ähnliche "strenge Überwachung" als Konsequenz der Einleitung des Verfahrens entbehrt jedweder Grundlage. Verständlicherweise muss eine municipality die im Verfahren übernommenen Verpflichtungen erfüllen, doch gibt es keine Verknüpfung von Schuldenreduktion und jahrelangem Monitoring "finanziellen Wohlverhaltens", wie es das Privatinsolvenzrecht in manchen Staaten tatsächlich kennt.

**S.18:** Unbestrittenermaßen bereitet die Festlegung der Insolvenzquote - auch bei Kapitalgesellschaften - Schwierigkeiten, doch zeigt die tägliche Praxis, dass diese in befriedigender Weise gelöst werden können. Auch bei jeder anderen Schuldenreduktion (auch bei "Quasi-Insolvenzregelungen") stellt sich das Problem, dass das notwendige Ausmaß der Reduktion (Quote) festgestellt werden muss, d.h. dies ist keine Besonderheit eines Insolvenzverfahrens. Es nur bei diesen ins Feld zu führen zeugt von einer gewissen Selektivität der Argumentation. Dies gilt auch für die Frage der Durchsetzbarkeit, ein altes Problem des Völkerrechts. Da eine Insolvenz diese nicht verschlechtert - man mag im Gegenteil argumentieren, dass Ergebnisse eines fairen Verfahrens mit Beteiligung der Bevölkerung eher akzeptiert und implementiert werden - ist dieses Argument ebenfalls einseitig. Weder bei der WTO, der NAFTA, noch beim geplanten MAI war dies ein Grund, Schiedsgerichtsbarkeit auszuschließen, die im Völkerrecht seit Jahrhunderten zufriedenstellend funktioniert. Offenbar bestehen Zweifel an hinreichender Durchsetzbarkeit und Praktikabilität nur dann, wenn es um ein rechtsstaatliches Minimum auch für EL geht, bzw. ein Schiedsgericht Ressourcen in bescheidenem Ausmaß zugunsten der Ärmsten dem Gläubigerzugriff entziehen könnte.

**S.19:** Im Hinblick auf Ekuadors Zahlungsunfähigkeit 1999/2000 verwundert die Behauptung, der "Brady-Plan" sei erfolgreich gewesen. Übrigens wurde dieser gerade deshalb vorgeschlagen, weil "marktmäßige Lösungen" (wie debt-equity swaps) nicht ausreichten.

**S.23:** Zu Recht wird darauf verwiesen, dass sich im Verfahren des Pariser Clubs insolvenzrechtliche Elemente finden. In der jüngsten Vergangenheit wird versucht, solche vermehrt einzubauen. Allerdings ist dieses Verfahren gläubigerdominiert, nicht rechtsstaatlich und in dieser Hinsicht mit einer Insolvenz nicht vergleichbar. Der Erfolg vieler Jahre Schuldenmanagements des Pariser Clubs unterstreicht in klarster Weise, dass gläubigerdominierte Verfahren ökonomisch ineffizient sind.

**S.25:** Die Behauptung, ex post Änderungen bestehender Kreditverträge seien im HIPC-Rahmen unmöglich ist schlicht falsch, da Schuldenreduktionen Ex-Post-Änderung des ursprünglichen Kreditvertrages darstellen. Auch vor HIPC hat der Pariser Club ex post Kreditverträge geändert.

**S.26f:** Die Behauptung "imprudent lending" sei nicht nachzuweisen ist unrichtig. Privatbanken haben - basierend auf der These des Bankiers Walter Wriston, dass Länder nicht insolvent werden können - zur Zeit hoher Liquidität (1970er) Kredite ohne sorgfältige Prüfung vergeben. Insbesondere die Weitervergabe von Krediten an Länder mit hoher Kapitalflucht belegt, dass die übliche Vorsicht nicht angewandt wurde. Bezüglich der öffentlichen Institutionen sei auf den offiziellen Wapenhans Report der "Weltbank" verwiesen, der eine Kreditvergabe belegt, die jenseits der Grenze des Leichtsinns schon im Bereich grober Fahrlässigkeit liegt. Ein Insolvenzrecht unter Einbeziehung der internationalen Finanzinstitutionen würde auch eine Anreizwirkung gegen solchen Praktiken entfalten.

**S.29:** Die Behauptung, eine Insolvenzordnung verhindere das Eingehen auf den Spezialfall ist logisch unsinnig. Allgemeine Rechtsnormen, die die Organisation von Gerichten oder das Prozessverfahren regeln, verhindern bekanntlich nicht, dass im Verfahren auf den Einzelfall eingegangen wird. So verhindert die Existenz von Insolvenzrechten keinesfalls, dass je nach Sachlage des Einzelfalles unterschiedliche Entscheidungen (z.B. über Quoten) getroffen werden, wie man sich in der Praxis leicht überzeugen könnte.

Die Behauptung, Widerstand gegen Umweltzerstörung würde diese im Rahmen des Schuldenmanagements verhindern ist eine fromme Ansicht, für die - verständlicherweise - keine Belege gebracht werden.

Das Gutachten hat positive Aspekte, wie beispielsweise den Hinweis auf die Verhinderung unkontrollierter Gläubigerreaktionen (S.12) dass ein internationales Insolvenzrecht wünschenswert wäre (S.15) den Hinweis, dass die Gläubiger nicht bereit sind, den realen Ressourcentransfer durch Offenhalten ihrer Gütermärkte zu erlauben (S.21), was allerdings logisch die Notwendigkeit eines höheren Schuldennachlasses bedingt und unterstreicht, dass das derzeitige gläubigerdominierte Verfahren geändert werden muss.

Leider überwiegt eine problematische und teilweise selektive Argumentation, die allerdings zum Ergebnis des Gutachtens "führt". Da dieses Gutachten nicht auf den Vorschlag einer internationalen Insolvenz nach Chapter 9 eingeht, widerlegt es diesen auch nicht. Die Behauptung (S.30) Chapter 9 könne nicht übertragen werden wird nicht belegt.