

Katrin Schröder  
Büro Kristin Heyne MdB  
Januar 2001

Projektgruppe „Globalisierung“  
Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen

## **Argumente für ein internationales Verfahren zur Bereinigung der Überschuldung von Staaten**

**Konkrete Krisenursachen analysieren** Um die Stabilität der Finanzmärkte zu erhöhen müssen neben strukturellen Verbesserungen der internationalen Finanzarchitektur auch die makroökonomischen Rahmenbedingungen der beteiligten Länder kritisch analysiert werden. Ein auf die Erkennung systemischer Risiken sowie auf die Abwehr von Währungs- und Finanzkrisen gerichtetes Frühwarnsystem reicht dabei weder zur Identifizierung noch zur Beseitigung von tieferliegenden Krisenursachen aus. Notwendig ist vielmehr eine fundierte Analyse sowohl der Verfasstheit der internationalen Finanzmärkte und internationalen Finanzinstitutionen als auch der jeweiligen nationalen Finanzsysteme und Entwicklungsprozesse betroffener Staaten. Mögliche Politikoptionen müssen die unterschiedlichen makroökonomischen Konstellationen sowie die jeweiligen strukturellen Problemstellungen der Länder in Asien, Lateinamerika und Afrika berücksichtigen. Eine Einheitskur zur allgemeinen Problemlösung lässt sich deshalb nicht entwerfen, vielmehr müssen Lösungsansätze auf die konkreten regionalen Problemstellungen zielen. Das vorliegende Papier schränkt die Betrachtung ein auf Länder mit Zahlungsschwierigkeiten, die von der Illiquidität in eine Situation der Insolvenz geraten sind. Für diese Situation wird ein internationales Verfahren zur Bereinigung der Überschuldung vorgeschlagen, um dem jeweiligen Land neue Entwicklungsoptionen zu eröffnen.

**Realistische Rahmenbedingungen für Marktprozesse setzen** Es ist zu prüfen, inwieweit Regulierungsmodelle am Markt wieder ausgehebelt werden können. Regulierungen müssen aber auch daraufhin geprüft werden, inwieweit sie durch Ausschalten von Marktmechanismen einzelnen Interessengruppen wie etwa den Gläubigerbanken westlicher Industriestaaten, den machtpolitischen Interessen dieser Staaten oder auch korrupten Regimen der Empfängerländer nutzen. Vor diesem Hintergrund sollen die Vorgaben für Rahmenbedingungen und Gestaltung internationaler Finanzverträge betrachtet werden.

**IWF-Politik fördert Moral Hazard** Die bisherige Politik des IWF führte dazu, dass die westlichen Gläubigerbanken die Risiken eingegangener Kreditbeziehungen nicht adäquat beachteten. Im Krisenfall schießt der IWF öffentliche Gelder nach, um das internationale Finanzsystem vor einem Kollaps zu bewahren. Dieses Bail Out hat zur

Folge, dass Gewinne privatisiert und Verluste sozialisiert werden. Damit übernimmt der IWF die politische Funktion, die Zahlungsfähigkeit der verschuldeten Länder soweit aufrechtzuerhalten, dass sie finanziellen Verpflichtungen gegenüber den Industriestaaten nachkommen können. Zahlungsverpflichtungen aus Kredit- und Handelsbeziehungen können durch weitere Verschuldung bedient werden, das Entwicklungsziel wird vernachlässigt und die Armut der Bevölkerung nimmt aufgrund der Auflagenprogramme weiter zu. Die Politik des IWF hebt den Sanktionsmechanismus des Marktes aus, nämlich dass eine Bank möglicherweise Forderungsausfälle hinnehmen muss oder gar von einem Bankrott bedroht sein kann.

Problematisch ist dabei auch die vermeintliche Rolle des IWF als lender of last resort. Während die lender-of-last-resort-Funktion der nationalen Zentralbanken dazu dient, panikartige Kapitalflucht und Turbulenzen auf den Finanzmärkten zu verhindern, um den nationalen Geldmarkt zu stabilisieren, existiert auf internationaler Ebene keine entsprechende Instanz. Zwar versucht der IWF diese Lücke auszufüllen, als internationaler Fonds bleibt seine Funktion jedoch eigentlich darauf beschränkt, vorübergehende Zahlungsbilanzschwierigkeiten seiner Mitglieder mit Krediten zu überbrücken.

**Kapitalimportorientierte Strategie kann Entwicklung gefährden** Das herrschende Entwicklungsmodell mit kapitalimportorientierter Strategie kann den Weg in eine Überschuldung unterstützen. Ein Land, das aufgrund mangelnder Wettbewerbsfähigkeit Leistungsbilanzdefizite verbucht, ist Abwertungserwartungen in die heimische Währung ausgesetzt. Überbewertung, Leistungsbilanzdefizite, Vertrauensverlust, Abwertungserwartungen, möglicherweise spekulative Attacken oder panische Kapitalflucht bilden die Abfolge, die das betroffene Land in eine Finanz- und realökonomische Krise stürzen können.<sup>1</sup> Über den Fortgang der eingeleiteten Krise entscheidet u.a. die Forderungsstruktur und Verfasstheit des nationalen Finanzsystems sowie des Staates. Bestehen hohe Verbindlichkeiten in fremder, harter Währung – typischerweise in Dollar – Forderungen jedoch in heimischer Währung, so sind Bankensystem und Staat zum neuen Wechselkurs möglicherweise insolvent. Vor allem wenn Dollareinlagen massenhaft abgezogen werden drohen dem Bankensystem und dem Staat (vor allem wenn er für die Verbindlichkeiten des Bankensystems bürgt) die Insolvenz. In dieser Situation ist der Staat nicht mehr in der Lage die für eine Entwicklung strukturell und ökonomisch notwendigen Maßnahmen durchzuführen. Die Überwindung dieser Entwicklungsblockade erfordert somit eine Bereinigung der Überschuldung.

**Private Gläubiger bei Krisenprävention und Krisenbewältigung einbeziehen** Die Gestaltung internationaler Kreditverträge sowie ihrer Rahmenbedingungen sollte dafür sorgen, dass Gläubiger das eingegangene Risiko adäquat kalkulieren. Private Finanzinstitute, besonders amerikanische und deutsche, wehren sich jedoch heftig

---

<sup>1</sup> Die mit der sogenannten „Sparlücke“ begründete Strategie der kapitalimportorientierten Entwicklung muss deshalb überprüft werden. Hier sind die Industrieländer gefordert, ihre Märkte für Importe aus Entwicklungs- und Schwellenländern zu öffnen. Die reichen Industrienationen müssten ihre Exportorientierung zurückfahren, um Entwicklungsländern die Finanzierung z.B. von notwendigen Technologieimporten über Exporte zu ermöglichen. Hier zeigt sich der ökonomische Widerspruch zwischen der Schaffung von Arbeitsplätzen im Inland und internationaler Solidarität mit weniger entwickelten Ländern.

gegen Vorschläge ihrer stärkeren Beteiligung am finanziellen Risiko internationaler Kredite und drohen mit dem Rückzug ihrer Gelder. Problematisch ist hier die Interessenidentität von Schuldnern und Gläubigern. Von deutscher Seite sollte deutlich auf die Verantwortung des Privatsektors bei der Krisenvorbeugung und Krisenlösung hingewiesen werden. Die Finanzierungsrolle des offiziellen Sektors muss von vornherein so begrenzt werden, dass es nicht zu einem Bail Out privater Gläubiger kommt. Notwendig sind Mechanismen, die private Gläubigerbanken in Umschuldungsvereinbarungen einbeziehen. Zu entwerfen und zu prüfen sind mögliche Ansätze auf nationaler, europäischer und auf internationaler Ebene, die verhindern, dass weiterhin IWF und staatliche Stellen in Finanzkrisen private Investoren und Kreditgeber vor Verlusten bewahren. Die Entwicklung von Mechanismen zur Einbeziehung der Gläubigerbanken bei Finanzkrisen und Umschuldungsverhandlungen würde zu einer adäquateren Risikoeinschätzung bei der privaten Kreditvergabe führen.

**Instrumente für ein Bail In entwickeln** In der ökonomischen Diskussion werden verschiedene Instrumente vorgeschlagen, um private Banken zu einem realistischeren Risikoansatz zu bewegen. Sogenannte roll over Klauseln ermöglichen den Kreditnehmern, einen Kreditvertrag einseitig zu verlängern, wenn sie vorübergehend nicht liquide sind. Dabei nehmen die betroffenen Schuldner einen Strafzins in Kauf. Damit Kreditgeber diese Klauseln akzeptieren, könnte ein Bail Out durch den IWF oder die internationale Gerichtsbarkeit der Kredite an entsprechende Klauseln gebunden werden. Diese Klauseln können jedoch nur den Fall einer vorübergehenden Illiquidität mildern. Eine Situation der Insolvenz würde durch Kreditverlängerungen und Strafzinsen nicht gelöst, sondern verschlimmert.

Die Forderung nach einem gemeinsamen Ausschuss privater und öffentlicher Gläubiger im Krisenfall holt zwar die privaten mit ins Boot, bleibt aber einer „von Fall zu Fall-Regelung“ verhaftet. Sinnvoll erscheint jedoch eine Regelung, die aufgrund ihrer allgemeinen Gültigkeit schon im Vorfeld der Krise disziplinierende Wirkung zeigt. Diskutiert wird zum Beispiel eine Kredit-/Einlagenversicherung auf internationaler Ebene, die an Stelle des Bail Out durch den IWF treten würde. Bezüglich dieses Instruments müsste die Durchführbarkeit geprüft werden.

Ein weiterer Vorschlag für ein Bail In privater Gläubiger und damit für die Forderung nach einer angemessenen finanziellen Beteiligung der privaten Finanzinstitutionen bei internationalen Forderungsausfällen ist die Einführung eines internationalen Verfahrens zur Bereinigung der Überschuldung von Staaten, das in der entwicklungspolitischen Diskussion mit dem Begriff des internationalen Insolvenzrechts belegt wird. Es existieren verschiedene Vorschläge zur Restrukturierung öffentlicher Auslandsschulden. So schlägt Raffer in Anlehnung an Kapitel 9 des amerikanischen Insolvenzrechts einen Prozess vor, der eine Parallele zur Verschuldung von Kommunen zieht. Sachs entwarf einen Vorschlag in Anlehnung an Kapitel 11 des amerikanischen Insolvenzrechts, in dem ein Reorganisationsverfahren für Großunternehmen vorgesehen ist, das den Charakter eines Zwangsvergleichs aufweist. Auch das reformierte deutsche Insolvenzrecht sieht verbesserte Möglichkeiten für die Reorganisation zahlungsunfähiger Unternehmen vor und versucht eine Zerschlagungsautomatik zu verhindern. Miller und Zhang schlagen ein Verhandlungsforum analog dem Pariser und Londoner Club vor. Schwarcz entwarf ein Regelwerk für souveräne Verschuldung auf der Grundlage

insolvenzrechtlicher Reorganisationsprinzipien. Angeregt wird die multilaterale Übernahme einer internationalen Konvention für Restrukturierung.

**Bereinigung von Überschuldung entwicklungspolitisch motiviert** Die Etablierung eines internationalen Verfahrens zur Bereinigung von Überschuldung entspricht den Anforderungen globalisierter Finanzmärkte. Das Verfahren wird breit diskutiert, auch in Kreisen des IWF. Grundlage sollte die Idee des wirtschaftlichen Neuanfangs sein. Rechtlich verankert werden soll die Wiederherstellung und Förderung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eines Schuldners, die ökonomisch im gemeinsamen Interesse von Schuldnern und Gläubigern liegt. Analog dem Recht einer souveränen Person auf freie Entfaltung der Persönlichkeit kann dem souveränen Staat das Recht auf Entwicklung zugestanden werden. Internationale Regelungen zur Bereinigung von Insolvenz sind vor allem entwicklungspolitisch motiviert. Entwicklungspolitisches Ziel ist es, durch die Entschuldungen tatsächlich Entwicklungsoptionen zu eröffnen und nicht lediglich die Zahlungsfähigkeit gegenüber Gläubigerbanken und –nationen sicherzustellen und die Krisenanpassungslasten weiterhin den armen Bevölkerungsschichten aufzubürden.

**Unabhängiges und faires Schiedsverfahren** Ein internationales Verfahren zur Bereinigung von Überschuldung setzt einen transparenten Ordnungsrahmen an die Stelle von ad hoc Entscheidungen, wie sie etwa im Pariser Club getroffen werden. Das Verfahren orientiert sich am Anspruch auf einen unbefangenen und unparteiischen Richter sowie am Grundsatz, dass Verträge dann nicht zu erfüllen sind, wenn dies unzumutbar wäre. Ein unabhängiges und faires Schiedsverfahren schützt den Schuldner vor unbezahlbaren Forderungen der Gläubiger. Die Frage ist, ob ein Land seinen Zahlungsverpflichtungen gegenüber privaten und öffentlichen Stellen des Auslands realistischerweise nachkommen kann. Ausschlaggebend für die Zahlungsfähigkeit sind dabei die zukünftig zu erwartenden Einnahmen des Schuldnerlandes – vor allem in fremder, harter Währung.

Das Verfahren zur Bereinigung der Überschuldung bedarf einer Festlegung der Kriterien einer (drohenden) Zahlungsunfähigkeit und der Überschuldung sowie einer klaren Abgrenzung der Situation einer vorübergehenden Illiquidität von der einer Insolvenz. In der Situation einer Insolvenz ist wirtschaftlich nicht mehr zu erwarten, dass der Schuldner alle Verpflichtungen erfüllen kann. Über Grenzfälle hat dabei ein (Schieds-) Gericht zu entscheiden. Entscheidender Bestandteil des Verfahrens ist die Festlegung einer Quote der Restschuldbefreiung, die sich am „Existenzminimum“ für eine Nation – im Sinne einer Minimalversorgung der Bevölkerung in Bereichen wie Gesundheitsversorgung und Bildung - sowie am Schutz der heimischen Ressourcen orientieren sollte. Zur Definition der Kriterien einer tragfähigen Verschuldung sowie der maximalen Schuldendienstfähigkeit und zur Notwendigkeit diese im Verfahren individuell je nach Schuldnersituation festzulegen hat Prof. Kunibert Raffer in der Drucksache 14/61 der AG „Finanzmärkte“ ausführlich Stellung genommen. Die Überschuldung einer Nation kann an dem Verhältnis von Schuldenstand und Brutto-Inlandprodukt festgemacht werden. Merkmale eines internationalen Insolvenzverfahrens sind zudem die Gleichbehandlung gleichrangiger Gläubiger sowie die Festlegung eventuell vorrangiger Gläubiger. Notwendig ist im internationalen Rahmen die Zustimmung der (wichtigen) Gläubiger zum vereinbarten Verfahren.

**Bail In für effiziente Kreditallokation** Eine Disziplinierung der Gläubiger erfolgt über das Bail In, das auf die Konditionen der Kreditvergabe wirkt und ihre Effizienz verbessert. Insbesondere soll durch das Einbeziehen der Privaten Gläubiger bei der Bereinigung uneinbringlicher Forderungen ein herdenartiger Abzug von Kapital aus dem betroffenen Land vermieden werden. Für die Gläubiger wird dabei die Unsicherheit abgebaut über das, was sie nach Eintritt einer Krise erhalten.

**Moral Hazard bei Schuldnern verhindern** Neben dem entwicklungs- und ökonomisch motivierten Anliegen, institutionelle Regelungen zu entwerfen, die es Gläubigern wie Schuldnern ermöglichen, von unbezahlbar gewordenen Schulden herunterzukommen, um einen Neuanfang möglich zu machen, darf die konkrete Ausgestaltung eines internationalen Verfahrens zur Bereinigung von Überschuldung die polit-ökonomische Seite nicht vernachlässigen. Die Mechanismen müssen dafür sorgen, dass moral hazard ausgeschlossen ist. Das Verfahren darf keinen Anreiz für den Schuldner setzen, sich bewusst derart hoch zu verschulden, dass eine legale Streichung von Verbindlichkeiten erfolgt. Vielmehr muss die Ausgestaltung der insolvenzrechtlichen Regelungen darauf zielen, eine disziplinierende ex ante Wirkung zu entfalten. Analog der Insolvenzregelungen für Private könnten zum Beispiel Regelungen für eine Wohlverhaltensphase von Regierungen – Stichwort ist hier die Armutsbekämpfung - getroffen werden (dies erfolgt auch bei der HIPC-Initiative). Die Unantastbarkeit der Souveränität für Staaten verlangt hierbei besondere Aufmerksamkeit. Eine einfache Analogie mit Unternehmen lässt sich nicht ziehen, da bei Staaten die Alternative der Zerschlagung entfällt. Die disziplinierende Wirkung einer drohenden Liquidation eines Unternehmens ist nicht auf souveräne Staaten übertragbar. Gerade weil jedoch eine Fortführung, d.h. eine Reorganisation, für Staaten die einzige Alternative darstellt, sind Regelungen erforderlich, die eine Verschärfung der Krise durch unkontrollierte Gläubigerreaktionen verhindern, einen Ausweg aus der Krise bieten und neue Perspektiven für die Entwicklung des betroffenen Landes bieten.

**Fazit** Ein internationales Verfahren zur Bereinigung der Überschuldung von Staaten ist geeignet, einem Land neue Entwicklungschancen zu eröffnen. Ansatzpunkt ist dabei die Überwindung einer Situation der Insolvenz, das heißt die Wiederherstellung der Zahlungsfähigkeit eines Schuldnerlandes im Sinne einer dauerhaften Fähigkeit, den Schuldendienst an das Ausland zu leisten und dabei ein Existenzminimum für die Bevölkerung zu bewahren. Generell belasten Zinszahlungen an das Ausland die Leistungsbilanz und können bei fehlenden Exportüberschüssen nur durch neue Zahlungsbilanzhilfen, d.h. Kapitalimporte ausgeglichen werden. In diesem Prozess steigt der Schuldenstand des Landes. Überschuldung kann dann in eine Entwicklungsblockade führen. Ein Verfahren zur Bereinigung dieser Situation muss deshalb vertraglich fällige Zahlungen an zukünftig zu erwartenden Einnahmen messen. Das Recht von Staaten, bei Zahlungsunfähigkeit ein Vergleichsverfahren auf der Grundlage eines normierten und international anerkannten Regelwerks beantragen zu können, kann einen Beitrag zur Stabilisierung des internationalen Finanzsystems leisten, indem es eine disziplinierende Wirkung auf Gläubiger und Schuldner ausübt und einzelnen, überschuldeten Ländern einen Ausweg aus der Insolvenz eröffnet.