

**Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und  
Entwicklung**  
**Wortprotokoll**  
33. Sitzung

Berlin, den 06.04.2011, 09.00 bis 11.00 Uhr

Sitzungsort: Berlin

Sitzungssaal: Paul-Löbe-Haus, Berlin

Vorsitz: Thilo Hoppe, MdB

**TAGESORDNUNG:**



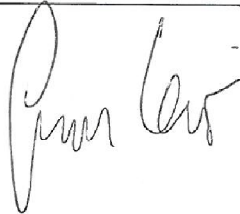

**Öffentliche Anhörung zum Thema:**

"Schuldenproblematik und internationales Insolvenzverfahren"

**Sachverständige**

<b>Henrik Harboe</b>	Deputy Director General and Head of the Multilateral Bank and Finance Section, Ministry of Foreign Affairs, Oslo, Norway
<b>Gail Hurley</b>	UNDP Policy Specialist: Development Finance & Inclusive Globalisation
<b>Jürgen Kaiser</b>	Politischer Koordinator erlassjahr.de
<b>Prof. Dr. Christoph Paulus</b>	Juristische Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin

**Sachverständige zur öffentlichen Anhörung  
des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung  
"Schuldenproblematik und internationales Insolvenzverfahren "  
am 6. April 2011 im Paul-Löbe-Haus, Raum E.800  
9.00 bis 11.00 Uhr**

<b>Henrik Harboe</b> Deputy Director General and Head of the Multilateral Bank And Finance Section, Ministry of For- eign Affairs, Oslo, Norway	
<b>Gail Hurley</b> UNDP Policy Specialist: Development Finance & Inclusive Globalisation	
<b>Jürgen Kaiser</b> Politischer Koordinator erlassjahr.de	
<b>Prof. Dr. Christoph Paulus</b> <del>Dekan der</del> Juristischen Fakultät der Humboldt-Universität zu Ber- lin	

Stand: 5. April 2011

Tagungsbüro



Deutscher Bundestag

**Sitzung des Ausschusses Nr. 19 (Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)**  
**Mittwoch, 6. April 2011, 09:00 Uhr**

**Anwesenheitsliste**

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
<b>CDU/CSU</b>		<b>CDU/CSU</b>	
Fischer (Göttingen), Hartwig		Flosbach, Klaus-Peter	.....
Heiderich, Helmut		Götz, Peter	.....
Hübinger, Anette		Grund, Manfred	.....
Klimke, Jürgen		Hahn, Florian	.....
Pfeiffer, Sibylle		Hörster, Joachim	
Riegert, Klaus		Jüttner Dr., Egon	.....
Selle, Johannes		Klein, Volkmar	.....
Weiss (Wesel I), Sabine		Lämmel, Andreas G.	.....
Wöhrl, Dagmar	.....	Ruck Dr., Christian	
<b>SPD</b>		<b>SPD</b>	
Hendricks Dr., Barbara		Binding (Heidelberg), Lothar	.....
Kofler Dr., Bärbel		Erler Dr. h.c., Gernot	.....
Lischka, Burkhard		Schwabe, Frank	.....
Raabe Dr., Sascha		Tiefensee, Wolfgang	.....
Roth (Esslingen), Karin		Zöllmer, Manfred	.....
<b>FDP</b>		<b>FDP</b>	
Daub, Helga		Koppelin Dr. h.c., Jürgen	.....
Güntler (Plauen), Joachim		Meinhardt, Patrick	.....
Leibrecht, Harald		Müller-Sönksen, Burkhardt	.....
Ratjen-Damerau Dr., Christiane		Schuster, Marina	.....

Tagungsbüro

Seite 2

**Sitzung des Ausschusses Nr. 19 (Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)**

Mittwoch, 6. April 2011, 09:00 Uhr

**Anwesenheitsliste**

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
<u>DIE LINKE.</u>		<u>DIE LINKE.</u>	
Groth, Annette	.....	Bluhm, Heidrun	.....
Hänsel, Heike	<i>Hänsel</i>	Hunko, Andrej	.....
Movassat, Niema	<i>Movassat</i>	Wawzyniak, Halina	.....
<u>BÜ90/GR</u>		<u>BÜ90/GR</u>	
Hoppe, Thilo	.....	Andreae, Kerstin	.....
Kekeritz, Uwe	<i>Kekeritz</i>	Malczak, Agnes	.....
Koczy, Ute	<i>Koczy</i>	Terpe Dr., Harald	.....

ff

Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (19)

Mittwoch, 6. April 2011, 09:00 Uhr

Fraktionsvorsitzende:

Vertreter:

CDU/ CSU

SPD

FDP

DIE LINKE.

BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN

Fraktionsmitarbeiter:

Fraktion:

Unterschrift:

(Name bitte in Druckschrift)

King

DIE LINKE



Langé

DIE LINKE



Glimmann

B90 / Grüne



Meyer

CDU/CSU



Weith

FDP



Cluperca

FDP



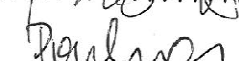
Mohes

SPD



Pohlmann

CDU/CSU



Mittwoch, 6. April 2011, 09:00 Uhr

Ministerium bzw. Dienststelle (bitte Druckschrift)	Name (bitte Druckschrift)	Dienststellung (bitte nicht abgekürzt)	Unterschrift
Hamppe B7F	Hamppe	Referatsl.	[Signature]
BHJ	Görs	Referent	[Signature]
AA	Walendy	LR I, Pol-Ab	[Signature]
StZ	Weitz H.	ORRin, W3 Ref	[Signature]
BIZ	Gamaycornea	MR, W3 Ref	[Signature]
BMWi	SCHULTZ	ORRin	[Signature]
BIZ	Goldmann	ORRin	[Signature]

Bundesrat: (bitte Druckschrift)	Unterschrift	Dienststellung (bitte nicht abgekürzt)	Land
Wwasielewski	[Signature]	MRlin	WPCW

# **Konzept der AWZ-Anhörung „Schuldenproblematik und internationales Insolvenzverfahren“ am 6.April 2011**

## **1. Anlass für die Anhörung**

Entschuldungsinitiativen und Wirtschaftswachstum führten seit den 90er Jahren dazu, dass in vielen – nicht jedoch in allen – Staaten der Schuldenstand den kritischen Bereich verließ. Die Finanzkrise hat diese positive Entwicklung zum Teil wieder zu Nichte gemacht: Das Wirtschaftswachstum ging ebenso zurück wie die Export- und Staatseinnahmen. Hierauf wurde oft mit Konjunkturprogrammen reagiert, die zwar die Wirtschaft wieder ankurbelten aber die Staatshaushalte belasteten.

Eine neue Schuldenkrise kann unter diesen Umständen nicht ausgeschlossen werden. In der Euro-Zone, die bisher nicht im Zentrum der internationalen Verschuldungsdebatte stand, ist die Schuldenkrise bereits Realität. Es wird immer deutlicher, dass es eines geregelten Verfahrens bedarf, um mit diesen Situationen umzugehen und ein weiteres Drehen der Schuldenspirale zu verhindern. Die internationale Gemeinschaft sollte die bestehenden Instrumente zur Verhinderung von und zum Umgang mit Schuldenkrisen überprüfen und weiterentwickeln.

Die Forderung nach einem internationalen Insolvenzverfahren wird in der entwicklungspolitischen Szene seit Jahren erhoben. Auch der Koalitionsvertrag der schwarzgelben

Regierung spricht sich für eine internationale Insolvenzordnung aus: „Wir setzen uns zudem für die Implementierung einer internationalen Insolvenzordnung ein“ (S.130 des Koalitionsvertrages).

Ausgehend von der Schuldenkrise in Griechenland hat die Diskussion über die Schaffung eines Insolvenzverfahrens für überschuldete Euro-Länder an Fahrt gewonnen. Diese Dynamik sollte nicht dazu führen, dass ein auf die Euro-Zone beschränktes Insolvenzverfahren geschaffen wird. Vielmehr sollte dieses Window of Opportunity genutzt werden, um ein internationales Insolvenzverfahren auf der internationalen Ebene, vor allem im Rahmen der G20, voranzutreiben.

Ziel der Anhörung ist es zum einen, die aktuelle Schuldenstandentwicklung zu beleuchten und zu eruieren, inwieweit die vorhandenen Instrumente ausreichen, um neu entstehenden Verschuldungsproblemen entgegenzutreten. Zum anderen ist es Ziel der Anhörung, darüber zu diskutieren, inwieweit ein internationales Insolvenzverfahren ein adäquates Instrument für den Umgang mit Verschuldungskrisen in Entwicklungs- und Industrieländern sein kann, und inwiefern die Debatte auf der europäischen Ebene mit der entwicklungspolitischen Forderung nach einem internationalen Insolvenzverfahren verbunden werden kann.

## **2. Durchführung und Ablauf**

Die Anhörung teilt sich in zwei inhaltliche Blöcke, wobei der erste Block  $\frac{1}{3}$  und der zweite Block  $\frac{2}{3}$  der Zeit in Anspruch nehmen. Zum ersten Block „Schuldenstandentwicklung und Stand Entschuldungsinitiativen“ werden zwei Sachverständige gehört, zum zweiten Block „Internationales Insolvenzverfahren“ drei Sachverständige.

Konzept der AWZ-Anhörung „Schuldenproblematik und internationales Insolvenzverfahren“ am 6.April 2011  
Das BMZ wird gebeten, eine schriftliche Stellungnahme zu der Anhörung vorzulegen. Die parlamentarische Staatssekretärin Gudrun Kopp wird gebeten, eventuelle Fragen an das BMZ zu beantworten.

## **3. Schwerpunkte der Anhörung**

### **a. Schuldenstandentwicklung und Stand Entschuldungsinitiativen**

Fragen: Wie hat sich der Schuldenstand der Entwicklungs- und Schwellenländer im Zuge der Finanzkrise entwickelt, insbesondere in den Staaten, die bereits entschuldet wurden?

Wo drohen neue Schuldenkrisen?

Sind die existierenden Entschuldungsinitiativen (HIPC-Initiative und MDRI) weiterhin effektive Instrumente?

Was bedeutet das Auftreten neuer Geber für die Verschuldungsproblematik?

#### **b. Internationales Insolvenzverfahren**

Fragen: Wie weit hat die Bundesregierung das im Koalitionsvertrag festgeschriebene Vorhaben eines internationalen Insolvenzverfahrens bisher vorangetrieben?

Bietet die Debatte auf der europäischen Ebene die Chance, zu einem internationalen Insolvenzverfahren zu gelangen?

Welche Rolle spielen hierbei die Ergebnisse des Europäischen Rats im März?

### **4. Sachverständige**

#### **a. Schuldenstandentwicklung und Stand Entschuldungsinitiativen**

**Gail Hurley**, UNDP, [gail.hurley@undp.org](mailto:gail.hurley@undp.org)

**Jürgen Kaiser**, [erlassjahr.de](http://erlassjahr.de), [j.kaiser@erlassjahr.de](mailto:j.kaiser@erlassjahr.de), [www.erlassjahr.de](http://www.erlassjahr.de)

#### **b. Internationales Insolvenzverfahren**

**Prof. Christoph Paulus**, Dekan der Juristischen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin, [Sekretariat.Paulus@rewi.hu-berlin.de](mailto:Sekretariat.Paulus@rewi.hu-berlin.de), <http://paulus.rewi.hu-berlin.de/Leben.html>

**Staatssekretär Jörg Asmussen**, BMF, [Joerg.Asmussen@bmf.bund.de](mailto:Joerg.Asmussen@bmf.bund.de)

**Henrik Harboe**, Deputy Director General and Head of the Multilateral Bank And Finance Section, Ministry of Foreign Affairs, Oslo, Norway, [henrik.harboe@mfa.no](mailto:henrik.harboe@mfa.no)



**Beginn der Sitzung: 09.00 Uhr**

**Der Vorsitzende:** Liebe Kolleginnen und Kollegen, liebe Gäste, ich begrüße Sie ganz herzlich zu der öffentlichen Anhörung „Schuldenproblematik und internationales Insolvenzverfahren“. Da der Zeitrahmen sehr eng ist und ich davon ausgehe, dass alle Ausschussmitglieder die Problematik kennen, spare ich mir eine längere Einführung in das Thema, sondern weise nur noch darauf hin, dass das internationale Insolvenzverfahren schon mehrfach Thema hier im Entwicklungsausschuss war. In der vorletzten Wahlperiode hat es eine längere Anhörung gegeben, damals gemeinsam mit dem Finanzausschuss. Die Debatte um ein internationales Insolvenzverfahren ist dann aber leider wieder abgeebbt. Es gab starke Widerstände, besonders aus den USA. Aber momentan ist das Thema wieder auf der Tagesordnung, ausgelöst durch die Schuldenkrisen im europäischen Raum. Im Europaparlament, in der europäischen Kommission und im europäischen Rat wird über eine andere Herangehensweise mit Verschuldung diskutiert. Das Insolvenzrecht wird diskutiert, bisher jedoch noch ohne Ergebnis. Und wir möchten gerne als Entwicklungspolitikerinnen und Entwicklungspolitiker dieses „Window of Opportunity“ nutzen und wollen uns dafür stark machen, dass über die Beteiligung von Gläubigern und über geordnete Insolvenzverfahren nicht nur im europäischen Raum diskutiert werden soll, sondern dass ganz besonders die teilweise dramatische Verschuldungssituation von Entwicklungsländern mit berücksichtigt werden muss.

Deshalb haben wir heute vier Sachverständige eingeladen, die ich ganz herzlich willkommen heiße und persönlich begrüßen möchte. Rechts außen sitzt Frau Gail Hurley vom Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen, UNDP. Sie hat sich intensiv mit der Schuldenproblematik befasst und auch eine ausführliche Arbeit geschrieben über Schuldentragfähigkeit, Verschuldung und Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele oder eben die Nichterreichung dieser Ziele von kleinen Inselstaaten. Neben ihr sitzt Herr Jürgen Kaiser von der erlassjahr-Kampagne, der vielen hier bekannt ist. Er war auch schon bei der letzten Anhörung in der vorletzten Wahlperiode dabei. Jemand, der unermüdlich seit vielen Jahren die Schuldenproblematik von Entwicklungsländern auf die Tagesordnung bringt. Zu meiner Linken sitzt Henrik Harboe vom Außenministerium aus Norwegen. Er ist vielen von uns bekannt, weil er in der letzten Wahlperiode auch schon an einer Anhörung zum Thema illegitime Schulden teilgenommen hat. Neben ihm sitzt Herr Prof. Christoph Paulus, ein ausgewiesener Experte in der Thematik, der uns sein Wissen zur Verfügung stellt. Herzlich willkommen allen 4 Sachverständigen. Ich begrüße neben mir Staatssekretärin Gudrun Kopp und Herrn Dr. Claus-Michael Happe vom Finanzministerium. Wir hatten versucht Herrn Asmussen in die Anhörung heute zu bekommen. Gerade im zweiten Teil möchten wir gerne auch die Position des

Finanzministeriums und der Bundesregierung zu diesen Vorschlägen zum internationalen Insolvenzverfahren mit hineinnehmen und mit hören.

Zum Prozedere: Wir unterteilen die Anhörung in zwei Blöcke. Im ersten Block geht es darum, uns einen Überblick zu verschaffen, wie die momentane Verschuldungssituation in den Entwicklungsländern aussieht und inwieweit die vorangegangenen Entschuldungsmaßnahmen HIPC und MDRI erfolgreich waren oder ob Staaten, die vor kurzem entschuldet waren, sich erneut in einer kritischen oder teilweise sogar dramatischen Situation befinden. Dazu werden die beiden Sachverständigen zu meiner Rechten, Frau Hurley und Herr Kaiser, vortragen. Jeweils ungefähr fünf Minuten. Dann schließt sich eine Fragerunde an, in der wir sehr viel Zeitdisziplin wahren müssen und sich für jede Fraktion bitte nur ein Redner zu Wort meldet und etwa eine Fragezeit von drei Minuten hat. Das ist eine Herausforderung, alles zu konzentrieren und zu fokussieren. Mehr Zeit gibt es im zweiten Block, da geht es dann um die verschiedenen Vorschläge, die auf dem Tisch liegen: Wie ein internationales Insolvenzverfahren aussehen kann, ob man dafür neue Institutionen schaffen muss, oder ob ein Ad-Hoc-Verfahren wirksam sein kann. Dazu hören wir die beiden anderen Sachverständigen und eventuell auch das Finanzministerium und das BMZ. Soweit die Regularien. Wir starten mit Herrn Kaiser.

**Jürgen Kaiser (erlassjahr.de):** Herzlichen Dank für die Einladung. Ich möchte ganz kurz, im Blick auf das Zeitmanagement, drei Punkte aus der längeren Stellungnahme hervorheben, die dort ausliegt und die Sie auch alle bekommen haben. Ich möchte mich auf ein paar Zahlen darin beziehen. Wenn Sie sie zur Hand haben, wäre das gut. Wenn Sie auf Seite 7 und folgende einen kurzen Blick werfen könnten, dann können Sie besser folgen. Drei Punkte möchte ich kurz benennen, die aus unserer Sicht wichtige Erkenntnisse aus der Geschichte der Schuldenkrise, die 1982 begonnen hat, darstellen und die von Abgeordneten, Regierungen und der Zivilgesellschaft gezogen werden sollten.

Erster Punkt: Schuldenkrisen sind kein Ding der Vergangenheit. Der Diskurs der internationalen Finanzinstitutionen, insbesondere Weltbank und Währungsfonds, hat in den letzten Jahren manchmal den Eindruck erweckt, dass durch die existierenden Schuldenerlassinitiativen, HIPC und MDRI, so etwas wie eine Exit-Solution, also eine endgültige Lösung des Schuldenproblems, zu erreichen sei. Das schlägt sich auch in den Begriffen nieder und das ist aber nicht der Fall. Spätestens seitdem eine Reihe von Ländern, die durch das gesamte HIPC-Entschuldungsprogramm gegangen sind, vom IWF wieder als High Risk-Countries, also als Länder mit hohem Risiko neuer Überschuldung, eingestuft werden, ist klar, Schuldenkrisen sind nicht etwas, was man mit einem einmaligen Schuldenerlass hinter sich lässt. Es gab im letzten Jahr eine sehr interessante Veröffentlichung von Kenneth Rogoff und Carmen Reinhart, die deutlich gemacht haben, wie sich der Gedanke „Schuldenkrisen sind zu überwinden, indem man einmal Schulden erlässt“, bis in die Köpfe von Schuldenmanagern hinein fortsetzt. Das

Buch heißt „This time is different“ und beschreibt dieses Symptom, dass man annimmt, jede Krise sei anders als die Letzte, und Krisen würden sich nicht wiederholen. Das Buch enthält eine sehr interessante wirtschaftshistorische Abhandlung, die zum Beispiel zeigt, dass Griechenland, über das ja sehr viel geredet wird in diesem Zusammenhang, von den letzten 200 Jahren 100 Jahre nicht in der Lage war, allen seinen Zahlungsverpflichtungen nachzukommen. Das, was uns heute wie eine Jahrhundertkrise vorkommt, ist definitiv keine, sondern es ist ein Phänomen, was einer kapitalistischen Weltwirtschaft anhängt und ein Teil von ihr ist. Schuldenerlasse sind deshalb im konkreten Fall notwendig. Die wichtigere Frage ist aber nicht, wie der Schuldenerlass im Einzelfall aussieht, sondern ob es gelingt, Verfahren, Mechanismen zu schaffen, die, so wie im privaten Fall bei Zahlungsunfähigkeit oder im Falle von Unternehmensinsolvenz, eine schnelle, faire, effiziente Lösung des Schuldenproblems ermöglicht. Die Schlüsselfragen dabei sind: Werden alle Schulden einbezogen, d.h. gibt es ein Moral Hazard Problem, dass bestimmte Gläubiger weiter bedient werden, während Andere Verluste hinnehmen müssen? Wird auf der Grundlage einer realistischen Beurteilung der Perspektiven des Schuldners und der Belastungen für den Gläubiger entschieden? Also, wer entscheidet ob und wie viel Schuldenerlass notwendig ist? Entsprechen die Entscheidungsverfahren rechtsstaatlichen Grundsätzen? Ich denke, das sind Schlüsselfragen, die auch im zweiten Teil der Anhörung eine wichtige Rolle spielen werden. Zweiter Punkt: Existierende Entschuldungsverfahren sind diesen Voraussetzungen nicht gerecht geworden. Wenn man ein bisschen in die Vergangenheit blickt, dann kann man in den Archiven dieses Ausschusses entdecken, dass es 1988, sechs Jahre nach Ausbruch der Schuldenkrise, bereits eine Anhörung mit einem ziemlich ähnlichen Thema gegeben hat. Und auch da waren zivilgesellschaftliche Repräsentanten eingeladen und haben den Politikern der damaligen Bundesregierung und den anderen G7-Staaten nahe gelegt einen großen Teil der Schulden der ärmsten Länder zu streichen. Das ist von der damaligen Bundesregierung 1988 abgelehnt worden mit der Begründung, es würde Schaden am internationalen Finanzsystem anrichten und den betroffenen Ländern selbst schaden. 2005, also 17 Jahre später, taten die G8 nach dem Gipfel von Gleneagles, ziemlich genau das, was damals diesem Ausschuss nahe gelegt worden ist. Sie strichen nämlich fast alle Forderungen, mehr als 90 Prozent, im Rahmen der MDRI-Initiative, wenigstens die an die ärmsten Länder. Das war ein großer Fortschritt. Dafür kann man auch als Zivilgesellschaft und soziale Bewegung froh und dankbar sein. Man kann aber auch anders auf diesen Prozess schauen. Die Verzögerung eines Schuldenerlasses, der damals schon erkennbar gewesen ist und von dem klar war, dass er unvermeidlich sein würde, um volle 17 Jahre, bedeutete für eine halbe Generation in vielen der betroffenen Ländern den Verlust der Chance auf ein Leben in Würde. Dass es nicht sofort zu einem Erlass gekommen ist, bedeutete einen anhaltenden Ressourcenabfluss aus den betreffenden Ländern, und das hatte gravierende soziale Konsequenzen. Die zwei Jahrzehnte währende Refinanzierung des damals eigentlich schon untragbaren Schuldendienstes, vor allen Dingen an Banken und an bilaterale

öffentliche Gläubiger, bedeutete, dass große Summen, vor allem aus den Entwicklungshilfeeinträgen aber auch Kapitalmarktmittel, in die internationalen Finanzinstitutionen geflossen sind, insbesondere an Weltbank und Währungsfonds. Die mussten dann letztlich abgeschrieben werden unter den Entschuldungsinitiativen HIPC und MDRI. Da sind zwischen 50 und 100 Milliarden US-Dollar, kommt drauf an wie man rechnet, Entwicklungshilfemittel, die eigentlich der Entwicklungsfinanzierung hätten dienen sollen, in die internationalen Finanzinstitutionen geflossen. Sie haben künstlich einen nicht mehr tragbaren Schuldendienst aufrecht erhalten und mussten dann, wiederum zu Lasten der Entwicklungshilfeeinträge, gestrichen werden.

Und schließlich: Die starke Rolle der internationalen Finanzinstitutionen als Finanziere der ärmsten Länder hat ihnen so etwas wie ein mehr als zehn Jahre laufendes quasi Monopol bei der Beurteilung und Finanzierung von Entwicklung in den ärmsten Ländern eingebracht. Das ist eine Entwicklung, die nicht unproblematisch ist, wenn man sich beispielsweise ansieht, wie das IEO, also das interne Evaluierungsbüro des IWF, die Politik der Strukturanpassung und auch die Rolle des Fonds in der Finanzkrise in jüngster Zeit bewertet hat. Da ist ein Monopol entstanden, was auch für die Entschuldung oder Nichtentschuldung von Ländern eine hohe Bedeutung gehabt hat und was aus unserer Sicht eine sehr problematische Entwicklung gewesen ist. Wir sind dem AWZ sehr dankbar, dass er mit dieser Anhörung die Möglichkeit geschaffen hat, sich der Herausforderung zu stellen, dass sich diese sehr schmerzhaften, in manchen Fällen sogar tödlichen Entwicklung der letzten 20 Jahre, angesichts der Finanzkrise, die ihren Ausgang im Immobiliensektor der USA genommen hat und dann in eine Staatsschuldenkrise in einigen Ländern übersetzt hat, sich so nicht wiederholt hat.

Letzer Punkt: Um wen geht es also? Die Analyse von Verschuldungsdaten ist ein ausgesprochen volatiles Geschäft. Daten, die wir zum Beispiel im Schuldenreport 2011, den wir Anfang dieses Jahres vorgestellt haben, dokumentiert haben, sind zum Teil heute nicht mehr aktuell, weil die Daten sich rasant verändern. In manchen Fällen zum Positiven, in sehr vielen Fällen zum Negativen. Sie finden in der Stellungnahme, die Sie bekommen haben, eine Reihe von Daten zu einzelnen Ländern. Das ist auf Seite 8 und folgende. Da haben wir nach Kontinenten aufgelistet, welche Länder wo und bei welchen Indikatoren jenseits der kritischen Grenzwerte liegen. Sie finden auf der Seite 7 so etwas wie eine kurze Zusammenfassung dieser einzelnen Ländertabellen, und man kann, um es zusammenzufassen, drei Gruppen von Ländern identifizieren, die als Länder in einer Schuldenkrise im Jahr 2011 angesehen werden müssen. Das sind zum Einen die HIPCs, also Länder, die durch den Entschuldungsprozess gegangen sind und jetzt wieder Zahlungsprobleme haben. Sie finden Sie ganz links in der Spalte. Dann gibt es die Ländergruppe in Mitteleuropa und der ehemaligen Sowjetunion. Dann gibt es kleine Inselstaaten in der Karibik und in Zentralamerika, dazu wird Gail Hurley gleich genaueres sagen. Schließlich dann so eine Art Restgruppe mit Ländern, die ansonsten betroffen sind. Jedes dieser Länder hat eine sehr eigene Geschichte, keines kann pauschal behandelt werden, aber man

kann Muster der Überschuldung in diesen Ländern erkennen. Es stellt sich in jedem dieser Länder die Frage, was eigentlich in dem Moment passiert, in dem Zahlungen eingestellt werden müssen, nachdem Entschuldung bereits stattgefunden hat. Vielen Dank.

**Der Vorsitzende:** Herzlichen Dank Herr Kaiser. Wir kommen jetzt zu Frau Hurley.

**Gail Hurley (UNDP):** Guten Morgen und vielen Dank für die Einladung zu dieser sehr wichtigen Veranstaltung. Es ermutigt mich sehr, dass diese Debatte in Deutschland so ernst genommen wird. Wenn Sie diese Vorlage in den Händen haben, dann kann ich mich darauf beziehen, da sind nämlich einige Tabellen und Daten drin. Also holen Sie sich doch am besten ein Exemplar, es sind wohl auch welche auf dem Tisch. Zunächst möchte ich meiner Präsentation heute Morgen ein Zitat des jamaikanischen Premierministers vom vergangenen Januar 2010 voranstellen: „Seit vielen Jahren haben wir Jahr für Jahr mehr ausgegeben als wir einnehmen. Jedes Jahr müssen wir Kredite aufnehmen, um diese Lücke zu schließen. Somit werden die Schulden Jahr für Jahr höher, und jedes Jahr müssen wir mehr Geld bereitstellen, um die Zinsen dafür zu bezahlen. In den letzten zehn Jahren sind alle Steuereinnahmen in den Schuldendienst geflossen. Bevor wir also eine Lehrerin, eine Krankenschwester, einen Polizisten bezahlen können, bevor wir ein Schlagloch wieder flicken, bevor wir eine Flasche Medikament in ein Krankenhaus stellen oder ein Mittagessen für ein bedürftiges Kind in der Schule kostenlos zur Verfügung stellen, müssen wir erst mehr Geld aufnehmen und verschulden uns damit noch höher und müssen noch mehr Schuldendienst leisten.“ Das macht die heutige Debatte, glaube ich, sehr greifbar. Natürlich können Schulden bedient werden, aber zu welchen menschlichen Kosten? Es gibt kritisch verschuldete Länder, und aus meiner Sicht gehört Jamaika zu den Ländern mit nicht tragfähigen Schulden. Besonders auch die Inlandsverschuldung ist sehr hoch. Das Land ist in großen Schuldenschwierigkeiten und es möchte einige der Außenschulden loswerden. Auf Seite 3 sehen Sie in der Tabelle, dass Jamaika 99,2 Prozent seiner Steuereinnahmen für den Schuldendienst aufwenden musste, und es ist ja offensichtlich, wie die wirtschaftliche und soziale Entwicklung von einem solchen Szenario beeinträchtigt wird. Das Land steht mit einer hohen Verschuldung nicht alleine da. Man sieht in der Tabelle, dass etliche Inselstaaten in sehr schwierigen Verschuldungssituationen sind, besonders in der Karibik. Die Seychellen geben im Jahr 2009 70 Prozent der Steuereinnahmen für Schuldendienst aus. St. Kitts und Nevis sowie Papua-Neuguinea sind ebenfalls in einer problematischen Schuldensituation. Wenn Sie umblättern, stellen Sie fest, dass die Lage in der Karibik am bedrohlichsten ist. Die Eastern Caribbean Central Bank hat einen Zielwert von 60 Prozent Schulden als Anteil des BIP vorgegeben, und in der Tabelle sieht man, dass die meisten Länder weit über diesem Ziel liegen. Besonders St. Kitts und Nevis ist das am schwersten verschuldete Entwicklungsland in der Welt mit 192,1 Prozent des BIP in 2010 als Verschuldungswert, aber in

der öffentlichen politischen Debatte hört man sehr wenig über diese Situation. Auch der IWF hat neun kleine Inselstaaten identifiziert, die überschuldet sind oder vor einem hohen Überschuldungsrisiko stehen.

Viele Entwicklungsländer haben besonders unter der gleichzeitigen Nahrungs-, Öl- und Finanzkrise gelitten, was die öffentliche Verschuldung weiter erhöht hat. Zwischen 2007 und 2010 sind in 20 Inselstaaten die öffentlichen Schulden im Schnitt um 8,8 Prozent des BIP gestiegen, während bei den Entwicklungsländern insgesamt diese Zunahme nur weniger als 3 Prozent betrug. Der Klimawandel wird die Anfälligkeit der Inselstaaten für Naturkatastrophen noch weiter steigern, was wiederum zu noch mehr Verschuldung führen wird. Das UNDP ist insbesondere besorgt über die stark wachsenden Haushaltsengpässe in vielen Inselstaaten. Das hat Auswirkungen auf die Armut, die weiter sehr stark verbreitet ist, beispielsweise hat Grenada einen Bevölkerungsanteil von 37 Prozent, der unter der Armutsgrenze lebt. In den nächsten Jahren planen viele kleine Inselstaaten starke Haushaltseinschnitte.

Was gibt es nun für Ansätze, damit die kleinen Inselstaaten wieder auf ein tragfähiges Schuldenniveau kommen? Eine der wichtigsten Maßnahmen, über die sich die Verschuldung verringern lässt, ist Wirtschaftswachstum. In der Tabelle wird deutlich, dass die kleinen Inselstaaten beim Wirtschaftswachstum, verglichen mit anderen Ländern, schlechter dagestanden haben, und sie werden sich wohl auch von der Krise schwerer erholen als die anderen Länder. Insofern ist es unwahrscheinlich, dass sie einfach durch Wachstum aus den Schulden herauswachsen können. Sie können natürlich die institutionelle Steuerung und Verwaltung der Schulden verbessern und die Effizienz der öffentlichen Ausgaben steigern. In vielen Ländern ist aber der Schuldenüberhang so groß, dass er zum größten Hindernis für Erholung, Wachstum und Armutsbekämpfung geworden ist. Deshalb ist eine Schuldenumstrukturierung absolut notwendig.

Wenn Sie weiterblättern, finden Sie einige der Gründe, warum die derzeitigen Instrumente nicht dem gerecht werden, was in diesen Ländern gebraucht wird. Die HIPC-Initiative für multilaterale Schulden ist nicht mehr offen für weitere Länder. Es können also keine weiteren Länder diese Möglichkeit in Anspruch nehmen. Die Schulden der betroffenen Länder bestehen häufig gegenüber Gläubigern außerhalb des Pariser Clubs, also gegenüber Schwellenländern, private Besitzer von Staatsanleihen, Inlandsgläubiger. Das heißt, der Pariser Club ist nicht gut in der Lage, die Schulden dieser Länder zu restrukturieren, weil die Gläubiger ihm gar nicht angehören. Dann sind die privaten Besitzer von Staatsanleihen manchmal eher und manchmal weniger bereit, über Schulden zu verhandeln. Das bedeutet, dass die Länder vor ganz unvorhersehbaren und unfairen Ergebnissen stehen. Weil sich die Gläubigerlandschaft im letzten Jahrzehnt so stark gewandelt hat, gibt es nun viel mehr Gläubiger als vorher, und das kompliziert die Umstrukturierung von Schulden ganz stark. Umso dringlicher wird es, dass neue international abgesprochene Regeln eingeführt werden, damit es zu einer Umstrukturierung kommt.

Wenn Sie weiter blättern, finden Sie diese Tabelle und stellen fest, dass Schuldenumstrukturierungen bei den kleinen Inselstaaten durchaus schon häufig sind. Ich bin auf mindestens 49 solcher Maßnahmen gekommen, was den Zeitraum der letzten drei Jahrzehnte angeht. Aber die Ergebnisse dieser Umstrukturierungen waren je nach Land ganz unterschiedlich. Woran es fehlt, ist eine objektive Einschätzung, wie die Umstrukturierung stattfinden muss, damit Tragfähigkeit und Wachstum im Land wieder möglich wird. Die neuesten Beispiele aus Jamaika und den Seychellen zeigen, dass die Ergebnisse sehr unterschiedlich sind. Die Seychellen sind ein Land mit mittlerem Einkommen, und es ist weniger verschuldet als Jamaika. Die Laufzeiten der Schulden wurden verlängert, und es gab einen Zeitraum mit verringertem Zinssatz. Aber Jamaika ist wieder in Schuldenschwierigkeiten, während die wohlhabenderen Seychellen 50 Prozent des Nominalwerts der externen Staatsanleihen reduzieren konnten.

Alle Länder würden profitieren, wenn es einen Rahmen für Insolvenzverfahren für Staaten gäbe, um wieder menschliche Entwicklung in diesen Ländern zu ermöglichen. Entsprechend braucht man ein international abgeprochenes Regelwerk, damit effiziente, vorhersagbare und faire Ergebnisse für alle Seiten erzielt werden können. Vielen Dank.

**Der Vorsitzende:** Wir kommen jetzt zu der Fragerunde. Bei dieser ersten Fragerunde zu diesem Block geht es um die Analyse und noch nicht um das Insolvenzverfahren als solches. Bitte schön, Herr Leibrecht.

**Abg. Harald Leibrecht (FDP):** Vielen Dank für die beiden Vorträge. Es war sehr interessant, aber wirft auch immer wieder neue Fragen auf. Die Frage ist, wie können wir mit neuen Gebern umgehen. Jetzt sollen ja auch weitere Länder, wie zum Beispiel China, hinzukommen und wie steht es da mit den Verhandlungen mit diesen Ländern? Werden die sich diesen ganzen Verfahren, den Kreditvergabekriterien des DSF, anpassen, um so die langfristige Schuldentragfähigkeit zu garantieren, oder werden Entschuldungsinitiativen durch die verantwortungslose Vergabe zum Beispiel von nichtkonzessionären Krediten seitens der neuen Geber unterlaufen?

Dann ist ja angedacht, dass das HIPC-Verfahren flexibilisiert werden soll. Das klingt ja immer erst mal gut und interessant, aber es soll ja ausgeweitet werden, auch auf krisengeschüttelte und fragile Länder, um diesen auch die Entschuldung zu ermöglichen. Hierzu ist meine Frage: Besteht da nicht auch die Gefahr, dass die Länder relativ schnell in den Teufelskreis kommen, dass sie entschuldet werden, dann neue Schulden aufnehmen, und diese nicht zurückzahlen können und dann tatsächlich in diesen Teufelskreis hineingelangen? Was halten Sie hier von dieser Ausweitung der HIPC-Verfahren?

Dann möchte ich noch eine Frage stellen zu den sogenannten Geier-Fonds. Wie kann man verhindern, dass diese sich die Schuldenproblematik der HIPC zunutze machen? Könnte man sie gesetzlich einschränken, vielleicht auch verbieten? Ich kenne mich hier zu wenig aus, aber ich erkenne, wo tatsächlich die Probleme liegen.

Dann noch eine letzte Frage. Wie kann man die Einbindung der kommerziellen Gläubiger fördern? Wie schätzen Sie hier die Chancen des Debt Reduction Facility, also des DRF, der Weltbank ein? Man möchte die Kommerziellen durchaus einbinden, aber in einer Form, dass die Länder nachher die Schulden tragen können und bei eventueller Entschuldung dann auch diese kommerziellen Gläubiger mitmachen und sich nicht nur Vorteile hiervon versprechen, sondern eben auch eine solidarische Leistung erbringen. Danke.

**Abg. Dr. Barbara Hendricks (SPD):** Eine Frage an Sie, Herr Kaiser. Nach meiner Erinnerung fing die Entschuldungsinitiative mit dem G7–Gipfel 1999 in Köln an und nicht erst im Sommer 2005 in Gleneagles. Wenn ich Sie richtig verstanden habe, haben Sie gemeint, dass es 2005 so gemacht wurde, wie es eigentlich 1988 schon als richtig erkannt war, die Schritte dahin waren zu diesem Zeitpunkt noch nicht ausreichend. Es gab aber immerhin schon Schritte dahin. Dann hätte ich Sie vielleicht doch richtig verstanden, denn die Initiative ging tatsächlich 1999 von dem Kölner Gipfel aus.

Sie haben sich auf eine interessante wirtschaftshistorische Ausarbeitung bezogen und auf Griechenland hingewiesen. Ich kenne diese Ausarbeitung nicht, aber wenn sie Griechenland beispielhaft nennt, bringt sie zugleich zum Ausdruck, dass es andere Länder gibt, die immer überschuldet sind. Und eben nicht nur Griechenland. Wenn das so ist, ich meine das jetzt nicht bezogen auf die Europäische Union, sondern auf die Länder, die uns in diesem Ausschuss besonders interessieren, dann brauchen wir natürlich über die Entschuldung hinaus andere Anstrengungen in den Ländern selbst. Seit der stattgefundenen oder weitgehenden Entschuldung, insbesondere in den Ländern der HIPC-Initiative, sind zwar wegen der Weltfinanzkrise die verbleibenden Kredite teurer geworden, aber gleichwohl hat es ja erst mal tatsächlich einen ordentlichen Haircut gegeben, so dass es außer der Weltfinanzkrise noch andere Gründe geben muss, warum wieder eine neue Überschuldung eintritt. Und diese anderen Gründe müssen ja einmal mehr in mangelnder Good Governance, und hier im Bereich Steuererhebung, liegen. Kann ja nicht anders sein.

Die Aussage des Präsidenten von Jamaika, die ich beeindruckend finde, kann man natürlich auch so interpretieren, dass man sagen kann: Wir nehmen einfach zu wenig Steuern ein. Denn wenn unsere ganzen Steuern ausschließlich dazu dienen müssen, Kredite zu finanzieren, haben wir offenbar nicht genügend eigene Finanzkraft im Land. So herum kann man das auch interpretieren. Damit will ich nichts gegen ein Insolvenzverfahren sagen, ich halte das sogar für



notwendig und dringend. Aber es müssen auch Voraussetzungen im jeweiligen Land unilateral geschaffen werden, wenn multilaterale und bilaterale Hilfe tatsächlich langfristig helfen sollen.

**Abg. Johannes Selle (CDU/CSU):** Vielen Dank für die Beiträge, aus denen wir gelernt haben, dass aus einer Entschuldung wieder eine Verschuldung werden kann. Das ist natürlich nicht einfach, an dieser Stelle über dieses Thema zu reden, weil wir ja selbst mitverantwortlich in einem Land Haushaltsberatungen führen, die wieder von Neuverschuldungen ausgehen. Wir haben uns nur helfen können, indem wir jetzt eine Schuldenbremse ins Grundgesetz aufgenommen haben. Alle anderen Bemühungen, Schulden nur in Höhe der Investitionsquote zu machen, was auch immer man sich für Beschränkungen gegeben hat, haben nicht geholfen. Und bei allem, was Sie beklagen über die neuen Schulden, die gemacht werden in diesen Ländern, frage ich mich: Wie sollen denn Schulden vermieden werden? Bevor wir zum Thema des Insolvenzverfahrens kommen, muss man doch mal überlegen, was man verbessern kann.

Und da ist die Frage: Liegt es an unzureichender Kenntnis in den jeweiligen Ländern, was für sie tragfähig ist? Denn ich kann mir nicht vorstellen, dass man ohne Schulden finanziert. Wir beklagen jetzt, dass Schulden die Entwicklung hemmen, aber ohne Schulden ist auch keine Entwicklung möglich. Also muss die erste Frage sein, was muss in den Ländern passieren, dass man dort ein anderes Bewusstsein schafft. Und auch eine Kontrolle schafft, vielleicht eine öffentliche, eine parlamentarische, so dass man nicht mehr Schulden machen kann als man leisten kann unter Berücksichtigung, welche Wachstumsprognosen man hat. Und das zweite ist: Um diese Verschuldung zu vermeiden, müssten die, die Geld geben, das sind private und institutionelle, aber auch Staaten, einen Kodex haben, was man diesen Ländern anbieten darf. Oder auch nicht. Ist da überhaupt eine Chance, so etwas zu diskutieren, gibt es da internationale Anstrengung? Für mich ist eben auch wichtig, wenn wir darüber diskutieren, wie man das vermeiden kann und nicht, wie man es dann immer wieder löst. Danke.

**Abg. Niema Movassat (DIE LINKE.):** Ich danke auch erst mal für die beiden sehr interessanten Beiträge. Ich glaube, man muss schon darauf hinweisen, dass viele Schulden sogenannte illegitime Schulden sind, die durch bestimmte Exportförderungskreditvergaben etc. entstanden sind und dazu führen, dass viele Staaten grundlegende Bedürfnisse ihrer Bevölkerung nicht mehr erfüllen können. Da werden wir vielleicht noch beim Thema Insolvenzverfahren vertieft drauf eingehen können.

Wenn man sich den Schuldenreport 2011 anguckt, dann ergibt sich, dass signifikante Verbesserungen nur bei den Staaten zu verzeichnen sind, denen die Schulden erst vor kurzem erlassen wurden, während 34 Länder von 2008 auf 2009 massiv verschlechterte Werte aufweisen. Die Frage ist also die Nachhaltigkeit der HIPC-Initiative. Da würde mich interessieren, wie die Experten das Risiko der Zahlungsunfähigkeit für diese Staaten einschätzen und welche

Konsequenzen es haben muss, dass Staaten trotz HIPC-Initiative anscheinend danach wieder in Probleme mit ihrer Verschuldung kommen.

Ein Problem ist, dass Entschuldungsmaßnahmen auch in vielen Staaten in die ODA-Quoten eingerechnet werden. Das widerspricht dem Monterrey-Konsens, der 2002 ausdrücklich festgehalten hat, dass das nicht der Fall sein soll. Da würde mich als Frage an die Expertin interessieren, welche Anrechnungskriterien hier sinnvoll wären, um zu vermeiden, dass man mit ODA-Zahlen Luftschlösser baut, sondern dahin kommt, wirklich Armutsbekämpfungsstrategien zu machen und echte Entwicklungspläne und Lösungen für die Staaten zu finden.

Nochmal eine konkrete Frage, weil hier auch sehr auf die Inselstaaten eingegangen worden ist: Könnten Sie da konkretisieren, warum diese besonders betroffen sind? Warum sind die Zahlen besonders gravierend? Dankeschön.

**Abg. Uwe Kekeritz (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):** Herzlichen Dank für die informativen Beiträge. Es ist schon mehrmals angesprochen worden, in zwei Jahren werden wir 25 Jahre Diskussion um Entschuldung und Entschuldungsstrategien feiern. Es gibt wohl auch immer wieder Erfolge, aber im Prinzip wird das Problem so nicht gelöst werden. Einige Kollegen haben es angesprochen, wenn wir über Entschuldung sprechen, kann ich immer nicht verstehen, warum wir nicht über die Ursachen der Verschuldung reden. Ich meine, diese beiden Dinge gehören einfach zusammen. Wenn man das lösen will, muss man irgendwann auch mal an die Wurzeln gehen. Herr Kaiser, Sie haben es angesprochen. Schulden sind ja nicht nur einfach Schulden. Schulden haben verheerende soziale Konsequenzen. Sie haben davon gesprochen, dass dadurch eine halbe Generation in menschenunwürdigen Verhältnissen lebt.

Es ist also die Frage zu stellen, was ist in den Ländern zu ändern. Da fällt mir natürlich Good Governance ein. Aber es ist auch die Frage, was ist bei uns zu ändern. Wenn ich mir vorstelle, dass es zu Revolten kommt in den einzelnen Ländern, dann dauert es ungefähr immer einen oder zwei Tage und dann weiß man plötzlich, Mubarak hat 40 Milliarden, und man weiß sogar auch noch, wo die liegen. Hat man das denn vorher nicht gewusst? Bei Gaddafi vermutet man Auslandsinvestitionen von 150 Milliarden. Das sind solche gigantischen Summen, die kann man sich eigentlich gar nicht mehr vorstellen. Allerdings ist das nur die eine Seite.

Das andere ist dieser Wachstumsglaube, der in diesem Zusammenhang einfach genannt werden muss. Die afrikanischen Länder haben durch die Bank hohe Wachstumsrate, natürlich mit Ausnahmen. Aber Uganda und Ghana haben Wachstumsraten, da können sogar die Chinesen von träumen. 13 bis 14 Prozent über eine lange Zeit. Warum führt das nicht zu einer vehementen Verbesserung der sozialen Strukturen, ohne dass die Verschuldung weiter steigt. Also meine Frage an Sie ist: Warum diskutieren Sie eigentlich seit 25 Jahren das Thema Entschuldung, ohne schwerpunktmäßig auf die Ursachen der Verschuldung einzugehen?

**Der Vorsitzende:** Dankeschön. Nun haben die Sachverständigen jeweils maximal 5 Minuten Zeit, auf die vielen Fragen einzugehen. Es geht leider nicht anders, weil wir einen zweiten Block haben, und der zweite Block ist der Schwerpunkt unserer Anhörung, weil es da um das Insolvenzverfahren geht. Wer möchte beginnen? Herr Kaiser.

**Jürgen Kaiser (erlassjahr.de):** Ich versuche es in aller Kürze zu sagen. Ein wichtiger Punkt ist, der auch verschiedene Fragen, also die nach der langgezogenen Krise und nach den Ursachen, betrifft, dass Schulden nun mal einen Doppelcharakter haben. Da ist auf der einen Seite das Investitionskapital, also das Kapital, was Länder brauchen, um tatsächlich Entwicklung zu finanzieren. Und auf der anderen Seite sind die Schulden das Problem, mit dem wir uns tatsächlich seit 25 Jahren beschäftigen und die viele Länder tatsächlich in die Verelendung getrieben hat. Die Herausforderung für uns alle, auf der offiziellen Seite wie auf der zivilgesellschaftlichen Seite, besteht darin, diese feine Linie zu finden, wo das, was eigentlich eine Hilfe zur Entwicklungsfinanzierung sein soll, anfängt, sich in ein Problem zu verwandeln.

Da beschäftigt sich die Weltbank mit einem Debt Sustainability Framework (DSF), versucht genau zu definieren, wann Schulden anfangen, untragbar zu sein und ein solches Problem zu werden. Das kann man mathematisch und technisch unter sehr vielen Aspekten diskutieren. Man kann auch eine sehr kritische Frage stellen, die aus unserer Sicht wichtig ist, wieso das eigentlich die Weltbank macht, zufällig der wichtigste Gläubiger für fast alle betroffenen Länder. Das heißt, eine Institution, die in einem ganz klassischen Interessenkonflikt steht, wenn sie eine unvoreingenommene Analyse von Ländern vorlegen soll, deren Gläubiger sie selber ist. Deren Forderungen möglicherweise auf der Kippe stehen, je nachdem wie ihre Analyse ausfällt.

Die wichtigere Frage ist und ich glaube ich, die steckt auch in dem, was hier angesprochen worden ist in Bezug auf das Thema illegitime Schulden: Wessen Verhalten wird eigentlich diszipliniert? Das DSF dient dazu, Ländern tatsächlich einen Anreiz zu geben, sich vorsichtiger zu verschulden. Das ist prima und ein wichtiger Fortschritt. Die entscheidende Frage aus unserer Sicht ist auch: Gibt es eigentlich auch einen Anreiz auf der Gläubigerseite? Regierungen stehen immer im Einzelfall vor der Option, macht es Sinn einen Kredit aufzunehmen oder macht es keinen Sinn. Ist es zu gefährlich, oder ist es gerade noch vertretbar? Das ist das Dilemma, vor dem viele kreditnehmende Regierungen stehen. Und dann gibt es ehrenwerte und deutlich weniger ehrenwerte Gründe, warum sie sich so oder so entscheiden. Durch das Debt Sustainability Framework, was die Weltbank geschaffen hat, weil eben diese peinliche Situation der Neuüberschuldung von zuvor entlastenden Ländern entstanden ist, versuchen sie, auf eine ziemlich trickreiche technische Art und Weise Druck auf die Schuldnerländer auszuüben. Das mag in manchen Fällen notwendig sein. Das bleibt aber eine ziemlich sinnlose Übung, weil es überhaupt keinen vergleichbaren Druck auf der Geberseite gibt. Ein Anreiz für eine Exportkreditversicherung, ein bestimmtes Geschäft nicht mehr zu versichern, obwohl die

heimische Exportwirtschaft daran ein starkes Interesse hat, oder ein Anreiz für eine Bank, einen Kredit nicht mehr zu vergeben wenn klar ist, der bringt das Land wieder an die Grenze der Schuldentragfähigkeit, diese Anreize sind sehr schwach. Die Verfahren, mit denen gearbeitet wird, werden nämlich von der Gläubigerseite dominiert und einzig und allein von der Gläubigerseite verhandelt. Dies passiert in dem Moment, in dem tatsächlich etwas schiefgeht, wo ein Projekt seine Rendite nicht mehr erwirtschaften kann oder wo ein Land, aus welchen Gründen auch immer, in Schwierigkeiten gerät. In dem Moment, wo klar wäre, dass dem Investor in dem Fall, wo der Schuldner nicht zahlen kann, auch mal ein paar Fragen gestellt werden, wie: Hast du gewusst, dass das Land schon relativ hohe Schuldenindikatoren hatte, als du diesen Kredit vergeben hast? Genau in dem Moment besteht auch auf der Gläubigerseite ein Anreiz, das nicht zu tun.

Hier ist das Stichwort Mubarak gefallen. Na klar, hat man gewusst, was Herr Mubarak mit dem Geld macht. Das ist für Menschen, die Kredite an Ägypten vergeben haben, in der Zeit alles kein Geheimnis gewesen, und es gibt eine Menge Mubaraks, die durchaus noch in Amt und Würden sind. Aber in dem Moment, wo bei Problemen, die Ägypten mit seinen Schulden hat, im Pariser Club verhandelt wird, wo eine Gruppe von 19 Gläubigern sitzt und jeder vom anderen weiß, wer welche Leichen im Keller hat, in dem Moment kann man nicht erwarten, dass kritische Fragen an die Qualität der Kreditvergabe gestellt werden. Und das ist ein wichtiges Kernelement, was im Moment als ein Staateninsolvenzverfahren diskutiert wird.

Zur Geier-Fond-Frage. Zum einen ist natürlich die wichtigste Frage, dass wir sowas wie ein faires und transparentes Verfahren brauchen, bei dem Forderungen, auch die Herkunft von Forderungen, die Geier-Fonds auf dem Sekundärmarkt erworben haben, auf den Tisch kommen. Das muss für alle Beteiligten erkennbar werden, und auch konkurrierende Gläubiger müssen kritische Fragen stellen können an einen Gläubiger, der zu 5 Prozent kauft und zu 120 Prozent eintreiben will. Es gibt eine ermutigende Entwicklung, die auch der Bundestag zur Kenntnis nehmen sollte. In Großbritannien hat die ausgehende Labour-Regierung vor einem Jahr ein vorläufiges Gesetz auf den Weg gebracht, was es Schuldeninhabern, die auf dem Sekundärmarkt gekauft haben, verbietet, vor britischen Gerichten die ursprünglichen Titel in voller Höhe einzutreiben, sofern es eine Schuldenreduzierung in einem multilateralen Gremium gegeben hat. Also Pariser Club oder HIPC. Das fanden wir eine interessante Herangehensweise und London ist ein sehr wichtiger Gerichtsstand für solche Verfahren, wo Geier-Fond-Prozesse stattgefunden haben. Dieses Gesetz ist jetzt von der neuen britischen Regierung in der letzten oder vorletzten Woche in ein permanentes Gesetz verwandelt worden. Das ist aus unserer Sicht ein großer Fortschritt. Wir denken, dass der Bundestag überlegen sollte, auch wenn der Gerichtsstand Deutschland für diese Art von Geschäftsmodell nicht ganz so wichtig ist wie London, ob es nicht ein ähnliches Gesetz auch in Deutschland geben sollte, um an möglichst vielen Gerichtsständen dieses Modell unmöglich zu machen.

**Gail Hurley (UNDP):** Vielen Dank für Ihre ausgezeichneten Fragen. Zum Thema gute Regierungsführung gab es mehrere Fragen. Darauf möchte ich gerne eingehen. Auch zu den Ursachen der Verschuldung und zu möglichen Vermeidungsstrategien der Länder oder die Unterstützung unsererseits beim Vermeiden solcher Verschuldung. Es kann in den Ländern viel dafür getan werden, dass nachhaltiges Schuldenmanagement verbessert werden kann. Beispielsweise die mittelfristige Strategie für die Schuldentragfähigkeit verbessern, die Korruption verringern, Ineffizienzen verringern. Die Fähigkeit dazu ist von Land zu Land sehr verschieden, aber hier wird in einigen Ländern durchaus intensiv dran gearbeitet. Das ist sicherlich eine Komponente in der Gleichung. Es gibt auch andere Ursachen für Verschuldung. Erstens: Es ist wichtig, wofür man das aufgenommene Geld ausgibt. Es ist ein großer Unterschied, ob man Kreditmittel für Produktionskapazitäten, Wirtschaftswachstum im Allgemeinen ausgibt oder ob man damit nur alte Schulden bedient oder ob sogar dem Land Kredite aufgedrängt werden von den Industrie- oder Schwellenländern. Ob da von der Angebotsseite gedrängelt wird, ohne dass eine wirkliche Nachfrage nach den Krediten bestünde. Aus meiner Sicht wachsen die Schulden in einigen Ländern außerdem, weil die Geberländer nicht intensiv genug arbeiten. Die meisten Industrieländer sind vom 0,7-Prozent-Ziel entfernt, das heißt, die Entwicklungsprozesse in den Ländern werden nicht so stark gefördert, wie das möglich wäre. Andere Formen von Investitionen oder Privatmittel, wie zum Beispiel ausländische Direktinvestitionen, fließen ausschließlich in einige wenige Länder. Die Erhöhung der Steuereinnahmen stellt sich für viele Länder sehr schwierig dar, weil so viele Menschen im informellen Sektor arbeiten und die Kosten für die Steuereintreibung können höher liegen als die dabei eingetriebenen Steuern, da müssen also auch Kapazitäten aufgebaut werden, und es wird natürlich auch einiges abgezogen. Man muss auch über die illegitimen Abflüsse von Mitteln in Steueroasen sprechen. Da muss man sich das gesamte Bild ansehen. Gute Regierungsführung ist wichtig, aber man muss auch die Wirtschaft als Ganzes betrachten, denn sonst verzerrt sich das Bild der Ursachen der Verschuldung.

Und warum sind nun gerade die Inselstaaten besonders betroffen? Sie haben unter anderem eine sehr kleine Bevölkerung, das heißt, die Fähigkeit Steuereinnahmen zu generieren ist sehr begrenzt. Sie können keine Größenvorteile nutzen im wirtschaftlichen Bereich. Das macht es schwierig für sie. Das gehört zu den Gründen, warum manche Länder besonders schlecht dran sind.

Einige Fragen bezogen sich auf den Umgang mit neuen Kreditgebern und kommerziellen Gläubigern in Entschuldungsinitiativen. Auch hier meine ich, dass das eine sehr wichtige Frage ist. Die Gläubigerlandschaft hat sich massiv verändert und entwickelt sich immer noch weiter. Es sind inzwischen viel mehr Kreditanbieter vertreten. IWF und Weltbank haben zwar eine lobenswerte Anstrengung gemacht, aber da gibt es bisher nur freiwillige

Koordinierungsmechanismen, und die Kreditgeber können sich nach eigenem Ermessen verhalten und tun das auch.

Einer der Gründe, warum ein internationales Insolvenzverfahren so wichtig ist, ist, dass zum Beispiel die Gläubiger im Pariser Club den Seychellen entgegengekommen sind, aber andere Gläubiger tun das noch lange nicht, und dann müssen also die Gläubiger im Pariser Club bluten und die anderen nicht. Die Seychellen können denen jetzt sogar besser ihre Kredite zurück zahlen und gerade deshalb braucht man einen abgesprochenen Mechanismus, der alle Gläubiger erfasst. Und dazu gehören natürlich auch die neuen Kreditgeber, die kommerziellen Kreditgeber, bilaterale- und multilaterale Verschuldung. In der jetzigen Lage mit den vielen neuen Kreditgebern reicht es nicht, was da im Moment angestrengt wird.

Was die Geier-Fonds angeht, hat es mir 2008 Mut gemacht zu sehen, was die EU unternommen hat. Es gibt inzwischen eine Richtlinie, mit der der Verkauf von staatlichen bilateralen Schulden auf dem Sekundärmarkt untersagt wird. Das halte ich für einen Fortschritt.

Zuletzt möchte ich noch zum kreativen Rechnen in der Verschuldung etwas sagen, so dass das als ODA zählt. Aus meiner Sicht ist es wichtig, dass das geringe Niveau an Entwicklungsleistungen, das verfügbar ist, dieses wirklich für Entwicklungsausgaben genutzt wird. Die von der OECD entwickelten Definitionen sind hier ermutigend, denn da wird auch gezeigt, welche EZ tatsächlich bei den Ländern ankommt und nicht nur im Geberland ausgegeben wird. Das ist zwar keine perfekte Darstellung, aber von den 165 Milliarden Dollar haben nur 55 Prozent die Länder erreicht und das zeigt, dass da noch einiges zu tun ist. Vielen Dank.

**Der Vorsitzende:** Herzlichen Dank. Wenn Sie noch eine Bemerkung gestatten: Bei vielen Entwicklungsländern ist im Zuge der Weltwirtschafts- und Finanzkrise nicht nur ein dramatischer Einbruch der Exporterlöse zu verzeichnen, sondern, was viele noch viel härter trifft, gerade die ärmsten Länder, dass es einen dramatischen Einbruch auch der Rücküberweisung von Arbeitsimmigranten gibt. Das sind diejenigen, die als erste entlassen wurden im Zuge der Wirtschaftskrise. Das hat auch stark mit die Verschuldung angeheizt.

Aber jetzt kommen wir zum zweiten Block. Im zweiten Block geht es darum, der Frage nachzugehen, ob die Diskussion im europäischen Raum auch Impulse gibt für ein weltweites internationales Insolvenzverfahren und wie Vorschläge, es gibt da ja mehrere konkurrierende, die auf dem Tisch liegen, zu bewerten sind. Ich würde vorschlagen, dass Professor Paulus beginnt.

**Prof. Christoph Paulus (Humboldt-Universität Berlin):** Vielen herzlichen Dank für die Einladung. Es ist mir eine große Ehre und Freude, hier reden zu dürfen. Ich darf für die Juristen unter Ihnen vielleicht schon mal andeuten, falls Sie vertiefend nachlesen wollen, dann geben Sie

mir Ihre Visitenkarten, und ich schicke Ihnen zwei Aufsätze von mir zu aus spezifischen juristischen Fachzeitschriften. Der eine behandelt meinen Vorschlag, ausgelöst damals von der UN, auf globaler Ebene. Der andere ist der Versuch, diesen Verfahrenstypus, der für globale Zwecke gedacht war, für europäische Zwecke zu spezifizieren. Das geht mit meinem Vorschlag relativ gut.

Lassen Sie mich zunächst mit der Terminologie beginnen und damit, dass heute für mich ein kleines Weihnachten war, als ich hörte, dass wir von einem Insolvenzverfahren sprechen sollten. Ich bin mit vielen der Ansicht, dass wir zunächst mal mit der Psychologie beginnen sollten. Insolvenz ist einfach zu negativ behaftet. Wir brauchen einen anderen Begriff. Ich habe buchstäblich wochenlang gesucht, nach einer schönen deutschen Übersetzung des Begriffes „Turnaround.“ Das finde ich nach wie vor den schönsten Begriff, weil er versinnbildlicht, wir gehen Richtung Wand, aber wir wollen nicht an die Wand, wir wollen wieder zurück. Das, was bei meinen Überlegungen herausgekommen ist, ist Insolvenzverfahren. Es ist immer noch nicht deutsch, aber es ist besser als Umkehrrecht oder Umkehrverfahren.

Ich würde vorschlagen, dass wir von einem Insolvenzverfahren reden. Ich würde am liebsten anknüpfen an all die Fragen, die gestellt worden sind, weil die so viele Implikationen auf die juristische Ausgestaltung haben, kann ich wegen der Zeitbegrenzung aber nicht. Deswegen lassen Sie mich sagen, dass der wesentliche Inhalt dieses Verfahrens, wie er mir vorschwebt, die Disziplinierung aller Seiten ist, sowohl der Gläubiger als auch der Schuldnerseite. Das hat Herr Kaiser völlig zu recht angesprochen. Es müssen eben auch die Gläubiger diszipliniert werden. Wir haben da ein Schuldner-Gläubiger-Phänomen. Das ist nicht ein reines Schuldnerphänomen oder -problem. Infolge der Disziplinierungswirkung wäre das ein wichtiges Instrumentarium. Wenn es ausgestaltet würde, und wenn auch nur innerhalb Europas, wäre das gewissermaßen ein Vorbild für die Welt, ein Vorreiter für ein Entwicklungsmodell, und dann wäre seine Funktion bestens erfüllt. Wie damals beim Frieden durch Abschreckung. Wenn das Verfahren nie angewendet werden würde, wenn es einen solchen Credible Threat ausüben würde, dass es dadurch erst in Anspruch genommen wird, weil es diese Disziplinierungswirkung hat. Das ist die Absicht, die hinter einem solchen Verfahren steckt. Ich will an der Stelle vielleicht auch noch dazu sagen, gerade weil ich da die Vertreter des BMZ sehe, mit denen ich diesbezüglich gerade im Kontakt bin: Die Ausgestaltung eines solchen Verfahrens, sowohl auf europäischer Ebene als auch auf globaler Ebene, sehe ich nicht als einzige Maßnahme, sondern das sehe ich als Ultima Ratio. Mir schwebt vorgeschaltet eine Reihe von mildereren Disziplinierungsmaßnahmen vor: Auf europäischer Ebene haben wir das in Gestalt der Artikel 122ff AEUV, wo die Mechanismen vorgesehen sind, die bei Griechenland bereits hätten greifen sollen, dieses aber nicht getan haben.

Aufgreifend nochmal das, was Herr Kaiser angesprochen hat. Die Verantwortlichkeit auf Gläubigerseite. UNCTAD entwickelt gerade Prinzipien oder macht sich Gedanken darüber, wie

ein verantwortungsvolles Schuldenmachen, nicht nur Schuldennehmen, aussehen kann. Da ist noch viel Arbeit zu tun. Da bewegen wir uns insbesondere auf rechtlicher Ebene noch ziemlich weit im Vorfeld. Da kann man das Arsenal beliebig aufstocken.

Jetzt zu meinem Insolvenzverfahren selber, und jetzt greife ich das auf, was Sie, Herr Hoppe, vorhin einleitend gesagt hatten. Mir schwebt ein institutionalisiertes Verfahren vor und damit eine Institution, ich nenne sie SDT (Souveran Debt Tribunal), also eine Art Gerichtsbarkeit vor. Ich will sie nicht ad-hoc haben, denn das ist mir zu zufällig und unrechtsstaatlich. Ich will die Berechenbarkeit, die Kalkulierbarkeit, die Rechtsstaatlichkeit im Sinne eines feststehenden Verfahrens haben. Eine Gerichtsbarkeit, die gewisse Anlehnungen an die bereits existierende Institution von ICSID hat. ICSID, International Center for the Settlement of Investment Disputes, ist eine Schiedsgerichtsbarkeitsinstitution, die bei der Weltbank eingerichtet ist. Diese Einrichtung wurde in den 60-er Jahren geschaffen, als die Investitionsstreitigkeiten weltweit extrem komplex waren. Das hing mit den Staaten in den lateinamerikanischen Ländern zusammen. Da hat es eine juristische Diskussion gegeben, die verheerend, weil unglaublich komplex, war. In der Situation hat man sich darauf beschränkt nicht eine große Lösung zu finden, sondern eine Gerichtsbarkeit zu schaffen, die sich mit diesen Fragen auseinander setzen soll. Diese Gerichtsbarkeit hat zwischenzeitlich ein umfassendes Völkerrecht des Investitionsrechts geschaffen. Vergleichbares schwebt mir mit einem Insolvenzrecht für Staaten vor. Wenn man die Detailprobleme ansieht, und das war teilweise in dieser Stunde schon angeklungen, ist es extrem komplex. Es scheint mir eine vernünftige Herangehensweise zu sein, die Komplexität dadurch zu reduzieren, dass man eine Gerichtsbarkeit einsetzt.

Weil Sie gesagt haben europäische Ebene. Dort schwebt mir vor, dass ein eigenständiges Gericht geschaffen werden könnte oder sollte. Am liebsten wäre es mir als Juristen, wenn es in Luxemburg bei dem europäischen Gerichtshof als eigenständige Kammer wäre. Eine Alternative wäre, und das ist ein Vorschlag, der schon einmal vor 130 Jahren kurz vor der Vollendung stand, in Den Haag, am ständigen Schiedsgerichtshof. Es wäre eine Institution, die aus einem vorsitzenden Richter, einem Präsidenten besteht, der der einzige Festangestellte wäre. Und dann müsste es einen festen Pool von Richtern geben, die ad hoc von dem Präsidenten für den jeweiligen Krisenfall eingesetzt werden. Das könnte ein Dreier- oder ein Fünfergericht sein. Das sind aber Berufstätige, die dann lediglich für diese Aufgabe herangezogen werden.

Weil ich hier unter Politikern bin, will ich gleich als Fußnote hinzufügen, das ist keine Arbeitsbeschaffungsmaßnahme für meinen Ruhestand, der demnächst irgendwann mal kommt. Ich halte mich nicht für qualifiziert für so ein Gericht, weil die juristischen Fragen dabei, scheinen mir die leichtesten zu sein. Die wirklichen Probleme sind wirtschaftlicher, politischer, und sozialer Natur und dafür bin ich kein Experte.

Ich will wenigstens kurz andeuten, wie ich mir die Umsetzung vorstelle. Bei der UNO fing ich an, als ich den Vorschlag dort 2008 unterbreitet hatte, dass es als eine vertragliche Klausel, also als



weitere Klausel in einem solchen Vertragswerk, erscheinen sollte, dass man zu dieser Umschuldungsklausel noch hinzufügt: Im Falle einer Überschuldung ist die Zuständigkeit zur Regulierung dieser Fragen übertragen auf den Gerichtshof so und so. Alternativ wäre es für Europa möglich, dass man es bei dem AEUV ergänzt. Das ist natürlich ein aufwändiges Verfahren.

Wesentliche Bedingung an einen Antrag, ein solches Verfahren zu durchlaufen, das mit Schmerzen verbunden ist, um die Disziplinierungswirkung auf Seiten des Schuldners zu erreichen, ist die, dass dieser Schuldnerstaat einen Plan vorlegt muss, über den diskutiert wird, wie denn die Restrukturierung oder die Insolvenz durchgeführt werden soll. Ziel dieses Planes ist es, dass er am Ende des Tages von den Gläubigern abgesegnet werden muss, und zwar mit qualifizierter Mehrheit.

Auf diese Art und Weise können die Geier-Fonds ausgebremst werden. Also eine qualifizierte Mehrheit muss zustimmen. In diesem Plan muss dann drinstehen, wie sich der Staat selber bereit erklärt, Restrukturierungsmaßnahmen zu ergreifen. Wenn er zu lasch mit sich selber ist, wenn Irland sagt, wir erhöhen unsere Körperschaftssteuer nicht von 12 Prozent auf X Prozent, dann werden die Gläubiger halt sagen: Nö, dann stimmen wir nicht zu. Es gibt diesen Disziplinierungsmechanismus ganz klar. Ich belasse es dabei. Vielen Dank für die Aufmerksamkeit.

**Der Vorsitzende:** Vielen Dank, Herr Prof. Paulus. Herr Harboe, Sie werden uns jetzt sagen, wie die norwegische Regierung an das Thema herangeht, welche Vorschläge von Norwegen oder auch Ihnen persönlich unterstützt werden.

**Henrik Harboe (Außenministerium Norwegen):** Ja, ich möchte ganz herzlich für die Einladung danken, erneut hier dem Ausschuss zu solchen wichtigen Themen Rede und Antwort stehen zu dürfen. Zunächst möchte ich sagen, dass die Beschränkungen, die Probleme von HIPC und MDRI zwar bestehen, aber dass das trotzdem sehr wichtige Entschuldungsinstrumente sind. Sie sind nach wie vor Grundpfeiler der norwegischen Entschuldungspolitik. Insofern ist es sehr wichtig, dass die Geber ihre Finanzzusagen gegenüber HIPC und MDRI auch einhalten, nicht zuletzt die G7-Länder, die sich vor einigen Jahren auf die MDRI geeinigt haben. Wie wir schon gehört haben, reicht der derzeitige Ansatz nicht aus. Es gibt eine Reihe von Ländern, die trotz HIPC- und MDRI-Entschuldung noch unter nicht tragfähigen Schulden leiden. Es gibt eine Reihe von armen Ländern, die auch nach der HIPC-Entschuldung erneut überschuldet sind, aus unterschiedlichen Gründen, insbesondere Postkonflikt- und fragile Staaten, die sich nicht qualifizieren können für die Initiative, aber trotzdem hohe Überschuldungen aufweisen. Hier gibt es also im internationalen Ansatz noch Probleme.

Es wurde auch schon erwähnt, dass es Schwellenländer gibt, die zunehmend als Gläubiger

auftreten, aber nicht dem Pariser Club angehören. Was wir im Pariser Club absprechen, erstreckt sich nicht auf alle Gläubiger und einige von ihnen sind sehr große Gläubiger. Daher unterstützt Norwegen die frühzeitige Einführung eines umfassenderen Regelwerks.

Wir haben auch schon gehört, dass sich dieser Ansatz nicht nur auf die Schuldentragfähigkeit konzentrieren darf. Man muss auch auf die Art der Kreditvergabe und die Legitimität der Schulden achten, was beim letzten Mal diskutiert wurde, als ich an diesem Ausschuss zu Gast war. Eine verantwortliche Kreditaufnahme und -vergabe ist hier eine wichtige Frage und wir arbeiten mit der UNCTAD im Moment zusammen, auch mit der Wissenschaft und NGOs, um Kriterien für eine solche verantwortliche Kreditaufnahme und Kreditvergabe zu erstellen. Und das muss Teil dieses Komplexes werden. Wir sind der Meinung, dass wir als internationale Gemeinschaft darauf abzielen sollten, das Problem umfassender anzugehen als bisher, unter Einschluss von Fragen der Fairness und der Legitimität.

Wir haben auch darauf hingewiesen, dass ein solcher Ansatz den Aufbau neuer hoher Schulden verhindern sollte. Der heutige Entschuldungsansatz geht weitgehend von IWF, der Weltbank und dem Pariser Club aus, also den Gläubigern. Aus theoretischer Sicht kann man tatsächlich kritisch hinterfragen, dass sie Teil des Problems sind und gleichzeitig die Entschuldungsmechanismen steuern. Wie schon zuvor gesagt, brauchen wir also ein besseres Rahmenwerk, das aktuelle ist nicht ausreichend. Zu viel tut sich außerhalb des Pariser Clubs, der jetzige Ansatz wird zu sehr von den Gläubigern dominiert, und er befasst sich nur mit der finanziellen Seite des Problems, aber es geht ja auch um nicht finanzielle und Legitimitätsfragen. Aus unserer Sicht ist die aktuelle Debatte in Europa auch für die Entwicklungsländer sehr angemessen, es gibt ganz ähnliche und parallele Probleme. Die Debatte über einen Insolvenzmechanismus in Europa wiederholt in gewisser Weise die Diskussion, die wir für die Entwicklungsländer bereits hatten. Und der IWF und Anne Krueger haben sich damit ja vor einem Jahrzehnt intensiv befasst.

Wir müssen jetzt aus meiner Sicht die Chance ergreifen, die sich im Moment gerade bietet, das Window of Opportunity, was auch in der Einladung angesprochen war, sowohl im europäischen Kontext als auch gegenüber Entwicklungsländern. Da Norwegen nicht zur EU gehört und auch nicht zu den G8 und nicht zu den G20, ist es sehr wichtig, dass Deutschland sich hier als Schlüsselakteur einbringt, um die Debatte in Europa voranzubringen, was Sie auch tun, - auch im Rahmen der G8 und der G20. Wir können unseren Teil beitragen, indem wir in der UNO und bei der UNCTAD weiter arbeiten und bei allen Gelegenheiten das Thema auf den Tisch bringen. Aber ich muss zugeben, dass Norwegen da manchmal ein wenig allein auf weiter Flur steht in dieser Diskussion, und wir sind sehr dankbar, dass das deutsche Parlament und auch die Regierung Interesse an dem hat, was Norwegen da unternimmt. Damit möchte ich es belassen, die Diskussion muss weitergehen, der nächste Schritt sollte jetzt sein, etwas Konkretes zu entwickeln. Die Diskussion hat sich im NGO-Kreis, unter Wissenschaftlern, bei der UNO, sowohl

im UNO-Sekretariat als auch bei der UNCTAD, bisher abgespielt und wir müssen jetzt, aus meiner Sicht, etwas Konkreteres auf den Tisch kriegen, damit die Debatte weiterkommt. Vielen Dank.

**Der Vorsitzende:** Ja, herzlichen Dank. Wir treten in die Fragerunde ein. Aufgrund der Zeit können wir jetzt auch nur eine Fragerunde veranstalten. Da ist ein bisschen mehr als drei Minuten pro Fraktion möglich, vielleicht vier. Herr Movassat hat sich zunächst gemeldet.

**Abg. Niema Movassat (DIE LINKE.):** Danke für die Vorträge. Internationales Insolvenzverfahren ist ein Thema, das auch zum Beispiel im Koalitionsvertrag eine Rolle spielt. Der Koalitionsvertrag sieht das ja vor, und insofern ist es ein sehr wichtiges Thema. Was mich an dem Bericht von Herrn Professor Paulus interessieren würde, es gibt ja zwei verschiedene Möglichkeiten. Man kann sagen, man macht eine ordentliche Gerichtsbarkeit, angelehnt an den Internationalen Gerichtshof in Den Haag, oder man macht eine Schiedsgerichtsbarkeit. Welches Modell wäre da aus Ihrer Sicht sinnvoller? Welche Schritte wären da besser? Das ist das eine. Mich würde mit Blick auf die Bundesregierung interessieren, welche konkreten Schritte sie unternimmt, um auf internationaler Ebene zu einem Insolvenzrecht zu kommen, inwiefern sie sich dafür, auch zum Beispiel im Rahmen des G20-Gipfels im November 2011, einsetzen wird. Und vielleicht noch an den Vertreter aus Norwegen die Frage, welche Schritte versucht Norwegen international zu gehen, um das mit zu unterstützen. Das war es von meiner Seite. Danke.

**Der Vorsitzende:** Dankeschön. Herr Leibrecht, danach Frau Koczy.

**Abg. Harald Leibrecht (FDP):** Die Frage ist bei Insolvenz oder bei Schuldennachlass immer, auch wenn man es jetzt Turn Around nennt und Insolvenzverfahren, ob dieses letztendlich das richtige Werkzeug dazu ist, um den Ländern zu helfen oder ob es nicht eine Blockade aufbaut. Dass, wenn ein Land zu schnell Schulden abbauen könnte, es in eine Art Insolvenz geht und damit die Gläubiger – ich sage es mal salopp – leer ausgehen. Besteht dann nicht im Umkehrschluss das Problem, dass es diese Länder in Zukunft sehr viel schwerer haben werden, an Kredite zu kommen, um ihren Haushalt finanzieren zu können? Das ist vielleicht ein bisschen plakativ. Ich möchte schon dazu sagen, dass ich selber, und ich denke auch meine Partei, durchaus für ein geregeltes Insolvenzverfahren sind. Ich glaube, wir müssen hier eine richtige Regelung finden. Aber Tatsache ist, dass, wenn es zu einfach für die Länder ist, ihre Schulden zurückzahlen oder aus der Verantwortung zu gehen, dann kann ich mir vorstellen, dass es für die Zukunft unter Umständen schwieriger wird für diese Länder, an das Geld zu kommen, das sie tatsächlich dringend benötigen.

Ist das auch der Grund dafür, dass sich zum Beispiel die USA hier eher zurückhalten und diesem Insolvenzverfahren von dem IWF im Moment nicht zustimmen? Also, so wie ich das mitbekomme, wollen die im Moment nicht mitmachen, und das ist natürlich schwierig, wenn einer der großen Gläubiger sich hier schwertut. Dann werden sich andere unter Umständen anschließen. Wie kann man das Insolvenzverfahren so attraktiv machen, dass zukünftige Kreditaufnahmen noch möglich sind? Danke.

**Der Vorsitzende:** Dankeschön. Frau Koczy und danach Herr Selle und danach Frau Hendricks.

**Abg. Ute Koczy (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):** Ja, Dankeschön. Danke auch an alle eingeladenen Gäste. Zunächst einmal vorweg: Ich wollte darauf hinweisen, dass es Ihnen gelungen ist, auch in der Kürze der Zeit klar zu machen, wie wichtig dieses Problem ist. Sie haben uns die Sinne geschärft, dass jetzt Handlungsbedarf besteht und dass wir dieses Window of Opportunity - Herr Harboe hat es ja gesagt - unbedingt nutzen müssen, weil wenn solche Fenster mal kurz offen sind, dann muss man durchgehen durch diese Türen, die sich da geöffnet haben. Das es nicht einfach ist, ist uns auch klar. Ich denke, in diesen Fragen ist eigentlich immer höchste Komplexität angesagt.

Anknüpfend an meinen Vorredner hätte ich gern gewusst: Was schlagen Sie vor, was man tun muss, damit wirklich alle Gläubiger an den Tisch kommen? Dass die Staaten an den Tisch gebracht werden, ist ja klar, aber wie kriegt man tatsächlich alle Gläubiger an einen Tisch? Das ist beim Insolvenzverfahren immer das A und O: Alle müssen ran. Was sind die Anreize, was ist der Druck, was ist an Vorschlägen möglich?

Dann: Wie wird denn innerhalb eines Insolvenzverfahrens die Verhandlungsposition des insolventen Staates gestärkt? Wir haben drum herum alle Geier und dann ist die Frage, wie kann man den Staat stärken, dass er tatsächlich adäquat reagiert, dass seine Mechanismen in seinem Staat dazu ausreichen, gegenüber den anderen Staaten nochmal zu dokumentieren, wie notwendig es ist, dass man hier zu einer Lösung kommt.

Dann: Wir haben ja die neuen BRIC-Staaten, also Brasilien, Russland, Indien und China. Wie beteiligen die sich, weil die in der nächsten Zeit eine wichtige Rolle spielen werden. Da ist es meiner Meinung nach ganz wichtig, dass diese bei politischen Verfahren mit einsteigen und dass die großen Player mit an den Tisch kommen.

Dann: Es gibt unterschiedliche Möglichkeiten der Ausgestaltung eines internationalen Insolvenzverfahrens: Die NGO July2000 fordert einen Ad-hoc-Schuldenschiedsprozess, hier gibt es die Resolvenzverfahren, dann gibt es Alberto Acosta, der sagt: Wir brauchen ein formalisiertes internationales Insolvenzgericht. Vielleicht können Sie da noch mal die Differenzen aufzeigen oder nochmal die Vor- und Nachteile definieren?

Mein Kollege Niema Movassat hat ja bereits drauf hingewiesen, dass es in dem Koalitionsvertrag

einen Punkt dazu gibt, dass man eine internationale Insolvenzordnung anstrebt. Wie weit sind da die Bedingungen? Es wird jetzt langsam Zeit, dass da was auf den Tisch kommt. Ist ja bald vorbei mit der Regierungszeit, in zwei Jahren. Sie sind in der Mitte Ihrer Legislaturperiode.

Dann ein letzter Punkt: Das Exekutivdirektorium des Internationalen Währungsfonds hat ja diese Woche beraten. Zusätzliche Einnahmen in Höhe von 2,8 Milliarden US-Dollar sollen aus dem Verkauf von Goldreserven erzielt werden. Die Frage ist natürlich: Erlassjahr fordert, dass man diese außerparlamentarischen Gewinne auch für ein Insolvenzverfahren einsetzen könnte. Vielleicht können Sie dazu was sagen, weil ungewöhnliche Ereignisse ermöglichen ja ungewöhnliche Maßnahmen. Wäre das nämlich nicht möglich, dann können wir dazu auffordern: Wenn man schon Gold hat, diese Einnahmen, kann man dann nicht zumindest einen Fond bilden. Wir haben doch was in der Hand und wegen Fairness, Gerechtigkeit, geben wir das in dieses Projekt hinein. Dann hätten wir die Möglichkeit, hier einen Turnaround im wahrsten Sinne des Wortes zu beginnen. Danke.

**Der Vorsitzende:** Dankeschön. Herr Selle, danach Frau Dr. Hendricks.

**Abg. Johannes Selle (CDU/CSU):** Ich bin eigentlich froh, dass durch die europäischen Verhältnisse eine solche Debatte befördert wird. Das ist ja eigentlich der auslösende Moment und wir müssen feststellen, dass in Europa ein Mechanismus da war, der Währungs- und Stabilitätspakt, aber er ist nie angewendet worden. Wenn wir in Zukunft eine verlässliche Lösung finden wollen in schwierigen Fällen, dann muss die konsequenterweise auch angewendet werden. Es muss also ein international verbindlicher Standard werden, den man anwenden muss und ich füge aus der Kenntnis des privaten Insolvenzrechtes hinzu, dass ein Staat Insolvenz anmelden bzw. Gläubiger Insolvenzantrag für einen solchen Staat stellen müssten. Es ergibt sich eine Frage: Wie sehen Sie das in diesem Verfahren?

Bei der Entschuldung, das haben wir im ersten Teil gehört, haben die ganzen HIPC-Initiativen nicht dazu geführt, dass eine erneute Verschuldung unmöglich war. Bei einem Insolvenzverfahren kann natürlich auch anschließend mit einem Neustart das gleiche Spiel von vorn beginnen. Wie kann man denn da eine Bremse einbauen? Denn wenn die einen Gläubiger versagt haben, dann sind andere Gläubiger - wir haben ja gehört, dass die Landschaft sich diversifiziert hat - vielleicht bereit, das nächste zu beginnen.

Ich hätte an Herrn Harboe noch die Frage, weil er die Legitimität der Schulden angesprochen hat. Das ist in manchen Fällen vielleicht offensichtlicher, aber ich könnte mir vorstellen, dass es da natürlich Abgrenzungsfragen gibt und dass es schwierig ist, von einigen Schulden zu sagen, sie sind legitim oder sie sind illegitim. Gibt es Kriterien, wie Norwegen das handhabt? Was soll bei einem Insolvenzverfahren eigentlich von einem Staat überbleiben? Bei einem Unternehmen wird es zerpfückt, Liquidation und es wird alles aufgeteilt. Also, ich habe jetzt noch nicht so viel

gelesen in diesem Zusammenhang, aber wäre interessiert daran, dass man ein bisschen definiert, was eigentlich bleiben soll am Ende des Verfahrens. Ja, soweit von mir.

**Der Vorsitzende:** Dankeschön. Frau Dr. Hendricks, bitte.

**Abg. Dr. Barbara Hendricks (SPD):** Ja, mich interessiert auch die Frage, die von Herrn Leibrecht gestellt worden ist, nämlich wie die Einführung eines Insolvenzverfahrens auf die Kreditfähigkeit von Staaten in der Zukunft wirkt, also die durch ein solches Verfahren gegangen sind.

Ich will mich jetzt nicht abschließend dazu äußern, ob man dazu eine ordentliche Gerichtsbarkeit bräuchte oder ein internationales Schiedsgericht. Das ist sicherlich eine juristische Feinheit, zu der ich mich nicht äußern will. Dass man ein international verbindliches Verfahren braucht, liegt auf der Hand.

Aber dann kommt die Frage: Welche Mechanismen gibt es denn, die das Commitment der Staaten, um die es geht, so zuverlässig begleiten, dass dieses eingehalten wird?

Also, ich will ein Beispiel nennen, jetzt wieder aus dem europäischen Bereich, was wir gerade haben: Irland erwartet und bekommt Hilfe aus den europäischen Fonds, die aufgelegt worden sind, sowohl aus dem vorübergehenden und vielleicht auch aus dem permanenten ab 2013, das werden wir sehen. Bis jetzt weigert sich Irland, seine Körperschaftssteuer von 12,5 Prozent anzuheben. Das ist die niedrigste Körperschaftssteuer in allen EU-Staaten und Euro-Staaten. Jetzt kann Irland das offenbar noch machen, weil sie damit drohen und sagen: Ja, wenn ihr uns so unter Druck setzt, dann lassen wir eben unsere Banken in die Luft fliegen, und dann seid ihr dabei, und alle möglichen deutschen und andere europäische Banken haben dann ordentliche Verluste abzuschreiben. Das heißt also, wir bekommen zurzeit noch nicht einmal ein solches Commitment von Irland.

Eine solche Einflussmöglichkeit hätte natürlich ein armes Land des Südens nicht, weil irgendeine Finanzinstitution, die die europäischen Finanzinstitutionen ernsthaft tangieren könnte, gibt es da nicht. Aber möglicherweise gibt es andere Punkte, mit denen Druck ausgeübt werden kann. Aber selbst wenn kein Druck ausgeübt wird und wenn man sich verpflichtet, eine ordentliche Finanzverwaltung aufzubauen, das wär mal das Mindeste. Wer kann dann hinterher darüber wachen, dass dies tatsächlich auch geschieht? Da sehe ich noch überhaupt keinen Mechanismus, der aber zwingend nötig ist, um Vertrauen zu schaffen für ein solches Insolvenzverfahren.

**Der Vorsitzende:** Ja, herzlichen Dank. Ich würde jetzt Folgendes vorschlagen, dass zunächst die beiden Sachverständigen Herr Professor Paulus und Herr Harboe zu Wort kommen.

Es waren aber auch einige Fragen gerichtet an die Bundesregierung. Es steht ja im

Koalitionsvertrag, sich für ein internationales Insolvenzverfahren stark zu machen und es gibt zwei Vorschläge, die diskutiert wurden. Der weitergehende Vorschlag ist, einen internationalen Gerichtshof zu schaffen. Ich habe gehört, in der Diskussion sagen aus strategischen Gründen auch einige Akteure: Das ist ein weiter Weg, und das ist ein großes Vorhaben. Es wäre zwar das Beste, aber es ist schwer zu erreichen. Ob ein Zwischenschritt auch ein Ad-hoc-Verfahren sein kann, dass man mal an einem Exempel deutlich macht, an einen Pilotprojekt, wie so ein faires Schiedsverfahren aussehen kann. Und das war ja die Richtung bei den Fragen an die Bundesregierung. Was die Bundesregierung tut, um das voranzubringen. Wie die Strategie ist, wie sie die Verwirklichungschancen einschätzt und ob es andere Player gibt auf der internationalen Ebene, die das mit unterstützen. Und welche Rolle das spielt auch in Vorbereitung und Durchführung des nächsten G20-Gipfels. Ob es gelingen kann, es dort auf die Tagesordnung zu setzen. Das wären dann Fragen an die Staatssekretärin und auch an Herrn Dr. Happe vom Finanzministerium.

Aber zunächst die beiden Sachverständigen und ganz zum Schluss, wenn noch Zeit übriggeblieben ist und die andern beiden Sachverständigen noch ein kurzes Schlusswort sprechen wollen, wäre das dann möglich. Zunächst Herr Professor Paulus.

**Prof. Dr. Christoph Paulus (Humboldt-Universität Berlin):** Vielen herzlichen Dank für die Fragen. Ich sage bezüglich der letzten Frage, ich freue mich sehr, dass Sie meinen Begriff Resolvenzverfahren aufgegriffen haben, aber Sie haben es nicht ganz zu Ende gelesen, weil Ihre Frage habe ich beantwortet. Da komme ich aber noch darauf zu sprechen. Ich beginne der Reihe nach.

Die ordentliche Gerichtsbarkeit oder Schiedsgerichtsbarkeit. Was mir vorschwebt ist eine Schiedsgerichtsbarkeit, wie sie in diesem vorhin erwähnten ICSID existiert. Ich möchte hinzufügen, dass es auch Vorbilder dafür gibt in Gestalt des Iran-US-Tribunal, oder heißt das andersrum US-Iran-Tribunal, ich weiß das nicht. Das Tribunal gibt es seit über 30 Jahren, ist fest installiert, allerdings mit wechselnden Schiedsrichtern, so wie ich es mir vorstelle. Das gibt es. Und weniger bekannt ist, dass es im Falle Iraks auch eingeführt worden und durchgeführt worden ist. Das ist ungefähr das, was mir vorschwebt.

Wo Sie dann nachgehakt haben, ist natürlich die völlig berechnete und immer wieder gestellte Frage: Ist das nicht eine Einladung zum Missbrauch? So fasse ich Ihre Frage mal so zusammen, denn bei aller vorsichtigen Umschreibung, die Sie formuliert haben, läuft es darauf hinaus. Kann dieses Verfahren nicht von dem Schuldnerstaat missbraucht werden. Der sagt dann, so jetzt geh ich mal unter den Schutzschirm, und dann krieg ich einen Schuldenerlass, und danach lebe ich munter und fröhlich weiter. Nein, das gibt es natürlich nicht. Das ist der Witz der Ausgestaltung eines solchen Verfahrens.

Ich komme zurück auf das, was ich gesagt habe, die Disziplin. Das Wichtigste, das A und O, ist

die Disziplinierungswirkung. Ich gehe jetzt nicht in die Details, weil dann wird es wirklich juristisch, dann wird es langweilig, und dann bräuchte ich deutlich mehr als die noch übrige halbe Stunde, und dann kommt die Bundesregierung nicht mehr zu Wort und mein lieber Henrik Harboe überhaupt nicht mehr. Also, das lasse ich mal außen vor. Natürlich hab ich das im Visier, natürlich hat das jeder im Visier.

Sie haben noch ein Stichwort gebracht, dass die USA dagegen seien. Ich bin nicht so ganz sicher, ob sie heute dagegen ist. Worauf Sie angespielt haben, war der damalige amerikanische Finanzminister Snow, 2003 war das, der gesagt hat, wir kappen das. In dem Kontext aber natürlich die völlig berechtigte Frage, die bei mehreren angeklungen ist: Wie machen wir das? Wie kriegen wir die anderen Player alle mit an Bord? Das ist ein riesengroßes, in erster Linie natürlich politisches Problem.

Ich nenne Ihnen aber als Ausschnitt dieser Problematik das, was mir widerfahren ist. Ich war mit dabei als Experte beim IWF 2002 als wir den sogenannten SDRM diskutiert haben, und da waren wir so eine kleine Gruppierung, saßen beisammen - also es waren, glaube ich, acht aus aller Welt zusammen. Und das war hochinteressant und sehr, sehr intensiv und da haben wir gefragt, ob beispielsweise der Staat, der natürlich ein Antragsrecht hat, also das Verfahren einleiten kann, ob nicht zusätzlich zur Disziplinierung auch der Gläubiger, die Gläubiger, mit herangezogen werden sollen, weil das äußere nun wirklich so Disziplinierungsdruck par excellence. In dem Moment, wo wir das nur erwähnt haben, hat der damalige General Council des IWF gesagt: „No way! No way!“ Wir haben den völlig verdattert angeschaut und haben gefragt: „Was ist denn los?“ Und er hat gesagt: „Sie wissen doch, wer der größte Shareholder des IWF ist, und der ist zufälligerweise auch noch der größte Schuldner. Jetzt stellen Sie sich mal vor, ein Land wie Belize oder irgendein Land, löst plötzlich den Trigger aus und stellt den Antrag für den SDRM. Das geht nicht.“ Seither ist mir richtig klar geworden, wie komplex und wie multidimensional die ganze Problematik ist. Ich belasse es dabei, dass ich sage, dass dieses Missbrauchsproblem ein riesengroßes Problem ist, weil nur der Schuldner die Möglichkeit hat, das Verfahren auszulösen und er dadurch eine große Verfahrensmacht hat. Diese einseitige Verteilung an Macht muss wieder ausgeglichen werden im Verfahren und dafür gibt es ein paar Mechanismen.

Ich greife jetzt auf, was Sie gesagt hatten: Wie komme ich mit, wenn das Verfahren einmal abgeschlossen ist und da steht drin: Irland erhöht die Körperschaftssteuer auf 14, auf 18, oder auf 22 Prozent und sie machen es dann im nächsten Jahr nicht. Da hab ich vorgesehen, das wäre so eine Disziplinierungsmaßnahme, dass in diesem Plan automatisch die Klausel mit drin ist, dass, wenn die vereinbarten Vorgaben nicht erfüllt werden, der Status quo ex ante eintritt. Also dann fallen all die Verbesserungen, oder die Restrukturierungsmaßnahmen, in sich zusammen, und man ist wieder bei dem vorherigen Stand, das heißt wieder bei einer Schuldenquote von 100 Prozent, die eben vermutlich reduziert worden ist.



Ich komme zur dritten Frage. Wie kriegt man alle Gläubiger an den Tisch?

Und Sie, Herr Hoppe, haben gesagt, man könnte einen Zwischenschritt zu meinem Vorschlag erfinden. Mein Vorschlag ist ein Zwischenschritt zu etwas, was ich noch 2002 für das BMZ vorgeschlagen habe. Da hatte ich ein sogenanntes statuarisches Verfahren, so nennt man das und zwar deswegen, weil es per Gesetz festgeschrieben worden ist. Diesen Vorschlag finde ich immer noch sehr schön, von dem ich bloß abgerückt bin, weil der mir zu großmächtig vorkam. Ich erwähne ihn trotzdem: Wenn ich alle Gläubiger an den Tisch bekommen will, bin ich nach wie vor der Ansicht, dass ein Staat lediglich ein Insolvenzgesetz für den Staat schaffen soll. Damit sind ein Haufen Probleme verbunden, ich kann mir vorstellen, welche Ihnen gerade durch den Kopf gehen. Aber ich belasse es mal dabei. Es ist nämlich ein ganz witziges Phänomen, dass mit dem Insolvenzrecht, also das herkömmliche nach unserer Insolvenzordnung, dem Insolvency Act in England oder dem Bankruptcy Code in den Vereinigten Staaten, die ganze Welt für garantiert annimmt, dass alle Gläubiger erfasst sind, egal, ob sie wollen oder nicht. Das ist gerade der Witz eines Insolvenzrechtes, dass alle Gläubiger erfasst sind, die sogenannte Schicksalsgemeinschaft oder Zwangsgemeinschaft. Wir haben das auch für Gemeinden, also eine Stufe höher; wir haben das in Gestalt des Chapter 9-Verfahrens für Gemeinden in den USA. Alle Gläubiger der Welt sind dann mit erfasst. Jetzt ist lediglich der nachfolgende Schritt einen höher: Wir machen die Staaten. Ein Insolvenzverfahren für Staaten, ein Insolvenzverfahren für Staaten.

Alle sind davon erfasst, ich sehe da keine, keine dogmatischere, politische sehe ich jede Menge. Wie kriege ich, und das ist Ihnen vermutlich durch den Kopf gegangen, ein einheitliches Verfahren hin? Mein Vorschlag war damals eine Institution, ich habe an die UNO gedacht, das kann aber irgendjemand sonst sein, entwirft ein Modellgesetz mit ganz, ganz, ganz geringen Margen für Anpassung und Abänderung, das weitgehend einheitlich ist. Und das wird den Staaten gewissermaßen aufs Auge gedrückt, und ein paar Staaten gehen modellhaft voran - dann hätten wir so ein Verfahren. Mein jetziger Vorschlag ist dem gegenüber viel moderater. Ich will das lediglich in Verträge mit aufnehmen. So wie Europa sich darauf verständigt hat, dass alle Bonds, die ab 2013 ausgegeben werden, Collective Action Clauses enthalten sollen. Mein Vorschlag ist gewesen, dass ab jetzt in alle Bonds oder in alle sonstigen Verträge von Banken mit Banken und Staaten reingeschrieben wird: Im Fall einer Überschuldung ist das Gericht zuständig. Ich kriege damit noch längst nicht alle Gläubiger mit an Bord, sondern nur die Vertragsgläubiger. Das war die Bescheidenheit meines ersten Schrittes, den ich hier vorgeschlagen hatte.

Wie kann man die Situation und die Position des Staates stärken? Super Fragen. Dafür habe ich mein neutrales Gericht; das ist keine politische Institution, sondern das ist ein neutrales Gericht, das natürlich in der Situation für die Fairness des Verfahrens steht, und damit auch die Seite des Schuldners, vielleicht sogar dominierend, berücksichtigen muss.

Die Beteiligung der BRIC-Staaten ist riesengroßes Problem. Das ist etwas, was ich beim Responsible Sovereign Lending and Borrowing miterlebt habe. Die Frage für mich ist lediglich und da kann ich als Dogmatiker leichter reden als Sie als Politiker. Ich kann einfach postulieren, dass irgendwann mal ein Anfang gemacht werden muss, und wir sollten den ersten Schritt machen und nicht immer als Rechtfertigung nehmen, dass wenn China eben in dem Spiel nicht mittanzt, dann machen wir den Reigen erst gar nicht. Das ist eine vorläufige Antwort, ich muss mir darüber noch weitere Gedanken machen.

Wie sehen die einzelnen Verfahrenstypen aus: Die Unterschiede sind marginal. Das, was Sie genannt hatten, sind ad hoc-Prozesse von Seiten von Kunibert Raffer in Argentinien vorgestellt. Der Unterschied ist, dass man tatsächlich ad hoc aus der Bevölkerung einen Schiedsrichter wählt. Das halte ich aus verschiedenen Gründen für nicht machbar, da geht wieder jede Menge Zeit dahin, bis also Argentinien mal Menem schließlich als Schiedsrichter gewählt hat. Das kann es nicht sein. Da will ich lieber ein festes Verfahren haben, bei dem von einem Tag auf den anderen das Gericht da ist, das dann entscheidet.

IWF-Gelder, ja, wie können wir IWF-Gelder instrumentalisieren. Ich kann es mir nicht verkneifen, sehen Sie mir die professorale Eitelkeit nach. Es ist ein bisschen schade, dass wir hier in Deutschland sind. Vor drei Jahren war mein Name im Gespräch als General Council der Weltbankgruppe. In der Position wäre ich der Vizepräsident der Weltbank, Senior Vice President, gewesen. In Deutschland ist nicht die Tradition, dass irgendjemand das von offizieller Seite unterstützt hätte. Ich bin zwar mal in Washington beim deutschen Exekutivdirektor gewesen, aber das war ein Gespräch ja zwischen Tür und Angel.

**Vorsitzender:** Wir müssen auf die Zeit achten jetzt, die gibt es nämlich immer noch. Also, eine halbe Minute, dann müssen Sie enden.

**Prof. Dr. Christoph Paulus (Humboldt-Universität Berlin):** Das ist bedauerlich. Wir versäumen es, Personen dahin zu setzen.

Dann will ich am Schluss noch sagen, dass Sie mit der Idee der Liquidationen kamen. Wir reden hier nicht über Liquidationen, deswegen eben Insolvenzverfahren. Das hat nichts mit dem Verfahren der Insolvenz zu tun. Da wird nichts verkauft, da wird kein Insolvenzverwalter bestellt. Keine diese herkömmlichen Mechanismen, die wir üblicherweise mit Konkurs oder Insolvenz verbinden. Vielen herzlichen Dank und Entschuldigung für die Überziehung.

**Der Vorsitzende:**

Dankeschön. Herr Harboe, bitte.

**Henrik Harboe (Außenministerium Norwegen):** Ja, vielen Dank. Sehr viele interessante Stellungnahmen und Fragen. Hier wurde eine allgemeine Frage zur Entschuldung laut, ob die Entschuldung zu großzügig ist und die Interessen der Gläubiger langfristig negativ beeinflussen kann. Das ist natürlich ein Balanceakt, wenn man Einzelpersonen oder auch Länder in den Blick nimmt. Da muss man eine Balance finden und auch die Fehler der Vergangenheit so aufgreifen, dass wir künftig nachhaltige Kapitalströme sicherstellen und in der europäischen Diskussionen machen wir das ja schon. Wie kann man die Länder eingrenzen, denen man helfen muss, ohne dass da ein Rutschbahneffekt entsteht. Das Eingrenzen ist da wichtig. Auch müssen wir sicherstellen, dass eine nachhaltige Situation geschaffen wird, durch die nämlich wieder Vertrauen geschaffen wird. Mit Griechenland und Portugal, das ist nicht der beste Ansatz, um wieder Vertrauen herzustellen. Die norwegischen Initiativen auf der globalen Bühne: Wir sind natürlich nur ein kleines Land, aber zu diesem Thema machen wir vielleicht mehr als viele andere. Einiges hatte ich ja schon angesprochen: Wir versuchen die Debatte zu stützen, voranzubringen. Wir haben Studien bei der UNDESA, bei UNCTAD, bei der UNO in New York gemacht. Wir fördern Seminare zu illegitimen Schulden und gemeinsam mit Deutschland haben wir letztes Jahr ein Frühstück in Washington bei der Frühjahrstagung abgehalten, um über diese Fragen zu sprechen, auf diese Weise versuchen wir, die Diskussion zu befördern. Wir haben auch konkrete Schritte unternommen, so zum Beispiel vor zwei Jahren den unilateralen Schuldenerlass einer Exportkampagne. Das war eine Exportkampagne der 80-er Jahre zur Förderung der norwegischen Exporte. Einige der Absprachen fanden wir fragwürdig, die damals getroffen worden waren und auch deshalb haben wir die Restschulden erlassen. Wir versuchen auch, eine generelle Überprüfung der Schulden aller Länder gegenüber Norwegen durchzuführen. Da geht es beispielsweise um Indonesien und um dubiose Praktiken der Vergangenheit. Natürlich ist das schwierig, denn wir brauchen Kriterien, nach denen wir Praktiken der Vergangenheit beurteilen können. Kriterien für illegitime Schulden, das ist in der Tat sehr schwierig, es gibt da keine einfache Definition. Aber man muss eine Reihe von Fragen in den Blick nehmen, die Akteure in den Blick nehmen, die beteiligt waren, den Kreditgeber, den Kreditnehmer und den Vertrag. Und wenn ich jetzt einem Diktator Geld leihe ohne irgendeine Kontrolle darüber, wie er das Geld einsetzt, dann haben wir hinterher eine illegitime Forderung. Auch der Gläubiger: Wenn der Prozess sehr fragwürdig war, wenn viel politischer oder kommerzieller Druck ausgeübt wurde, dann kann man auch die Legitimität der Forderung in Frage stellen und das war der Teil, warum wir diese Schiffexportschulden erlassen haben. Aber wir sind auch mit UNCTAD und EuroDat in Kontakt und begleiten die Debatte weiter. Wie können wir hier weiterkommen? Das ist ein Problem für uns alle, und alle Akteure müssen Teil der Lösung sein. Die BRIC-Länder wurden auch angesprochen. Ich glaube, es war Deutschland in den G8 und den G20, die das eingebracht haben. Es ist ganz wichtig, dass das Thema bei den G20 diskutiert wurde; der Kölner Gipfel wurde angesprochen.

Entschuldungspolitik vor zehn Jahren wurde bei dem G7-Treffen angesprochen. Aber das reicht nicht mehr: Wir müssen die BRICs am Tisch haben, wir müssen sie auch zur Rechenschaft ziehen. Und die BRIC-Länder wollen dieser Debatte eigentlich lieber ausweichen in den G20, aber wir, vielmehr Sie als Mitglied, müssen dafür kämpfen. Im Zusammenhang mit Exportkreditdiskussionen in der OECD ist auch China mehrmals eingeladen worden, sich an der Debatte über neue Kriterien für Exportkreditfinanzierung zu beteiligen. Manchmal hat China die Einladung angenommen, manchmal auch nicht. Und wenn wir zu sehr auf ihnen rumhacken, dann kommen sie nicht zum Treffen. Aber wenn wir sie einladen und ihnen sagen, dass sie ein so wichtiger Akteur sind, und deshalb an der Debatte teilnehmen müssen, dann gibt es Anzeichen, dass sie tatsächlich auch kommen.

Das zeigt sich auch in dem bereits erwähnten UNCTAD Projekt, das von zwei Ländern, Norwegen und China, unterstützt wird. Sie sind durchaus sehr interessiert bei dem Thema verantwortliche Kreditvergabe, denn die ständige schlechte Presse über unverantwortliche Kreditvergabe ist den Chinesen auch nicht recht. Das Projekt findet auf ruhiger, kleiner Ebene statt, ohne große Worte. Und was die internationale Gemeinschaft konkret tun kann, ist, die Transparenz von chinesischen Darlehen anzufragen. Bei einem Darlehen an die Republik Kongo, parallel zum HIPC-Verfahren für die DR Kongo, hat der IWF gesagt: Wir wollen die genauen Bedingungen dieses chinesischen Kredites sehen, bevor wir hier mir HIPC weitermachen. Und ich finde, das ist auch ganz legitim, eine legitime Anforderung der internationalen Gemeinschaft, zu sagen: Was für Kreditbedingungen hat China der DR Kongo angeboten.

In der Debatte ist es sehr frustrierend, dass die ärmsten Länder sich in die Debatte über die Entschuldung nicht gut einbringen können, weil ihnen das neue Geld wichtiger ist, als der Umgang mit den Altschulden, weil sie negative Folgen für künftige Zuflüsse fürchten. Und wie Herr Paulus sagte: Das spricht dafür, ein neutraleres Gericht, eine neutralere Plattform für die Behandlung dieser Themen einzuführen. Damit es nicht die Weltbank- und die IWF-Treffen sind, bei denen das mit dem Hauptgläubiger diskutiert wird, sondern auf neutralem Boden, sei es in der UNO oder in einem anderen Forum. Aber ich bin der Meinung, dass das sehr hilfreich wäre, um die Debatte voranzubringen.

Schließlich wurde die Frage nach den IWF-Goldreserven gestellt, die zurzeit heftig diskutiert wird. Es gibt starke Befürworter der Idee, sie zur Unterstützung der armen Länder wie Haiti zu nutzen. Das ist der Stand der Dinge. Durch die Goldverkäufe würde es einen Mechanismus geben, wie man in diesem Rahmen die haitianischen Schulden erlässt. Ich bin der Meinung, dass zur Durchsetzung des Mechanismus die G20 eine entscheidende Rolle spielen muss und deshalb sollte genau hier darüber diskutiert werden. Danke.

**Der Vorsitzende:** Vielen Dank Herr Harboe. Wir kommen jetzt zur Bundesregierung. Wollen Sie

beginnen, Frau Kopp, oder Herr Dr. Happe?

**PStS'in Gudrun Kopp:** Ja, herzlichen Dank für diese wirklich sehr interessanten Stellungnahmen. Ich will Ihnen kurz schildern, dass wir als BMZ schon im vergangenen Jahr am Rande einer Finanzkonferenz in Washington zu einer solchen Veranstaltung zum Thema internationale Insolvenzordnung eingeladen hatten. Ich hatte den Eindruck, dass wir vorübergehend auch schon ein ganzes Stück weiter waren in der Bewusstseinsbildung und auch in dem Willen, hier weiterkommen zu wollen. Durch die Turbulenzen, die wir auf der europäischen Ebene in der Zwischenzeit gehabt haben und auch noch haben, beim Krisenmechanismus, ist die gesamte Problematik leider ein bisschen in den Hintergrund geraten. Nichtsdestotrotz sind wir natürlich daran interessiert weiterzukommen, denn durch eine internationale Insolvenzordnung können wir überhaupt den Überschuldeten, zum Beispiel Entwicklungsländern, zu einem Neustart verhelfen. Das muss unser Anliegen sein.

Wo sehen wir die größten Probleme? Das ist schon gesagt worden. Immer dann, wenn wir uns auf das internationale Parkett begeben, haben wir politisch große Probleme, alle Beteiligten an einen Tisch zu bringen. Denn sowohl die Kreditnehmer, als auch die Kreditgeber müssen sich an einen solchen Tisch setzen, und da gibt es sehr harte Widerstände. Wir sind im Moment dabei in unzähligen Gesprächen und Verhandlungen, so auf einer zurückliegenden Frühjahrstagung „Regionale Entwicklungsbanken“ den Boden zu bereiten für eine solche internationale Insolvenzordnung. Unser Ziel als BMZ ist es, gerade die Industrie- und Schwellenländer, die auch bei der G20 teilnehmen, für dieses Thema zu gewinnen. Es ist sehr schwierig, das auf die Tagesordnung zu setzen, aber wir halten dies für einen wichtigen Schritt zu einer Lösung, und die G20 wäre der schnellste Weg, um hier ein Stückchen weit voranzukommen.

Eine neue Institution aufzubauen, wie auch immer sie geartet ist, ob als Schiedsgericht oder als generelle Gerichtsbarkeit, mag als Fernziel sinnvoll sein. Mittelfristig, wahrscheinlich eher langfristig, wird darüber zu diskutieren sein. Ich sehe im Augenblick nicht, dass das kurzfristig international erreichbar sein wird, insbesondere China, aber auch einzelne Industrieländer wehren sich vehement gegen eine Einigung, auch gegen eine Diskussion im Rahmen der G20. So bleibt es aus meiner Sicht dabei, hier dicke Bretter zu bohren und nach wie vor alles zu versuchen, um auf der G20-Ebene weiterzukommen.

Unterm Strich bleibt, dass wir mit unserer Entwicklungsarbeit darauf achten müssen, dass gute Regierungsführung greift, dass wir Entwicklungsländer beraten, wie sie ein Finanzsystem aufbauen, wie sie selber Einnahmen akquirieren können, wie wir so etwas ähnliches wie eine Schuldenberatung machen können, um dann die Länder bei diesem Prozess zu begleiten.

Das Thema ist wichtig. Es wird vom Zeitdruck her wichtig sein, dass wir vorankommen und deswegen wird das BMZ schon im übernächsten Monat, im Juni, eine internationale Konferenz einberufen, wo das Thema „Internationale Insolvenzordnung“ auf der Tagesordnung steht und

wir auch die internationalen Partner dazu einladen. Das ist ein weiterer Punkt, um voranzukommen im nächsten Schritt bei der G20.

**Der Vorsitzende:** Herzlichen Dank. Herr Dr. Happe. Ich würde gerne noch mal ganz schnell ergänzen: Sehen sie die Chance, das Thema auf die Tagesordnung der G20-Gipfelkonferenz von Cannes zu setzen? Wer unterstützt Deutschland dabei und wer sind eher die Bremser, von denen Frau Kopp gerade sprach?

**MR Dr. Happe (BMF):** Ich muss insofern um Verständnis bitten, da ich ein Referatsleiter bin und dies hochpolitische Fragen sind, die von Frau Kopp wahrscheinlich für die Bundesregierung abschließend umrissen worden sind.

Zu Kurzfrist- und Langfristziele kann ich natürlich etwas sagen. Herr Paulus hat ja den Widerspruch zwischen einem statutorischen Ansatz und einem vertraglichen Ansatz sehr deutlich gemacht. Was da gerade in der Europäischen Union passiert, in der Eurozone, ist, man verfolgt einen klaren vertraglichen Ansatz bei der Frage: Kann man private Gläubiger beteiligen? Es ist der Bundesregierung also gelungen, verbindlich die Einführung von sogenannten Collective Action Clauses, die heißen in Deutschland Umschuldungsklauseln, in alle Anleihen einzuführen. Das Besondere bei den Anleihen ist, dass dieses eine bestimmte Klientel betrifft und das Problem ist, wie man die anderen an den Tisch kriegt Aber dieses Klientel ist natürlich ein ganz erhebliches Klientel, weil diese Kapitalmarktanleger sich suchend umschaue und sagen: Wo will ich hin? Welches Risiko will ich tragen? Und sie wenden natürlich auch die Medaille sofort, wenn man ihnen einen Vorschlag macht.

Ein ganz konkretes Beispiel ist, wenn Professor Paulus sagt, 75 Prozent oder die qualifizierte Mehrheit sollte entscheiden. Wir haben gerade diskutiert: Sollten 75 Prozent oder sollten gar 85 Prozent über eine bestimmte Umschuldung entscheiden. Wenn Sie die Kapitalmarktteilnehmer fragen, die drehen die Medaille um und sagen, wie wahrscheinlich ist es in einer konkreten Situation, dass einer seine 15 Prozent oder seine 25 Prozent zusammenkauft und insofern alles torpedieren kann, was andere wollen. Die holzschnittartigen Lösungen haben oft einen Pferdefuß, weil der Kapitalmarkt sofort einen kleinen Schritt weiterdenkt. Hier sind wir noch nicht fertig, aber die Botschaft ist: Wir versuchen eine statutorische Lösung zu vermeiden, weil die ebenso ein dickes Brett ist, wie Frau Kopp gerade gesagt hat. Wir versuchen, eine vertragliche Lösung, zuerst einmal in einem kleinen Teilbereich, zu suchen.

Bei den Umschuldungsfragen, die Frau Hendricks eben ansprach, ist die nächste Frage: Wie wirkt das eigentlich auf die Kapitalmarktfähigkeit eines solchen Landes? Also, wenn dieses Land es einmal geschafft hat, sich am Kapitalmarkt zu refinanzieren und dann ankommt und sagt: Ich habe hier gerade ein Problem, und erlasst mir doch bitte die und die Schulden. Das wird vom Kapitalmarkt wahrscheinlich sehr, sehr vorsichtig aufgenommen und gefragt, wieso können die

das nicht bezahlen. Die Marschroute könnte auch sein: Vielleicht ist es besser zu bezahlen, um langfristig wieder weiteres Geld locker zu machen. Das Thema ist extrem komplex und sehen Sie es mir nach, dass ich zu den hochpolitischen Themen nicht Stellung nehmen möchte.

**Der Vorsitzende:** Herzlichen Dank. Ich kann das verstehen. Wir hatten uns sehr bemüht, Herrn Asmussen zur Anhörung zu bekommen, um vielleicht auch sicher zu stellen, dass BMZ und BMF in dieser Frage an einem Strang ziehen.


Es sind jetzt nur noch wenige Minuten. Kurze Frage an Herrn Kaiser oder Frau Hurley, weil jetzt nur noch einer von Ihnen eingehen kann auf die Frage nach der Strategie: Als Exempel zunächst einmal ein Schiedsverfahren an einem Land auszuprobieren oder anzustreben, ein Insolvenzgericht einzurichten.

**Jürgen Kaiser (erlassjahr.de):** Vielleicht kann ich es in den zwei Minuten kurz umreißen. Erlassjahr.de hat zusammen mit Entschuldungsbewegungen in der ganzen Welt, auch in vielen G20-Ländern, immer versucht, auf ein Ad-hoc-Verfahren hinzuarbeiten. Der Gedanke dabei ist nicht der, dass ein Ad-hoc-Verfahren grundsätzlich bessere Ergebnisse bringt als etwa ein institutionalisiertes Verfahren wie es Herr Paulus vorschlägt. Sondern, dass ein Ad-hoc-Verfahren morgen früh möglich wäre. Das existierende Schuldenmanagement funktioniert im Moment auch jenseits des Völkerrechtes. Der Pariser Club ist eine Non-Institution, und das ist eine Schwäche, aber es ist auch eine Stärke, weil man extrem flexibel agieren kann. Das Szenario, was wir vor Augen haben, ist nicht mittelfristig, sondern blickt tatsächlich auf die Länder mit Zahlungsschwierigkeiten. Ein Land, was im Moment nicht bezahlen kann, was nicht willkürlich sagt, wir wollen nicht zahlen, sondern was tatsächlich ein erkennbares, nachprüfbares Zahlungsproblem hat, kann sich bei den Ländern, die solche Prozesse voranbringen, wie Norwegen und Deutschland, die politische Unterstützung holen, die notwendig ist. Dann kann man so etwas wie einen unparteiischen Prozess auf den Weg bringen, der zunächst einmal in einem unparteiischen Gutachten besteht, was nicht die Weltbank macht, deren eigene Forderungen auf dem Tisch liegen, sondern tatsächlich eine unparteiische Institution, wo man sich in einem kleinen Kreis von Gutachtern auf einen Vorschlag verständigt, dem dann alle zustimmen können.

Wenn wir einen solchen Vorschlag auf dem Tisch liegen haben, für den es eine breite, nicht unbedingt einstimmige, Zustimmung gibt, dann ist man in einer anderen Situation, die berühmten Chinesen oder andere, vielleicht Nichtzustimmende, Gläubiger an den Tisch zu bekommen. Dann kann man zusammen unter den Likeminded-Gläubigern dem Schuldner den Rücken stärken und sagen, wir bezahlen genauso viel, wie dieses multilaterale Abkommen ergeben hat. Genau das hat HIPC nicht erbracht, weil es eben kein unparteiisches Verfahren gewesen ist. Nicht-Pariser-Club-Gläubiger haben sich nur zu einem sehr geringen Teil überhaupt daran

beteiligt. In dem Moment, wo es einen Konsens gibt unter allen Beteiligten, unter Einschluss des Schuldners, ist man in einer anderen Situation. Wir hoffen sehr, dass solche Ad-hoc-Erfahrungen sich dann auch schnell und zügig dahin entwickeln, was Professor Paulus entwickelt hat, zu einem Standing Court. Das ist unserer Ansicht nach der richtige Weg nach vorne. Danke.

**Der Vorsitzende:** Dankeschön. Es ist Punkt elf. Punktlandung der Anhörung. Wir machen eine kurze Pause. Wir bedanken uns für das große Interesse, aber jetzt beginnt gleich die nichtöffentliche AwZ-Sitzung, und deshalb bitte ich die Zuschauerinnen und Zuschauer, den Saal zu verlassen. Schön, dass Sie gekommen sind oder da waren, und ich bitte die Kolleginnen und Kollegen, in fünf Minuten wieder hier zu sitzen, damit wir pünktlich mit der AwZ-Sitzung beginnen können.



Thilo Hoppe, MdB  
**Vorsitzender**