

Allgemeiner Sachstand
anlässlich der AwZ-Anhörung zum Thema „Schuldenproblematik und internationales
Insolvenzverfahren“, 6. April 2011

Die Entschuldungsinitiativen HIPC und MDRI, an denen sich DEU maßgeblich beteiligt, haben zu einer wesentlichen Reduzierung der Schuldenlast in einer großen Zahl der ärmsten Entwicklungsländer geführt. Dank erweiterter fiskalischer Spielräume, die nicht zuletzt auf HIPC und MDRI zurückzuführen sind, konnten Niedrigeinkommensländer auch weitaus besser aus der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise hervorgehen als vielfach erwartet. Die Entschuldungsinitiativen stehen jedoch in absehbarer Zukunft vor dem Abschluss. Gleichzeitig bleibt die Anfälligkeit vieler, z.T. auch bereits umfangreich entschuldeter Entwicklungsländer weiterhin bestehen, nicht zuletzt aufgrund ihrer hohen Anfälligkeit gegenüber externen Schocks.

Schuldenkrisen gefährden durch die Beeinträchtigung der wirtschaftlichen, politischen und sozialen Leistungsfähigkeit der Staaten nicht nur die Erreichung von Entwicklungszielen. Die negativen Auswirkungen von Refinanzierungskrisen auf Stabilität und Wachstum haben sich zuletzt auch in einigen Ländern der Euro-Zone gezeigt. Leidtragende sind zumeist die schwächsten Glieder einer Gesellschaft.

Die Struktur der Kapitalströme auch in Schwellen- und Entwicklungsländer hat sich in den letzten Jahrzehnten maßgeblich verändert: Anstelle öffentlicher Kredite oder Darlehen privater Großbanken ist zunehmend die Finanzierung durch Anleihen getreten, welche zumeist von einer breit gestreuten, anonymen Gruppe von Gläubigern gehalten werden. Bestehende Mechanismen wie der Pariser Club und Londoner Club sind für eine Restrukturierung nicht mehr ausreichend, der Anteil der Forderungen dort organisierter Gläubiger an der Gesamtauslandsverschuldung sinkt infolge der Diversifizierung. Auch gibt es zunehmend öffentliche Gläubiger außerhalb des Pariser Clubs, mit denen eine Umschuldung gesucht werden muss.

Nach Auffassung der Bundesregierung besteht hier eine ordnungspolitische Regelungslücke im internationalen Finanzsystem. Deshalb wurde im Koalitionsvertrag festgehalten, dass sich die Bundesregierung „...für die Implementierung einer internationalen Insolvenzordnung ein[setzt].“ Anstelle von ad-hoc Schuldenregelungen oder einmaligen Entschuldungsverfahren ist die Schaffung eines geordneten Restrukturierungsverfahrens notwendig. Mit Hilfe eines solchen Verfahrens können Verhandlungen zwischen Schuldner und Gläubigern transparent und vorhersehbar gestaltet werden, während die für eine nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung des Schuldnerlands notwendige finanzielle Grundlage wiederhergestellt wird. Gleichzeitig könnte ein solches Verfahren, das die konsequente Einbeziehung des Privatsektors in die Schuldenrestrukturierung vorsieht, auch zur Prävention von Schuldenkrisen beitragen und damit die internationale Finanzarchitektur stärken (Marktdisziplin führt zu Haushaltsdisziplin).

Bereits 2002 hatte Deutschland den konkreten Umsetzungsvorschlag des IWF zur Einrichtung eines Mechanismus zur Schuldenrestrukturierung (Sovereign Debt Restructuring Mechanism – SDRM) unterstützt, der jedoch letztlich aufgrund des Widerstands der USA, aber auch einiger Schwellenländer scheiterte. Der Europäische Krisenmechanismus, der für in einer Währungsunion verbundene Staaten konzipiert wurde, ist auf ein internationales Insolvenzverfahren nicht übertragbar. Um international zu einer schnelleren Restrukturierung in Krisenfällen zu gelangen, können jedoch die Vorarbeiten und Erfahrungen bei der Erstellung der neuen europäischen Collective Action Clauses (CACs) genutzt werden. CACs sind am Markt akzeptiert und erleichtern im Krisenfall eine Änderung der Anleihebedingungen durch Mehrheitsentscheidung der Anleihehalter. Ab Juni 2013 werden die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets identische und standardisierte Klauseln in

ihre Anleihebedingungen aufnehmen. Diese werden sich an den Klauseln, die unter britischem bzw. US-Recht in Umsetzung der G 10 Empfehlungen bereits gängige Praxis sind, orientieren.

Auch mit diesen CACs, die die Restrukturierung der Anleiheschulden erleichtern werden, und damit die Verfahren nach Pariser und Londoner Club ergänzen, ergibt sich kein umfassendes Restrukturierungsprogramm, das tatsächlich alle Staatsschulden erfasst. Aus Sicht der Bundesregierung ist es daher erforderlich, die Suche nach einem systematischen Mechanismus zur Lösung von zukünftigen Schuldenkrisen auf internationaler Ebene weiter voranzutreiben. Eine Initiative zur Einrichtung einer Internationale Insolvenzordnung müsste jedoch von einem breiten Bündnis von Kreditgebern und -nehmern angestoßen werden. Ein geeignetes Forum hierfür könnten die G20 sein. Der Kreis der wichtigsten Industrienationen hat sich als handlungsfähiges Forum für globale Politik entwickelt und hat den Vorteil, dass hier auch neue Geberländer vertreten sind. Um Schritte zur Einrichtung einer internationalen Insolvenzordnung voranzutreiben, wird sich die Bundesregierung weiterhin in geeigneten internationalen Foren für die Schaffung einer Insolvenzordnung einsetzen.

Mit Blick auf die konkrete Ausgestaltung eines internationalen Insolvenzmechanismus setzt sich die Bundesregierung für ein realistisches Verfahren ein, welches im Falle einer drohenden Überschuldung möglichst schon im Vorfeld eines formellen Verfahrens Anreize zu einer kooperativen Lösung schafft. Es sollte die Investitionsentscheidungen des Privatsektors auf eine klare, berechenbare Grundlage stellen, indem die Handlungen des öffentlichen Sektors möglichst transparent und vorhersehbar werden. Ebenso sollten in dem Verfahren eventuelle Möglichkeiten des Missbrauchs sowohl seitens der Gläubiger als auch seitens der Schuldner weitgehend eingeschränkt werden.