



Häufig erhobene Einwände gegen ein Internationales Insolvenzverfahren

Fachinformation 55:

Häufig erhobene Einwände gegen ein Internationales Insolvenzverfahren

Veröffentlichung: 08.04.2016

erlassjahr.de - Entwicklung braucht Entschuldung

Carl-Mosterts-Platz 1

40477 Düsseldorf

Tel.: +49 (0) 211 - 46 93 - 196

Fax: +49 (0) 211 - 46 93 - 197

E-Mail: buer@erlassjahr.de

Website: www.erlassjahr.de

Autor: Jürgen Kaiser

E-Mail: j.kaiser@erlassjahr.de

Häufig erhobene Einwände gegen ein Internationales Insolvenzverfahren

von Jürgen Kaiser

Wenn in Deutschland ein Unternehmen oder eine Person zahlungsunfähig wird, dann regelt das Insolvenzrecht, worauf die Gläubiger Anspruch haben und worauf nicht. Nötigenfalls entscheidet ein Richter, der selbstverständlich unparteiisch zu sein hat. Das ist nicht nur fair gegenüber allen Beteiligten, es ist auch in hohem Maße effizient. Ohne eine solche Gesetzgebung könnte eine moderne, auf Kredit aufgebaute Wirtschaft kaum funktionieren. Deshalb ist es eigentlich auf den ersten Blick einleuchtend, dass durch ein vergleichbares Verfahren auch die Pleite von Staaten besser, fairer und effizienter bewältigt werden könnte als durch die Entscheidungen, die die Gläubiger als Richter in eigener Sache treffen.

Trotzdem werden gegen das von erlassjahr.de und vielen anderen propagierte Staateninsolvenzverfahren eine Reihe von Einwänden erhoben: politische, wirtschaftliche und juristische; manche sind auf den ersten Blick plausibel, andere weniger. Dieses Papier setzt sich mit den wichtigsten von ihnen auseinander. Genauere Informationen zu Sinn und Funktionsweise eines Staateninsolvenzverfahrens finden sich auf www.erlassjahr.de/Staateninsolvenzverfahren.

Insolvenzverfahren können von Unternehmen, nicht aber von Staaten durchlaufen werden, da diese souverän sind.

Selbstverständlich können Insolvenzverfahren von Staaten genauso durchlaufen werden wie von Unternehmen oder privaten Haushalten. In allen drei Fällen geht es um autonom wirtschaftende Institutionen, die so hohe Schulden haben, dass sie sie nicht mehr aus eigener Kraft abtragen können. Gerade wegen der Souveränität des öffentlichen Schuldners wird dem Vorschlag eines internationalen Insolvenzverfahrens das Kapitel 9 des US-amerikanischen Insolvenzrechts zugrunde gelegt. Das Kapitel 9 regelt die Insolvenz von (manchen) Gebietskörperschaften in den USA. Es wurde genau zu dem Zweck geschaffen, Insolvenzverfahren unter Berücksichtigung der besonderen Situation von Schuldnern mit hoheitlichen Befugnissen durchführen zu können. Seine grundlegenden Prinzipien können – und sollen – auch international Anwendung finden.

Es gibt keinen internationalen Gerichtsvollzieher – deswegen könnte ein Schiedsspruch überhaupt nicht durchgesetzt werden.

Es ist richtig, dass es keine Einrichtung oder kein Verfahren gibt, das die Aufgabe eines internationalen Gerichtsvollziehers übernehmen könnte. Den gibt es aber auch unter den existierenden Verfahren, also zum Beispiel im Pariser Club, dem Kartell der traditionell wichtigsten Gläubigerregierungen, nicht. Trotzdem respektieren die

Parteien im Normalfall die getroffenen Vereinbarungen, weil sie sich von Kooperation auf deren Grundlage mehr versprechen als von einer erneuten Konfrontation. Das ist ein Wesensmerkmal der meisten internationalen Vereinbarungen, die in den meisten Fällen von keiner „Weltpolizei“ durchgesetzt werden können und trotzdem respektiert werden.

Es geht also bei der Schaffung eines Staateninsolvenzverfahrens darum, die Parteien davon zu überzeugen, dass es sowohl politisch wie auch wirtschaftlich von Vorteil ist, wenn Gläubiger und Schuldner auf Augenhöhe miteinander verhandeln. Alle Erfahrung spricht dafür, dass Konfliktlösungen nur dann akzeptiert werden und damit erfolgreich sind, wenn sie durch von beiden Seiten als fair oder zumindest akzeptabel empfundenen Verhandlungen zu Stande kommen. Genau diese Voraussetzungen sind im Pariser Club nicht gegeben; die Vorstellung, die privaten Gläubiger, das heißt vor allem die Banken, über „Gleichbehandlungsklauseln“ ins Boot zu zwingen, obwohl sie an der Erarbeitung des im Pariser Club üblichen Schlichtungsverfahrens nicht beteiligt waren, hat immer nur teilweise funktioniert. Vor dem Hintergrund, dass die privaten Finanzströme die öffentlichen erheblich übersteigen und von den internationalen Finanzinstitutionen als das Finanzierungsinstrument der Zukunft hochgehalten werden, hat dieser Aspekt besondere Bedeutung. Diese Schwierigkeiten unterstreichen die Notwendigkeit von umfassenden Verfahren, an denen alle Betroffenen beteiligt sind.

Länder, die einmal ein Schiedsverfahren durchlaufen und dadurch eine Schuldenerleichterung bekommen haben, werden nie wieder einen Kredit bekommen; sie schließen sich mit einem solchen Verfahren de facto selbst vom Kreditmarkt aus.

Wenn diese Behauptung richtig wäre, könnte einem privaten Unternehmen nach einem Vergleich nie wieder ein Kredit gewährt werden, was zweifelsfrei nicht der Fall ist. Genauso ist der Satz auch für Staaten, die insolvent geworden sind, falsch: Die HIPC-Initiative (Entschuldungsinitiative von Weltbank und IWF für hoch verschuldete arme Länder) wurde mit dem ausdrücklichen Ziel geschaffen, überschuldete Staaten durch einen Teilschuldenerlass wieder kapitalmarktfähig zu machen, was in einer Reihe von Fällen gelungen ist. Im Übrigen treffen private Investoren ihre Investitionsentscheidungen unter dem Gesichtspunkt von Rentabilität und Sicherheit; berücksichtigt wird in erster Linie die künftige, nicht die frühere Zahlungsfähigkeit eines Schuldners.

Ein internationales Insolvenzverfahren würde eine aufwändige internationale Bürokratie erfordern.

Ein internationales Verfahren nach dem Vorbild des US-amerikanischen Insolvenzrechts (Kapitel 9) würde weder eine Internationale Organisation noch ein aufwendiges bürokratisches Verfahren erfordern. So lange die Parteien, die sich auf die Prinzipien des Verfahrens geeinigt haben, sich auch daran halten, bedarf es keines internationalen Vertragswerkes, auch wenn dieses auf Dauer hilfreich sein könnte.

Der notwendige Aufwand, ein solches Verfahren durchzuführen, bliebe überschaubar: Gläubiger und Schuldner beschäftigen bereits heute qualifiziertes Personal, das in der Lage ist, im Rahmen eines internationalen Schiedsverfahrens tragfähige Vereinbarungen auszuhandeln, allerdings dann nicht mehr, wie im Pariser Club, auf der Grundlage des Gesetzes des Stärkeren, sondern auf Augenhöhe vor einer unparteiischen Entscheidungsinstanz. Da für ein solches Verfahren ein Schiedsgericht von drei bis maximal fünf Personen erforderlich ist, würde ein kleines, technische Aufgaben wahrnehmendes Sekretariat ausreichen; es ist überzogen, in diesem Zusammenhang von „einem großen bürokratischen Apparat“ zu sprechen.

Neben dem Ad-hoc-Schiedsverfahren wird von einigen Expert/innen auch die Schaffung eines permanenten

institutionalisierten Mechanismus vorgeschlagen – zum Beispiel durch die Schaffung einer Staateninsolvenzkommission beim „Permanenten Schiedsgerichtshof“ (PCA) in Den Haag. Eine unabhängig von der aktuellen Nachfrage permanent vorgehaltene Institution wäre jedoch kostspieliger als ein Ad-hoc-Verfahren. Die Anbindung an eine existierende bewährte Institution mit eingespielten Abläufen und geschultem Personal würde aber auch hier den institutionellen Aufwand in Grenzen halten.

Statt ein vollständig neues Verfahren zu erfinden, sollte man besser die bestehenden weiterentwickeln. Überhaupt hat die HIPC-Initiative schon viele Elemente eines Insolvenzverfahrens aufgenommen.

Dies ist eine gefährliche Fehleinschätzung, denn nahezu alle Elemente eines fairen und transparenten Insolvenzverfahrens fehlen in der *Heavily Indebted Poor Countries* (HIPC)-Initiative. Sie wurde von den Gläubigern der G7 beschlossen und die Gläubigerinstitutionen IWF und Weltbank entwickelten und kontrollierten im Einzelnen die Verfahren. Im Ergebnis führte das dazu, dass von ihrem Beginn 1996 bis zur nahezu vollständigen Streichung aller multilateralen Schulden der einbezogenen Länder ab 2005 neun Jahre lang nicht erreicht wurde, was schon 1996 versprochen worden war, nämlich eine Streichung aller nicht tragbaren Schulden. Sichtbarster Ausdruck dieser nachvollziehbaren aber törichten Nutzung ihrer Hoheit über das Entschuldungsverfahren durch die Gläubiger sind die wiederholt nachgebesserten Definitionen von „Schuldentragfähigkeit“. Sie waren nahezu immer unsinnig hoch angesetzt waren. Absurdes Ergebnis dieser „Entschuldung“ war vielerorts, dass Länder, die schon lange nicht mehr gezahlt hatten, zunächst die Zahlungen wieder aufnahmen, in der Hoffnung, dass sie am Ende der Initiative wieder geordnete Beziehungen zu ihren Gläubigern würden aufnehmen können. Häufig zahlten sie dann zunächst mehr als sie vor Einsetzen der Initiative (noch) aufgebracht hatten. Die Mittel dafür erhielten sie in der Regel von den Internationalen Finanzinstitutionen selbst in Form neuer Kredite.

Dieses Versagen der Initiative ist kein Zufall. Es spiegelt den Grunddefekt des gläubigerdominierten Schuldenmanagements wider: die Annahme, dass ein tragfähiges Ergebnis erreicht werden könne, wenn eine der beiden Parteien in einer Streitsituation als Richter in eigener Sache fungiert. Ein wie auch immer „reformierter“ Pariser Club oder eine nach den gleichen Regeln wie bisher funk-

tionierende HIPC-Initiative wäre von daher keine Lösung. Ein Gläubigertkartell kann möglicherweise die ein oder andere großzügige Geste zu Gunsten eines Schuldners beschließen; Rechtssicherheit für alle Beteiligten schaffen kann es nicht. Aus keinem anderen Grunde ist die unparteiische Entscheidungsfindung ein Grundprinzip jeder rechtsstaatlichen Ordnung.

So haben wir das noch nie gemacht ...

Stimmt auch nicht ganz. Als Indonesien 1969 in Zahlungsschwierigkeiten geriet und wegen der komplizierten Gläubigerstruktur, in der die Sowjetunion und die westlichen Gläubiger ungefähr gleich stark vertreten waren, keine Lösung in Sicht war, obwohl das Land dringend eine Umschuldung benötigte, wurde ein Mediator eingeschaltet, der deutsche Bankier Herman-Joseph Abs. Dieser legte nach einer Phase der *Reisediplomatie* und Gesprächen mit allen Parteien einen Vorschlag vor, der eine vollständige Rückzahlung des Kapitals und eine nahezu vollständige Streichung aller Zinsen vorsah. Dieser wurde den Parteien akzeptiert und umgesetzt. Indonesien hatte danach bis zur Asienkrise 1998 wieder uneingeschränkten Zugang zum Kapitalmarkt.

Schiedsverfahren sind langwierig und teuer.

Das stimmt zumindest insoweit nicht, als Schiedsverfahren in vielen sehr unterschiedlichen internationalen Streitfragen als kostengünstigere und zügigere Alternative zu einem formellen Gerichtsverfahren in Anspruch genommen werden. Schiedsverfahren – wenn sie denn fair und transparent organisiert sind – sind auch im Zusammenhang mit vielen internationalen Streitfragen außerhalb von Schuldner-Gläubiger-Beziehungen ein beliebtes Mittel der Konfliktlösung. Bei dem konkreten Fall von Staatsüberschuldung können ordentliche Gerichte stets nur über die Beziehung des Schuldners zu einem einzelnen Gläubiger oder eine eventuell kollektiv klagenden Gruppe gleichartiger Gläubiger entscheiden. Von daher sind diese für das Erreichen von Schuldentragfähigkeit bei einer großen und heterogenen Gruppe von Gläubigern ohnehin keine Alternative. Gewiss können bei komplexen Schulden- und Gläubigerstrukturen die „Beweisaufnahmen“ einige Zeit in Anspruch nehmen, aber das wäre beim Pariser Club nicht anders – von der Weltbank mit ihren komplexen Vorstands-Abstimmungsprozessen, bis ein Papier mal das Okay von höchster Stelle hat, gar nicht zu reden.

Wenn Ländern nicht länger die unangenehme Aussicht droht, bei Zahlungsschwierigkeiten ihren Gläubigern in Paris gegenüberzutreten zu müssen, werden sie in großem Stile unverantwortlich Kredite aufnehmen.

Auch im Rahmen eines Schiedsverfahrens stehen den Schuldnern umfangreiche Untersuchungen ihrer Aktiva sowie ihres Verhaltens in der Vergangenheit ins Haus. Dies geschähe zudem unter den Augen der Öffentlichkeit statt in einem Pariser Hinterzimmer, sodass die disziplinierende Wirkung auf die Schuldnerregierungen tendenziell eher größer und nicht kleiner wäre als im bestehenden Verfahren.

Vor allem aber muss festgestellt werden, dass Disziplinierung in den internationalen Kreditbeziehungen bislang eine äußerst einseitige Angelegenheit war. In Wirklichkeit setzt eine unverantwortliche Kreditaufnahme zuallererst eine unverantwortliche Kreditvergabe voraus. Und diese wiederum bedarf eines unverantwortlichen Kreditgebers. Die existierenden Mechanismen haben die Notwendigkeit, auch die Kreditgeber zu disziplinieren, schlicht ignoriert. Ein Verfahren, bei dem auch die Kreditgeber einige Fragen zu beantworten hätten, sobald es Rückzahlungsprobleme gibt, würde diesem Missstand ein Ende setzen.

Die Geschichte zeigt zudem, dass die disziplinierende und präventive Wirkung der existierenden Verfahren höchst begrenzt war. Korrupte und unterdrückerische Regime haben sich um die langfristige Rückzahlungsfähigkeit ihrer Volkswirtschaften wenig gekümmert, wenn es darum ging, sich in der Gegenwart durch Kreditaufnahme aktuelle wirtschaftliche oder politische Probleme vom Hals zu schaffen. Allerdings hätten Kreditgeber, die in den siebziger Jahren mit vollen Händen Petro- und Metrodollars in den Süden pumpten, ohne viel zu fragen, sicherlich vorsichtiger agiert, wäre schon damals klar gewesen, dass eine unparteiische Instanz ihnen im Falle von Rückzahlungsproblemen unangenehme Fragen stellen würde.