

Antrag

der Abgeordneten Uwe Kekeritz, Dr. Gerhard Schick, Annalena Baerbock, Marieluise Beck (Bremen), Dr. Franziska Brantner, Agnieszka Brugger, Tom Koenigs, Dr. Tobias Lindner, Omid Nouripour, Cem Özdemir, Claudia Roth (Augsburg), Manuel Sarrazin, Dr. Frithjof Schmidt, Jürgen Trittin, Doris Wagner, Dr. Thomas Gambke, Kai Gehring, Anja Hajduk, Beate Müller-Gemmeke, Corinna Rütter, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Resolution der Vereinten Nationen für ein multilaterales Rahmenwerk zur Restrukturierung von Staatsschulden umsetzen – Jetzt aktiv den Arbeitsprozess der Vereinten Nationen mitgestalten

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Am 9. September 2014 entschied die UN-Generalversammlung über eine Resolution, die die Schaffung eines geordneten Staateninsolvenzverfahrens fordert. Die Resolution wurde von der Gruppe der Entwicklungs- und Schwellenländer in der UNO (G77) zur Abstimmung gestellt. Mit 124 gegen 11 Stimmen bei 41 Enthaltungen hat die Vollversammlung der Vereinten Nationen die Resolution angenommen und sich damit verpflichtet, im Lauf der 69. Sitzungsperiode ein rechtlich verbindliches Entschuldungsverfahren zu entwickeln. Der Deutsche Bundestag bedauert, dass die Bundesregierung als Teil einer kleinen Minderheit in der Generalversammlung gegen die Resolution gestimmt hat, während die Mehrzahl der EU-Mitgliedstaaten sich bewusst enthalten hat.

Viele Entwicklungs- und Schwellenländer kämpfen seit mehr als drei Jahrzehnten mit dem Problem einer nicht mehr tragfähigen Überschuldung. Die enorme Schuldenlast ist ein Hindernis für ihre wirtschaftliche und soziale Entwicklung. Ein hoher Schuldendienst – gekoppelt mit geringen Staatseinnahmen – macht es für Regierungen der Schuldnerländer ohnehin schwierig, angemessene öffentliche Dienstleistungen und produktive Investitionen sicherzustellen. Im Falle einer bevorstehenden oder akuten Zahlungsunfähigkeit kommen zusätzlich radikale Sparprogramme zum Einsatz, die durch Kürzungen von Transferprogrammen, Entlassungen im öffentlichen Sektor, Senkungen des Mindestlohns oder Erhöhung von Konsumsteuern u. a. die Verletzlichsten und Ärmsten treffen und Mittelschichten aufgrund fehlender sozialer Sicherungsprogramme in die Armut rutschen lassen.

Einmalige multilaterale Entschuldungsverfahren wie die Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative und die Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI) haben

in der Vergangenheit das Schuldenproblem nicht nachhaltig lösen können. So werden aktuell acht von 30 Ländern, die durch die gesamten HIPC-/MDRI-Entschuldungsprogramme gegangen sind, vom Internationalen Währungsfonds (IWF) bereits wieder als High-Risk-Countries, also als Länder mit hohem Risiko neuer Überschuldung, eingestuft.

Existierende Ad-hoc-Schuldenerlasse durch den Pariser Club sind durch den aktuellen Fall des Verfahrens NML Capital gegen Argentinien nun ebenfalls grundlegend in Frage gestellt. Der Fall hat gezeigt, dass Entschuldungsverfahren, die nicht alle Forderungen an den souveränen Schuldner einschließen, Spielräume für Spekulanten und so genannte Rogue Creditors schaffen.

Der Deutsche Bundestag vertritt daher die Auffassung, dass künftig bei der geordneten Bewältigung staatlicher Überschuldungskrisen die Beteiligung aller privaten Gläubiger sicherzustellen ist, um eine einseitige Kostenverlagerung auf den öffentlichen Sektor zu verhindern.

Der Deutsche Bundestag ist weiterhin der Ansicht, dass nur die Schaffung eines geordneten internationalen Staateninsolvenzverfahrens die Rechtslage klären kann. Wichtig ist, dass künftig in möglichst allen Staaten mit Hilfe eines solchen Verfahrens die Verhandlungen zwischen Schuldnern und allen Gläubigern transparent und vorhersehbar gestaltet werden, während die für eine nachhaltige sozioökonomische Entwicklung des Schuldnerlandes zumeist unumgängliche Schuldenumstrukturierung und -reduzierung erfolgt.

Ein unabhängiges und transparentes Staateninsolvenzverfahren muss vier Kernelemente enthalten:

1. Ein rechtliches oder ordentliches Verfahren muss alle finanziellen und materiellen Forderungen an einen souveränen Schuldner einschließen. Auch wenn dies nicht automatisch eine prinzipielle Gleichbehandlung aller Gläubiger bedeuten muss, darf es doch keinen „exempt creditor status“ geben – schon um die umfassende Akzeptanz einer umfassenden Regelung unter allen Gläubigern sicherzustellen –, so wie in einem heimischen Insolvenzverfahren auch.
2. Entscheidungen müssen von einer unabhängigen Instanz getroffen werden, die weder von den Gläubigern noch vom Schuldner kontrolliert oder beeinflusst wird.
3. Entscheidungen müssen außerdem auf der Grundlage eines unabhängigen Gutachtens hinsichtlich der Schuldentragfähigkeit und der Legitimität der einzelnen Gläubigeransprüche getroffen werden, die ebenfalls von einer unparteiischen fachlich qualifizierten Institution geliefert wird. Nur so kann garantiert werden, dass der Begriff der Schuldentragfähigkeit in Zukunft ernst genommen wird und nicht durch zu optimistische Prognosen, Verschuldung vertieft wird und Abhängigkeiten immer aufs Neue zementiert werden. Nur so kann ein Schuldnerland auf einen autonomen Entwicklungspfad zurückfinden.
4. Ein menschenwürdiges Existenzminimum der Bevölkerung eines Schuldnerstaates als Teil der Staatenpflichten zur Umsetzung des UN-Sozialpaktes und des UN-Zivilpaktes muss gewährleistet werden.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. sich umgehend, nachhaltig und konstruktiv-kritisch im Rahmen des von der Vollversammlung der Vereinten Nationen getragenen und von der G77 eingeleiteten Prozesses im Sinne zukünftiger Entwicklungschancen und des Selbstbestimmungsrechtes aller Länder einzubringen und sich für die Umsetzung eines Staateninsolvenzverfahrens einzusetzen;

2. die intensive Zusammenarbeit mit anderen Regierungen zu suchen, die am gleichen Thema arbeiten;
3. sich im Rahmen der Debatten um die Zukunft der Entwicklungsfinanzierung (Financing for Development) mit einem eigenen Schwerpunkt „Schaffung eines Staateninsolvenzverfahrens“ einzubringen;
4. sich im Rahmen der G7-Präsidentschaft für eine gemeinsame konstruktive Haltung der G7 stark zu machen und dabei die Expertise von UN-, führenden Wirtschaftswissenschaftlern und der Zivilgesellschaft sowie die von ihnen entwickelten Initiativen für ein Staateninsolvenzverfahren aufzunehmen.

Berlin, den 3. Februar 2015

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Begründung

Aktueller Hintergrund des Vorschlags der G77 ist die jüngste Erfahrung Argentiniens, das von einem US-Gericht zur Zahlung von 1,3 Milliarden US-Dollar auf Altschulden aus den 90er-Jahren an den NML Capital-Fonds verurteilt worden war. Am 16. Juni 2014 bestätigte der Oberste Gerichtshof in den USA das Urteil eines Gerichts aus Manhattan zugunsten von NML Capital. Der Fonds hatte während der Krise in Argentinien am Sekundärmarkt günstig Staatsanleihen gekauft. Als 2005 und 2010 90 Prozent der Anleihegläubiger Argentiniens auf rund 70 Prozent des Nennwerts ihrer alten Anleihen verzichteten, beteiligte sich NML Capital nicht. In einem spektakulären Rechtsstreit forderte der Fonds vor dem US-amerikanischen Gericht die volle Höhe der Forderung ein. Er macht damit ein sehr lukratives Geschäft, denn er kaufte die argentinischen Anleihen, die heute einen Nennwert von 800 Millionen Dollar besitzen, für rund 50 Millionen Dollar.

Das Urteil bedeutet nicht nur, dass Argentinien die Forderungen an den Geierfonds bedienen muss, sobald es Zahlungen an die Inhaber der beim Schuldentausch 2005/2010 ausgegebenen Anleihen leistet. Erstmals wurde zudem Klägern der Zugriff auf Vermögen außerhalb der Grenzen des Schuldners zugestanden. Und nicht zuletzt werden durch das Urteil existierende (semiformale) Verfahren bspw. durch den Pariser Club zum Schuldenmanagement obsolet, da sie auf freiwilliger Teilnahme der Gläubiger beruhen. Das Urteil zeigt insbesondere, dass Gläubiger, die sich nicht freiwillig an einer Schuldenumstrukturierung beteiligen, dennoch die Möglichkeit haben, ihre Forderungen zu 100 Prozent einzuklagen, während diejenigen, die teilnehmen, dem Schuldner einen Teil ihrer Forderungen erlassen. Dies wird dazu führen, dass Gläubiger nicht mehr bereit sind, freiwillig Verbindlichkeiten zu restrukturieren.

So unterschiedliche Akteure wie der IWF, die US-amerikanischen Brookings Institution und die Stiglitz-Kommission sowie viele Wissenschaftler, Politiker, Nichtregierungsorganisationen und soziale Bewegungen sind sich in der grundlegenden Einschätzung einig: Der Zugang von verschuldeten Staaten zu Schuldenrestrukturierungen ist unregelt und prekär. Schuldenerleichterungen oder -erlasse kamen in der Vergangenheit häufig zu spät oder wurden auf ein Minimum begrenzt, welches den Staat gerade so vor der Insolvenz sicherte, eine nachhaltige Lösung des Schuldenproblems jedoch nicht ermöglichte. Stattdessen wurden immer neue Schulden aufgenommen und Kredite werden immer wieder zu unrealistisch „guten“ Konditionen angeboten.

Einigkeit herrscht auch darüber, dass die Schaffung eines geregelten Rahmenwerks für staatliche Insolvenzen einen zentralen präventiven Effekt haben würde: Die Möglichkeit, dass ein verschuldeter Staat insolvent gehen könnte, führt unweigerlich dazu, dass von Seiten der Kreditgeber mehr Sorgfalt bei der Vergabe von Krediten erwartet wird. Solange die Vergabe von Krediten zu großzügigen Konditionen weitgehend risikofrei ist, werden immer wieder – motiviert durch die Anlageinteressen der Gläubiger und nicht die Aufnahmefähigkeit des Schuldnerstaates – zu einer unverantwortlichen Vergabe und Aufnahme von Krediten kommen. Durch ein Staateninsolvenzverfahren käme es dementsprechend schon ohne regulatorische Maßnahmen zu einer Begrenzung der Verschuldung.

