

Antrag

der Abgeordneten Uwe Kekeritz, Lisa Paus, Ottmar von Holtz, Claudia Roth (Augsburg), Margarete Bause, Dr. Franziska Brantner, Agnieszka Brugger, Kai Gehring, Katja Keul, Dr. Tobias Lindner, Omid Nouripour, Cem Özdemir, Manuel Sarrazin, Dr. Frithjof Schmidt, Jürgen Trittin, Katharina Dröge, Anja Hajduk, Dieter Janecek, Beate Müller-Gemmeke, Tabea Rößner, Corinna Rüffer und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Schuldenerlass statt Schuldenfalle – Überschuldungskrisen im Globalen Süden mit einem Staateninsolvenzverfahren begegnen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Schon vor der Corona-Pandemie befanden sich viele Länder des Globalen Südens in der Überschuldung oder waren kurz davor. Anfang des Jahres 2020 hat der Schuldenreport 2020 des Entschuldungsinitiative „erlassjahr.de“ und des Hilfswerks Misereor bei 124 von 154 untersuchten Entwicklungsländern eine kritische Schuldsituation festgestellt. Insbesondere in Subsahara-Afrika finden sich viele kritisch verschuldete Länder. Aber auch Pakistan wendet beispielsweise 40 Prozent seines Haushalts für Schulden auf, aber nur 2 Prozent für Gesundheit. Das Beispiel illustriert exemplarisch wesentliche Probleme bei der Abwägung zwischen der Bedienung des Schuldendienstes und der Bereitstellung von Basisdienstleistungen der Daseinsfürsorge und damit der Sicherstellung von Menschenrechten. Die „Leitprinzipien der Vereinten Nationen zu Auslandsschulden und Menschenrechten“ betonen hier auch deshalb das Primat zur Einhaltung der Menschenrechte für Gläubiger wie Schuldner.

Die ohnehin schon prekäre finanzielle Lage vieler Länder wird sich absehbar massiv mit der wirtschaftlichen Depression infolge der Corona-Pandemie verschärfen. Eine Vielzahl der überschuldeten Staaten dürfte sie in die Zahlungsunfähigkeit führen und dort zusätzlich soziale und menschenrechtliche Probleme hervorrufen oder verschärfen. Eine nachhaltige und selbstbestimmte Entwicklung im Sinne der Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen (SDGs) ist für diese Länder auf Grund ihrer Finanzlage nicht möglich. Entwicklungserfolge der vergangenen Jahrzehnte, wie die Bekämpfung des Hungers, Fortschritte beim Abbau materieller Ungleichheit der Geschlechter und dem Aufbau von sozialen Sicherungssystemen, könnten zunichte gemacht werden. Fortschritte beim Klima- und Umweltschutz drohen auf der Strecke zu bleiben. Letzteres wäre umso dramatischer, da Vermeidungs- und Anpassungsstrategien künftige

durch die Klimakrise verursachte Katastrophen verhindern helfen. Was hier heute versäumt wird, kann morgen nicht oder nur mit ungleich größeren Kosten und Aufwand aufgeholt werden.

Neben direkten Finanzhilfen braucht es daher endlich eine nachhaltige Lösung für die Schuldenfrage. Die G20 hat nun ein Schuldenmoratorium und somit die Aussetzung von Zahlungen für die ärmsten Länder bis Ende 2020 beschlossen. Das war ein dringend nötiger Schritt, den der Deutsche Bundestag ausdrücklich begrüßt. Er kann aber nicht mehr als einen Zeitgewinn zur Erreichung einer substanziellen Lösung bringen, denn nach dem Auslaufen des Moratoriums wird sich die Schuldenfähigkeit der einbezogenen Länder aufgrund der sozial-ökonomischen Auswirkungen der Pandemie enorm verschlechtert haben. Sowohl die Ausdehnung des Moratoriums als auch die Gewährung substanzieller Schuldenerlasse ab dem 1. Januar 2021 müssen deshalb bereits jetzt geplant werden. Es ist daher zwingend, dass die derzeitigen „Gläubiger-Schuldner-Verfahren“ unter der Leitung des Pariser Clubs und internationaler Finanzinstitutionen in einen echten multilateralen, völkerrechtlich bindenden Rahmen überführt werden. Dieser muss sicherstellen, dass alle Gläubiger – staatliche, darunter auch multilaterale Entwicklungsbanken, wie private – erfasst werden und so weitreichende Lösungsansätze durch einzelne Gläubiger, wie mehrmals in der jüngsten Geschichte geschehen, nicht hintertrieben werden können. Damit könnte auch verhindert werden, dass eine einseitige Belastung der öffentlichen Kreditgeber zum Vorteil einzelner privater (z. B. Geierfonds und Hedgefonds oder auch kooperationsunwillige staatliche Gläubiger) erfolgt.

Es gab in den letzten Jahrzehnten zahlreiche Forderungen und Vorschläge zur Einführung eines solchen Verfahrens. Schon 2001 hat der IWF sich dazu positiv positioniert (Sovereign Debt Restructuring Mechanism: SDRM). Im Jahr 2009 war es Bestandteil des Koalitionsvertrages zwischen CDU, CSU und FDP. Im Jahr 2014 forderte die UN-Generalsversammlung die Schaffung eines multilateralen Rechtsrahmens für Verfahren zur Umstrukturierung von Staatsschulden. Bemerkenswert daran ist, dass diese Resolution maßgeblich von China als einem der global bedeutendsten Einzelgläubiger mit auf den Weg gebracht wurde. Im Zuge der Corona-Pandemie hat auch UN-Generalsekretär Antonio Guterres dies erneut aufgegriffen. Im Jahr 2015 legte die UNCTAD ihre „Roadmap and Guide for Sovereign Debt Workouts“ vor. Die Staatengemeinschaft hat aufgrund der Argentinien-Finanzkrise 2001 mit der Aufnahme von Collective Action Clauses in neue Kreditverträge reagiert. Wie die Entwicklung eindrucksvoll bestätigt, sind diese jedoch kein hinreichender Ersatz für ein Staaten-Insolvenzverfahren. Sie können Altverträge nicht erfassen und sind nur individuell für eine einzige Anlageklasse gültig. Verschärft wird die Lage durch so genannte „Geierfonds“, die Ansprüche trotz breiter Einigung auf Schuldenerlasse in voller Höhe immer wieder einforderten (vgl. BT-Drs.: 18/10639). Hinzu kommen auch seitens staatlicher Gläubiger intransparente Kreditvergaben. Eine Studie des IfW Kiel unterstellt beispielsweise China, dass es nur die Hälfte seiner bilateral gewährten Kredite veröffentlicht. Schätzungen zufolge ist China inzwischen der Gläubiger knapp eines Fünftels der privaten und öffentlichen Schulden in Subsahara-Afrika, in einzelnen Staaten auch von deutlich mehr. Dabei richtet China seine Kreditvergaben nicht an menschenrechtliche Kriterien oder an Strategien für Armutsminderung, gute Regierungsführung und nachhaltiger Entwicklung aus. Im Vordergrund steht politischer Einfluss, Rohstoffsicherung und Marktzugang. Die chinesischen Aktivitäten konzentrieren sich auf die Regierungen, egal auf welcher Basis diese stehen. Durch die Stundung von Schulden wird dieser Einfluss in Afrika noch erhöht, Zugeständnisse bei einem dringend notwendigen Schuldenerlass gewährt die Volksrepublik China nur zögerlich.

Die Schuldenstände sind in den letzten Jahren gefährlich gestiegen. Davor warnen inzwischen u. a. der Internationale Währungsfonds und die Weltbank (vgl. www.imf.org/en/News/Articles/2020/02/05/pr2033-imf-executive-board-discusses-

evolution-public-debt-vulnerabilities-lower-income-economies) sowie Nichtregierungsorganisationen (vgl. <https://erlassjahr.de/pressemitteilung/iwf-jahrestagung-umfassendes-verfahren-zur-bewaeltigung-von-schuldenkrisen-muss-alle-glaeubiger-einbeziehen-auch-china/>) und fordern die Internationale Gemeinschaft auf, sich dessen anzunehmen. Im Herbst 2019 warnte der IWF sogar vor einer „Schulden-Zeitbombe“ (vgl. www.dw.com/de/iwf-warnt-vor-schulden-zeitbombe/a-50859978). Dies wird durch die neuerliche faktische Zahlungsunfähigkeit Argentiniens (vgl. www.tageschau.de/ausland/argentinien-257.html) und des Libanons (vgl. www.zeit.de/wirtschaft/2020-03/libanon-schulden-wirtschaft-regierung-reformen) belegt. Ende 2019 waren so insgesamt 19 Staaten im Zahlungsausfall (vgl. *Schuldenreport 2020*). Einmalige multilaterale Entschuldungsverfahren wie die Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative und die Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI) haben zwar existierende Krisen in ihren Auswirkungen abgeschwächt. Sie haben indes nichts an den Ausgangsbedingungen geändert und damit nichts zur Bewältigung der unweigerlich folgenden nächsten Krisen beigetragen. Deren Wurzel liegt in der Verweigerung einer wirklichen Lösung der Schuldenproblematik.

Mit der weltweiten Corona-Pandemie und der damit verbunden sozialen, gesundheitlichen aber auch ökonomisch-finanziellen Herausforderungen ist die Situation nun besonders ernst. Es sind nicht nur einzelne Staaten oder in einer Region gelegene Staatengruppen, bspw. aufgrund einer lokal begrenzten Naturkatastrophe wie ein Hurrikan, betroffen, sondern global alle Staaten gleichzeitig – für viele Staaten ist es existenzbedrohend. Nicht nur, aber insbesondere in dieser Situation fehlt ein regelbasiertes, allgemein anerkanntes Verfahren zum Umgang mit Staatsschulden, die nicht länger bedient werden können. Mit der immer weiter zunehmenden Verschuldung vieler Staaten insbesondere auch gegenüber privaten Gläubigern werden Ad-hoc-Verhandlungslösungen keine nachhaltigen Verbesserungen erreichen. Im Februar 2020 bezeichnete der IWF in einer sehr realistischen Analyse die bisherigen Wege mit Überschuldung umzugehen als „langwierig, inkohärent und intransparent“ (IWF: *The Evolution of Public Debt Vulnerabilities In Lower Income Economies*).

Ohne einen völkerrechtlichen Rechtsrahmen, werden die verschuldeten Staaten, die durch Corona noch tiefer in die Krise getrieben werden, weitere verlorene Jahrzehnte durchmachen müssen. Die Erfahrungen der 1980er Jahre zeigen die Gefahren deutlich auf. Sie bestätigen auch, dass stabile ökonomische, soziale und ökologische Verhältnisse im Interesse der Internationalen Gemeinschaft liegen (vgl. www.wiwo.de/politik/konjunktur/schwellenlaender-es-droht-die-schlimmste-schuldenkrise-seit-fast-30-jahren/25846462.html). Stark gefallene Rohstoffpreise, Kapitalflucht, Rückverlagerung von Produktion in die Industrieländer, veränderte Lieferketten, Wegfall des Tourismus und der Handelskonflikt zwischen den USA und China werfen jedenfalls Schatten auf die wirtschaftlichen Entwicklungspotentiale im Globalen Süden. Zur Bewältigung von Überschuldungskrisen, benötigt die internationale Gemeinschaft einen rechtlichen Rahmen. Am Ende könnten alle Beteiligten durch eindeutige, schnelle und effiziente Lösungen profitieren und so intransparente Verfahren und verschleppte, zukünftige Schuldenkrisen vermeiden (vgl. Stiglitz/Guzman: *A Rule Of Law For Sovereign Debt*).

Die internationale Gemeinschaft kann es sich auch aus eigenem Interesse nicht länger leisten, die jetzige verschärfte Situation und die Grundlagen, die schon weit vor der Pandemie gelegt wurden, zu ignorieren. Es kann heute auch nicht mehr darum gehen, Zeit zu gewinnen. Die Situation könnte bezüglich der Stabilität vieler Länder gefährlich werden. Es gilt aber uneingeschränkt, dass eine Verzögerung der Lösung mit dem Zeitverlauf überproportional teurer und schwieriger wird. Dies ist auch ein Hauptgrund, warum sich die Vollversammlung der Vereinten Nationen für die Etablierung eines Staateninsolvenzverfahrens einsetzt und dabei vom IWF, von der UNCTAD und von großen zivilgesellschaftlichen Organisationen unterstützt wird

- II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,
1. sich umgehend für eine tragfähige Anschlusslösung unter Einbeziehung sämtlicher Gläubiger zum jetzigen Moratorium einzusetzen, beispielsweise in Form von Schuldenerlassen oder der Umwandlung von Schulden;
 2. sich umgehend, nachhaltig und konstruktiv-kritisch für die Etablierung eines Staateninsolvenzverfahrens in allen dafür geeigneten multilateralen Gremien (EU, VN, G7, G20, Pariser Club) einzusetzen;
 3. im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2020 alle Mitgliedstaaten der EU für die Schaffung eines solchen Mechanismus zu gewinnen und auch mit befreundeten europäischen Staaten, wie Großbritannien, Norwegen und der Schweiz, den Schulterschluss zu suchen;
 4. sich mit gleichgesinnten Staaten, darunter möglichst Gläubiger und Schuldner, zu einer „Koalition der Willigen“ zusammenzufinden, um Vorschläge für ein solches Verfahren auszuarbeiten und dabei auch die vorliegenden Anstöße von UNCTAD und IWF sowie die Resolution der Vollversammlung der Vereinten Nationen zu berücksichtigen. Staatenbünde mit gemeinsamer Währung wie die Eurozone können dabei aufgrund der spezifischen Problematik in Währungsunionen eigene Regelungen und Verfahren vereinbaren. So sollte in der Eurozone der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) im Zentrum eines geeigneten eigenen Verfahrens zur Beteiligung privater Gläubiger im Falle staatlicher Insolvenz stehen;
 5. sich dabei für ein unabhängiges und transparentes Staateninsolvenzverfahren einzusetzen, das folgende vier Kernelemente enthält:
 - a) Einschluss aller finanziellen und materiellen Forderungen an einen souveränen Schuldner unter Vermeidung eines „preferred creditor status“. Auch wenn dies nicht automatisch eine prinzipielle Gleichbehandlung aller Gläubiger bedeuten muss, ist dies notwendig, um eine breite Akzeptanz einer umfassenden Regelung unter allen Gläubigern sicherzustellen;
 - b) Entscheidungsfindung durch eine unabhängige, qualifizierte und international anerkannte Instanz auf UN-Ebene, die weder von den Gläubigern noch vom Schuldner kontrolliert oder beeinflusst wird;
 - c) diese Instanz muss die Schuldentragfähigkeit eines betroffenen Landes ermitteln, unter Einhaltung der unveräußerlichen Menschenrechte, unter Berücksichtigung der sozialen, ökonomischen sowie der ökologischen Entwicklungsfähigkeit des Landes;
 - d) Bewahrung eines menschenwürdigen Existenzminimums der Bevölkerung eines Schuldnerstaates als Teil der Staatenpflichten zur Umsetzung des UN-Sozialpaktes und des UN-Zivilpaktes;
 6. sich im Rahmen der Debatten um die Zukunft der Entwicklungsfinanzierung (Financing for Development) mit einem eigenen Schwerpunkt „Schaffung eines Staateninsolvenzverfahrens“ einzubringen.

Berlin, den 30 Juni 2020

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion