

Die Finanzmärkte reformieren!

Für ein internationales Insolvenzverfahren

Philipp Hersel, BLUE 21, Januar 2000

Spätestens seit der Finanzkrise in Südostasien 1997/1998 ist das Bewußtsein um die Gefahren hemmungslos liberalisierter Finanzmärkte auch einer breiten Öffentlichkeit zunehmend bewußt geworden. Die mächtigsten Regierungen, Zentralbanken und die privaten Finanzinstitute (Geschäftsbanken, Investmentfonds, Börsen) haben ebenfalls verunsichert auf die Asienkrise reagiert, aber spätestens seit dem vordergründig schnellen Erholungsprozeß in den Krisenländern im letzten Jahr fallen deren Reformvorschläge sehr bescheiden, wenn nicht gar kosmetisch aus.

Soziale Bewegungen und Nichtregierungsorganisationen (NGOs) haben daher ihre Bemühungen um eine grundlegende Reform der Finanzmärkte verstärkt und sich zu Fragen der komplizierten Materie zunehmend detailliert geäußert. Neben der Forderung nach einer Besteuerung von Devisentransaktionen ("Tobin-Steuer"), wie sie z.B. die aus Frankreich stammende ATTAC-Bewegung fordert, und der Wiedereinführung von Kapitalverkehrskontrollen gehört auch die Idee eines Internationalen Insolvenzrechts zum Forderungskatalog einiger NGOs. So setzt sich die Kampagne Erlaßjahr 2000 neben einer weitreichenden Streichung der Schulden der Dritten Welt auch für die Einführung eines solchen Internationalen Insolvenzrechts zur Neuregelung des internationalen Verhältnisses zwischen Schuldner und Gläubigern ein.

Jede Ökonomie (nicht nur die kapitalistische) braucht kreditfinanzierte Investitionen, um Arbeitsplätze und wirtschaftliche Entwicklung zu ermöglichen, und diese lassen sich ohne Kredit nur zu einem Bruchteil realisieren. Gleichzeitig konstituieren Schulden ein Verhältnis, in dem der Gläubiger die zweifellos mächtigere Position hat als der Schuldner. Die extreme Form dieses Machtungleichgewichts ist die Schuldklaverei, wenn der zahlungsunfähige Schuldner zum Eigentum des Gläubigers wird, bis er oder seine Familie die Schulden begleicht.

Um dieser zutiefst ungerechten Form der Schuldklaverei beizukommen, haben entwickelte Volkswirtschaften Insolvenzverfahren entwickelt, um einen Mindestschutz für verschuldete Unternehmen und Einzelpersonen zu gewähren. Ein verschuldeter Verbraucher braucht seine Schulden nur bis zu dem Grade zu bedienen, wie sie nicht auf Kosten seiner Grundbedürfnisse wie Ernährung, Unterkunft und eines Mindestlebensstandards gehen. Im Fall eines Unternehmensbankrotts wird zwar das Unternehmen komplett an die Gläubiger verteilt, der Unternehmer selbst aber wird dafür nicht in den Schuldturm gesperrt. Nationale Insolvenzverfahren sorgen somit für eine zumindest minimale Verteilung der Kosten einer Schuldenkrise zwischen Schuldner und Gläubiger.

In den USA gibt es ein ähnliches Insolvenzrecht auch für öffentliche ("souveräne") Schuldner. Kapitel 9 der US-amerikanischen Insolvenzordnung regelt, daß Gemeinden, Bezirke oder öffentliche Versorgungsunternehmen wie z.B. Krankenhäuser einen Antrag auf Einleitung eines Insolvenzverfahrens stellen können, wenn sie ihre Schulden nicht mehr zahlen können. Die genannten Körperschaften sind dabei explizit nicht verpflichtet, die von ihnen zu erbringenden öffentlichen Dienstleistungen wie Bildung, Gesundheitsversorgung, Sozialhilfe etc. zur Bedienung der Schulden einzustellen. Der Supreme Court der USA hat die Auffassung zurückgewiesen, daß z.B. ein Bezirk eine unbegrenzte Besteuerungsfähigkeit habe, nur um seine Schulden zu bezahlen. Steuererhöhungen, die den Lebensstandard der Einwohner unter einen Mindeststandard senken würden, sind demnach eindeutig gesetzwidrig.

Schon seit den 1980er Jahren gab es mehrere Anläufe, ein dem Kapitel 9 ähnliches Konzept auf die internationale Ebene zu übertragen, und ein Internationales Insolvenzverfahren für überschuldete Staaten einzuführen. Ein solches Verfahren würde als Verhandlungsrahmen für Schuldner und Gläubiger dienen, um eine flexible, aber zugleich transparente und systematische Lösung von Schuldenkrisen zu finden. Wie im US-Modell müßte auch ein Internationales Insolvenzverfahren

dafür sorgen, daß die Grundbedürfnisse der Bevölkerung in den Schuldnerländern wie Ernährungssicherheit und der Zugang zu Bildung und Gesundheitsversorgung nicht der Bedienung der Auslandsschulden unterworfen werden.

Zugleich würde ein solches Verfahren die Gläubiger bei der Politik ihrer Kreditvergabe stärker in die Pflicht nehmen, denn neue Kredite würden dann auf der Basis gemeinsamer Verantwortlichkeit für die zukünftigen Risiken einer Zahlungsunfähigkeit abgeschlossen. Man könnte internationale Institutionen wie den Internationalen Währungsfond oder die Weltbank im Falle der Zahlungsunfähigkeit für ihre verfehlten Projekte ebenso zur Kasse bitten, wie für ihre oftmals fatalen wirtschaftspolitischen Empfehlungen, da sie erhebliche Mitverantwortung für die heutige Krise tragen.

Gleichzeitig bietet ein Internationales Insolvenzverfahren die Gelegenheit, die privaten ausländischen Gläubiger an den Kosten einer Schulden- und Finanzkrise zu beteiligen ("bailing in"), weil sie für ihre verantwortungslose Kreditvergabe an korrupte Regierungen und unrentable Unternehmen gerade stehen müßten. Die Idee eines Internationalen Insolvenzrechts verbindet auf diese Weise die nach wie vor ungelöste Schuldenkrise der 1980er Jahre mit den Erfahrungen der jüngsten Finanzkrisen. Es bleibt zu hoffen, daß sich NGOs und soziale Bewegungen mit diesem und anderen Vorschlägen für eine grundlegende Reform der internationalen Finanzmärkte durchsetzen werden.