

Volkswirtschaftliche Schriften

Heft 530

Die Diskussion um ein Insolvenzrecht für Staaten

**Bewertungen eines Lösungsvorschlages zur Überwindung
der Internationalen Schuldenkrise**

Herausgegeben von

**Martin Dabrowski, Andreas Fisch, Karl Gabriel
und Christoph Lienkamp**



Duncker & Humblot · Berlin

M. DABROWSKI / A. FISCH / K. GABRIEL
und CH. LIENKAMP (Hrsg.)

Die Diskussion um ein Insolvenzrecht für Staaten

Volkswirtschaftliche Schriften

Begründet von Prof. Dr. Dr. h. c. J. Broermann †

Heft 530

Anschriften der Herausgeber:

Dr. Martin Dabrowski
Akademie Franz Hitze Haus
Kardinal-von-Galen-Ring 50
D-48149 Münster

Dipl.-Theol. Andreas Fisch
LS für Christliche Gesellschaftslehre
Universitätsstraße 150, GA 7/133
D-44780 Bochum

Prof. DDr. Karl Gabriel
Dr. Christoph Lienkamp
Institut für Christliche Sozialwissenschaften
Universität Münster
Hüfferstr. 27
D-48149 Münster

Die Diskussion um ein Insolvenzrecht für Staaten

Bewertungen eines Lösungsvorschlages zur Überwindung
der Internationalen Schuldenkrise

Herausgegeben von

Martin Dabrowski, Andreas Fisch, Karl Gabriel
und Christoph Lienkamp



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Die Tagung wurde in Kooperation zwischen der katholisch-sozialen Akademie FRANZ HITZE HAUS und dem Institut für Christliche Sozialwissenschaften der Universität Münster durchgeführt und von der Volkswagen-Stiftung finanziell gefördert.

Der vorliegende Tagungsband entstand im Rahmen des von der Volkswagen-Stiftung geförderten Forschungsprojekts „Wirtschaftsethische Beurteilung aktueller Lösungsstrategien zur Überwindung der Internationalen Schuldenkrise“.

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2003 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0505-9372

ISBN 3-428-10608-3

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 

Vorwort

In Abständen von wenigen Jahren hat sich in den letzten beiden Jahrzehnten die Internationale Schuldenkrise immer wieder zugespitzt und ist auf die Agenda von Politik und Weltöffentlichkeit gesetzt worden. Materielle Not und Ohnmachtsgefühle der Bevölkerung machen sich in Massenprotesten Luft und sorgen für politische Instabilität. Ein hektisches und wenig transparentes Krisenmanagement versucht immer wieder das Schlimmste zu verhindern. Der Kreislauf von Überschuldung, Entschuldung und Neuverschuldung wird nicht durchbrochen. Insofern hat sich offenbar in den letzten Jahren nichts geändert. Und doch: Das Wort „Nichts ist mehr so wie früher“ scheint sich auch auf das Feld der Internationalen Schuldenkrise auszuwirken. In den Stellungnahmen von *erlassjahr.de*, dem Nachfolgebündnis der „Erlaßjahr 2000“-Kampagne, Ende November 2001 ist noch zu spüren, welche Überraschung der Politikwechsel in Sachen „Insolvenzrecht für Staaten“ bis hin zum IWF auch unter den Kampagnenvertretern ausgelöst hat. Anfang der 90er-Jahre von dem österreichischen Wirtschaftswissenschaftler Kunibert Raffer in das Repertoire an Lösungsvorschlägen eingebracht, existieren heute eigene Vorschläge von Anne Krueger, der Vize-Präsidentin des Internationalen Währungsfonds. Bereits zwei Studien zur Thematik „Insolvenz von Staaten“ wurden im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit erstellt, letztere im Februar 2002 präsentiert. Die unterschiedlichen Vorschläge führen derzeit zu einer intensiven Auseinandersetzung um die Begründung und mögliche Gestaltung der Institution eines Insolvenzrechts für Staaten.

Vier Ausgangsfragen stellen sich dabei:

Wie lässt sich allgemein Entschuldung und im Speziellen ein Insolvenzrecht für Staaten philosophisch begründen?

Auf nationaler Ebene sprechen sowohl ethische als auch ökonomische Gründe für ein Insolvenzrecht. Welche Hindernisse stehen der Schaffung einer solchen Institution auf internationaler Ebene entgegen und lassen sich diese Probleme gegebenenfalls beseitigen?

Welche völkerrechtlichen Probleme ergeben sich bei der Einführung eines Insolvenzrechts für Staaten?

Welche veränderten Anreizwirkungen ergeben sich durch die Schaffung eines Insolvenzrechts für Staaten aus Sicht potenzieller Kreditgeber und Kreditnehmer für die Zukunft?

Der Band weist drei Schwerpunkte auf:

In einem ersten Schwerpunkt geht es darum, die Argumentationen philosophischer Ethiken auf den Prüfstand zu stellen, bei dem sie ihre Brauchbarkeit für die Fragestellung zu beweisen versuchen. Die Forderung nach einem Insolvenzrecht für Staaten, das ein gerechtes und transparentes Verfahren zur Lösung der Internationalen Schuldenkrise etablieren soll, koinzidiert nicht nur mit den theoretischen Überlegungen und politischen Auseinandersetzungen zu einer Erneuerung der internationalen Finanzarchitektur. Sie hat auch die Gerechtigkeitstheoretischen Defizite der gegenwärtigen Globalisierungs- und Modernisierungstheorien offenbar werden lassen. Um die Verwirklichung eines Insolvenzrechtes für Staaten theoretisch zu begleiten, das heißt diese zukünftige Möglichkeit der politischen und rechtlichen Institutionalisierung von Gerechtigkeit nicht zu gefährden, müssen die herkömmlichen Konzeptionen, die in der Regel noch von einer „Container-Vorstellung“ (W. Hirsch) einzelstaatlicher Gesellschaften ausgehen und Gerechtigkeit immer noch als eine Forderung begreifen, die primär auf nationaler Ebene zu realisieren sei, weiterentwickelt werden. Dabei müssen und können vertragstheoretische, diskursethische, kosmopolitische, menschenrechtliche sowie hermeneutisch-kontextualistische bzw. kommunitaristische Theorien zusammenwirken. So werden z. B. vertragstheoretische Ansätze verstärkt dazu angehalten, ihre grundlegenden Annahmen, die sich auf nationale Gesellschaften beziehen, im Sinne eines „Law of the Peoples“ (J. Rawls) zu explizieren bzw. zu revidieren. Oder die in die Kritik geratenen prozeduralistischen Ansätze werden ergänzt durch Reflexionen zur Bedeutung substanzieller Vorstellungen Guten Lebens für die Bereitschaft zur Solidarität und für lebensweltlich verankerte Gerechtigkeitsinstitutionen.

Der zweite Schwerpunkt liegt in den hermeneutischen Selbstvergewisserungen von religiösen Traditionen – in diesem Fall vor allem der biblischen Traditionen und ihrer jüdischen und christlichen Interpretationsgeschichte –, denen für die Motivation zur Solidarität häufig eine entscheidende Bedeutung zukommt (vgl. die Namensgebung der „Erlassjahr 2000“-Kampagne). Es lassen sich nicht nur aufschlussreiche Parallelen zur moralphilosophischen Diskussion über die ethische Relevanz von Gemeinschaften im Umfeld des so genannten Kommunitarismus entdecken, sondern es können und müssen diese Traditionen auch auf ihre universalisierbaren Momente hin befragt werden. Dabei darf die kategoriale Differenz zwischen der Antike und Moderne zwar nicht ausgeblendet werden, eine Aufarbeitung dieser Texte kann aber mittelbar durchaus zu fundierenden ethisch-politischen, rechtlichen oder ökonomischen Einsichten führen. Zur christlichen Interpretationsgeschichte gehören denn auch sozialetische Positionen, die die Möglichkeiten einer Argumentation ausgehend von einem Recht auf Entwicklung und weiterer menschenrechtlicher Implikationen erörtern.

Vom Begründungsdiskurs bewegt sich die Diskussion mit dem dritten Schwerpunkt auf den Anwendungsdiskurs zu: die Frage einer völkerrechtlichen Institutionalisierbarkeit des Insolvenzrechts für Staaten und seine moralökonomische Bewertung stehen hier im Mittelpunkt. Finden sich in den gegenwärtigen Umbrüchen, die zurzeit rapide auch völkerrechtliche Vorstellungen zumindest in der Praxis überholen, Anknüpfungspunkte, die sich auch bei gründlicher theoretischer Durchleuchtung als tragfähige Begründung für Entschuldungsmaßnahmen verstehen lassen? Lassen sich rechtliche Plausibilitäten auf nationaler Ebene in modifizierter Form in der zwischenstaatlichen Ebene implementieren? Hierzu gehört eine Sondierung der möglichen völkerrechtlichen Begründungswege. Ökonomisch ist die sachliche Anfrage zu prüfen, welche positiven und negativen Anreizwirkungen eine Institution, die Entschuldungen nach einer festgelegten Verfahrensweise regelt, entwickeln würde. Dabei ist in der Diskussion umstritten, ob ein Insolvenzrecht für Staaten eher negative Anreize zur unverantwortlichen Schuldenerhöhung oder – ganz im Gegenteil! – Anreize zur verantwortlicheren Kreditvergabe setzt. Eine Klärung dieser Fragen ist ethisch unumgänglich, um das „gut Gemeinte“ nicht tatsächlich als das Gegenteil des Guten auszuweisen.

Mit der Publikation werden im Besonderen zwei Anliegen verfolgt:

Zum einen, einen Beitrag zu einem fruchtbaren interdisziplinären Gespräch zu leisten, und dieses kann sich nur an der Bearbeitung von konkreten Problemstellungen bewähren. Zum anderen im Sinne der Verantwortung der Wissenschaft für drängende gesellschaftliche Probleme: dazu beizutragen, dass das für große Teile der Weltbevölkerung existenzielle Problem der Überschuldung seiner Lösung bzw. Überwindung einen Schritt näher kommt.

Der vorliegende Band dokumentiert die überarbeiteten Beiträge eines interdisziplinären Fachkongresses, der unter dem Arbeitstitel „Die Diskussion um ein Insolvenzrecht für Staaten“ im Januar 2002 in der katholisch-sozialen Akademie Franz Hitze Haus in Münster stattfand. Die Tagung geht auf eine Kooperation zwischen der Akademie und dem von der Volkswagen-Stiftung geförderten Forschungsprojekt „Wirtschaftsethische Beurteilung aktueller Lösungsstrategien zur Überwindung der Internationalen Schuldenkrise“ des Instituts für Christliche Sozialwissenschaften der Universität Münster zurück.

Die Referatsstruktur der Tagung und somit auch dieser Publikation sieht einen ausführlicheren Beitrag eines Hauptreferenten vor, auf den sich jeweils zwei Korreferenten bzw. -referentinnen beziehen.

Der Beitrag des Philosophen Wilfried Hinsch konzentriert sich nach einer Exposition der Entstehung der Schuldenkrise auf die Rolle der politischen Philosophie und der philosophischen Ethik zur Lösung der Schuldenkrise. Nachdem er die Entschuldung der Länder der Dritten Welt als notwendige –

allerdings nicht hinreichende – Bedingung zur Armutsbekämpfung erläutert hat, bemüht sich Hinsch um die Klärung der moralphilosophischen Frage, welcher Art die moralischen Ansprüche der Armen sind. Dabei kommen für ihn weder die Ansprüche der kommutativen bzw. korrektiven noch solche der distributiven Gerechtigkeit in Betracht, da zur Anwendung der damit verbundenen Regeln und Grundsätze bestimmte Voraussetzungen, wie die Existenz sozialer Kooperationszusammenhänge oder das Weiterbestehen *kolonialer* Ausbeutung (bzw. die Klarheit über die zu erbringende Entschädigungsleistung angesichts des vergangenen Unrechts [Retribution]) nicht gegeben sind. Hinsch argumentiert deshalb für die Geltung bedarfsbezogener moralischer Ansprüche, die die Unterstützung von Personen, die sich in einer öffentlich anzuerkennenden Notlage befinden und sich aus eigener Kraft nicht mit den lebensnotwendigen Gütern versorgen können, im Sinne natürlicher Pflichten beinhaltet (Schwellenkriterium); dieses Kriterium gilt auch dann, wenn Armut und Verschuldung durch die betroffenen Länder mitverursacht worden wären. – Wer angesichts des kollektiven Handlungsproblems *die Akteure der Gerechtigkeit* sind, kann nicht in einer ethischen Diskussion über bedarfsbezogene moralische Ansprüche, sondern nur in einem regulierten System sozialer Kooperation ermittelt werden. Nicht zu beurteilen sei moralphilosophisch, ob die daraus sich ergebende natürliche Pflicht zur Unterstützung einen tatsächlichen Beitrag zur weltweiten Erfüllung bedarfsbezogener Ansprüche leistet. Zu den Mitteln der Unterstützung oder Hilfeleistung zählt er die Entschuldung von Entwicklungsländern oder ein Insolvenzrecht für Staaten.

Kritisch zu dieser Bescheidenheit der praktischen Philosophie äußert sich der Sozialethiker Gerhard Kruij, wobei er zum einen den von Hinsch vorausgesetzten *common sense* bei der moralischen Beurteilung der Armutssituation und der Notwendigkeit ihrer Bekämpfung, zum anderen die Einschränkung moralischer Ansprüche der Armen auf bedarfsbezogene moralische Ansprüche in Frage stellt. Eine solche Zurückhaltung der Moralphilosophie angesichts der Anwendungsdiskurse erscheint Kruij nicht sinnvoll, auch weil Hinschs Beitrag selbst eine Reihe von Argumenten dafür liefere, dass ein Insolvenzrecht für Staaten das bessere, langfristig effektivere und gerechtere Verfahren darstelle. Obwohl die Bedarfsgerechtigkeit zur Begründung der moralischen Pflichten gegenüber den Armen der Dritten Welt zwar politisch-strategisch einen Vorteil darstellt, ist für Kruij im Unterschied zu Hinsch der Rückgriff auf die distributive Gerechtigkeit notwendig, weil es zum einen die sozialen Kooperationszusammenhänge, die eine Basis für die Begründung von Forderungen distributiver Gerechtigkeit bilden könnten, zwischen der so genannten Ersten und Dritten Welt gegeben hat und gibt, und weil zum anderen bestehende Ungleichheiten nicht einfach an nachfolgende Generationen weiter gegeben werden dürfen und somit ein gewisses Maß an Redistribution zur Herstellung von Chancengleichheit erforderlich ist.

Die Philosophin Angela Kallhoff geht mit ihrer Kritik an Hinschs Unterscheidung von Moral und Gerechtigkeit und der daraus resultierenden lediglich ethischen und nicht gerechtigkeitstheoretischen Behandlung des Armut- bzw. Verschuldungsproblems noch einen Schritt weiter. Sie schließt ihre Argumentation an einen u. a. in Amartya Sens politischer Philosophie ausgearbeiteten freiheitsfunktionalen Begründungsansatz an. Hier bedeutet Freiheit, ein gutes Leben verwirklichen zu können. Die Bedingungen dafür zu schaffen, ist eine Frage der Gerechtigkeit. In Martha Nussbaums Fähigkeitenansatz sieht sie die Möglichkeit, dieses Problem auch im Hinblick auf die Frage, was politische Institutionen dazu beitragen können, zu lösen. Daraus ergibt sich die Forderung nach Umverteilungen und die Notwendigkeit, bei der Entwicklung von Basisfähigkeiten mitzuarbeiten.

Der Sozialethiker Thomas Hoppe sieht in seinem Beitrag einen Konsens in der Feststellung, dass durch die Schuldenkrisen Entwicklung verhindert wird. Dagegen eröffnet sich das eigentliche Diskussionsfeld –nach Hoppe– dort, wo zwischen unterschiedlichen konkreten Umsetzungsmaßnahmen zu entscheiden ist, deren Auswirkungen auf die Lage einzelner Menschenrechte umstritten sind. Die an dieser Stelle notwendige Vermittlung durch ökonomische Rationalität bedarf einer Ergänzung durch ein Bündel von Prüfkriterien, die die sozialen Konsequenzen ihrer Implementierung berücksichtigen. Diese Interessen einzubringen fällt in den Gestaltungsraum der Politik, die der Sicherstellung eines hinreichenden Maßes an Verteilungs- und Chancengerechtigkeit und anderer globaler öffentlicher Güter verpflichtet ist. Der Kritik an Entschuldungskampagnen, dass durch Entschuldung zwar Spielräume für Investitionen eröffnet, aber ihre entwicklungs- oder armenorientierte Nutzung nicht gewährleistet ist, entgegnet er mit der Legitimität von Konditionen für Entschuldungsmechanismen, für deren Durchführung und Grenzen Hoppe eigene Kriterien entwickelt.

Der Rechtswissenschaftler Andreas Auprich sieht in dem Rekurs auf ein Recht auf Entwicklung angesichts der Heterogenität, der Durchsetzbarkeit, der Probleme der Bestimmung der Verpflichteten etc. keine Möglichkeit, es als rechtlich verbindlichen Ordnungsrahmen vorzugeben. Stattdessen könnte es als moralisch-ethische Konsensbasis mit programmatischer Wirkung herangezogen werden. Insofern bietet das Recht auf Entwicklung einen Begründungsrahmen für ein Insolvenzrecht für Staaten, insofern es einen beträchtlichen Beitrag zur Schaffung menschenrechtsadäquater Rahmenbedingungen leistet.

Der Philosoph und Theologe Norbert Brieskorn nimmt sich in seinem Beitrag vor, bei den Menschenrechten als Teil der Rechtsordnung noch einmal gründlicher anzusetzen. Funktion des Rechts sei es, Stabilität und Berechenbarkeit in Beziehungen zu etablieren, ihre Legitimität erhalten sie durch die Konsense derer, die sie tragen. Ein Vertrag als Zuordnung von Freiheitsräumen dürfe weder des Gläubigers noch des Schuldners Leben aufs Spiel setzen („E-

xistenzminimum“). Grundfigur des Vertrages ist daher die Dreierfigur, die eine übergeordnete Instanz miteinbezieht, die als eine Schiedsstelle fungiert.

Im theologisch-ethischen Teil des vorliegenden Bandes geht es vor allem um die Frage, welchen Beitrag das biblische Ethos zum Entschuldungsproblem zu leisten vermag. Dabei vertritt der Alttestamentler Eckart Otto die Auffassung, dass, obwohl Entschuldung in der Antike nicht als zwischenstaatliches, sondern nur als innerstaatliches Problem thematisiert worden war, die historische Aufarbeitung der biblischen Schuldenerlassbestimmungen sinnvoll ist. Denn die ethisch-politische *Intention* sei durchaus vergleichbar: das Zerbrechen der Völkergemeinschaft an ihren sozialen Differenzen zu verhindern. Neben dem innerstaatlichen Recht, das als Modell für das Völkerrecht dienen kann, setzte das Alte Testament in Dtn 15 ein ethisches Programm, das appellativ neben dem Vertragsrecht stehe. Dieses ethische Programm ist geleitet von der *Maxime*, dass die nötigen Ressourcen für die Erwirtschaftung des Lebensunterhalts nicht entzogen werden dürfen. Obwohl lediglich programmatisch geblieben, inspirierte diese ethische Differenz von Gerechtigkeit und Recht die moderne Rechtsentwicklung bis heute. Der Theologie weist Otto dabei die Rolle der Hüterin eines auf soziale Kohäsion zielenden Gerechtigkeitsbegriffs zu.

Auch der Alttestamentler Rainer Kessler betont die Differenz zwischen der modernen ausdifferenzierten Gesellschaft und der vormodernen Welt, der das biblische Ethos entstammt. Aber er sieht diese Differenz vor allem als Chance, aufgrund der Fremdheit der biblischen Texte und ihrer anderen Perspektive in der Verschuldungsfrage einen differenten Blick auf die gegenwärtigen Verhältnisse zu gewinnen. Diese bestehe zunächst einmal darin, die Erinnerung wach zu halten, dass Verschuldungsverhältnisse eine Geschichte haben. Dazu gehöre es auch, die Rechtmäßigkeit von Verträgen zu prüfen. Für die gegenwärtige Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung gilt, dass das biblische Ethos nicht nur eine Binnenmoral, sondern durchaus einen wichtigen Beitrag zum allgemeinen moralischen Diskurs zu leisten vermag.

Demgegenüber vertritt der Neutestamentler Georg Scheuermann die Auffassung, dass der biblische Beitrag vorrangig *ad intra*, zur Motivation des christlichen Engagements sowie als Legitimation im innerkirchlichen und innertheologischen Diskurs diene. Obwohl die einschlägigen alttestamentlichen Texte im Neuen Testament nicht aufgegriffen werden, beinhaltet die primär theologisch-spirituelle Redeweise der Evangelien vom Schuldenerlass auch sozioökonomische Konsequenzen, so besonders in dem programmatischen Text der Antrittsrede Jesu (Lukas 4,16–30). Allerdings sieht Scheuermann in den neutestamentlichen Texten weniger eine Anweisung für das Handeln von staatlichen Institutionen als eine Wirkkraft für die urchristlichen Gemeinden und die Kirche heute, die von Menschen geschaffenen Ausgrenzungen zu überwinden und für gerechte Strukturen auch im ökonomischen Bereich einzutreten.

Der Philosoph Thomas Kesselring stellt sich in einem ersten Schritt die Frage, ob Bezüge zwischen der Kommunitarismus-Debatte und der Entschuldungsthematik herstellbar sind. Kommunitaristische Autoren lenken den Blick – so Kesselring – auf die anthropologisch notwendige Einbindung der Menschen in die Sozialzusammenhänge einer Gesellschaft, deren rascher Wandel für den internationalen Austausch und Wettbewerb von erheblicher Bedeutung sind. Gesellschaften sind aus kommunitaristischer Perspektive – darauf verweist Kesselring als zweiten Punkt – immer auch Solidargemeinschaften, die sich um ein gemeinsames Projekt und eine gemeinsame Geschichte integrieren. Für Kesselring stehen die heutigen Kommunitaristen drittens in der langen Tradition derer, die dem „wohlverstandenen Eigeninteresse“ nicht zutrauen, die für das gedeihliche Zusammenleben notwendigen Motive für die Befolgung rechtlicher und moralischer Normen hervorzubringen. Ein funktionierendes Gruppenethos setzt viertens überschaubare Gruppengrenzen voraus, was auch räumlich-geographische Abstufungen der Solidarverpflichtungen impliziert. Auf derselben Linie liegend sieht Kesselring fünftens die kommunitaristische Position Walzers, der von einem Widerspruch zwischen einer dichten, handlungswirksamen Moral und einer grenzüberschreitenden universalistischen ethischen Semantik ausgehe. Habe schon Rawls Schwierigkeiten – so betont Kesselring sechstens – dem Differenzprinzip international Bedeutung zuzuschreiben, so gelte für die Kommunitarier erst recht eine Skepsis gegenüber Forderungen einer internationalen Umverteilung. Für eine gehaltvolle Argumentation zu Gunsten eines Insolvenzrechts für Staaten – so lässt sich resümieren – sieht Kesselring in der kommunitaristischen Position nur wenige Anhaltspunkte.

Der Tendenz nach bestätigt das Korreferat von dem Politikwissenschaftler Elmar Altvater die skeptische Einschätzung Kesselrings hinsichtlich der Relevanz kommunitaristischer Argumentationen für Fragen eines rechtlich geregelten Entschuldungsregimes für Staaten. Erst schrittweise habe die moderne politische und ökonomische Theorie begreifen gelernt, dass Vergesellschaftung nicht durch Formen kommunitärer Sozialintegration, sondern durch die systemintegrative Kraft von Markt und Geld hergestellt werde. Diese integrative Funktion von Markt und Geld stehe – so die Argumentation von Altvater – bei sich zu Insolvenzkrisen steigenden Finanzkrisen auf dem Spiel. In den Forderungen nach einem Insolvenzrecht für Staaten sieht Altvater den Versuch, unter den veränderten Bedingungen der 90er-Jahre auf der Gläubigerseite die große Zahl der diversifizierten Gläubiger an den Kosten für die Stabilisierung des internationalen Finanzsystems zu beteiligen.

Peter Rottländer, Grundsatzreferent bei Misereor, entwickelt in seinem Korreferat gewissermaßen eine Gegenposition zu Kesselring wie zu Altvater. Im Anschluss an Michael Walzer trägt er drei Argumente für die mögliche Relevanz einer kommunitaristischen Perspektive in Sachen Insolvenzrecht für Staa-

ten vor: Erstens lasse sich die internationale Finanzwelt als eine spezifische Sphäre sozialer Interaktion rekonstruieren, in der sich inzwischen möglicherweise eigene Vorstellungen von Gerechtigkeit entwickelt hätten, die es im Sinne einer „immanenten Kritik“ erlaubten, motivierende ethische Argumentationen zu Gunsten eines Insolvenzrechts für Staaten zu gewinnen. Zum Zweiten könne man mit Walzer damit rechnen, dass die staatsbürgerliche und möglicherweise auch die religiöse Zugehörigkeit der Akteure des Finanzsystems zu ethischen Konflikten mit deren finanzökonomischer Identität führe, was Chancen für finanzökonomisch unkonventionelle Argumentationsmuster und Motivstränge eröffne. Zum Dritten gelte es, den Versuch zu machen, ob nicht in einem „re-iterativen“ Verfahren, in dem die Gesprächspartner ihre eigenen ethischen Intuitionen im Lichte der Argumente konkurrierender Anderer neu zu begreifen lernen, ein Konsens in Fragen des Insolvenzrechts für Staaten zu gewinnen sei.

Der Wirtschaftswissenschaftler Detlef Aufderheide favorisiert in seinem Beitrag eine „große Lösung“ der Schuldenkrise durch die grundlegende Veränderung der Anreizstrukturen statt durch Reparaturen innerhalb der geltenden Rahmenbedingungen. Im Beitrag wird gezeigt, dass die Kreditvergabe an Entwicklungsländer unter den gegenwärtigen Bedingungen die Eigenschaften eines Kollektivgutes aufweist. Dadurch werden die beteiligten Akteure veranlasst, Kosten auf Dritte zu überwälzen, die sie eigentlich selbst zu tragen hätten. Ohne Einführung einer Insolvenzordnung für Staaten, so die These von Aufderheide, steht die nächste Schuldenkrise bereits vor der Tür, während eine solche Ordnung dazu beitragen kann, die Kollektivguteigenschaften der Kreditvergabe erheblich zu mindern und die Situation der betroffenen Länder nachhaltig zu verbessern.

Der Wirtschaftswissenschaftler Rolf Eschenburg betont in seinem Beitrag die ökonomischen Vorteile einer Insolvenzordnung, die die gegenseitigen Verhaltenserwartungen stabilisiert, Transaktionskosten und Reibungsverluste vermindert und dadurch die Transaktionsvolumina auf den Kreditmärkten tendenziell erhöht.

Der Politikwissenschaftler Philipp Hersel hebt in seinem Beitrag hervor, dass die Einführung eines Insolvenzrechts für Staaten nur dann aus der Sicht der Bevölkerung der Schuldnerländer wünschenswert ist, wenn durch dieses Recht den Menschen gleichzeitig ihr Existenzminimum garantiert wird. Grundsätzlich sieht Hersel die Möglichkeit, durch eine Veränderung der Anreizstrukturen zu einer Lösung zu kommen, die sowohl von Schuldner- wie auch von Gläubigerseite akzeptiert wird, als gering an.

Der Jurist Christoph Paulus kommt in seinem Beitrag zu dem Schluss, dass ein staatliches Schuldenregulierungsverfahren in Anlehnung an das existierende privatrechtliche Insolvenzrecht durchaus realisierbar erscheine. Aus Gründen

der Rechtsstaatlichkeit müsse eine neutrale Instanz (und nicht wie bisher die Gläubigerseite) das Schuldenregulierungsverfahren leiten. Sehr wichtig ist nach Meinung von Paulus die Entscheidung darüber, welches Ziel das Schuldenregulierungsverfahren verfolgt: die Befriedigung der Gläubiger, die Verbesserung der wirtschaftlichen Lage des Schuldnerlandes oder die Verbesserung der Lebensbedingungen der dortigen Bevölkerung. Dabei besteht für Paulus das Ziel des Verfahrens darin, dem Land aus der Schuldenfalle heraus in die Rolle eines aktiven Wirtschaftspartners zu verhelfen und dabei dem Land auch in der Entschuldungsphase das Existenzminimum zu garantieren.

Der Wirtschaftswissenschaftler Kunibert Raffer schlägt das Chapter 9 der us-amerikanischen Insolvenzordnung als Vorbild für eine Insolvenzordnung für Staaten vor, da dieses auf Gebietskörperschaften angewandte Verfahren die Souveränität des Schuldners durch die Garantie grundlegender staatlicher und sozialer Dienste schützt und der betroffenen Bevölkerung ein Anhörungsrecht garantiert.

Die Wirtschaftswissenschaftlerin Eva Terberger-Stoy äußert in ihrem Beitrag grundlegende Zustimmung zu den Ausführungen von Paulus, kritisiert aber im Detail aus ökonomischer Sicht die unerwünschten Anreizwirkungen des von Paulus skizzierten Insolvenzrechts für Staaten. Tendenziell eröffne das Insolvenzrecht unredlichen und zahlungsunwilligen Schuldnern zu große Möglichkeiten, nur ihre eigenen Vorteile zu suchen und die Disziplinierungswirkung des Rechts sei zu gering.

Aus völkerrechtlicher Perspektive erläutert Thilo Marauhn, dass nicht die materiellen, sondern die prozeduralen Rahmenbedingungen eines zwischenstaatlichen Insolvenzrechts problematisch sind. In Ermangelung einer Rechtspflicht zur Durchführung von Um- und Entschuldungsmaßnahmen kann die Reorganisation der Schuldenlast nur auf der Grundlage eines zu vereinbarenden multilateralen vertraglichen Regelwerks erfolgen. Einem solchen Regelwerk und dessen Durchsetzung steht die staatliche Souveränität nicht entgegen, wenn verfahrensrechtlichen Anforderungen (Verfahrensablauf, Verfahrensgrundsätze) genügt wird. Wegen der größeren ökonomischen und politischen Spielräume beim Verfahrensabschluss sind Aufsichtsverfahren gegenüber Streitbeilegungsverfahren vorzugswürdig. Dabei ist auch die Einbindung privater Gläubiger rechtstechnisch unproblematisch. Am Anfang multilateraler Verhandlungen könnte ein Modellversuch stehen.

Martin Dabrowski, Andreas Fisch,
Münster, im August 2002
Karl Gabriel und Christoph Lienkamp

Inhaltsverzeichnis

<i>Wilfried Hinsch</i> Die Verschuldung ärmster Entwicklungsländer aus ethischer Sicht	17
<i>Gerhard Kruip</i> Nicht so bescheiden! (Korreferat)	45
<i>Angela Kallhoff</i> Entschuldung: Eine Frage der Gerechtigkeit? (Korreferat)	55
<i>Thomas Hoppe</i> Entschuldung aus der Perspektive der Menschenrechte und eines Rechts auf Entwicklung	63
<i>Andreas Auprich</i> Entschuldung, Menschenrechte und das Recht auf Entwicklung (Korreferat)	81
<i>Norbert Brieskorn SJ</i> Recht, Menschenrecht, Entwicklung (Korreferat)	89
<i>Eckart Otto</i> Sozialethische Programme zur Überwindung nationaler Schuldenkrisen in der Antike und ihre programmatische Bedeutung für die Überwindung der heutigen Internationalen Schuldenkrise	97
<i>Rainer Kessler</i> Verschuldung und Entschuldung – der fremde Blick der Bibel (Korreferat)	123
<i>Georg Scheuermann</i> Schuldenerlass im Neuen Testament (Korreferat)	133
<i>Thomas Kesselring</i> Entschuldung aus kommunitaristischer Perspektive	143

<i>Elmar Altvater</i>	
Entschuldung aus kommunitaristischer Perspektive? (Korreferat)	171
<i>Peter Rottländer</i>	
Motivierende ethische Argumentationen: Eine formale Beschreibung von drei Wegen der Argumentation für ein Insolvenzrecht für Staaten im An- schluss an die Moralphilosophie von Michael Walzer (Korreferat)	183
<i>Detlef Aufderheide</i>	
Zur Einführung eines Insolvenzrechts für Staaten – Eine moralökonomische Analyse	191
<i>Rolf Eschenburg</i>	
Bemerkungen zur moralökonomischen Bewertung eines Insolvenzrechtes für Staaten (Korreferat)	213
<i>Philipp Hersel</i>	
Moralökonomische Bewertung eines Insolvenzrechts für Staaten (Korreferat)	219
<i>Christoph G. Paulus</i>	
Ein Insolvenzverfahrensrecht für Staaten.....	231
<i>Kunibert Raffer</i>	
Ökonomische Überlegungen zu einem Insolvenzverfahren für Staaten im Lichte der neuen Diskussion (Korreferat)	261
<i>Evá Terberger-Stoy</i>	
Überlegungen zu einem Insolvenzverfahrensrecht für Staaten (Korreferat)	271
<i>Thilo Marauhn</i>	
Nachhaltiges Schuldenmanagement: Völkerrechtliche Rahmenbedingungen für ein zwischenstaatliches Insolvenzverfahren	283
Autorenverzeichnis	303

Die Verschuldung ärmster Entwicklungsländer aus ethischer Sicht¹

Von Wilfried Hinsch

Die folgenden Überlegungen zum Problem der Auslandsverschuldung ärmster Entwicklungsländer gehören in den Bereich der Praktischen Ethik internationaler Wirtschaftsbeziehungen. Dem äußeren Anlass nach gehen sie auf Gespräche mit Mitgliedern der Forschergruppe über ein internationales Insolvenzrecht am Münsteraner Institut für Christliche Sozialwissenschaften zurück. Ihr praktisch-politischer Hintergrund ist eine internationale Wirtschaftslage, in der die Überschuldung von Entwicklungsländern ein schwerwiegendes Problem darstellt, für das trotz verschiedener plausibler Vorschläge und Initiativen keine klare Lösung in Sicht ist. Es ist das Verdienst humanitärer Organisationen wie Jubilee 2000 und OXFAM International, die Verschuldung ärmster Entwicklungsländer bei in der Regel wohlhabenden Industrienationen weltweit zum Gegenstand öffentlicher Diskussionen gemacht zu haben. Hier stellt sich nun die Frage, wie dieser Problemkomplex aus Sicht einer universalistischen Ethik zu behandeln ist.

I.

Angaben der Weltbank zufolge betragen im Jahr 1999 die Auslandsschulden aller Entwicklungsländer zusammengenommen mehr als 2000 Mrd. US-Dollar gegenüber 70–80 Mrd. vor dem ersten Ölpreisschock 1973.² Davon entfallen ca. 170 Mrd. US-Dollar auf die 41 ärmsten unter den hochverschuldeten Ent-

¹ Dies ist der überarbeitete Text meines Vortrags auf der Münsteraner Tagung über ein internationales Insolvenzrecht im Januar 2002. Den Veranstaltern und Teilnehmer möchte ich für die kritische Diskussion meiner Thesen danken, und insbesondere den beiden Korreferenten Angela Kallhoff und Gerhard Kruij, von deren Kommentaren ich profitiert habe. Christoph Horn, Corinna Mieth und Rainer Stuhlmann-Laisz danke ich für den Austausch von Ideen und Argumenten in Bonn und den Teilnehmern am Philosophischen Zirkel des Seminars in Münster für eine spannende Diskussion. Dieter Jansen, Jean Christophe Merle und Ulla Wessels verdanke ich zahlreiche Kommentare und kritische Hinweise. Wie immer bin ich Anne Leist dankbar für ihre Unterstützung bei der Literaturrecherche und Datenbeschaffung.

² Vgl. Weltbank (2001), S. 100 und *van der Wee* (1984), S. 563.

wicklungsländern.³ Man muss kein Weltwirtschaftsexperte sein, um sich vorzustellen, dass der enorme Anstieg der Auslandsschulden von Entwicklungsländern nicht nur Risiken für die Stabilität der internationalen Wirtschaftsordnung mit sich bringt. Für unzählige Menschen bedeutet er ein Leben in Armut und Elend. Viele der ärmsten Länder mussten lange Zeit mehr Geld für den Schuldendienst aufbringen als für die Gesundheit und elementare Schulbildung ihrer Einwohner, wenn sie ihren internationalen Zahlungsverpflichtungen nachkommen wollten.⁴

Die Ursachen für die Überschuldung der betroffenen Entwicklungsländer sind vielfältig und in ihren Wechselwirkungen nicht leicht zu überschauen. Neben dem drastischen Anstieg der Ölpreise in den 70er-Jahren⁵ ist der Verfall der Weltmarktpreise für andere Rohstoffe wie Kaffee, Kakao, Kupfer und Uran in den 80er- und 90er-Jahren zu nennen.⁶ In den vergangenen 30 Jahren verschlechterten sich die *terms of trade* für die nicht ölproduzierenden Länder der

³ Vgl. Weltbank (2001), S. 100.

⁴ Vgl. IWF (2001b). OXFAM (2001) behauptet, dies sei in vielen Ländern nach wie vor der Fall. Dem widersprechen die in IWF (2001c) zusammengestellten Daten (vgl. Fn. 27 unten). Die im Text vertretene Auffassung wurde gelegentlich mit dem Hinweis darauf in Frage gestellt, dass viele der hochverschuldeten ärmsten Entwicklungsländer niemals einen Nettoschuldendienst geleistet hätten, weil Rückzahlungen stets durch neue Kredite finanziert wurden. Vgl. in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung v. 19. 6. 1999 die Kritikpunkte an der Kölner Vereinbarung zum erweiterten Schuldenerlass von Donges und Fürstenberg. Hier wird offenbar unterstellt, dass neue Kredite für die betroffenen Länder ausschließlich zu Zwecken des Schuldendienstes gewährt würden, so dass dieser niemals Gelder in Anspruch nähme, die nicht auch zur Gesundheits- oder Bildungsförderung verwendet werden könnten.

⁵ Im November 1973 stieg der Weltmarktpreis für Rohöl auf das Vierfache seines bisherigen Wertes, nachdem die OPEC-Staaten sich zuvor auf eine abgestimmte Drosselung ihrer Ölförderung geeinigt hatten. Ihre Exporteinnahmen erhöhten sich dadurch bei insgesamt gesunkener Fördermenge innerhalb eines Jahres von 33 Mrd. auf 108 Mrd. US-Dollar (vgl. *van der Wee* (1984), S. 563). 1978/9 kommt es zu einem zweiten „Ölpreisschock“. In der Zeit von 1973 bis 1980 stieg der Rohölpreis insgesamt von 2 US-Dollar pro Barrel (= 159 l) auf 35 US-Dollar (vgl. *Schlichting* (1997), S. 30 f.). Für die ölimportierenden Entwicklungsländer bedeutete dies einen Anstieg des Rohölanteils an ihren Importen von ca. 6 % im Jahre 1973 auf ca. 20 % 1982. Ihre Ausgaben für Ölimporte erhöhten sich dadurch im selben Zeitraum von extrapolierten 85 Mrd. US-Dollar auf 345 Mrd. Nach William Cline lassen sich damit 260 Mrd. US-Dollar oder gut 50 % der Kreditaufnahmen von ölimportierenden Entwicklungsländern durch die Ölpreiserhöhungen infolge der Kartellabsprachen der OPEC-Staaten in den 70er-Jahren erklären (vgl. *Cline* (1983), S. 20 f.).

⁶ So fallen in der Zeit zwischen 1990 und 1996 die Rohstoffnotierungen inflationsbereinigt um ca. 25 % (vgl. *Schlichting* (1997), S. 32). Eine umfassende und nach einzelnen Ländern differenzierte Darstellung der Auslandsschuldenentwicklung von zehn Entwicklungsländern bietet IWF (1998).

Dritten Welt in mehreren Schüben zum Teil erheblich.⁷ Dies belastete insbesondere jene Länder, deren Exporterlöse hauptsächlich auf ein oder zwei Rohstoffen beruhen.⁸ Hinzu kamen, wenn auch mit geringerer Bedeutung, klimatische Einbrüche als weitere externe Ursachen der Schuldenkrise. Wichtiger waren jedoch die leichtsinnige und auf unrealistischen Wachstumserwartungen gegründete Vergabe hochverzinslicher Kredite mit kurzen Laufzeiten durch die beteiligten Banken und die Verschwendung oder ineffiziente Verwendung von Krediten in den Schuldnerländern. Große Teile der erheblichen Handelsbilanzüberschüsse der OPEC-Staaten flossen über Europäische Banken auf den internationalen Kapitalmarkt, wo sie als „Eurodollars“ eine erhebliche Ausweitung der Vergabe von riskanten Krediten an Länder der Dritten Welt ermöglichten.⁹ Eine wichtige Rolle spielte in diesem Zusammenhang auch die „Kapitalflucht“. Einer Untersuchung von Dieter Duwendag zufolge diente ein Großteil der zwischen 1970 und 1983 von Ländern der Dritten Welt aufgenommenen Kredite dem Aufbau privater Vermögensbestände im Ausland.¹⁰ Natürlich wurde in einigen Fällen die Schuldenituation auch durch Bürgerkriege und soziale Unruhen erheblich verschlimmert, so zum Beispiel Ende der 70er und Anfang der 80er-Jahre in Nicaragua und Uganda, aber auch in der Demokratischen Republik Kongo und in Niger. Nachdem die Schuldenkrise Anfang der 80er-Jahre eine kritische Schwelle überschritten hatte, wurde die Lage durch unangemessene oder wirkungslose politische Reaktionen auf die bestehenden Zahlungsbilanzprobleme weiter verschärft, und zwar sowohl auf Seiten der Schuldner- als auch der Gläubigerstaaten. Insbesondere ging man bei

⁷ Lt. *Financial Times* v. 15. 3. 2002 fielen die Weltmarktpreise für andere Rohstoffe als Öl aus den Ländern südlich der Sahara seit 1980 um insgesamt 60 %. Vgl. auch die Entwicklung des Verhältnisses der Ölpreise zu anderen Rohstoffpreisen von 1970–2000 in Weltbank (2001), S. 19, Abb. 1.11.

⁸ So verlor zum Beispiel Uganda mit einem Kaffeeanteil am Gesamtexport von 99 % Anfang der 80er-Jahre die Hälfte seiner Exporteinnahmen durch den Sturz der Kaffeepreise zwischen 1987 und 1993. Niger, dessen Exporterlöse in derselben Zeit zu 80 % auf dem Verkauf von Uran beruhten und das während der starken Nachfrage nach Uran 1970–81 mit Blick auf zukünftige Exporteinnahmen Kredite aufgenommen hatte, war kurz darauf, auf Grund fallender Weltmarktpreise für Uran, nicht mehr in der Lage, seine Kredite zu bedienen (vgl. IWF (1998), S. 6 ff.).

⁹ Vgl. *van der Wee* (1984), S. 560–564.

¹⁰ Wenn man Duwendags Zahlen zu Grunde legt, flossen allein aus Lateinamerika zwischen 1970 und 1983, bei einer Neuverschuldung von insgesamt 283,7 Mrd. US-Dollar, 99,8 Mrd. US-Dollar zurück auf ausländische Konten. Dies sind mehr als ein Drittel der durch Kredite ins Land geflossenen Gelder. Venezuela nahm in diesem Umfeld mit einem Rücktransfer der Nettokreditaufnahme ins Ausland von 89 % offenbar eine Spitzenstellung ein; in Asien waren es bei 137,2 US-Dollar 30 Mrd. US-Dollar, also ein gutes Fünftel der Neuverschuldung im selben Zeitraum (vgl. *Duwendag* (1986), S. 131). Zum Begriff der Kapitalflucht und zu den methodischen Schwierigkeiten einer präzisen quantitativen Erfassung entsprechender Transfers vgl. neben dem Aufsatz von Duwendag auch die Arbeit von *Kant* (1996).