

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Klaus-Jürgen Hedrich, Dr. Norbert Blüm, Siegfried Helias, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU  
– Drucksache 14/2937 –**

### **Eine Internationale Insolvenzordnung als Diskussionsmodell für eine institutionelle Reform der Verschuldung souveräner Staaten**

Die Kampagne „Erlassjahr 2000“ der deutschen Kirchen und Nichtregierungsorganisationen hat die Einführung einer Internationalen Insolvenzordnung, die ein Regelwerk zur „fairen“ Bearbeitung von Schuldenkrisen souveräner Staaten darstellen soll, zu einer ihrer zentralen Forderungen erhoben. Angemahnt wird ein „international verbindlicher, fairer und transparenter Rahmen, der den Umgang mit einem überschuldeten Staat regelt“. Ein wichtiger Punkt ist dabei, dass die Bevölkerung der überschuldeten Staaten ein „Existenzminimum zum Überleben zuerkannt“ bekommen soll.

Viele Befürworter sehen ein Vorbild in rechtlichen Regelungen der USA, die es staatlichen Körperschaften auf lokaler und regionaler Ebene ermöglichen, ein Insolvenzverfahren zu beantragen.

Der Deutsche Bundestag hat zuletzt mit Beschluss vom 22. April 1999 auf Antrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Drucksache 14/794) der Bundesregierung die Aufgabe der Prüfung eines Internationalen Insolvenzrechts auferlegt.

1. Was hat die Bundesregierung unternommen, um dem Prüfungsauftrag des Deutschen Bundestages nachzukommen?

Der wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) hat am 15. Februar 2000 ein Gutachten vorgelegt. Die Autoren, Prof. Eva Terberger-Stoy und Prof. Rolf Langhammer, kommen zu dem Ergebnis, dass die politische Souveränität und damit verbunden die Nichtabsetzbarkeit einer Regierung einem internationalen Insolvenzverfahren aus einem Guss entgegen stehen. Es wird empfohlen, das Augenmerk auf eine schrittweise Veränderung der bestehenden quasi-insolvenzrechtlichen

---

*Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 4. April 2000 übermittelt.*

*Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.*

Verfahren und deren einzelner Elemente zu richten. Das Bundesministerium der Finanzen hat außerdem die Hermes Kreditversicherungs-AG als Mandatar des Bundes im Bereich Ausführungsgewährleistungen und Umschuldungen um eine interne Stellungnahme gebeten, die im November 1999 erfolgte. Dort werden die praktischen Aspekte einer internationalen Insolvenzordnung im Vergleich zu der bestehenden Regelung im Pariser Club beleuchtet. Die Schlussfolgerungen von Hermes entsprechen in weiten Bereichen denen des wissenschaftlichen Beirats beim BMZ.

2. Bestehen in der Bundesregierung Überlegungen zur Initiierung eines Internationalen Insolvenzrechts?

Wenn ja, welche inhaltlichen Vorstellungen hat man hierzu entwickelt und welche konkreten Schritte zur Verwirklichung wurden auf welcher Ebene eingeleitet?

Die Denkmodelle eines internationalen Insolvenzrechts werden innerhalb der Bundesregierung sehr ernst genommen und eingehend geprüft. Im Verlauf der Behandlung dieser Thematik hat sich bislang ergeben, dass die Umsetzung eines internationalen Insolvenzverfahrens allenfalls sehr langfristig realistisch sein könnte. Eine auch nur mittelfristige Implementierung erscheint angesichts der nur konsensual möglichen Einführung ausgeschlossen. Inoffizielle Aussagen aus dem Bereich des wahrscheinlichen begünstigten Länderkreises eines internationalen Insolvenzverfahrens lassen erkennen, dass auch dort ein internationales Insolvenzrecht nicht vorbehaltlos begrüßt würde. Dieser Länderkreis fürchtet insbesondere einen Souveränitätseinbruch in wichtigen Regierungsbereichen und verhält sich deshalb eher skeptisch.

3. Teilt die Bundesregierung die Einschätzung, dass – ungeachtet der im Rahmen der HIPC-Initiative (HIPC: Heavy Indebted Poor Countries) laufenden Bemühungen um eine Entspannung der Verschuldungslage armer Länder – mittel- und langfristig eine rechtsförmliche und strukturell tragfähige Lösung für die internationalen Kreditbeziehungen gefunden werden muss und dass eine solche Lösung die Verantwortung sowohl der Gläubiger als auch der Schuldner berücksichtigen und das internationale Fluchtkapital einbeziehen sollte?

Die beim Kölner G7-Gipfel im Juli 1999 auf deutsche Initiative beschlossene HIPC-Initiative, die eine Gemeinschaftsaufgabe des Internationalen Währungsfonds (IWF), der Weltbank und des Pariser Clubs ist und an der sich die regionalen Entwicklungsbanken sowie bilaterale Geber beteiligen, zielt auf eine strukturell tragfähige Lösung für die internationale Verschuldung im Bereich der ärmsten hochverschuldeten Länder ab. Sowohl die multilateralen Finanzierungsinstitutionen als auch die bilateralen Gläubigerstaaten sehen die HIPC-Initiative auch als Ausdruck ihrer Verantwortung gegenüber den ärmsten Schuldnerländern. Die Stabilisierung internationaler Kreditbeziehungen wird als Teil der Gesamtmaßnahmen zur Stärkung der internationalen Finanzarchitektur im Rahmen der G7/10 und G20 vorangetrieben. Im März 1999 wurde dazu das Financial Stability Forum (FSF) geschaffen, das unter Leitung des Präsidenten der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, Andrew Crockett, Empfehlungen zu dieser Thematik erarbeiten soll. Nach Auffassung der Bundesregierung sollten konkrete Initiativen zur Entschuldung ärmster Länder und die Bemühungen und Stabilisierung des internationalen Finanzsystems getrennt behan-

delt werden. Selbstverständlich wird die Frage internationalen Fluchtkapitals mit in die Überlegungen einbezogen.

4. Teilt die Bundesregierung die Einschätzung, dass es sich bei dem Internationalen Insolvenzrecht um ein wesentliches Element der von ihr wiederholt befürworteten globalen Strukturpolitik handelt?

Die Entschuldung der ärmsten Länder ist ein wichtiges Element der globalen Strukturpolitik der Bundesregierung. Dies gilt unabhängig von der institutionellen Verankerung.

5. Hat die Bundesregierung Bedenken, dass bei Einführung einer derartigen Insolvenzordnung die Rückzahlungsdisziplin von Schuldnerstaaten aufge-  
weicht werden könnte?

Wenn ja, gibt es nach Kenntnis der Bundesregierung Erfahrungen mit innerstaatlichen Insolvenzordnungen oder im Rahmen bisheriger bilateraler oder multinationaler Entschuldungsmaßnahmen für arme Länder, die solche Bedenken untermauern?

Eine internationale Insolvenzordnung müsste so gestaltet werden, dass so weit wie möglich nachteilige Auswirkungen auf die Rückzahlungsdisziplin der Schuldnerstaaten vermieden werden. Mechanismen zur Bewältigung dieses Problems müssten wesentlicher Bestandteil einer internationalen Insolvenzordnung sein. Negative Auswirkungen auf die Rückzahlungsdisziplin sind jedoch ein inhärentes Problem jeder Entschuldungsmaßnahme und können auch bei den bestehenden Pariser-Club-Verfahren beobachtet werden.

6. Unterstützt die Bundesregierung die Forderung des Internationalen Währungsfonds IWF nach transparenten Insolvenzordnungen auf innerstaatlicher Ebene?

Wenn ja, sieht die Bundesregierung einen prinzipiellen Unterschied zwischen der ordnungspolitischen Notwendigkeit einer Insolvenzordnung auf nationaler und internationaler Ebene?

Insolvenzordnungen auf staatlicher Ebene beschäftigen sich in vielen Bereichen mit anderen Problemlösungen, als dies eine internationale Insolvenzordnung zwischen Staaten tun würde. Innerstaatliche Insolvenzordnungen sehen z. B. die Verwertung aller Vermögensgegenstände des Schuldners und u. U. seine Auflösung als Rechtspersönlichkeit nach Abschluss des Verfahrens vor, was zwischen souveränen Staaten nicht in Betracht kommt. Ein wichtiger Bereich nationaler Konkursordnungen ist, dass in Form von Justizsystemen Strukturen zur Entscheidung über Insolvenzanträge und deren Vollstreckung bestehen, die es auf internationaler Ebene nicht gibt. Bestrebungen, nationale Insolvenzordnungen transparenter zu gestalten, werden grundsätzlich befürwortet.

7. Hat die Bundesregierung Bedenken, dass der Konkurs eines überschuldeten Staates im Rahmen eines Internationalen Insolvenzrechts dessen internationale Kreditwürdigkeit stark beschädigen und die Möglichkeit zukünftiger Kreditaufnahme für ihn blockieren könnte?

Wenn ja, wie steht die Bundesregierung zu der im wissenschaftlichen Bereich vertretenen Auffassung, dass bestimmte Länder im Falle einer Überschuldung erst durch eine Internationale Insolvenzordnung wieder in die Lage versetzt werden können, an geregelten internationalen Kreditbeziehungen teilzunehmen, und bei solchen Ländern das Existenzminimum zum Überleben der Armen nur durch ein Internationales Insolvenzrecht rechtlich abgesichert werden kann?

Die Auswirkungen von „Konkurserklärungen“ überschuldeter Staaten können stark unterschiedlich sein. Die Kreditwürdigkeit von Schwellenländern könnte deutlich eingeschränkt werden, was die Finanzierung solcher Länder auf den internationalen Kapitalmärkten mittelfristig erheblich verteuern würde. Die ärmsten hochverschuldeten Länder haben im Gegensatz dazu kaum Zugang zu den Kapitalmärkten, so dass eine Konkurserklärung hier keine nachteiligen Folgen haben dürfte.

Bei der Frage nach dem Existenzminimum zum Überleben der ärmsten Menschen in den Schuldnerländern ist wiederum nach der wirtschaftlichen Position des jeweiligen Schuldnerlandes (Schwellenland, gering entwickelte Länder) zu differenzieren. Für die ärmsten Länder wird durch die Kölner Entschuldungsinitiative rasche Hilfe geschaffen, die gerade der ärmsten Bevölkerung zugute kommt. Insbesondere mit der 1999 auf der Jahresversammlung von IWF und Weltbank beschlossenen Verknüpfung der Entschuldung mit einer länderspezifischen Armutsbekämpfungsstrategie ist die internationale Staatengemeinschaft zentralen Elementen von Insolvenzregelungen – mehr Partizipation von Betroffenen, Sicherung von Mindeststandards bei der Grundbedürfnisbefriedigung – in Bezug auf die hochverschuldeten armen Länder sehr nahe gekommen.