



Arnaldo Jr / Shutterstock.com

## UN-Prinzipien für den fairen Umgang mit überschuldeten Staaten

Von Manuel F. Montes

Zum Ende der 69. Sitzungsperiode am 10. September 2015 verabschiedete die Vollversammlung der Vereinten Nationen in New York die Resolution „*Basic Principles on Sovereign Debt Restructuring Processes*“ (A/RES/69/319) mit 135 zu 6 Stimmen bei 42 Enthaltungen.

Das Wort „historisch“ lag vielen der Diplomat/innen auf den Lippen, die für die kurze und bündige 763-Worte Resolution stimmten. Die Erklärung der UN-Vollversammlung darüber, dass die Restrukturierungsprozesse von Staatsschulden und staatlich garantierten Schulden von den vereinbarten Prinzipien geleitet werden sollen, ist eine Antwort auf die Jahrzehnte alten Forderungen der Entwicklungsländer nach einem internationalen Verfahren, das fair, geordnet und nicht willkürlich ist und das die Wiederherstellung des Wirtschaftswachstums sowie der Kreditwürdigkeit der Schuldner zum Ziel hat – so wie auf nationaler Ebene üblich.

Die ursprüngliche, am 9. September 2014 von der UN-Vollversammlung verabschiedete Resolution (A/RES/68/304) forderte die Schaffung

eines multilateralen Rechtsrahmens für Staateninsolvenz. Sie entstand als Reaktion auf die weitverbreitete Empörung, die das Urteil eines New Yorker Gerichts gegen Argentinien und zugunsten eines Geierfonds ausgelöst hatte. Dieser hatte während der argentinischen Staatsschuldenkrise spottbillig Schulden des südamerikanischen Landes gekauft und vor US-amerikanischen Gerichten auf die Begleichung in voller Höhe geklagt. Durch das Urteil konnte Argentinien nicht mehr sicherstellen, dass die reduzierten Forderungen der Gläubiger, die im Rahmen des Umschuldungsabkommens Zugeständnisse gemacht hatten, bedient wurden.

Mit der Begründung, dass es Unsicherheit erzeugen und externe Finanzierungsmöglichkeiten für Entwicklungsländer reduzieren würde, stimmten die USA, unterstützt durch verbündete Industrieländer – die EU-Staaten, Japan, Australien und Neuseeland – gegen die Schaffung eines multilateralen Rechtsrahmens durch die Vollversammlung der Vereinten Nationen. Die USA betonten, dass der Internationale Währungsfonds

(IWF) und der Pariser Club bereits begonnen hätten, die Probleme anzugehen, die durch das Argentinien-Urteil offenbart worden waren.

Die argentinische Regierung und ihre New Yorker Delegation stellten zusammen mit einigen weiteren Regierungen, die sich ebenfalls stark zum Thema engagieren, den harten Kern in dem genau ein Jahr und einen Tag andauernden Kampf, der letztendlich in der Verabschiedung der neun Prinzipien endete. Argentinien bemühte sich darum, die Geschlossenheit der Entwicklungsländer, die in den Vereinten Nationen in der Gruppe der 77 (G77) organisiert sind, zu erhalten und die Unterstützung für den UN-Prozess auszuweiten. Der Prozess führte jedoch nicht zur Schaffung eines multilateralen Rechtsrahmens für Staateninsolvenz wie ursprünglich anvisiert, sondern endete in der Verabschiedung einer Reihe von Prinzipien, die als Grundlage für ein solches Rahmenwerk dienen können.

Ein Ad-hoc-Komitee der Vollversammlung leitete den Prozess. Den Vorsitz übernahm Boliviens ständiger Vertreter bei den Vereinten Nationen Sacha Sergio Llorenty Soliz. Angesichts des entschlossenen Boykotts durch die Industrieländer und der von ihnen beherrschten internationalen Organisationen initiierte Llorenty sowohl formell als auch informell einen weitreichenden Konsultationsprozess mit allen relevanten Stakeholdern. Er bemühte sich um Termine auf der höchsten Ebene mit wichtigen Behörden, Regierungen und Zusammenschlüssen der Nein-Sager, unter anderem dem Europäischen Parlament. Er mobilisierte auch die Unterstützung des UN-Generalsekretärs sowie des Präsidenten der Vollversammlung und schaffte damit den Präzedenzfall einer gemeinsamen Initiative innerhalb der Vereinten Nationen für die Verbesserung eines entscheidenden Teils der internationalen Finanzarchitektur.

Bei der Verabschiedung der UN-Prinzipien im September 2015 veränderten, verglichen mit der Entscheidung im Vorjahr, 11 Staaten

ihre Haltung zugunsten der Resolution. Island, die Ukraine, Armenien, Serbien, Papua-Neuguinea und Montenegro hatten sich im September 2014 noch enthalten, stimmten 2015 jedoch für die Prinzipien. Australien, Tschechien, Finnland, Ungarn und Irland rückten von ihrem Nein zu Beginn des Prozesses ab und enthielten sich bei der Abstimmung ein Jahr später.

Nur sechs Länder, darunter die USA, Deutschland und Großbritannien, stimmten im September 2015 gegen die Resolution. Die USA begründeten ihre Ablehnung damit, dass die Prinzipien implizit das Recht eines Staates anerkennen, Schulden zu restrukturieren und vertragliche Verpflichtungen aufzuheben. Die Industrieländer hatten die einjährigen Bemühungen boykottiert, obwohl es sich um einen offiziellen Prozess der Vollversammlung handelte. Auch der IWF und andere internationale Organisationen der Industrieländer wie die Europäische Kommission hatten ihre Teilnahme an den Verhandlungen zu den Prinzipien verweigert.

Die letztendliche Resolution zu den neun Prinzipien sieht vor, dass die Modalitäten für die weitere Arbeit zu den Prinzipien und an einem Rechtsrahmen im Kontext der Vereinten Nationen bis zum Ende der aktuellen 70. Sitzungsperiode der UN-Vollversammlung entschieden werden sollen. Die Resolution ermutigt bis dahin alle Länder, zuständige internationale Organisationen und andere Stakeholder, die Prinzipien zu fördern. Sowohl Industrie- als auch Entwicklungsländer sollten gründlich erwägen, die Prinzipien in ihre nationale Gesetzgebung oder behördlichen Anweisungen zu übernehmen, so wie es kürzlich Bolivien gemacht hat.

Durch ihr Eintreten für einen Rechtsrahmen und später für die neun Prinzipien für Staateninsolvenz sind die G77 offiziell zu Verfechtern effizienter internationaler Finanzmärkte geworden, deren Ziel es ist, den Regierungen von Entwicklungsländern Zugang zu Finanzmitteln zu verschaffen und

gleichzeitig von den Gläubigern Rechenschaft für ihr Handeln einzufordern. Das bestehende inkohärente System besteht aus unzusammenhängenden Regeln für internationale Finanzmärkte und legitimiert in Ermangelung eines internationalen Rechtsrahmens Geschäftsmodelle, die das System zu Lasten der Steuerzahler/innen der jeweiligen Länder ausnutzen.

Die Länder, die den UN-Prinzipien für Schuldenrestrukturierung zugestimmt oder sich enthalten haben, stellen das „Recht des Stärkeren“, das zurzeit Umschuldungsverhandlungen bestimmt, infrage. Dieser moralischen Grundlage und der breiten Unterstützung der Länder der G77 ist es zu verdanken, dass der Prozess nun soweit verankert ist, dass die Arbeit an einem Rechtsrahmen für Staateninsolvenz

unter dem Dach der Vereinten Nationen – unabhängig von anderen politischen Entwicklungen, wie dem knappen Regierungswechsel in Argentinien Ende 2015 – weitergehen kann. Neben der Vollversammlung kann auch der *Financing for Development* (FfD)-Folgeprozess unter dem Dach des *Economic and Social Councils* (ECOSOC) der Vereinten Nationen eine Rolle spielen. Dieser Prozess wird ab dem Jahr 2016 jährlich in New York tagen und die Umsetzung des im Juli 2015 beschlossenen Addis-Abeba-Aktionsplans überwachen. Die jährliche Resolution der UN-Vollversammlung zum Thema Schuldentragfähigkeit und Entwicklung kann die Frage nach verbesserten Verfahren für Schuldenrestrukturierungen als Teil des Folgeprozess zu FfD bei ECOSOC aufnehmen. Ein möglicher nächster Schritt könnte die Betrachtung und die Evaluierung der Vor- und Nachteile verschiedener möglicher Verfahren und institutioneller Vereinbarungen sein, die als UN-Rechtsrahmen in Betracht kommen.

Die neun Prinzipien (siehe Box 1) sind eine Anwendung allgemeiner Vorstellungen von Demokratie, *Good Governance* und Rechtsstaatlichkeit – Werte, zu deren glühendsten Verfechtern sich Industrieländer gerne zählen.

Jegliche Form eines multilateralen Rechtsrahmens für Staateninsolvenz muss auf einem Grundbestand akzeptierter ethischer Prinzipien beruhen. Die UN-Resolution vom 10. September 2015 leistet genau das. Die Prinzipien sind zwar nicht rechtlich bindend und durchsetzbar, doch Schuldnerländer können sich in zukünftigen Umschuldungsverfahren darauf berufen. Im Moment sind diese Umschuldungsverfahren von ihrem Wesen her ad hoc.

Noch wichtiger ist, dass die Prinzipien den Weg für die weitere Arbeit in den Vereinten Nationen hin zu einem multilateralen Rechtsrahmen für Staateninsolvenz ebnen, auch wenn die Industrieländer sich weigern, dieses Forum zu akzeptieren.

#### Box 1 - UN-Prinzipien für den fairen Umgang mit überschuldeten Staaten

Das **Hoheitsrecht** eines souveränen Staates seine eigenen makroökonomischen Politiken zu gestalten, inklusive der Entscheidung, seine Schulden zu restrukturieren ohne durch den Missbrauch von Rechtsvorschriften daran gehindert zu werden, wird im ersten Prinzip festgeschrieben.

Ein weiteres Prinzip verlangt sowohl von den Schuldnerstaaten als auch von all seinen Gläubigern **Treu & Glauben**, bei allen Aktionen im Rahmen eines Umschuldungsprozesses.

Das Prinzip der **Transparenz** soll die Verantwortlichkeit aller beteiligten Akteure fördern.

Das Prinzip der **Unparteilichkeit** fordert alle am Prozess beteiligten Institutionen auf, unabhängig zu handeln und Interessenskonflikte und Korruption zu vermeiden.

Das Prinzip der **Gleichbehandlung** untersagt den Staaten willkürliche Unterscheidungen zwischen einzelnen Gläubigern.

Das Prinzip der **Legitimität** sorgt für die Berücksichtigung der Anforderungen der Nichtausgrenzung und der Einhaltung der Rechtsstaatlichkeit.

Das Prinzip der **Nachhaltigkeit** verlangt, dass Umschuldungsabkommen zu einer tragfähigen Verschuldungssituation für den Schuldnerstaat führen. Die Rechte der Gläubiger sollen erhalten werden, während gleichzeitig die ökonomischen und sozialen Kosten minimiert werden. Die Stabilität des internationalen Finanzsystems soll ebenso garantiert werden wie die Einhaltung der Menschenrechte.

Das Prinzip der **Mehrheitsentscheidungen** verlangt, dass Umschuldungsabkommen, denen eine Gläubigermehrheit zugestimmt hat, nicht von anderen Staaten oder nicht-repräsentativen Minderheiten von Gläubigern eingeschränkt oder gefährdet werden.

Das Prinzip der **Staatenimmunität** vor Gerichtsbarkeit und Vollstreckung im Hinblick auf Umschuldungen schützt Staaten vor ausländischen Gerichten.