

Antrag

der Abgeordneten Jürgen Klimke, Dr. Christian Ruck, Dr. Wolf Bauer, Hartwig Fischer (Göttingen), Norbert Geis, Manfred Grund, Anette Hübinger, Hartmut Koschyk, Sibylle Pfeiffer, Dr. Norbert Röttgen, Volker Kauder, Dr. Peter Ramsauer und der Fraktion der CDU/CSU

sowie der Abgeordneten Stephan Hilsberg, Dr. Sascha Raabe, Gregor Amann, Elvira Drobinski-Weiß, Detlef Dzembritzki, Gabriele Groneberg, Rolf Hempelmann, Iris Hoffmann (Wismar), Dr. Bärbel Kofler, Walter Kolbow, Ute Kumpf, Lothar Mark, Thomas Oppermann, Christel Riemann-Hanewinkel, Walter Riester, Frank Schwabe, Hedi Wegener, Dr. Wolfgang Wodarg, Dr. Peter Struck und der Fraktion der SPD

Internationale Kreditfinanzierung in der Entwicklungspolitik auf eine neue Grundlage stellen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Seit Verabschiedung der Entschuldungsinitiative für hoch verschuldete arme Länder (HIPC) 1996 und der Kölner Schuldeninitiative HIPC II 1999 wurde mehr als 30 Staaten ein Schuldenerlass von circa 80 Mrd. US-Dollar gewährt. Daran anknüpfend wurde auf dem 31. Gipfeltreffen der G8-Staaten in Gleneagles im Juni 2005 die Multilaterale Entschuldungsinitiative (MDRI) beschlossen, mit der bis April 2009 24 Nationen ihre internationalen Schulden beim Internationalen Währungsfonds (IWF), der Weltbank und der Afrikanischen Entwicklungsbank (ADB) erlassen wurden. Die Bundesregierung hatte dabei oftmals eine tragende Rolle und hat die Umsetzung intensiv begleitet. Die durch die Entschuldung frei gewordenen Mittel versetzten die Regierungen der betroffenen Länder grundsätzlich in die Lage, Investitionen zu Gunsten der Armutsbekämpfung, der Infrastruktur und der Energieversorgung sowie der Reform der Sozial- und Finanzsysteme zu finanzieren.
2. Die Niedrigeinkommensländer werden vielfach nicht in der Lage sein, genügend eigene finanzielle Ressourcen bereitstellen zu können, um die Ziele der UN-Millenniumserklärung bis 2015 zu erreichen. Sie sind weiterhin auf Kredite und Zuschüsse der Geber angewiesen. Die Gefahr einer weiteren Verschuldung von Entwicklungsländern bleibt real, daher ist die langfristige Absicherung einer Schuldentragfähigkeit in den ärmsten Ländern eine gemeinsame Herausforderung für Schuldner und Gläubiger. Der IWF und die Weltbank haben dazu das Rahmenwerk zur Schuldentragfähigkeit von Niedrigeinkommensländern (debt sustainability framework, DSF) geschaffen. Das Kernziel dieses Rahmenwerks besteht darin, dass sich die zukünftige Vergabe von neuen Mitteln an Niedrigeinkommensländer an der landesspezi-

fisch festzustellenden Schuldensituation orientieren muss. Das DSF wirkt als zentraler Orientierungsrahmen für die gesamte internationale Kreditaufnahme und -vergabe. Dieser Orientierungsrahmen fordert zum einen den Gläubiger zu einer verantwortungsbewussten Kreditvergabe nach einheitlichen Kriterien auf und verlangt zum anderen vom Schuldner eine genauso verantwortungsvolle Kreditaufnahmepolitik. Der Handel mit Staatsschuldentiteln hat jedoch in der Vergangenheit das Ziel der Wiederherstellung der Schuldentragfähigkeit der Entwicklungsländer konterkariert. Zudem obliegen die Sanktionsmöglichkeiten bei nicht verantwortungsvoller Kreditaufnahme grundsätzlich nur den internationalen Finanzinstitutionen.

3. Auf der Ebene der G8-Länder wurde eine Initiative zum Schwerpunkt Schuldentragfähigkeit und zur verantwortungsvollen Kreditvergabe gestartet, in die allerdings auch sog. neue Geber der G20 (u. a. VR China) mit eingebunden werden müssen. Eine entsprechende Arbeitsgruppe wurde dazu eingerichtet. Auch die OECD-Mitgliedstaaten haben sich im Januar 2008 auf Leitlinien zur nachhaltigen Kreditvergabe bei der Übernahme von staatlichen Exportkrediten und -bürgschaften für die ärmsten Länder geeinigt. Die Leitlinien verfolgen das Ziel, Aspekte der Schuldentragfähigkeit systematisch in den Entscheidungsprozessen zu berücksichtigen.
4. Die erweiterte HIPC-Entschuldungsinitiative und die MDRI, aber auch einzelne länderspezifische Entschuldungsmaßnahmen, wie im Fall von Nigeria und Irak, haben gezeigt, dass die bilateralen Gläubiger in der Lage und willens sind, in enger Zusammenarbeit mit den Schuldnern zu verantwortungsbewussten Lösungswegen für die Bewältigung nicht nachhaltiger Schuldenlasten in den Entwicklungs- und Schwellenländern beizutragen. Neben den hochverschuldeten Ländern gibt es auch in ausgewählten anderen Ländern gravierende Schuldenprobleme, die angesichts der dortigen wirtschafts-, umwelt- und sozialpolitischen Rahmenbedingungen ein signifikantes Hindernis für die weitere Entwicklung insbesondere der Armutsbekämpfung und der guten Regierungsführung darstellen.
5. Eine Reihe dieser Entwicklungsländer leidet unter stark eingeschränkten Handlungspotentialen aufgrund einer hohen Verschuldung, die unter schlechter Regierungsführung autoritärer Vorgängerregierungen angehäuft wurde. Teilweise ist sie auch Folge einer Destabilisierungspolitik durch solche Regime in ihren Nachbarländern. Die von diesen Regimen aufgenommenen Kredite wurden vielfach nicht für die Entwicklung des Landes verwendet, sondern haben vielmehr der Finanzierung anderer Zwecke wie der Ausstattung der Sicherheitskräfte gedient.

In den Fällen von signifikanten innerstaatlichen Systemwechseln und der Staatensukzession wird daher über die Lehre der sogenannten ‚illegitimen Schulden‘ (‚odious debts‘) diskutiert. Danach werden bestimmte Regierungen nicht als legitime Vertreter eines Staates eingeordnet, die so den Staat auch finanziell nicht binden können. Hinsichtlich der Kategorisierung von Schulden und der juristischen Präzisierung ‚illegitimer Schulden‘ wurden vor allem von der Weltbank, der Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (UNCTAD) und renommierter Völkerrechtler Studienbeiträge erarbeitet, die dieses Thema beleuchten. Weiterhin offen ist die Frage, ab wann eine staatliche Struktur als nicht legitim betrachtet werden muss und wie mit Krediten verfahren werden soll, die vor der Einigung auf ein entsprechendes Regelwerk vergeben worden sind.

Bereits im April 2008 hatte das US-Repräsentantenhaus einen Gesetzentwurf vorgelegt, der die dringende Notwendigkeit für einen Schuldenerlass für die Entwicklungs- und Schwellenländer unterstrich. Darin wird sowohl die Einrichtung verantwortlicher internationaler Finanzstandards, um die Entstehung „of new odious debts“ zu vermeiden, gefordert als auch eine Überprüfung

von alten Verbindlichkeiten, die auf geleistete „odious loans“ (illegitime Kredite) evident hindeuten. Der neue US-Präsident Barack Obama kündigte eine multilaterale Abstimmung und internationale Untersuchungen an, wie durch Kreditsanktionen Anreize geschaffen werden können, die beispielsweise private Kreditgeber davon abhalten, repressiven und autoritären Regimen Geld zu leihen. Die künftige Haltung der USA wird daher bei der weiteren Ausgestaltung des Regelwerks zur Verschuldung und Entschuldung einen wichtigen Eckpunkt darstellen.

6. Zur Lösung von Schuldenkrisen ist das kollaborative Zusammenwirken von souveränen Staaten, Emissionsbanken und Investoren erforderlich. Wegen der Notwendigkeit, verschiedene Gläubigergruppen von verschiedenen Schuldnerklassen vor und während einer Verschuldungskrise zu koordinieren, wäre zu prüfen, ob ein internationales Insolvenzverfahren für Staaten ein geeignetes und konsensfähiges Instrument dazu sein könnte. Die Bundesregierung und der Deutsche Bundestag hatten sich zu einem entsprechenden Vorschlag des IWF aus dem Jahr 2002 bereits positiv geäußert.
7. Die G20 haben sich am 2. April 2009 dafür ausgesprochen, die Überwachung, Regulierung und Registrierung der Ratingagenturen (Credit Rating Agencies – CRA) auszudehnen sowie den Ratingprozess transparenter zu machen. Das ist auch wichtig im Hinblick auf die für die Schuldenfrage einzelner Staaten problematische Bewertung strukturierter Produkte durch internationale Ratingagenturen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert vor diesem Hintergrund die Bundesregierung auf,

1. darauf hinzuwirken, dass das Rahmenwerk zur Schuldentragfähigkeit von Niedrigeinkommensländern (DSF) über die internationalen Finanzinstitutionen hinaus für weitere potenzielle Geber- und Nehmergruppen Anwendung findet und die jeweiligen politischen Verhältnisse in den Entwicklungs- und Schwellenländern dabei besondere Berücksichtigung finden. Die Handlungskompetenzen und -kapazitäten der Entwicklungsländer sollen durch Intensivierung der technischen Zusammenarbeit (capacity building) weiter ausgebaut werden;
2. zu prüfen, ob und wie auf eine koordinierte Initiative des von den G20 eingerichteten Financial Stability Board zur Ausarbeitung von Prinzipien und Regeln für die Schaffung eines internationalen Insolvenzrechts für Staaten auf Grundlage der „12 Key Standards for Sound Financial Systems“ des Financial Stability Forum hingewirkt werden kann;
3. zu prüfen, wie die bestehenden Strukturen und Mechanismen zur Regelung von internationalen Insolvenzverfahren verbessert werden können, um staatliche und/oder private Gläubiger und staatliche Schuldner in einer Verschuldungskrise zu koordinieren und um die Gleichbehandlung der Gläubiger sicherzustellen. Dabei soll ebenfalls geprüft werden, ob ein internationales Insolvenzstreitbeilegungsorgan, wie jüngst im März 2009 von der UN-Commission of Experts on Reforms of the International Monetary and Financial System (sog. Stiglitz-Kommission) gefordert, zielführend erscheint;
4. die Beschlüsse des Londoner G20-Gipfels hinsichtlich der Kredithilfen für Entwicklungs- und Schwellenländer zügig umzusetzen;
5. darauf hinzuwirken, dass die Maßgabe der G20 umgesetzt wird, die politische Aufsicht gegenüber strukturierten Finanzprodukten zu intensivieren, die im Zusammenhang mit der Verschuldungssituation von Entwicklungs- und Schwellenländern stehen können;

6. wie bereits in der EU auch in internationalen Verhandlungen mit anderen wichtigen Partnern darauf hinzuwirken, dass gemäß den Forderungen des G20-Gipfels Ratingagenturen einer Aufsichts- und Registrierungspflicht beziehungsweise einem Verfahren unterstellt werden, aus dem ersichtlich wird, auf welcher Grundlage die Ratingagenturen die Bonität ihrer Kunden einschließlich der Entwicklungs- und Schwellenländer beurteilen.

Berlin, den 17. Juni 2009

Volker Kauder, Dr. Peter Ramsauer und Fraktion
Dr. Peter Struck und Fraktion