

Professor Dr. Christoph G. Paulus, Berlin

Die Eurozone als Probefahrt für ein Resolvenzrecht für Staaten

Griechenland hat in diesem Sommer möglich gemacht, was Viele in vergangenen Jahrzehnten vergeblich versucht hatten – nämlich das Thema der Staateninsolvenz (besser: Staatenresolvenz, geht es doch nicht darum, einen Staat zu liquidieren, sondern ihn wieder liquide zu machen) auf die politische Agenda auch hier in Europa zu setzen. Das hatten zuvor die Argentinienkrise (2001–2003) und erst recht nicht die lange schon andauernde Überschuldung einer Vielzahl von Staaten quer über den ganzen Erdball vermocht; noch heute vernimmt man etwa aus dem Munde eines Staatssekretärs in einem Bundesministerium die überraschende Kunde, dass es außerhalb Europas keinen Bedarf für ein Staateninsolvenzrecht gebe, weil für die ärmsten Staaten schon anderweitig durch die Bretton Woods-Institutionen gesorgt sei. Das ist zwar eine dramatische Verkennerung der Gegebenheiten – die adressierten HIPC-Staaten sind nicht einmal Hauptkandidaten für das vielfach geforderte Staatenresolvenzrecht (dazu Paulus, RIW 2003, 401), das sind vielmehr die in der Armutsskala erst danach folgenden Staaten –; doch ist immerhin so viel an der Aussage haltbar, dass die Griechenland- bzw. Eurokrise dank des Umstandes, dass mehrere Staaten in dem Währungspakt zusammengeschlossen sind, ein besonders geeigneter Zeitpunkt ist, ein Modell für ein funktionierendes Staatenresolvenzrecht zu entwickeln und einem Praxistest auszusetzen. Das Besondere eines solchen Paktes liegt darin, dass glaubwürdig Disziplinierungsmaßnahmen bis hin zum Ausschluss angedroht werden können.

Mit diesem Druckmittel könnte dem Mitglied das Insolvenzverfahren „nahe gelegt“ werden, das einer umfassenden Restrukturierung der Schuldenlast dienen sollte, indem sich der Schuldnerstaat mit allen Gläubigern auf eine gemeinsam getragene und gebilligte Strategie verständigt. Der damit im Regelfall sämtliche Gläubiger (Staaten, Banken oder der private Sektor, d. h. der „Jedermann“, der Staatsanleihen gekauft hat) treffende *haircut* sollte unter der Aufsicht einer gerichtsähnlichen Institution (zu einem derartigen Sovereign Debt Arbitration Tribunal Paulus, RIW 2009, 11) ausgehandelt werden, die etwa am EuGH verankert werden könnte. Unter deren Anleitung und Überwachung würde ein die Solvenz des betreffenden Staates wiederherstellendes Verfahren von dem betreffenden Staat eingeleitet und durchgeführt.



Professor Dr. Christoph G. Paulus ist Lehrstuhlinhaber für Bürgerliches Recht, Zivilprozessrecht, Insolvenzrecht sowie Römisches Recht an der Juristischen Fakultät der Humboldt-Universität, Berlin. Er ist u. a. Autor des im Verlag Recht und Wirtschaft erschienenen Kommentars zur Europäischen Insolvenzverordnung.

Dass insbesondere Frankreich erhebliche Vorbehalte gegen ein derartiges Szenario hat, mag (neben der Einsicht in eine notwendige globale Lösung) auch mit dessen im herkömmlichen Insolvenzrecht gehegten Vorstellungen zu tun haben. Denn dominierendes Schwergewicht französischer Gesetzgebung im Bereich des Unternehmensinsolvenzrechts ist schon seit langem die Prävention – also gerade ein Insolvenzverfahren entbehrlisch zu machen, oder besser: das Insolvenzverfahren als Abschreckung auszugestalten, die das Ergreifen präventiver Maßnahmen nahe legt. Das hier propagierte Insolvenzverfahren für Staaten schließt derartige Präventionen keineswegs aus; es macht diese eher umso dringlicher und attraktiver. Immerhin enthält auch der derzeit geltende AEUV (Art. 122 ff.) Präventivmaßnahmen – nur haben sie weder Griechenland noch andere Mitgliedstaaten ernst genommen. Das könnte sich ändern, wenn am Ende ein Insolvenzverfahren (und dahinter gar die Möglichkeit zum Ausschluss aus dem Pakt) drohte. Deutschland hat sich anlässlich der Griechenlandkrise mit der Idee und dem Vorschlag profiliert, ein Staateninsolvenzrecht zu schaffen. Was allerdings bei den entsprechenden Überlegungen herausgekommen ist und was offenbar zwischenzeitlich der *van Rompuy*-Gruppe vorgelegt wurde, ist demgegenüber zu weiten Teilen ernüchternd. Statt eines Gesamtentwurfs

ist nur ein Teilprodukt zustande gekommen, und auch das ist noch kleinteilig. Beifallswürdig ist allerdings die Aussage, dass das (dort so genannte) Insolvenzverfahren eingebaut sein sollte in eine Kette vorsorglich-abwehrender Verfahrensschritte. Auch hier also das „perhorreszierte“ Verfahren als eine weit ins Vorfeld hinein disziplinierende Maßnahme, die bereits und ge-

Die Vorschläge zur Ausgestaltung eines Staatenresolvenzverfahrens in der Eurozone sind noch verbesserungsbedürftig

rade dann erfolgreich ist, wenn sie nie angewendet wird. Diese Einschätzung und die darauf ausgerichtete Ausgestaltung können nur nachhaltig begrüßt werden.

Anders ist das aber mit der Idee, dass Kontrolleure die in dem Verfahren entwickelten Restrukturierungsmaßnahmen sollten überprüfen dürfen und somit eine Art von Insolvenzverwalteramt ausüben können. Allein schon vor dem Gedankenspiel kann nur mit allem Nachdruck gewarnt werden. Die praktische Umsetzung hätte ggf. verheerende Konsequenzen: Man denke etwa an einen deutschen Kontrolleur, der in Griechenland entsprechende Untersuchungen anstellt, und setze dieses Szenario in Verbindung mit den ebendort bemühten Ressentiments zu Beginn der Krise, als Deutschlands Hilfsbereitschaft noch ungewiss war. Oder man befrage die ältere Generation nach ihrer seinerzeitigen Einschätzung der in den jeweiligen Zonen Nachkrieg-Deutschlands kontrollierenden und agierenden Repräsentanten der Siegermächte; das dürfte einen Eindruck von „Akzeptanz“ und Nutzen einer derartigen Einrichtung vermitteln.

Das größte Manko an dem deutschen Vorschlag ist jedoch die Einrichtung eines „Berliner Clubs“, der – vergleichbar dem Pariser und Londoner Club – die Gläubiger des privaten Sektors in einem Forum zusammenfassen will. Nicht nur, dass das wie ein kleinelches Nachhaken wirkt („jetzt haben auch wir einen Club“); der Vorschlag nimmt auch Abstand von der ganzheitlichen Lösung, in der sämtliche Schulden gegenüber sämtlichen Gläubigern in *einem* Verfahren aufgearbeitet werden. Ein Insolvenz- oder Insolvenzverfahren wird daraus nicht; das haben die Jahrzehnte des Wirkens der anderen beiden Clubs gelehrt. Damit aber droht eine einmalige Gelegenheit zur Schaffung eines der ganz besonders dringenden Desiderate des heutigen Zusammenlebens in dem einen globalen Dorf ungenutzt vorüberzugehen – und das möglicherweise, weil die Akteure das Ausmaß ihres Handelns und damit ihrer Verantwortung verkennen.