



Staaten in der Insolvenz – was tun?

§ 12 I Nr. 1 InsO legt fest, dass Bund und Länder nicht insolvenzfähig sind. Vermutlich wird das jedermann bei erster Lektüre für eine Selbstverständlichkeit nehmen. Wie sollten denn auch die Länder – oder gar der Bund – verwaltet und verwertet werden? Ein zweiter Blick jedoch löst zumindest beim Fachmann Nachdenken aus: wurde diese Regel doch zu einer Zeit aufgestellt, als man im Konkursgesetz allein den Zerschlagungsmechanismus vorfand. Dass der für diese juristischen Personen untauglich ist, versteht sich von selbst. Doch haben wir aber jetzt bekanntlich ein neues Gesetz, das dann noch als sein Kernstück die mittels des Planverfahrens durchgeführte Reorganisation des Schuldners apostrophiert. Und diese Verfahrensoption ist auch für all jene Personen attraktiv – insbesondere für Staaten insgesamt; man denke derzeit nur etwa an Argentinien.

In der Tat gibt es gegenwärtig höchst offizielle, gleichwohl von der Öffentlichkeit weitgehend ignorierte Bemühungen, ein mehr oder minder dem insolvenzrechtlichen Reorganisationsmechanismus nachempfundenen Verfahren zu schaffen und einzuführen, das insolventen Staaten eine Restrukturierung ihrer Schulden ermöglicht. Die Tatsache, dass derartige Überlegungen nicht mehr allein von den Kirchen oder Nicht-Regierungsorganisationen angestellt werden, sondern nunmehr auch mit allem Nachdruck vom Internationalen Währungsfonds (IWF) in Washington, stellt eine noch in keiner Weise hinreichend gewürdigte neue Stufe des globalen Zusammenlebens dar. Während noch bis vor kurzem überhaupt geleugnet wurde, dass Staaten insolvent sein könnten, bevor sich nicht auch ihr letzter Bürger im Insolvenzverfahren befand, wird diese Möglichkeit nunmehr anerkannt, und es soll ihr in Gestalt eben jenes Verfahrens Rechnung getragen werden.

Angesichts der Neuartigkeit dieser Ausgangslage ist wenig verwunderlich, dass ein Konsens über die Ausgestaltung des Verfahrens nicht besteht (vgl. zum Folgenden Paulus, ZRP 2002, 383). Das zeigt sich am deutlichsten an den Verfahrensvorschlägen, die der IWF selbst innerhalb der letzten zwölf Monate unterbreitet hat. Ausgehend von einem vom IWF selbst klar dominierten Verfahren ist die jetzige Position deutlich zurückhaltender. Gleichwohl steht und fällt der von dieser Institution unterbreitete, aktuelle Vorschlag (SDRM = *Sovereign Debt Restructuring Mechanism*) nach wie vor mit der Autorität des IWF.

Dementsprechend sollen die Detailregelungen denn auch in den Statuten des Fonds festgehalten werden, was die Mitgliedsländer dazu verpflichten würde, ihrerseits alle gesetzlichen Maßnahmen zu treffen, um eine Umsetzung zu gewährleisten.

Das US-amerikanische Finanzministerium hat einen alternativen Vorschlag unterbreitet, der auf die Marktgesetze vertraut. Danach sollen den vertraglichen Gläubigern mit Hilfe von Anreizen und Druck so genannte „*collective action clauses*“ auferlegt werden; sie bedeuten, dass man sich gewissen Mehrheitsentscheidungen unterwerfen wird. Wenn man jedoch bedenkt, dass etwa im Falle Argentiniens derzeit 88 verschieden ausgestaltete Schuldverschreibungen auf dem Markt sind, so mag dieser Vorschlag vielleicht einmal in der Zukunft wirken; gewiss aber nicht bei der Behebung bereits jetzt existierender Notfälle.

Eine andere Möglichkeit bestünde darin, dass eine neutrale Institution – bevorzugt also die UNO, die anders als Weltbank oder IWF mit Geldvergaben nichts zu tun hat und somit nicht als Gläubiger auftritt – ein Modellgesetz eines Staatsinsolvenzverfahrens entwirft, das die einzelnen Staaten sodann in ihre nationale Gesetzgebung zu überführen haben. Natürlich würde dieses Modellgesetz einzig und allein die Option eines auf Reorganisation ausgerichteten Planverfahrens aufweisen, so dass ein Hindernisgrund à la § 12 InsO entfiel. Die Übernahme in die jeweilige nationale Gesetzgebung könnte der IWF dadurch gewährleisten, dass er seine Mittelvergabe im Rahmen der ihm seit jeher zustehenden „*conditionality*“ – also der Vergabe nur unter Bedingungen – von diesem Gesetzgebungsakt abhängig macht. Wie dann der Inhalt dieses Modellgesetzes im Einzelnen auszusehen hätte, bedarf natürlich noch vieler Überlegungen, die insbesondere der Komplexität dieser Aufgabe Rechnung tragen müssten. Aber ein durchaus verlässlicher Ausgangspunkt dafür wären die aus dem privaten Insolvenzrecht bekannten Vorgaben des Planverfahrens.

Es zeigt sich hier also ein weiteres Mal, dass das Insolvenzrecht keineswegs eine „Nischenmaterie“ ist, sondern sogar noch über das internationale Insolvenzrecht der Europäischen Insolvenzverordnung bzw. des künftigen Einführungsgesetzes zur InsO hinaus globale Implikationen aufzuweisen hat.

Professor Dr. Christoph Paulus, Berlin