

► Standpunkte

Mitteilungen des Landesarbeitskreises Christlich Demokratischer Juristen (LACDJ) NRW

Ausgabe Nr. 12

4. Jahrgang 2011

Staatsbankrott und Zivilrecht

von Dr. Manfred Cuypers

Der Verfasser ist Richter am OLG im Ruhestand.

Staatsbankrotte sind nichts Neues. In den Zeiten, in denen sich ein Monarch mit seinem Staat identifizierte und es mit seinen Kriegen gegen Seinesgleichen oder mit dem Bau von Palästen übertrieb, waren sie fast an der Tagesordnung. Nach weitgehender Abschaffung von Monarchien und der Etablierung demokratischer Republiken sind andere Gründe für einen Staatsbankrott zu verzeichnen.

Was die Mitgliedstaaten der Europäischen Union anbelangt, so sollen in der Neuzeit laut Wikipedia Deutschland zweimal (nach den beiden Weltkriegen), Griechenland zweimal, die Niederlande siebenmal, Österreich fünfmal, Portugal viermal und Spanien siebenmal „bankrott“ gewesen sein. Nebenbei bemerkt: Für die Republik Honduras soll Zahlungsunfähigkeit bis jetzt für fast die Hälfte der Zeit ihres Bestehens der Normalzustand gewesen sein. Die Aussagekraft solcher Zahlen hängt natürlich davon ab, wie man den „Bankrott“ definiert.

1. Das Insolvenzverfahren

Nach deutschem Recht kann gegen jede – natürliche wie juristische – Person ein Insolvenzverfahren eröffnet werden, wenn sie „zahlungsunfähig“ ist. Zahlungsunfähigkeit ist in der Regel anzunehmen, wenn sie ihre Zahlungen eingestellt hat (§ 17 InsO). Droht Zahlungsunfähigkeit,

kann der Schuldner die Eröffnung eines Insolvenzverfahrens über sein Vermögen beantragen (§ 18 InsO). Bei einer juristischen Person ist ferner ihre Überschuldung ein Eröffnungsgrund (§ 19 InsO).

Zivilrechtlich betrachtet ist auch der Staat eine juristische Person (des öffentlichen Rechts). Die Bundesrepublik Deutschland hat sich und ihre Länder von Insolvenzverfahren ausgenommen. Gemäß § 12 Abs. 1 Nr. 1 InsO ist ein Insolvenzverfahren über deren Vermögen unzulässig. Hinsichtlich der Gemeinden besteht der Ländervorbehalt des § 12 Abs. 1 Nr. 2 InsO. Trotz der Unzulässigkeit eines Insolvenzverfahrens gegen eine Gemeinde kraft Landesrechts – sachlich ist sie (nur) wegen der Ausfallhaftung des Landes gerechtfertigt – wird es aber zugunsten ihrer Arbeitnehmer unterstellt, damit diesen Insolvenzgeld nach den Vorschriften des Dritten Buches Sozialgesetzbuch gezahlt werden kann (§ 12 Abs. 2 InsO).

Jedenfalls gibt es eine Reihe von juristischen Personen des öffentlichen Rechts, hinsichtlich derer die Länder ein Insolvenzverfahren nicht ausgeschlossen haben. Was etwa öffentliche Krankenkassen anbelangt, so sind zugunsten der Versicherten spezielle Regelungen getroffen, die nunmehr zum zweiten Male zum Tragen kommen. Bei Religionsgesellschaften können Staatsverträge – wie z.B. das Konkordat von 1939 – nach der Rechtsprechung wegen Art. 123 Abs. 2 GG dazu führen, dass sie schlechthin nicht insolvenzfähig sind, auch wenn sie eine juristische Person des öffentlichen Rechts sind.

Fremde Staaten sind von § 12 InsO nicht erfasst, was die Frage aufwirft, ob über ihr Vermögen von einem deutschen Gericht ein Insolvenzverfahren eröffnet werden kann. Sie ist angesichts der Zuständigkeitsregelung des § 3 InsO rein theoretischer Natur. Jedes deutsche Gericht wird schon seine Zuständigkeit für die Eröffnung eines Insolvenzverfahrens über das Vermögen der Hellenischen Republik mit der Begründung verneinen, dass deren Sitz ihre Hauptstadt sei und dass Athen nicht in Deutschland liege. Es wird das allerdings mit der Begründung tun, dass es „international“ nicht zuständig sei – und das ist in diesem Fall sogar wörtlich zu nehmen. Allenfalls an *Philipp Rösler* wäre die Frage zu richten, was er sich dabei gedacht hat, als er die Lösung des griechischen Dilemmas in einem „geordneten Insolvenzverfahren“ gesehen hat. Das Völkerrecht kennt weder ein einheitliches noch ein kodifiziertes Konkursrecht der Staaten.

2. In Griechenland nichts Neues

In ihrem dissenting vote zum Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 08.05.2007 (2 BvM 1/03 ff.) bezieht sich Richterin *Lübbe-Wolf* auf einen Fall, der sich 1938/39 vor dem Ständigen Internationalen Gerichtshof zugetragen hat. Gläubiger war die Société Commerciale de Belgique, Schuldner der Staat Griechenland, der sich gegenüber Zahlungsverpflichtungen (vermutlich aus dem Eisenbahnbau herrührend) gemäß mehreren Schiedssprüchen auf „Notstand“ berufen hatte. Die seinerzeitige „Lehrmeinung“ habe anerkannt, dass Zahlungsverpflichtungen eines Staates hinter seiner Pflicht, seine essentiellen öffentlichen Dienste zu gewährleisten, zurücktreten könnten. Der Ständige Internationale Gerichtshof brauchte über diese Einrede nicht zu entscheiden, weil die Gläubigerin ein Einsehen hatte und ihren Klageantrag geändert hat.

Lübbe-Wolf hat diesem Fall – und einigen weiteren von ihr zitierten, instruktiven Fällen, die (angeblich) zahlungsunfähige Staaten (Südafrika, Mexiko) betrafen – den völkerrechtlichen Grundsatz (Art. 25 GG) entnommen, dass ein Staat berechtigt sei, im Notstandsfall der Erfüllung seiner elementaren Aufgaben im Inneren Vorrang gegenüber der pünktlichen Bedienung ausländischer Gläubiger zu geben. Ob ein solcher Notstandsfall gegeben sei, habe indessen das angerufene deutsche Gericht zu klären. Es dürfe sich dieser Klärung nicht durch Vorlage an das Bundesverfassungsgericht entziehen.

3. Die Entwicklung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

a) Sie hat ihren Ausgang genommen im Beschluss vom 30.04.1963 (2 BvM 1/62), bei dem es um die Vergütung für eine Reparatur der Heizung der iranischen Botschaft ging. Seine Leitsätze lauten: „Eine Regel des Völkerrechts, nach der die inländische Gerichtsbarkeit für eine Klage gegen einen ausländischen Staat in Bezug auf seine nichthoheitliche Betätigung ausgeschlossen ist, ist nicht Bestandteil des Bundesrechts. Maßgebend für die Unterscheidung zwischen hoheitlicher und nichthoheitlicher Staatstätigkeit ist die Natur der staatlichen Handlung. Die Qualifikation als hoheitliche oder nichthoheitliche Staatstätigkeit ist grundsätzlich nach nationalem Recht vorzunehmen.“

Bemerkenswert ist der Hinweis in diesem Beschluss darauf, dass griechische Gerichte seit 1928 Immunität nur in Bezug auf Hoheitsakte gewährten. So habe das Appellationsgericht von Athen Gerichtsbarkeit über die Sowjetunion angenommen und die Pfändung von Vermögen der Sowjetregierung aufrecht erhalten. Ferner habe es die griechische Gerichtsbarkeit bejaht für eine Klage gegen den rumänischen Staat auf Herausgabe von

Grundstücken, die der rumänische Gesandte auf Grund eines Mietvertrages in Athen bewohnt hatte.

b) Allerdings wurde das relativiert durch den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 13.12.1977 (2 BvM 1/76), dem folgender Sachverhalt zugrunde lag: Gegen die Republik der Philippinen war ein Versäumnisurteil des Landgerichts Bonn auf Zahlung von 95.231,86 DM rückständiger Miete und Instandsetzungskosten für ein Büro ihrer Botschaft ergangen. Die Gläubigerin hatte einen Pfändungs- und Überweisungsbeschluss erwirkt, durch den die angebliche Forderung der Republik der Philippinen gegen die Deutsche Bank auf Auszahlung eines Kontoguthabens gepfändet und zur Einziehung überwiesen wurde. Die Schuldnerin hatte Erinnerung eingelegt; das Vollstreckungsgericht hatte deren Verfahren ausgesetzt und dem Bundesverfassungsgericht vorgelegt.

Dieses kommt zu dem Ergebnis, dass es an einer von einer allgemeinen und notwendigen Rechtsüberzeugung getragenen Übung fehle, derzufolge dem Gerichtsstaat die Zwangsvollstreckung gegen einen fremden Staat schlechthin verwehrt werde. Was speziell Griechenland anbelange, so wird darauf verwiesen, dass das schweizerische Bundesgericht die Sequestrierung aller Konten und Guthaben des griechischen Staates und seiner Ministerien für nicht unzulässig gehalten habe, dass das Zivilgericht Brüssel die Pfändung von Guthaben des griechischen Staates und der Bank von Griechenland bei Banken und Unternehmen in Brüssel als zulässig angesehen habe und dass griechische Gerichte Vollstreckungsmaßnahmen gegen fremde Staaten zugelassen hätten, sofern privatrechtliche Ansprüche zugrunde lagen. In Griechenland sei die Pfändung in Botschaftskonten wegen der strengen Beweisanforderungen aber lediglich „theoretisch“ möglich.

Die konkrete Vollstreckungsmaßnahme könne allerdings wegen einer völkerrechtlichen Sonderregelung unzulässig sein. Das Völkerrecht verbiete Maßnahmen der Sicherung oder Zwangsvollstreckung gegen einen Staat in Gegenstände, die dieser zur Wahrnehmung der amtlichen Funktion seiner diplomatischen Vertretungen benötige.

c) Der aktuellen Situation am nächsten kommt die Fallgestaltung im bereits erwähnten Beschluss (der Mehrheit) des Bundesverfassungsgerichts vom 08.05.2007: Die Republik Argentinien hatte seit 1999 wegen erheblicher volkswirtschaftlicher Probleme im Ausland Staatsanleihen ausgegeben und vom IWF einen Kredit in Höhe von 39,7 Mrd. US-Dollar erhalten. Um die mit der Auszahlung verbundenen Auflagen zu erfüllen, leitete Argentinien drastische Haushaltskürzungen ein, die einen erheblichen Vertrauensverlust gegenüber der argentinischen Währung bewirkten. Argentinien hatte deshalb auf den Kapitalmärkten höhere Zinsen zu zahlen. Auf der Grundlage einer Ausführungsverordnung zu einem Gesetz wegen „öffentlichen Notstandes auf sozialem, wirtschaftlichem, administrativem, finanziellem und währungspolitischen Gebiet“ setzte die argentinische Regierung den Auslandsschuldendienst aus. Die Außenstände gegenüber dem IWF zahlte Argentinien in Höhe von 9,6 Mrd. US-Dollar vorzeitig zurück.

Vor den Frankfurter Zivilgerichten wurden mehrere Klagen deutscher Anleger gegen Argentinien anhängig gemacht. Das Amtsgericht Frankfurt holte in einigen Verfahren die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts gemäß Art. 100 Abs. 2 GG ein.

Mehrheitlich hat dieses entschieden, es sei keine allgemeine Regel des Völkerrechts feststellbar, die einen Staat gegenüber Privatpersonen berechtere, die Erfüllung fälliger privatrechtlicher Zah-

lungsansprüche unter Berufung auf den wegen Zahlungsunfähigkeit erklärten Staatsnotstand zu verweigern. Der Konventionsentwurf der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen zur Staatenverantwortlichkeit (von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 12.12.2001 angenommen) belege ein Gewohnheitsrecht lediglich, was den Rechtfertigungsgrund des „Staatsnotstandes“ im Verhältnis zwischen den Staaten anbelange; er gebe aber keinen Rechtfertigungsgrund für die Nichterfüllung von Zahlungsansprüchen Privater. Dieser lasse sich auch nicht als allgemeine Regel des Völkerrechts im Sinne von Art 25 GG der einschlägigen Rechtsprechung internationaler und nationaler Gerichte entnehmen.

Demgemäß habe das Oberlandesgericht Frankfurt am Main die Kompetenz gehabt, in seinem Urteil vom 13.06.2006 (NJW 2006, 2931) darüber zu entscheiden, ob die Nichterfüllung von Ansprüchen aus Teilschuldverschreibungen durch einen „Staatnotstand“ gerechtfertigt werde. Auch sei zu beachten, dass ein ICSID-Schiedsgericht (International Centre for Settlement of Investment Disputes) sich eingehend mit der Frage, ob die Zahlungseinstellung Argentiniens durch die Klausel eines bilateralen Investitionsschutzabkommens gerechtfertigt sei, befasst und sie lediglich für die Zeit vom 01.12.2001 bis zum 26.04.2003 bejaht habe.

d) In Verfolg des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 08.05.2007 ist Argentinien dazu verurteilt worden, die Nennbeträge und die geforderten Zinsen aus den streitgegenständlichen Teilschuldverschreibungen zu zahlen. Das hat das Oberlandesgericht Frankfurt am Main in letzter Instanz gebilligt (Urteil vom 24.07.2007 – 8 U 248/06 – OLGR 2008, 783 und Beschluss vom 29.04.2008 – 8 U 201/07). Den Einwand, Argentinien sei immer noch außer Stande, die nicht

umgeschuldeten Anleihen der Privatgläubiger zu erfüllen, ohne erneut in eine wirtschaftliche Krisensituation wie 2001 zu verfallen, hat es unter Bezugnahme auf das Urteil vom 13.06.2006 zurückgewiesen.

Im Beschluss vom 29.04.2008 hat das OLG Frankfurt am Main zwar noch Bedenken geäußert, ob sich aus der Verurteilung im Erkenntnisverfahren auch das Recht ergebe, vollstrecken zu lassen. Diese grundsätzlichen Bedenken sind im Beschluss des BGH vom 08.07.2008 (VII ZB 64/07) jedoch nicht aufgegriffen worden. Er stellt lediglich klar, dass § 797 BGB schon im Erkenntnisverfahren zu beachten ist. Es hat deshalb keine Verurteilung zur Zahlung „Zug um Zug gegen Aushändigung der Schuldverschreibungen bzw. Zinsscheine“ zu erfolgen, sondern – wie bei der Quittung des § 368 BGB – eine Verurteilung zur Zahlung „gegen“ Aushändigung.

Faktisch ist das für den Gläubiger einfacher als eine Verurteilung Zug um Zug, bei der er vor der Frage steht, wem er die Rückgabe der Wertpapiere in Annahmeverzug begründender Weise anbieten muss. Stattdessen braucht er lediglich dafür zu sorgen, dass der in den Anleihebedingungen genannten Hauptzahlstelle bzw. den Vollstreckungsorganen mit dem Titel die Wertpapiere vorgelegt werden.

Was die im Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 13.12.1977 aufgezeigten Schranken anbelangt, so hatte der BGH bereits in Beschlüssen vom 04.07.2007 (VII ZB 6 und 7/05) betont, dass die Pfändung von Bankkonten, über die Kosten der diplomatischen Vertretung eines Staates abgewickelt werden, wegen Ansprüchen aus Inhaberschuldverschreibungen und dergleichen grundsätzlich unzulässig ist, soweit die Anleihebedingungen keinen ausdrücklichen diesbezüglichen Immunitätsverzicht enthalten.

4. Fazit

Wird die drohende Zahlungsunfähigkeit Griechenlands durch das Eintreten Dritter – angefangen von einem „Rettungsschirm“ bis hin zur einvernehmlichen Schuldübernahme oder über den IWF – abgewendet, ist die Justiz nicht gefragt. Stellt Griechenland seine Zahlungen ein, ist aber kein privater Anleger – welcher Nationalität auch immer – daran gehindert, seine Ansprüche vor einem deutschen Gericht zu verfolgen und ihretwegen im Erfolgsfall in Deutschland vollstrecken zu lassen. Lediglich eine Pfändung der Konten der griechischen Botschaft oder griechischer Konsulate ist zu versagen. Ob das auch für „öffentliche“ Anleger gilt, ist aber ebenso ungeklärt wie die Frage, wer ein solcher Anleger ist bzw. ob es eine Rolle spielt, inwieweit sich eine (deutsche) öffentlich-rechtliche Körperschaft bei Investitionen in Anleihen fremder Staaten privatrechtlicher Formen bedient.

Natürlich kommt es – wenn private Anleger versuchen, sich schadlos zu halten – zunächst darauf an, was bei der Anlage (nach Ansicht des zuständigen deutschen Gerichts wirksam) vereinbart ist. Das beginnt bereits mit der Frage, ob für die Streitigkeiten aus dem Anlagevertrag (ausschließlich) ein Schiedsgericht vereinbart worden ist oder ob es bei der – primären – Kompetenz der vom Staat eingerichteten Gerichte bleibt und setzt sich fort, was das anzuwendende Recht anbelangt.

Deutsche Gerichte sind in ihrer Entscheidungskompetenz nach der Auffassung der seinerzeitigen Mehrheit des Bundesverfassungsgerichts jedenfalls nicht von Verfassung wegen aufgrund der Art. 25, 97 Abs. 1 GG beschränkt. Es bestehen ferner erhebliche Zweifel daran, ob das, was zwischen den Exekutivorganen der Staaten – sei es mit, sei es ohne Mitwirkung der Legislative – in Bezug auf priva-

te Rechte ihrer Bürger vereinbart wird, die Gerichte binden. Eine solche Bindungswirkung folgt auch nicht „europaintern“ aus dem Vertrag von Lissabon, ohne Rücksicht darauf, ob der Mitgliedstaat der „Euro-Währungszone“ angehört oder nicht. Andererseits ist es zwar reizvoll, darüber nachzudenken, ob auf die Mitglieder dieser Währungszone § 728 Abs. 2 BGB entsprechend anwendbar ist, gemäß dem eine Gesellschaft durch die Eröffnung des Insolvenzverfahrens über das Vermögen eines Gesellschafters aufgelöst wird. Letztlich ist das aber müßig, solange keine Institution eingerichtet ist, die etwa über das Vermögen Griechenlands ein Insolvenzverfahren eröffnen kann. Selbst wenn man berücksichtigt, dass das Insolvenzverfahren deutschen Rechts im Gegensatz zur Konkursordnung nicht mehr nur die „gleichmäßige“ (in der Regel spärliche) Befriedigung aller (privaten oder staatlichen) Gläubiger bezweckt und sogar der Sanierung eines Unternehmens dienen kann, so ist das auf einen Staat nicht übertragbar. Erst recht gilt das für eine „Restschuldbefreiung“, die die Insolvenzordnung natürlichen Personen vorbehält (§ 304 InsO).

Das schließt es zwar nicht aus, in dieser Richtung nach Lösungen des Problems zu suchen, die der griechische Staatshaushalt mit sich gebracht hat. Rechtliche Vorgaben hierfür gibt es indessen nicht; sie sind allenfalls bei Versuchen, aus dem Dilemma herauszukommen, zu erwägen.

Impressum

Herausgeber
CDU Nordrhein-Westfalen / LACDJ NRW
Peter Biesenbach MdL

Redaktion (V.i.S.d.P.)
Dr. Christian Burr

Anschrift
Wasserstr. 6
40213 Düsseldorf
Tel. (0211) 13600-0
Fax (0211) 13600-59
E-Mail: info@cdu-nrw.de
<http://www.LACDJ-NRW.de>