

Prof. Dr. Christoph G. Paulus
Juristische Fakultät
Humboldt-Universität zu Berlin

Deutscher Bundestag
Ausschuss für wirtschaftliche
Zusammenarbeit und Entwicklung

Ausschussdrucksache
Nr. 17(19)169
1. April 2011
33. Sitzung (Ö.A.) am 06.04.2011

Fragenkatalog

Wie weit hat die Bundesregierung das im Koalitionsvertrag festgeschriebene Vorhaben eines internationalen Insolvenzverfahrens bisher vorangetrieben?

Nach meinem – naturgemäß – beschränkten Informationsstand ist in der Tat im Nachklang der Griechenlandkrise ganz offenbar Bewegung in die betreffende Diskussion in Sachen Insolvenzverfahren¹ für Staaten gekommen. Mir hat sich das aus mehrererlei erschlossen:

Zum einen durch die Teilnahme an einem Colloquium im Juni (?)² letzten Jahres, das das Bundeswirtschaftsministerium veranstaltet hat, bei dem auf Seiten der Diskutanten neben Vertretern des Bundeskanzleramts solche des Bundesfinanz-, Bundeswirtschafts- und Bundesjustizministerium anwesend gewesen sind.

Des weiteren durch Kontakte mit dem Auswärtigen Amt, das sich offenbar auch – zumindest eine Zeit lang – mit diesem Thema beschäftigt hat.

Und schließlich – dies allerdings hauptsächlich durch Hörensagen – durch die Beschäftigung des Bundesfinanzministeriums mit der Thematik, über die ich einige Details anlässlich einer Tagung in der Friedrich-Ebert-Stiftung am 13.10.2010 erfahren habe.

Darüber hinaus stehe ich seit einigen Monaten wieder etwas intensiver in Kontakt mit dem BM für wirtschaftliche Zusammenarbeit (ich erstelle in dessen Auftrag derzeit eine Studie, die unter der Rubrik „Präventivmaßnahme gegen Eintritt einer staatlichen Überschuldung“ eingeordnet werden darf); ich habe von dort den Eindruck gewonnen, dass dieses Thema auf Seiten der Regierung großes Gewicht zu haben scheint (auf alle Fälle ein deutlich größeres, als es vor ca. 10 Jahren anlässlich der Argentinienkrise war, als ich dem Ministerium den Entwurf eines Insolvenzverfahrens für Staaten vorgelegt hatte. Dieser verschwand seinerzeit recht sang- und klanglos in den Akten).

Da ich allerdings über die beschriebenen Kontakte hinaus nicht in konkrete Vorhaben und Entwicklungen einbezogen bin, kann ich nichts dazu sagen, wie weit die Bundesregierung bislang in ihrem Vorhaben vorangeschritten ist.

¹ Diesen Begriff halte ich wegen seiner positiveren Konnotationen für vorzugswürdig gegenüber dem doch etwas pejorativen Begriff „Insolvenzverfahren“, vgl. dazu Paulus, Ein Regelungssystem zur Schaffung eines internationalen Insolvenzrechts für Staaten, Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG) 2010, 313 ff.

² Diese und evtl. andere Ungenauigkeiten bitte ich zu entschuldigen, weil ich dieses Schreiben während eines Lehraufenthaltes in Paris – und damit außer Reichweite meiner häuslichen Informationsmöglichkeiten – aufsetze. Da mir auch keine entsprechenden technischen Hilfsmittel zur Verfügung stehen, ist dieses Schreiben auch nicht unterschrieben.

Bietet die Debatte auf der europäischen Ebene die Chance, zu einem internationalen Insolvenzverfahren zu gelangen?

Die Chance ist m.E. sicherlich gegeben – zumindest ist sie größer als je zuvor innerhalb Europas. Ob es allerdings tatsächlich eine Debatte auf europäischer Ebene gibt – oder ob nicht, wie ich das gelegentlich hier in Frankreich höre, das Ganze in erster Linie eine deutsche Debatte ist –, vermag ich nicht wirklich kompetent zu beurteilen.

Da ich aber meinen konkreten Vorschlag (ich habe ihn mit einem US-amerikanischen Kollegen auf Betreiben der UNO entwickelt) bereits 2008 für ein globales Szenario entwickelt und unterbreitet habe und dort kurz vor dem Durchbruch stand, vermute ich, dass auf dem deutlich eingegrenzteren Bereich der Eurozone oder der Europäischen Union die Chancen für eine Realisierung wesentlich größer sein müssten. Denn in diesem Bereich ist die „Nachfrage“ nach der mit einem (wie auch immer ausgestalteten) Insolvenzverfahren zwangsläufig einhergehenden Disziplinierungswirkung von Schuldern wie auch Gläubigern ungleich drängender als auf der globalen Ebene.

Gerade auf Grund dieser Disziplinierungswirkung sehe ich den Bedarf und die Option für ein Insolvenzverfahren derzeit besonders drängend; ein Konsens zur Disziplinierung der Mitgliedstaaten der Eurozone sollte doch wohl herstellbar sein. Die Eingriffe in das bestehende Recht lassen sich ggf. auf ein Minimum begrenzen (vgl. im Einzelnen dazu meinen in Fn. 1 genannten Aufsatz).

Welche Rolle spielen hierbei die Ergebnisse des Europäischen Rats im März?

In dem Bericht des Europäischen Rats vom 24./25.3. über die Schlussfolgerungen wird unter 9. von der Sicherstellung einer „verschärften Haushaltsdisziplin“ gesprochen. Das betreffende Paket für 6 Gesetzgebungsvorschläge „umfasst eine Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts mit dem Ziel, die Überwachung der Haushaltspolitik zu verschärfen und Durchsetzungsmaßnahmen konsequenter und früher anzuwenden....“ Neben der in Anlage II präzisierten „Vereinbarung über die Merkmale des ESM“ sind das die einzigen Andeutungen in dem Dokument, die auf das Phänomen eines Staateninsolvenzverfahrens hindeuten.

Immerhin ist aber die Ausgestaltung des ESM in vielerlei Hinsicht ähnlich oder doch anpassungsfähig für ein entsprechendes Verfahren, soll doch diese Institution – und nun adressiere ich allein die Übereinstimmungen mit dem mir selbst vorschwebenden Verfahren einer geordneten Insolvenz (vgl. den in Fn 1 angesprochenen Artikel) –

- in Luxemburg als eigenständige Institution verankert sein (vgl. „Institutionelle Form“),
- soll er für die Wiederherstellung einer tragfähigen Finanzierungsstrategie verantwortlich sein (vgl. „Aufgabe und Finanzierungsstrategie“),
- soll er eng mit dem IWF zusammenarbeiten (vgl. „Beteiligung des IWF“),
- soll der Hilfsmechanismus durch einen Schuldnerantrag ausgelöst werden (vgl. „Aktivierung der Finanzhilfe ...“),
- soll er die Schuldentragfähigkeit des Schuldnerstaates überprüfen (vgl. „Vereinbarkeit mit dem Rahmen der multilateralen Überwachung der EU“),
- soll eine Beteiligung des privaten Sektors möglich sein (vgl. „Beteiligung des Privatsektors“),

- sollen Collective Action Clauses in Staatsschuldtitel aufgenommen werden (vgl. „Umschuldungsklauseln“),
- und soll der ESM einen Status als bevorrechtigter Gläubiger haben (vgl. „Status eines bevorrechtigten Gläubigers für den ESM“).

Wie schon angedeutet, sind alle diese Elemente in mehr oder minder deutlicher Form auch in einem Insolvenzverfahren zu verankern, ohne dass zu letzterem größerer Änderungen erforderlich wären. Der wesentliche Unterschied zwischen dem vorliegenden Vorschlag und einem (mir vorschwebenden) Insolvenzverfahren besteht darin, dass sich in dem Schlussdokument viel politischer Gestaltungsraum findet, der in einem Insolvenzverfahren deutlich eingeschränkt wäre. Denn unter dessen Ägide würde der rechtliche Mechanismus in Gang gesetzt, und es würde das Verfahren von neutralen Richtern überwacht, während die Politik einen bestenfalls eingeschränkten Einflussbereich hätte (und diesen wohl auch nur parallel zu dem vorgesehenen Verfahren).

Von dieser Perspektive aus gesehen, erscheint es nicht undenkbar, dass ein Insolvenzverfahren für Staaten bei allernächster Gelegenheit – besser noch: bereits jetzt – eingeführt wird. Der dabei noch zurückzulegende Weg ist denkbar gering, und Europa könnte für sich reklamieren, Wegbereiter für ein globales Verfahren zu sein, dessen Erscheinen nach meinem Dafürhalten unabdingbar ist, und für das die Welt auch bereit zu sein scheint.³

Christoph G. Paulus

³ Diesen Optimismus gründe ich darauf, dass der von mir unterbreitete Vorschlag, s. Fn 1, im Jahre 2008 von der UNO initiiert war und als allgemeiner Aufruf in dem vorläufigen Schlussdokument der UNO-Dezembertagung in Doha (2008) aufgenommen war. Den Weg in das endgültige Schlussdokument hat der Vorschlag deswegen nicht gefunden, weil die Finanzkrise dazu geführt hat, dass alle Maßnahmen gestrichen wurden, die mit der Aufbringung auch nur der geringsten Kosten verbunden waren.