

# Staatsbankrott

PD Dr. Kai von Lewinski, Berlin/Bonn\*

## I. Staatsbankrott als Möglichkeit

Dem Staat kann das Geld ausgehen. Dieser Fall ist – wie jedenfalls bis zur jüngsten Krise Griechenlands vielfach vorausgesetzt, wenngleich nicht begründet – weder durch einen Grundsatz der „unbegrenzten Leistungsfähigkeit des Staates“<sup>1</sup>, noch durch einen Grundsatz des „Too Big to Fail“, noch durch die (eigene) „Systemrelevanz“ des Staates ausgeschlossen.

Doch kann ein Staat nicht im insolvenzrechtlichen Sinne abgewickelt werden. Vielmehr variieren die Folgen und die Möglichkeiten zur Bewältigung finanzieller Krisen im Mehrebenensystem, in das Staaten eingebettet sind (II.). Dies soll zur Veranschaulichung anhand des (einstweilen noch entfernten) Falles eines Staatsbankrotts der Bundesrepublik Deutschland durchgespielt werden (III.).

## II. Drei Ebenen des Staatsbankrotts

Einem Staatsbankrott, also der Unzulänglichkeit der staatlichen Finanzmittel zur Erfüllung bestehender Aufgaben, kann auf unterschiedliche Art und Weise begegnet werden, je nachdem, von wo aus man den Staat im Mehrebenensystem betrachtet. Verengt man den Blick nur auf den (klassischen) Staat, hat er – auch als demokratischer Rechtsstaat – einen enorm weiten autonomen Handlungsspielraum (III. 1.). Schaut man über seine Grenzen, stehen dem Staat nach Internationalem und nach Völkerrecht diese autonomen Möglichkeiten allerdings gerade nicht zu (III. 3.). Eine Zwischensituation besteht bei der Einbindung in ein bündisches System wie das der Europäischen Union. Hier sind durch Vorgaben der übergeordneten Ebene autonome Sanierungen zwar einerseits eingeschränkt, andererseits ist aber auch bündische Hilfe möglich (III. 2.).

## III. Ebenen eines Staatsbankrotts Deutschlands

### I. Innerer Staatsbankrott

Nach innen hat der Staat sehr weitgehende autonome Handlungsmöglichkeiten bei der Bewältigung einer finanziellen Krise. Der Rechtsstaat ist allerdings an die Vorgaben des Rechts und insbesondere der Verfassung gebunden. Dem Grundgesetz fehlt es insoweit an ausdrücklichen und spezifischen Regelungen; es gibt keine (geschriebene) fi-

\* Der Verf. ist Privatdozent an der Humboldt-Universität zu Berlin und hat im Wintersemester 2010/2011 einen Lehrstuhl an der Universität Bonn vertreten. Der Beitrag basiert auf den Ergebnissen der Habilitationsschrift des Verf., die Anfang 2011 als „Öffentlichrechtliche Insolvenzen und Staatsbankrott“ erschienen ist.

<sup>1</sup> Hierzu *Leisner[-Egensperger]*, Die Leistungsfähigkeit des Staates, 1998.

nanzielle Notstandsverfassung<sup>2</sup>. Vielmehr überweist die Verfassung die Art und Weise der Krisenbewältigung und Sanierung der demokratischen politischen Entscheidung<sup>3</sup>. – In systematischer Hinsicht können drei Handlungsdimensionen unterschieden werden: die finanzwirtschaftliche Dimension (a.), die Organisationsdimension (b.) und die materiellrechtliche Dimension (c.).

### a) Finanzwirtschaftliche Dimension

In der ersten, der finanzwirtschaftlichen Hinsicht kommt der Rückgriff auf angespartes Vermögen (Rücklagen) und der Vorgriff auf zukünftige Einnahmen (Kredit) in Betracht. Für ersteres bestehen kaum rechtliche Schranken. Die Kreditaufnahme jedoch ist seit jeher und verstärkt seit der Föderalismusreform II (Stichwort: „Schuldenbremse“; Art. 109 Abs. 3, Art. 115 Abs. 2 GG) und im Hinblick auf die europäischen Stabilitätskriterien (Maastricht-Kriterien; Art. 126 AEUV) rechtlich begrenzt. Doch erfahren diese Beschränkungen gerade für den Fall einer finanziellen Krise weitgehende Ausnahmen<sup>4</sup>. Im Ergebnis sind es auf der finanzwirtschaftlichen Ebene vornehmlich wirtschaftliche und Marktgrenzen (unbezahlbare Zinssätze, Erschöpfung des Kredits), die der Staat nicht übersteigen kann.

### b) Organisationsrechtliche Dimension

Auf der Ebene der Wirtschafts- und Währungsorganisation sind ebenfalls Krisenbewältigungsmaßnahmen denkbar. Neben der eben schon erwähnten Kreditaufnahme zählen die (Ausweitung der) Staatswirtschaft und die Inflation zu den klassischen Instrumenten finanzieller Staatssanierung. Unter der Geltung des Grundgesetzes sind Änderungen des Wirtschaftssystems durchaus möglich (s. nur Art. 15 GG)<sup>5</sup>, allerdings ist das System einer (grundsätzlich) freiheitlichen Marktwirtschaft sowohl durch die Verfassung als auch durch das europäische Recht vorgegeben<sup>6</sup>. Vor allem kommen Währungsmanipulationen, also die Inflation, wegen der Übertragung der Währungshoheit auf die europäische Ebene (vgl. Art. 88 S. 2 GG) nicht (mehr) in Betracht.

<sup>2</sup> *Hidien*, in: Bonner Kommentar, Bd. 14, 97. ErgLfg. Nov. 2001, Art. 106 GG, Rn. 503; ähnlich auf Grundlage eines rechtsvergleichenden Überblicks *Folz*, Staatsnotstand und Notstandsrecht, 1962, S. 91ff.

<sup>3</sup> Stärker das Präterkonstitutionelle betonend *Isensee*, in: Heintzen/Kruschwitz, Unternehmen in der Krise, 2004, S. 227, 236, 244f.

<sup>4</sup> v. *Lewinski*, Öffentlichrechtliche Insolvenzen und Staatsbankrott, 2011, S. 274ff.

<sup>5</sup> Zur Diskussion früherer Jahre *Ipsen*, Der Staat der Mitte, 2009, S. 245f.

<sup>6</sup> *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Bd. 1, 2011, § 25 Rn. 38ff.

Organisatorische Änderungen des Verfassungs- und Verwaltungssystems sind teilweise durch das Grundgesetz begrenzt, darüber hinaus aber in weitem Umfang möglich. Doch kann hierdurch nur dann ein zählbarer Beitrag zur Staatssanierung erwartet werden, wenn (auch) die Personalkosten als der wichtigste Ausgabenposten gesenkt werden. Hier bestehen in Form der besonders geschützten Tarifautonomie (Art. 9 Abs. 3 GG) und der „hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums“ (Art. 33 Abs. 5 GG) praktisch nur sehr schwer zu übersteigende Schranken für Entgeltkürzungen und Entlassungen im öffentlichen Dienst. Neben diesen rechtlichen Erwägungen wird der Staat sich tatsächlich in einer (finanziellen) Krisensituation einer loyalen Staatsdienerschaft versichern wollen, was faktisch seinen Handlungsspielraum zusätzlich einschränkt.

### c) Materielle rechtliche Dimension

Die dritte Dimension der Bewältigung einer finanziellen Krise des Staates ist die materielle rechtliche. Diese wiederum kann in Abgabenerhöhung (aa), Aufgaben- und Leistungskürzung (bb) sowie den Zugriff auf das private Eigentum (cc) untergliedert werden. Hier sind die Möglichkeiten des Staates, auch dem des Grundgesetzes, deutlich weiter, als man sich dies allgemein vorstellt. Vor allem geht das (verfassungsrechtlich) Erlaubte deutlich über das hinaus, was politisch heute vorstellbar ist.

#### aa) Abgabenerhöhung

Die wichtigste Abgabensart ist die Steuer. Sie ist definitionsgemäß gegenleistungsfrei und insoweit in beliebiger Höhe erhebbar. Steuern erfahren zunächst durch den Gleichheitssatz eine Begrenzung, der eine gleichmäßige Besteuerung gebietet und so – im Rahmen des durchaus weiten Einschätzungsspielraums des Steuergesetzgebers – eine besondere Belastung einzelner Bevölkerungsgruppen verhindert. Eine absolute (grund-)rechtliche Schranke bildet das Existenzminimum, die aber ihrerseits vom durchschnittlichen Wohlstand abhängig ist und sich insbesondere in allgemeinen Krisenzeiten nach unten verschiebt<sup>7</sup>. Doch wird der Staat, bevor er diese letzten rechtlichen Grenzen erreicht, auf kaum überwindliche politische und volkswirtschaftliche Hindernisse stoßen.

#### bb) Leistungs- und Aufgabenkürzung

Auch hinsichtlich der Kürzung von Leistungen und der Streichung von Aufgaben ist, neben dem Rechtsstaatsprinzip in seinen Ausprägungen des Vertrauensschutzes, das Existenzminimum als Ausprägung des Sozialstaatsprinzips die wichtigste Sanierungsgrenze, die aber – wie bei den Steuern – in Wechselwirkung mit dem gesamtgesellschaftlichen Wohlstandsniveau steht.

#### cc) Eigentumszugriff

<sup>7</sup> v. Lewinski, Öffentlichrechtliche Insolvenz und Staatsbankrott, 2011, S. 319ff.

Zur Bewältigung seiner finanziellen Krise kann der Staat zudem in das individuelle Eigentum an Sachen und Forderungen eingreifen. Rechtstatsächlich stehen in diesem Bereich nicht (mehr) Konfiskationen, sondern Modifikationen von Forderungen gegen den Staat im Vordergrund, also etwa das (teilweise) Streichen von eigenen (Anleihe-) Verbindlichkeiten, das Absenken von Zinssätzen und das Verlängern von Laufzeiten. Im Gegensatz zu solchen Inhalts- und Schrankenbestimmungen sind (formelle) Enteignungen und die Sozialisierung zur Staatssanierung, also Eigentumseingriffe aus ausschließlich fiskalischen Gründen, nicht möglich<sup>8</sup>. Weitergehende Ausnahmen von der Entschädigungspflicht könnte eine Änderung des Grundgesetzes schaffen, solange und soweit das Existenzminimum gewährleistet bleibt<sup>9</sup>.

#### dd) Sanierungsgerechtigkeit

Die beschriebenen drei Aspekte der materiellen Krisenbewältigung (Abgabenerhöhung, Leistungskürzung, Eigentumseingriff) stehen nicht beziehungslos nebeneinander. Vielmehr sind sie über die Figur der Sanierungsgerechtigkeit miteinander verbunden<sup>10</sup>. Die Sanierungsgerechtigkeit ist eine krisenbezogene Ausprägung des Gleichheitssatzes in Form der Lastentragungsgleichheit. Sie entspricht strukturell der im Steuerrecht<sup>11</sup> entwickelten Figur des Leistungsfähigkeitsprinzips und der Belastungsgleichheit, steht aber bei einer (existentiellen) finanziellen Staatskrise zusätzlich unter dem Vorzeichen der (individuellen) Leidensfähigkeit. Praktisch lassen die Vorgaben der Sanierungsgerechtigkeit einen weiten politischen Gestaltungsspielraum. Zusätzlich sind Modifikationen dieses Gleichheits- und Gerechtigkeitsmaßstabs insoweit erlaubt, als die notwendige Sanierungsperspektive Be- und Entlastungen rechtfertigen kann. Mit Blick auf die in Krisensituationen regelmäßig kurzen Zeithorizonte sind zudem Typisierungen und Schematisierungen in großem Umfang möglich.

## 2. Staatsbankrott in der Europäischen Union

Diese Möglichkeiten der autonomen Sanierung und finanziellen Staatsrettung verengen sich mit der Einbindung in bündische Systeme, erweitern sich aber in anderer Hinsicht durch mögliche Hilfe von dort auch.

Bislang hatten innerhalb der Europäischen Union präventive und repressive Regelungen dominiert, insbesonde-

<sup>8</sup> Hinzuweisen ist auch auf die speziellen völkerrechtlichen Regelungen des Fremdenrechts und der Investitionsschutzabkommen, die im Ergebnis zu einer Besserstellung ausländischer Gläubiger des Staates führen können, deren Grenzen aber nach wie vor umstritten sind (Griebel, Internationales Investitionsrecht, 2008, S. 17f.; Doebling, Völkerrecht, 2. Aufl. 2004, Rn. 843).

<sup>9</sup> v. Lewinski, Öffentlichrechtliche Insolvenz und Staatsbankrott, 2011, S. 346ff.

<sup>10</sup> v. Lewinski, Öffentlichrechtliche Insolvenz und Staatsbankrott, 2011, S. 353.

<sup>11</sup> Dazu Birk, Steuerrecht, 13. Aufl. 2010, Rn. 188ff.

re die „Maastricht-Kriterien“ (Art. 126 AEUV) und das (als Abschreckung konzipierte) Nichtauslösprinzip (Art. 125 AEUV). Letztlich hat sich das europarechtliche Instrumentarium zur Bewältigung von eingetretenen Krisen in Mitgliedstaaten aber nicht bewährt, insbesondere auch, weil die systemischen Risiken für die (Währungs-) Union unterbelichtet geblieben waren<sup>12</sup>.

Konstruktive Hilfs- und Sanierungsmaßnahmen in der Europäischen Union („Europäischer Stabilitätsmechanismus“<sup>13</sup>) waren so – wie am Beispiel der Krisen Griechenlands und Irlands zu besichtigen war – nur jenseits der Verträge und damit auf europarechtlich unsicherer Rechtsgrundlage möglich. Gegenwärtig ist zu beobachten, wie die aus der Situation und in der Not geborenen Rettungsschirme im Unionsrecht konstitutionalisiert werden sollen.

Gänzlich unzureichend sind nach wie vor die normativen Vorkehrungen für den Fall nicht nur einer Krise, sondern eines finanziellen Staatsnotstands in einem Mitgliedstaat. Der Europäischen Union steht in diesen Fällen vornehmlich nur das Instrument des Vertragsverletzungsverfahrens zur Verfügung, das offensichtlich für eine Sanierung oder jedenfalls kurative Hilfe kaum geeignet ist.

### 3. Äußerer Staatsbankrott

Auf der Ebene des Völkerrechts ist der Staatsbankrott dadurch gekennzeichnet, dass hier Rechtsbeziehungen des Staates betroffen sind, die sich seiner autonomen Regelungsmacht entziehen. Denn das Völkerrecht basiert auf Gleichordnung, und in der Beziehung zu Privaten (insb. Anleihegläubigern) bestimmt sich das anwendbare Recht nach dem IPR.

#### a) Fehlen institutionalisierter Lösungen

Auf der internationalen Ebene fehlen ausgeformte und explizite rechtliche Krisenbewältigungsmechanismen weitestgehend. Zwar sind Umschuldungen und finanzielle Hilfen üblich, doch kommen sie nicht aufgrund rechtlicher Vorgaben zustande, sondern sind das Ergebnis politischer Verhandlungen. Gleichwohl sind seit einigen Jahrzehnten nun schon Ansätze einer Institutionalisierung festzustellen, vor allem im Verhältnis der westlichen Industriestaaten zu den Entwicklungsländern. Einen wirklichen Abschluss – etwa in Form des zuletzt viel diskutierten Sovereign Debt Restructuring Mechanism (SDRM)<sup>14</sup> – hat diese Entwicklung aber bislang nicht gefunden. Einstweilen behilft sich

insbesondere die Kautelarpraxis mit einem „Contractual Approach“, indem durch parallele Anleihebedingungen vertragsrechtlich (näherungsweise) eine einheitliche Rechtslage geschaffen wird<sup>15</sup>, auf deren Grundlage auch Sanierungen denkbar sind.

#### b) Vertragstreue und Gewaltverbot

Einstweilen aber wird der (äußere) Staatsbankrott nach wie vor durch zwei grundlegende und altbekannte Prinzipien geregelt. Auf der einen Seite steht das (strenge) Prinzip der Vertragstreue (*pacta sunt servanda*), auf der anderen das Gewaltverbot und die Staatenimmunität.

Einschränkungen des Vertragstreuegrundsatzes sind – vor allem in der jüngeren Vergangenheit – vielfach diskutiert worden, vor allem unter den Stichworten der bemakelten Schulden (*Odious Debts*) und des (völkerrechtlichen und privatrechtlichen) Staatsnotstands<sup>16</sup>. Letzterer wird als solcher zwar allgemein anerkannt, seine Anwendung auf finanzielle Krisen von Staaten ist allerdings umstritten und jedenfalls kein Völkergewohnheitsrecht<sup>17</sup>. Und selbst wenn man dies annähme, bestünden zahlreiche Voraussetzungen, und es ergäben sich nur begrenzte Rechtsfolgen<sup>18</sup>.

Deshalb hilflos und ausgeliefert ist der Schuldnerstaat seinen Gläubigern allerdings nur scheinbar. Denn die Regeln zur Staatenimmunität und das Gewaltverbot bilden Gegengewichte zur Strenge des Vertragstreuegrundsatzes.

Gegen Vollstreckungen in sein Staatsvermögen im Ausland kommen dem schuldenden Staat in weitem Umfang Vollstreckungsprivilegien zugute, etwa hinsichtlich diplomatischer und konsularischer, aber etwa auch militärisch genutzter Gegenstände. So sind im Ergebnis nur das im Ausland belegene Wirtschafts- und Handelsvermögen sowie Kultureinrichtungen (z.B. die deutsche „Villa Vigoni“<sup>19</sup>) dem Gläubigerzugriff ausgesetzt.

Die eigentlichen und für die Versorgung der eigenen Bevölkerung unentbehrlichen Vermögensgegenstände befinden sich jedoch ganz überwiegend im Inland. Hier aber kann gegen den Willen des Staates nicht vollstreckt werden. Die gewaltsame, meist also militärische Durchsetzung von Forderungen („Kanonenbootpolitik“) ist völkerrechtlich schon lange ausgeschlossen. So kann ein ausländischer Staat wie auch ein (privater) Inhaber eines ausländischen Titels auf inländisches Staatsvermögen nur im Rahmen des inländischen Vollstreckungsrechts zugreifen. Dies ist nach deutschem Recht auch grundsätzlich möglich, gleichzeitig aber

<sup>12</sup> v. Lewinski, Öffentlichrechtliche Insolvenz und Staatsbankrott, 2011, S. 460.

<sup>13</sup> Verordnung (EU) 407/2010 des Rates v. 11.5.2010 zur Einführung eines europäischen Finanzstabilitätsmechanismus (ABl. EU Nr. L 118 S. 1); hierzu das Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen eines europäischen Stabilitätsmechanismus (StabMechG) v. 21.5.2010 (BGBl. I S. 627).

<sup>14</sup> Krueger, New Approach to Sovereign Debt Restructuring, 2002; in Deutschland zuerst Paulus, WM 2002, S. 725, 729ff., u. ders., ZRP 2002, S. 383, 384ff.

<sup>15</sup> v. Lewinski, Öffentlichrechtliche Insolvenz und Staatsbankrott, 2011, S. 482f.

<sup>16</sup> Besonders aufsehenerregend war hier BVerfGE 118, S. 124ff. – Argentinische Anleihen.

<sup>17</sup> Umfassend Reinisch, ZaöRV LXVIII (2008), S. 3ff.

<sup>18</sup> v. Lewinski, Öffentlichrechtliche Insolvenz und Staatsbankrott, 2011, S. 488ff.

<sup>19</sup> Anschaulich Schaarschmidt, Die Reichweite des völkerrechtlichen Immunitätsschutzes – Deutschland v. Italien vor dem IGH, 2010, S. 5ff.

zum Schutze der Funktionsfähigkeit der öffentlichen Hand beschränkt (vgl. insb. § 882a BGB und § 170 VwGO)<sup>20</sup>.

#### IV. Staatsbankrott und Sanierungsperspektive

Der Staatsbankrott kann mit einiger Berechtigung als normative Leerstelle angesprochen werden. Der Aktionismus auf europäischer Ebene im Jahre 2010, der ja Ausdruck des Fehlens von rechtlichen Vorgaben war, hat die Regelungslücke augenfällig werden lassen. Im deutschen Recht ist dies im Ausgangspunkt ähnlich, doch lässt die Verfassung hinreichend Raum, um auch schwere finanzielle Krisen im Rahmen des Grundgesetzes zu bewältigen; die Art und Weise ist den bestehenden Verfassungsorganen im Rahmen der jeweiligen Mehrheitsverhältnisse zugewiesen. Auf internationaler Ebene besteht ein Patt zwischen unbedingter Erfüllungspflicht und gleichzeitiger Undurchsetzbarkeit von Forderungen. Durch diese gegenseitige Blockade von Schuldner und Gläubiger entsteht allerdings Druck, sich politisch und wirtschaftlich zu einigen.

Gleichwohl bleibt zu konstatieren, dass es auf allen betrachteten Ebenen an einer ausdrücklichen und ausgesprochenen rechtlichen Sanierungsperspektive fehlt. Auf europäischer Ebene sind erste Institutionalisierungen<sup>21</sup> in diese Richtung gegenwärtig zu beobachten; Ansätze sind auch im internationalen Bereich vorhanden. Das deutsche Recht verlässt sich darauf, dass in der Krise passende Maßnahmen ergriffen werden.

Der Staatsbankrott ist also rechtlich erfassbar und auch rechtlich erfasst. Er ist damit auch eine Aufgabe für die Rechtswissenschaft. Es fehlt aber an Regelungen zur Sanierung. Diese sind die eigentlichen Baustellen des Rechts des Staatsbankrotts. Es wird sich erweisen, ob Juristen hier als Bauarbeiter taugen, als Polier arbeiten oder sogar als Architekt angestellt werden können.

<sup>20</sup> v. Lewinski, Öffentlichrechtliche Insolvenz und Staatsbankrott, 2011, S. 55ff., 528ff.; Miedtank, Die Zwangsvollstreckung gegen Bund, Länder, Gemeinden und andere juristische Personen des öffentlichen Rechts, 1964; Forsthoff/Simons, Die Zwangsvollstreckung gegen Rechtssubjekte des öffentlichen Rechts, 1931.

<sup>21</sup> Auch innerhalb des deutschen Bundesstaates gibt es vergleichbare Erscheinungen, etwas den Stabilitätsrat (Art. 109a GG; StabiRatG) und die Konsolidierungshilfen (Art. 143d Abs. 2 u. 3 GG; KonsHilfG).