

von Eichborn, Wolfgang

Article

Gesucht – gefunden: Ein echtes Insolvenzrecht für Euroländer

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: von Eichborn, Wolfgang (2014) : Gesucht – gefunden: Ein echtes Insolvenzrecht für Euroländer, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 67, Iss. 19, pp. 22-27

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/165492>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

In seinem Kommentar schlägt *Wolfgang von Eichborn* ein Staatsinsolvenzrecht vor, das sich maßgeblich von anderen Vorschlägen, die darauf hinauslaufen, die Möglichkeiten eines Schuldenschnitts noch weiter zu erleichtern, unterscheidet.



Wolfgang von Eichborn*

Die Bemühungen um ein geordnetes Insolvenzverfahren für Staaten sind erlahmt. Dabei ist das Insolvenzrisiko für Eurostaaten keineswegs aus der Welt. Im Gegenteil, der öffentliche Bruttoschuldenstand der Krisenstaaten hat sich weiter gefährlich aufgetürmt.¹ Nach einer Pressemitteilung von Eurostat vom 22. Juli 2014 und wie in Tabelle 1 zusammengestellt, stiegen die Schulden ausgewählter Euroländer deutlich.

Noch Ende 2011 hatte Bundeswirtschaftsminister Philipp Rösler erklärt, er habe Eckpunkte für ein Staatsinsolvenzverfahren erarbeiten lassen. Aus der angekündigten Aufnahme in den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) ist indes nichts geworden. Die nach dem ESM-Vertrag (dort 11. Erwägungsgrund) zwingend zu vereinbarenden sog. »Collective Action Clauses« (CAC) sind jedenfalls kein InsolvenzRecht. Im Verbund mit dem ESM-Vertrag, mit dem die »vorläufigen« und »alternativlosen« Rettungsmaßnahmen zu einem auf Dauer angelegten verkappten Transfersystem zu mutieren drohen und die Eurozone auf dem Weg zur Bailout-Gemeinschaft ist (vgl. ZEW am 20. Juli 2014), werden die CAC langfristig allenfalls kontraproduktive Wirkungen entfalten (s.u. 1.).

Die Arbeiten an einem Staatsinsolvenzrecht müssen endlich vorangebracht werden, um

die schon auf mittlere Sicht gefährlichen, kontraproduktiven und letztlich unverantwortbaren Auswirkungen des geltenden ESM-Vertrages abzufangen (ebenso ZEW und Beatrice Weder di Mauro am 2. April 2014). Die CAC bedürfen der Ergänzung durch Regelungen insbesondere über die geordnete **Verwertung von Staatsvermögen** des Schuldnerstaates (s.u. 2.a) sowie – aus Gründen der Prävention – über **Sanktionsmaßnahmen** bspw. in Gestalt von **verschärften Informationspflichten** und **Prüfungsrechten** (s.u. 2.c), die bereits beim Überschreiten bestimmter Kennziffern »abgestuft« (s.u. 3.) Platz greifen. Im Fall einer Beschränkung auf die Euromitglieder können derartige Bestimmungen auch un schwer vereinbart werden (s.u. 4.).

Das vorgeschlagene Staatsinsolvenzverfahren sieht folgende Elemente vor:

- bereits vor *Insolvenzeintritt früh einsetzende* »abgestufte« Sanktionen,
- diese werden mit den Gläubigern bereits bei Ausgabe der Anleihen »am Markt vereinbart«
- und sind im Krisenfall seitens der Gläubiger als *Ultima Ratio gerichtlich einklagbar*.

Es entfaltet damit – anders als das ESM-Verfahren – präventive stabilisierende Wirkungen.

1. CAC als Teil-Staatsinsolvenzrecht unzureichend

Die im Rahmen des ESM vereinbarten CAC stellen ein Teil-Staatsinsolvenzrecht dar, das ausschließlich zu Lasten der Gläubiger wirkt.

* Wolfgang von Eichborn war von 1998–2013 Richter am Bundesfinanzhof, davor tätig u.a. im Bundesministerium für Wirtschaft, der Deutschen Botschaft Neu Delhi und der SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag.

¹ Vgl. auch A. Weber laut *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 6. September 2014, »Global droht vielen Ländern eine Situation der Überschuldung«.

Tab. 1
Verschuldung ausgewählter Euroländer im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt

	18 Euroländer	Griechenland	Spanien	Portugal	Italien	Frankreich
1. Quartal 2014	93,9	174,1	96,8	132,9	135,6	96,6
1. Quartal 2013	92,2	160,6	90,0	127,4	130,2	93,4
In Prozentpunkten	+ 1,4	+ 13,5	+ 6,7	+ 5,4	+ 5,4	+ 3,2
Vergleich 2003	69,1	97,4	48,8	59,4	104,1	62,9

Quelle: Eurostat, Bruttoverschuldung des Staates, jährliche Daten.

a) In seinem Gutachten »Überschuldung und Staatsinsolvenz in der Europäischen Union« vom 26. November 2010² ist der Wissenschaftliche Beirat des BMWi zu folgendem Ergebnis gekommen:

»Als wichtigsten Reformschritt unterstützt der Beirat die Einführung einer Insolvenzordnung für die Mitgliedstaaten der EU bzw. der Eurogruppe. ... Dies sollte dazu beitragen, dass Regierungen sich mehr als bisher um eine solide Haushaltspolitik bemühen, die den Weg in die Überschuldung vermeidet. Es wäre zugleich ein wichtiges Signal an die Investoren ... Auch auf diese Weise wirkte schon die bloße Existenz einer Insolvenzordnung positiv zurück auf das Budgetverhalten der Mitgliedstaaten.«

Zwar ist mit dem ESM in der Zwischenzeit ein Verfahren installiert worden, dessen Aufgabe es sein soll, überschuldete Mitgliedstaaten der Eurozone durch Notkredite und Bürgschaften zu unterstützen, um deren *Zahlungsunfähigkeit zu verhindern*. Dies hat die Schaffung eines fairen Staatsinsolvenzrechts indes ebenso wenig entbehrlich gemacht, wie die Einführung der CAC im ESM-Vertrag. Danach müssen alle Eurostaaten ab dem 1. Januar 2013 für die von ihnen auszugebenen Staatsanleihen Klauseln vereinbaren, nach denen die Vertragsbedingungen der Anleihe neu bestimmt werden können, wenn eine qualifizierte Mehrheit (75%) der Anleihebesitzer der Änderung der Anleihebedingungen zustimmt. Es handelt sich also weniger um »Collective« als um »Majority Action Clauses«, mit denen Probleme wie die derzeitigen für Argentinien umgangen werden sollen, nämlich dass eine mit einem (Groß-)Teil der Gläubiger vereinbarte Umschuldung nicht allen Gläubigern aufgezwungen werden und damit an deren Widerstand ggf. scheitern kann.

Es ist schon kurios: Der ESM gibt vor, die *Zahlungsunfähigkeit zu verhindern*, und erreicht seinen Zweck der »Rettung/Sanierung« eines Staates nur unter der Voraussetzung, dass die sich widersetzenen Gläubiger *teilenteignet* werden, womit die Zahlungsunfähigkeit offenkundig wird. Denn nach dem Beschluss des Zweiten Senats des BVerfG vom 8. Mai 2007 – 2 BvM 1/03 u.a. – (Argentinien) ist keine allgemeine Regel des Völkerrechts feststellbar, die einen Staat *gegenüber Privatpersonen* berechtigt, die Erfüllung fälliger privatrechtlicher Zahlungsansprüche unter Berufung auf den wegen Zahlungsunfähigkeit erklärten Staatsnotstand zeitweise zu verweigern (Leitsatz). Und »ein wirtschaftlich oder finanziell definierter Notstand seitens eines Staates <kann> nicht gegenüber Privaten eingewendet werden, solange es an einer gewohnheitsrechtlichen Regel des Völkerrechts fehlt, die die Übertragbarkeit der Einrede des Notstands von Völkerrechtsverhältnissen auf Privatrechtsverhältnisse anerkennt« (Rz. 64).

Hinzu kommt, dass die Krisenstaaten teils durch schlichte Misswirtschaft, teils aufgrund eines verfehlten Wirtschafts-

konzepts ihre Staatsfinanzen ruiniert und die Situation maßgeblich selbst herbeigeführt haben, so bspw. Griechenland (Misswirtschaft), Irland (übertriebener Finanzsektor, Immobilienblase), Portugal (fehlgeleitete Infrastrukturinvestitionen) und Spanien (Immobilienblase). Hat ein Staat aber zu einer Notstandssituation beigetragen, so kann er sich selbst gegenüber völkerrechtlichen Verpflichtungen nicht zur Rechtfertigung auf diesen Notstand berufen.³ Und für den Einwand höherer Gewalt gilt Vergleichbares.⁴ Eine danach nicht gerechtfertigte Zahlungsverweigerung hat der Schuldnerstaat umgehend einzustellen und entstandene Nachteile wieder gut zu machen.

Die Einführung der CAC stellt nach alledem eine schwerwiegende Beschädigung der vom BVerfG festgestellten Rechtsposition dar. Soweit die CAC den Zweck der **Restrukturierung und Sanierung** des Gemeinschuldners verfolgen, enthalten sie zwar Elemente, die dem Insolvenzrecht nicht fremd sind. Solange damit aber allein eine einseitige Begünstigung des Schuldners verbunden ist und es an Regelungen zur **Verwertung** des pfändbaren Schuldnervermögens und zur **Sanktionierung** vorangegangenen Fehlverhaltens (z.B. Insolvenzverschleppung, Bilanzfälschung, Kreditbetrug, Prospekthaftung usw.) fehlt, fehlen die eigentlich tragenden Elemente jeder Insolvenzordnung. Auch das Ziel der gleichmäßigen Gläubigerbefriedigung erscheint nicht gewährleistet, solange einzelne Gläubiger weiterhin bevorzugt werden können (IWF, EZB, ESM, gesonderte Sicherungsübereignungen bspw. zugunsten Finnlands). Ob ein derart *einseitiges und rudimentäres Teilinsolvenzrecht* allein deshalb fundamentale Gläubigerrechte von Privatpersonen wirksam auszuhebeln vermag, weil es im Gewande »*allgemeiner Geschäftsbedingungen*« vereinbart wurde, erscheint zumindest diskussionsbedürftig.

b) Jedenfalls bleibt festzustellen, dass das vom Wissenschaftlichen Beirat verfolgte Anliegen »sichtbar klarzustellen, dass sich künftig kein Mitgliedstaat darauf verlassen kann, auf jeden Fall durch finanzielle Unterstützung von den Partnern vor der Insolvenz bewahrt zu werden« mit der Kombination von ESM/CAC nicht nur verfehlt, sondern geradezu vereitelt wird, wenn

- die EZB versichert, alles in ihrer Macht Stehende für einen Verbleib in der Gemeinschaftswährung zu tun (was eine Durchfinanzierung der öffentlichen Haushalte voraussetzt),
- der ESM mit Notkrediten und Bürgschaften zur dauerhaften zinssubventionierten Unterstützung überschuldeter Euro-Mitgliedstaaten bereit steht und
- die CAC gewährleisten, dass man eine Umschuldung im Notfall wesentlich einfacher zu Lasten aller privaten Gläubiger durchführen kann.

² Vom BMWi veröffentlicht als Gutachten 1/11.

³ So Art. 25 der ILC-Artikel zur Staatenverantwortlichkeit der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen.

⁴ Art 23 Abs. 2 der ILC-Artikel zur Staatenverantwortlichkeit.

Der Anreiz, einen Staatsbankrott in Kauf zu nehmen und sich notfalls mittels eines – erleichterten (!) – Schuldenschnitts zu sanieren, wird naturgemäß umso stärker, je größer der Anteil der Staatsanleihen ist, die mit einer CAC versehen sind. Nach Presseberichten kann dies bereits Ende 2017 bei rund der Hälfte der von den Eurostaaten begebenen Staatsanleihen der Fall sein.⁵ Aktuelle Vorschläge, die allein darauf hinauslaufen, die Durchführung eines Schuldenschnitts weiter zu erleichtern (vgl. unten 4.), drohen die Fehlanreize zusätzlich zu verstärken.

2. Unverzichtbare Elemente eines jeden (Staats-) Insolvenzrechts

Das durch die CAC konstituierte einseitig die Gläubiger belastende Teil-Staatsinsolvenzrecht bedarf der Ergänzung durch Regelungen, die auch den Schuldner belasten.

a) Zum einen ist die möglichst umfassende **Verwertung des Schuldner-/Staatsvermögens** sicherzustellen. Ohne eine derartige Regelung entfällt das *tragende Element jedes Insolvenzverfahrens*. Eine eingeschränkte (und gleichmäßige) Befriedigung der Gläubiger rechtfertigt sich nur, wenn der Schuldner sein pfändbares Vermögen weitgehend verwertet.

Für Staaten gilt insoweit zwar Besonderes: Obwohl wesentliche Vermögensteile einem Zugriff entzogen sind, gelten Staaten im Hinblick auf ihre Möglichkeit, Steuern zu erheben, weithin als insolvenzunfähig. Daraus folgt aber, dass der Einsatz der (ggf. hoheitlichen) Handlungsmöglichkeiten – anders als vom Privatmann – auch verlangt werden kann, d.h. die Nutzung aller Steuerquellen und deren effektive Besteuerung sowie eine sparsame Haushaltsführung.

Dies könnte bspw. dadurch erreicht werden, dass bei Ausgabe von Staatsanleihen Klauseln »vereinbart« werden, die – »abgestuft« **auszugestaltende – Einschränkungen der Hoheitsrechte** im Fall einer Krise und Beantragung von ESM-Hilfen beinhalten, wobei diese auch schon vor einer Zahlungsunfähigkeit beim Überschreiten bestimmter Kennziffern in Kraft treten können (s. dazu unten 3.). In seiner Wirkung ist das vergleichbar mit der in einer Urkunde verbrieften Klausel, sich bei Eintritt zuvor festgelegter Bedingungen dem sofortigen Vollzug daraus zu unterwerfen. Diese Zusagen könnten sich bspw. beziehen auf konkrete Steuermaßnahmen (Vermögensabgabe, Ergänzungssteuern, Steuererhöhungen, Subventionsabbau), Kürzungen der Haushaltsausgaben (Verkleinerung des Staatsapparats, des Verteidigungshaushalts oder der Sozialausgaben um X Prozent binnen Y Jahren) oder die Übertragung von Staatsvermögen auf Privatisierungsgesellschaften usw.

⁵ Vgl. <http://www.welt.de/finanzen/article112468144/Euro-Staaten-be-schliessen-Enteignungsklausel.html>.

Zur Durchsetzung des Vollzugs wäre eine (politisch) unabhängige **Schiedsinstanz oder ein Schiedsgericht** zu vereinbaren (z.B. Loan Market Association, EuGH, Internationaler Gerichtshof in Den Haag ...), die von einem in den Anleihebedingungen festzulegenden Gläubigerquorum unter näher zu bestimmenden Bedingungen angerufen werden können.

b) Derartige Zusagen/»Vereinbarungen« wären keine unzulässige Aufgabe von Souveränitätsrechten.

Zum einen beinhalten sie strukturell keine grundsätzlich anderen Beschränkungen, als sie im Rahmen der derzeitigen Rettungsmaßnahmen schon vereinbart wurden oder bei zukünftigen ESM-Hilfen noch vereinbart werden könnten (Konditionalität der IWF-Kredite, Troika). Sie haben gegenüber diesen aber den großen Vorteil, dass sie zu einem Zeitpunkt vereinbart werden, in dem der Schuldnerstaat noch (wirtschaftlich bzw. finanziell) uneingeschränkt handlungsfähig ist. Das dient der Transparenz auch gegenüber den eigenen Bürgern, die aus den Anleihebedingungen klar entnehmen können, welche Sanktionen im Fall der Nichtbedienung der eingegangenen Verbindlichkeiten auf dem Spiel stehen. Die demokratische Einflussnahme – aber auch Verantwortung – der Bürger wird gestärkt. Gegenüber den Konditionen von IWF-Hilfen sind derartige Anleiheklauseln gerade unter dem Gesichtspunkt der Souveränität allemal vorzugswürdig.

Wirtschaftlich betrachtet stellen die bei voller Souveränität gegebenen Zusagen die Gegenleistung für den durch den ESM aufgespannten Rettungsschirm dar. Es obliegt dem jeweiligen Staat, durch eine geeignete Finanz- und Wirtschaftspolitik dafür zu sorgen, dass die Bedingungen nicht eintreten und das »Entgelt« der Zusagen niemals fällig wird.

Außerdem: Die jeweiligen Staaten haben mit ihrem Beitritt zur Währungsunion ihre Souveränitätsrechte im Währungsbereich weitgehend gegen ihre Teilhaberechte an der Gemeinschaftswährung eingetauscht. Die im Fall einer Währungsunion gebotene Rücksichtnahme auf die Gemeinschaft verlangt, bereits die Ausgabe von Staatsanleihen so zu gestalten, dass die Inanspruchnahme des ESM – bzw. der Partner – weitgehend entbehrlich wird und gewährleistet ist, dass der Anleihebegeber im Notfall alles Zumutbare unternimmt, den Notstand baldmöglichst selbst zu beenden.

c) Wegen ihrer Präventionswirkung kommt den **sog. Insolvenzstraftaten** eine herausgehobene Bedeutung zu. Da derartige Strafnormen gegenüber Staaten bzw. politisch Verantwortlichen kaum durchsetzbar sind, bedarf es anderer Regelungen mit einer vergleichbaren präventiven Wirkung zur Bekämpfung von bspw. Insolvenzverschleppung, Bilanzfälschungen oder falschen Prospektangaben.

Im Wesentlichen geht es insoweit um die Sicherstellung einer rechtzeitigen, zutreffenden und situationsgerechten Information der Märkte (vgl. bei einer AG die Gewinnwarnung oder Mitteilung, das Eigenkapital sei zur Hälfte aufgezehrt). Dazu dienen »abgestufte« Informationspflichten, die an das Überschreiten bestimmter Kennziffern geknüpft werden, – so z.B. die Staatsverschuldung betreffend, den Anteil nationaler Banken und Pensionsfonds an den nationalen Staatsanleihen, die Gläubigerstreuung allgemein oder die externe Staatsverschuldung – und »abgestufte« Prüfungsmaßnahmen beim Überschreiten dieser Kriterien durch staatliche Rechnungshöfe (ggf. unter Beteiligung staatsferner Prüfungsgesellschaften) sowie Veröffentlichung der Prüfergebnisse.

3. Erhöhte Präventionswirkung durch Abstufung der Sanktionsmaßnahmen

Die »Abstufung« der Sanktionsmaßnahmen gewährleistet ein frühzeitiges Gegensteuern gegen Fehlentwicklungen und steht damit im Einklang mit dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt.

Als Kennziffern zur Beurteilung der Finanzsituation eines einzelnen Eurolandes dürften insbesondere das Verhältnis der öffentlichen Gesamtschulden des Staates bzw. seiner Zins- und Tilgungsbelastung zu seinen Steuereinnahmen (Schuldenquote bzw. Schuldendienstdeckungsgrad) in Betracht kommen oder das seiner Zins- und Tilgungsbelastung zum Gesamtvolumen des öffentlichen Haushalts. Denn diese liefern wesentliche Anhaltspunkte dafür, ob der Staat seine Kreditverpflichtungen erfüllen können. Dabei wird man – auch um Ausweichmanövern zu begegnen – zur Gesamtschuld ggf. auch bestimmte Verpflichtungen zählen müssen, die eine verdeckte Staatsverschuldung darstellen und/oder für die bspw. kaufmännische Rückstellungen gebildet werden müssten (Pensionen, staatliche Bürgschaften, Garantien). Die »abgestuften« Informationspflichten, Prüfungsmaßnahmen und die zu veröffentlichenden Prüfergebnisse könnten sich gerade auch hierauf erstrecken.

Die Einschränkungen der Hoheitsrechte des Schuldners bzw. die zusätzlichen Informationspflichten, Prüfungsmaßnahmen und Veröffentlichungen (= Sanktionsmaßnahmen im Allgemeinen) sollten beim Überschreiten der Kennziffern »abgestuft« erfolgen. Gemeint ist damit bspw.,

- dass ein Überschreiten einer Schuldenquote (= Gesamtschulden zu Steuereinnahmen) von 200% zur Folge hätte, dass das betreffende Land seine Haushalts- und Steuersubventionen binnen Jahresfrist um 25% kürzen muss und
- dass bei einem Überschreiten einer Schuldenquote von 250% die gewährten Haushalts- und Steuersubventionen

binnen Jahresfrist um weitere 25% zu kürzen sind und zusätzlich bestimmte Steuern – je nach der Steuerstruktur des Landes – anzuheben sind (bspw. der Körperschaftsteuersatz in Irland, die Mineralölsteuer in ...) usw.,

wobei das Schuldnerland vierteljährlich über die Umsetzung der Maßnahme zu berichten hat und der Bericht sowie das Attest der Prüfinstanzen im Gesetzgebungsblatt zu veröffentlichen sind. Die vereinbarten (!) Sanktionsmaßnahmen greifen also umso schärfer, je kritischer die Situation wird.

Die Ausdifferenzierung derartiger Kennziffern sowie der möglichen Sanktionsmaßnahmen ist Sache näherer empirischer Untersuchungen. Entscheidend ist hier die Grundstruktur des Modells:

- das vorgeschlagene ausbalancierte Insolvenzrecht kann **sofort implementiert** werden,
- durch die Gestaltung der Anleihebedingungen (= Sanktionsklauseln) **gibt der Schuldner sein Wort**, im Fall einer Verschlechterung seiner Finanzdaten als Gegenleistung zu ESM und CAC zuvor festgelegte Maßnahmen zu ergreifen bzw. seitens der Gläubiger zu dulden,
- die **Verantwortlichkeit des Schuldners** und seiner Bürger, die wissen, worauf sie sich einlassen, wird gestärkt,
- das abgestufte Einsetzen der Sanktionsmaßnahmen gewährleistet, dass im Fall einer sich verschärfenden finanziellen Lage dieser **frühzeitig angemessen begegnet** wird und dem Staat, seinen Bürgern und den Märkten laufend signalisiert wird, wo sich das Land befindet,
- die verschärfte Heranziehung des Schuldnerstaates bereits im Vorfeld einer drohenden Staatsinsolvenz entfaltet **explizit präventive Wirkungen** und »ersetzt« das Fehlen des Straftatbestandes »Staatsinsolvenz«,
- dem Gläubigerquorum werden als Ultima Ratio (gerichtliche) **Durchsetzungsmöglichkeiten** eingeräumt, die ein politisch motiviertes Aufweichen der zugesagten Sanktionsmaßnahmen wesentlich erschweren (vgl. derzeitiges Klageverfahren Argentinien),
- indem die Einhaltung der Sanktionsklauseln von nicht-staatlichen Stellen überwacht und eingefordert wird, flankiert und verstärkt das Staatsinsolvenzrecht die Bemühungen des **Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts**, der politischen Pressionen ausgesetzt ist.⁶

4. Unverzögliche Implementierung der Sanktionsklauseln möglich

Gesetzestechisch lässt sich die Einführung der Sanktionsklauseln in der Währungsunion durchsetzen, indem der Be-

⁶ Als Beispiel seien genannt das anhaltende Verschleppen der Einhaltung der Defizitgrenzen durch die derzeitige Regierung Hollands oder die verhängnisvolle Aufweichung der Maastricht-Kriterien durch die Regierung Schröder/Fischer 2003.

stand des ESM-Schutzschildes davon abhängig gemacht wird, dass der betreffende Staat derartige Klauseln in seine Anleihebedingungen aufnimmt und diese einhält.

Auf der Grundlage entsprechender Vereinbarungen der Mitgliedstaaten würde also (wie bei den CAC) der ESM-Schutzschild (einschließlich der CAC) für diejenigen Staaten entfallen, die die Aufnahme von Sanktionsklauseln in ihren Anleihebedingungen unterlassen oder beim Überschreiten der Kennziffern die zugesagten Sanktionsmaßnahmen nicht ergreifen. In beiden Fällen drohen einem solchen Staat zudem wegen des Fortfalls des ESM-Schutzschildes ein Anstieg der geforderten Zinsen und ggf. ein »ungeordneter Bankrott«. Einem Schuldnerstaat, der höhere Zinsen vermeiden und ESM und CAC-Erleichterungen ggf. in Anspruch nehmen können will, bleibt damit kaum etwas anderes übrig, als die vorgestellten Sanktionsklauseln zu vereinbaren und ggf. laufend umzusetzen.

Abgesehen von diesen »marktwirtschaftlichen« Gründen könnte die Einführung der Sanktionsklauseln auch durchgesetzt werden auf Anordnung der die Gläubigerrechte wahrenen Gerichte (BVerfG, EuGH), im Wege einer Kontrolle der CAC nach den Grundsätzen für Allgemeine Geschäftsbedingungen auf Druck der den ESM alimentierenden Eurostaaten (Deutschland u.a.) oder auf Initiative des Europäischen Parlaments.

In diesem Zusammenhang sei nochmals betont, dass das auf diesem Weg durchgesetzte – *ausgewogene* – Staatsinsolvenzrecht schon durch seine bloße Existenz das Budgetverhalten der Mitgliedstaaten positiv beeinflussen und dazu beitragen soll, dass es erst gar nicht zur Zahlungsunfähigkeit kommt (vgl. BMWi-Gutachten, s.o.). Das bisher geltende einseitig die Gläubiger belastende Teilinsolvenzrecht der CAC entfaltet hingegen geradezu kontraproduktive Wirkungen (vgl. o. 1.).

5. Die Alternativvorschläge: Vom »Staatsinsolvenz-Unrecht« zum »Generationen-Unrecht«

Das vorgeschlagene Staatsinsolvenzrecht unterscheidet sich maßgeblich von anderen »Staatsinsolvenzrechts«-Vorschlägen (ZEW, Beatrice Weder di Mauro), die darauf hinauslaufen, die Möglichkeiten eines Schuldenschnitts noch weiter zu erleichtern bzw. dessen (rechtzeitige) Durchführung vorzuschreiben.

Diese Vorschläge des ZEW und von Beatrice Weder di Mauro verfahren nach dem Motto: »Wasch mir den Pelz, aber mach ihn nicht nass«. Denn sie setzen vorgeblich darauf, die Verlustrisiken müssten wieder sichtbar werden, um über den damit verbundenen drohenden Zinsanstieg einer ausufernden Staatsverschuldung entgegenwirken. Gleichzeitig

soll aber auf absehbare Zeit ein Zinsanstieg auf jeden Fall vermieden werden. Die Verlustrisiken sollen deshalb erst dann virulent werden können, wenn das Finanzsystem stabilisiert ist und sich das Niveau der öffentlichen Verschuldung im Euroraum insgesamt reduziert hat (auf bspw. 80%). Das ist offensichtlich widersprüchlich und unglaubwürdig.

Abgesehen davon, dass die Vorschläge gegenüber dem derzeitigen – unbefriedigenden – Status quo nichts wirklich neues enthalten, ist ihnen entgegenzuhalten:

- es ist ungewiss, ob die für die Implementierung vorausgesetzten günstigen Bedingungen (z.B. abgesenktes allgemeines Verschuldungsniveau) jemals eintreten werden,
- eine Implementierung ist in frühestens zehn bis fünfzehn Jahren geplant, die derzeitigen Fehlsteuerungen bleiben also zunächst erhalten und können sich weiter verfestigen,
- im Zeitpunkt der Implementierung wird eine Umschuldung für voraussichtlich mehrere Staaten gleichzeitig notwendig werden, die die Finanzmärkte kaum werden bewältigen können,
- es verbleibt bei der ausschließlichen Belastung der Gläubiger und Schonung des (unwilligen) Gemeinschuldners und stellt sich damit allenfalls als ein »Schein-Insolvenzrecht« dar; im Grunde ist es eine kalte Enteignung, mithin »Staatsinsolvenz«/»Unrecht«.

Wenn das ZEW der Ansicht ist, »dem neuen Institutionengebäude der Eurozone fehlt mit der Insolvenzordnung ... ein für die gesamte Statik unverzichtbarer Grundstein« – dann fragt sich, warum die Umsetzung der Insolvenzordnung derart auf die lange Bank geschoben werden kann.

Die Vorschläge von ZEW und Beatrice Weder di Mauro fügen sich ein in die von EZB und EU verfolgten, hinlänglich ausgetretenen Pfade: heute Wachstum⁷ anschieben durch Schuldenmachen und Geldausgeben und das Ganze nur nicht stören; auch nicht durch das Risiko der Insolvenz. Bezahlt – das heißt, risikogerecht verzinst und getilgt wird frühestens in 15 Jahren, und zwar von einer Generation, die einen doppelt so hohen Rentneranteil⁸ als heute mit entsprechenden Gesundheitskosten⁹ zu tragen hat, bei erschwerter Umweltbedingungen (Klimaerwärmung, Vermüllung der

⁷ Wachstum wohin und Nachfrage nach was? Laut Presseerklärung des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung vom 24. Juli 2013 standen jedem Einwohner durchschnittlich 45 qm Wohnfläche zur Verfügung gegenüber 39 qm in 1998; Ernährung und Bekleidung sind mehr als sichergestellt; Deko-Artikel finden sich im Übermaß. Wenn die Krisenstaaten im Euroraum ihr erhöhtes Preisniveau »real« abwerten müssen und ihre bisherigen Wirtschaftsmodelle nicht mehr taugen, sind Preisrückgänge und Wachstumsdellen unvermeidlich.

⁸ Altenquotient (65-Jährige und Ältere je 100 20- bis unter 65-Jährige): 2010 etwa 34, 2035 etwa 60; vgl. Demographiebericht der Bundesregierung, Oktober 2011, Abbildung 14 und S. 34.

⁹ Demographiebericht der Bundesregierung, Oktober 2011, Abbildung 28 und S. 149 ff.

Meere u.a.) und einem verschärften globalen Wettbewerb (Weltbevölkerung 2013 gut 7,2 Mrd., 2030: 8,4 Mrd.). Das »Staatsinsolvenz«Unrecht« wird damit zugleich zum »Generationen-Unrecht«.

Bei dem hier unterbreiteten Vorschlag handelt es sich dagegen um

- ein echtes Staatsinsolvenz*Recht*,
- dessen Normierung unverzüglich in Angriff genommen werden kann und
- das bereits heute und schon vor einer Insolvenz »abgestufte« präventive Wirkungen entfaltet.