

Staateninsolvenz

2. Auflage

herausgegeben von

Georg E. Kodek

und

August Reinisch

Wien 2012

Bank 
Verlag

Ein schiedsrechtlicher Staateninsolvenzmechanismus?

August Reinisch

Inhaltsübersicht

1. Einleitung
2. Evaluierung der bisherigen *ad hoc* Praxis
 - 2.1. Restrukturierungsverhandlungen im Pariser und Londoner Klub
 - 2.2. Anleihenrestrukturierungen
3. Neue Ansätze
 - 3.1. Bisherige Pläne für ein Staateninsolvenz(schieds)gericht
 - 3.1.1. Internationalisierung nationaler Regeln
 - 3.1.2. Der IWF Vorschlag eines „Sovereign Debt Restructuring Mechanism“
 - 3.2. Weitere spezifisch schiedsgerichtliche Vorschläge
4. Elemente eines völkerrechtlichen Insolvenzverfahrens
 - 4.1. Schutz der Souveränität des Schuldnerstaates
 - 4.2. Echte Schuldenreduzierung
 - 4.3. Gläubigergleichbehandlung
5. Ein Insolvenzschiedsgericht
 - 5.1. Möglicher Aufgabenumfang eines Insolvenzschiedsgerichts
 - 5.1.1. Streitigkeiten aus Kreditverträgen
 - 5.1.2. Schiedsrichter im Verhandlungsprozess der Umstrukturierung
 - 5.1.3. Echtes Insolvenzgericht
 - 5.2. Die Entscheidungsbefugnis eines Insolvenzschiedsgerichts
6. Schlussbemerkung

1. Einleitung

Die Finanzkrise der letzten Jahre, die nach den Jahrzehnten der Erfahrung mit Zahlungsausfällen bei Entwicklungsländern nun auch Europa

und die USA betrifft, hat die Frage einer prozessualen/institutionellen Bewältigung von Staateninsolvenzen aktuell werden lassen. Insolvente Staaten sind freilich kein genuin neues Phänomen [1]. Die Frage ist allerdings, wie darauf zu reagieren ist. Die Reaktionen reichen von der Präferenz für das bisherige „Weiterwursteln“ [2] bis zu großangelegten Plänen der Errichtung eines Insolvenzgerichts für Staaten [3]. Der folgende Beitrag soll einen kurzen Überblick über rezente Vorschläge zu dieser Problematik bieten und vor allem auf die diversen Pläne eingehen, die der Schiedsgerichtsbarkeit in diesem Bereich einen größeren Stellenwert zumessen wollen.

2. Evaluierung der bisherigen *ad hoc* Praxis

Auf der Suche nach Lösungsmodellen für einen Staateninsolvenzmechanismus ist eine Bestandsaufnahme und Bewertung der bisherigen *ad hoc* Praktiken vor allem im Umgang mit Entwicklungsländern als souveränen Schuldnern von meist OECD-Staaten und privaten Gläubigern, sei es Großbanken oder Anleihegläubigern, wichtig. Solche Schuldenprobleme wurden in den Foren der Pariser und Londoner Klubs oder durch die Zwischenschaltung von Anleihegläubigerkomitees zu Lösungen durch Verhandlungen gebracht.

2.1. Restrukturierungsverhandlungen im Pariser und Londoner Klub

Seit den 1950er/60er Jahren haben sich staatliche Gläubiger im so genannten Pariser Klub [4] sowie in der Folge auch private Banken im Londoner Klub mit einzelnen Schuldnerstaaten getroffen, um konsensu-

[1] Vgl. *Szodruch*, Staateninsolvenz und private Gläubiger; *Waibel*, Sovereign Debt.

[2] Vgl. *Dornbusch*, The World Economy 145; *Belaunde-Moreyra* in Dicke, Foreign Debts 10-25. Vgl. auch die konkursrechtliche Diktion des österreichischen Obersten Gerichtshofes zum „Weiterwursteln des Gemeinschuldners“. OGH 9.11.2006, 6 Ob 72/06s, ZIK 2007/37, 25. Siehe auch OGH 7.5.2008, 9 Ob 10/97x, ÖBA 11/08, 806, 809.

[3] Vgl. dazu im Detail unten 5.

[4] Die Bezeichnung geht darauf zurück, dass die Einladungen zu solchen Verhandlungen regelmäßig vom französischen Finanzministerium ausgehen. Die erste Pariser Klub Umschuldung fand 1956 mit Argentinien statt.

ale und multilaterale Umschuldungen auszuhandeln. Diese Praxis hat sich im Laufe der Jahre verfestigt, sodass man mittlerweile schon von einer quasi institutionalisierten Vorgangsweise sprechen kann [5].

In der Regel wird eine zeitliche Erstreckung der Darlehensrückzahlungspflicht, in manchen Fällen auch eine teilweise Schuldenreduktion vereinbart. Generell handelt es sich um freiwillige, vertragliche Änderungen der bisherigen Darlehenskonditionen. Es fehlt somit ein bei Insolvenzverfahren typisches Element, nämlich die Annahme und notfalls auch Durchsetzung einer Lösung auch gegen den Willen einzelner Gläubiger und des Schuldners durch ein (staatliches oder internationales) Gericht. Dies wird in der Regel durch die zumindest wirtschaftliche Zwangslage kompensiert, welche Gläubiger wie Schuldner zu Kompromissen bereit erscheinen lässt. Immerhin beinhalten die „Verfahren“ im Pariser und Londoner Klub echte Restrukturierungsansätze und ermöglichen diese durch die Einbeziehung (fast) aller Gläubiger.

Im Hinblick auf mögliche gemeinsame Verfahrenselemente sind folgende Punkte interessant: Die Restrukturierungsvorgänge im Pariser wie im Londoner Klub folgen einer weitgehend einheitlichen Praxis. So wird das „Verfahren“ des Pariser Klubs auf „Antrag“ des Schuldnerstaates aktiviert, der seine drohenden Zahlungsschwierigkeiten darlegt. Daraufhin treten die Gläubigerstaaten in der Regel auf Einladung des französischen Finanzministeriums in Paris zusammen, um – häufig unter Beiziehung internationaler Wirtschaftsorganisationen wie dem Internationalen Währungsfonds (IWF) oder der OECD – Verhandlungen über die Modifikation der bestehenden Darlehenskonditionen zu führen. Voraussetzung für solche Änderungen ist in der Regel die Bereitschaft des Schuldners, mit dem IWF eine Einigung über Strukturanpassungskredite zu erzielen und damit dessen Bedingungen (Stichwort: „IMF Conditionality“) [6] zu akzeptieren. Die oft umstrittenen Rezepte des Währungsfonds werden als Garantie für den Willen des Schuldnerstaates zur wirtschaftlichen Restrukturierung und damit langfristigen Schuldentilgungsfähigkeit angesehen. Die besondere Rolle der internationalen Finanzorganisationen kommt auch durch die bevorzugte Behandlung ihrer Forderungen,

[5] Zu dieser Praxis vgl. ua *Rieffel*, Restructuring sovereign debt 56 ff; *Reinisch* in Carreau/Shaw, The External Debt 537.

[6] IMF Factsheet, IMF Conditionality, verfügbar unter <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/conditio.htm>; *Buira* in Buira, Challenges to the World Bank and IMF 55 ff.

die in der Regel keiner Restrukturierung unterliegen, zum Ausdruck. Für den Großteil der Gläubiger, nämlich die im „Klub“ vertretenen Staaten, gilt jedoch der Grundsatz der Gleichbehandlung. Resultat der Verhandlungen ist dann entweder ein Hinausschieben der Darlehens- und Zinsfälligkeiten oder eine echte Umstrukturierung, die sogar Reduktionen der Gesamtschuld umfassen kann.

2.2. Anleihenrestrukturierungen

Da Ende des 20. Jahrhunderts der Anteil von Anleihen, die von einer Vielzahl privater Investoren gezeichnet wurden, gegenüber syndizierten Bankkrediten, aber auch bilateralen Schulden am Gesamtvolumen der Auslandsschulden souveräner Staaten markant zugenommen hat [7], reduzierte sich auch die Bedeutung des Londoner und Pariser Klubs gegenüber den Restrukturierungen von Anleihen. Im Falle der Anleiherestrukturierungen werden die Gläubiger in der Regel durch Gläubigeraus-schüsse (Bondholder Committees) vertreten, welche befugt sind, die Restrukturierungsangebote der Schuldnerstaaten, die oft einschneidende Reduktionen der Schulden vorsehen, anzunehmen [8].

3. Neue Ansätze

Im Frühjahr 2011 hat die niederländische Regierung ein Expertentreffen beim *Permanent Court of Arbitration* (PCA) in Den Haag einberufen, um über die Rolle der Schiedsgerichtsbarkeit bei Staateninsolvenz zu beraten. Der PCA ist eine im Anschluss an die Haager Friedenskonferenzen

[7] Die Entwicklung in den letzten Jahren verschärfte diesen Trend abermals. Mittlerweile werden mehr als 60% der Schulden von privaten Gläubigern gehalten. Siehe Figure II.4. Privately-Held vs. Officially-Held External Public Debt – 1992-2002, in *Rosenberg et al*, International Monetary Fund – Occasional Paper No 240; fast 70% davon wird mittlerweile in Form von Anleihen gehalten. Siehe Figure 1 Composition of Long-Term Public External Debt (basierend auf Daten der Weltbank), in *Panizza/Sturzenegger/Zettelmeyer*, UNCTAD Discussion Papers No 199, UNCTAD/OSG/DP/2010/3 (2010) 5; vgl auch *Rieffel*, Restructuring sovereign debt 96; World Bank, World Development Report 1985 18.

[8] Vgl *Buchheit* in Sovereign Debt Workouts 10 (3) Business Law International; *Radelet*, Orderly Workouts 15.

1899 und 1907 eingerichtete Institution [9], die Schiedsribunale administrativ unterstützt. Dh es handelt sich nicht um ein eigentliches Gericht oder Schiedsgericht, sondern vielmehr – ähnlich wie das „Schiedsgericht“ der Internationalen Handelskammer Paris oder das ICSID [10] – um eine Art Serviceinstitution, die den *ad hoc* eingerichteten Schiedsribunalen Sekretariate zur Verfügung stellt, finanziell-administrative Aufgaben abnimmt und oft auch eigene Schiedsregeln bietet [11].

Der PCA hat jedoch in den ersten Dezennien seines Bestehens nur eine bescheidene Rolle gespielt, was der generellen Zurückhaltung der Staatengemeinschaft gegenüber bindender Streitbeilegung durch Dritte entspricht. In den 1990er Jahren kam es dann zu einer Belebung der Aktivitäten des PCA, die sich vor allem auch in der Administrierung einer Reihe von Investitionsschiedsverfahren, also Verfahren zwischen Privaten und Staaten manifestierte [12].

[9] *Permanent Court of Arbitration*, Basic Documents. Siehe auch <http://www.pca-cpa.org>.

[10] Convention on the Settlement of Investment Disputes between States and Nationals of Other States (ICSID Convention), 18 March 1965, 575 UNTS 159.

[11] Article 47, 1907 The Hague Convention for the Pacific Settlement of International Disputes; vgl dazu näher *van Haersolte/van Hof*, 54 *Netherlands International Law Review* 395, 402 (2007).

[12] *China Heilongjiang International Economic & Technical Cooperative Corp et al v Mongolia*; *European American Investment Bank AG (Austria) v The Slovak Republic*; *Chevron Corporation & Texaco Petroleum Company v The Republic of Ecuador*; *HICEE BV v The Slovak Republic*; *Bilcon of Delaware et al v Government of Canada*; *Chevron Corporation & Texaco Petroleum Company v The Republic of Ecuador*; *Eureko BV v The Slovak Republic*, PCA Case No 2008-13, UNCITRAL, Award on Jurisdiction, Arbitrability and Suspension, 26 October 2010; *Romak S.A. (Switzerland) v The Republic of Uzbekistan*; *TCW Group & Dominican Energy Holdings v Dominican Republic*; *Centerra Gold Inc. & Kumtor Gold Co. v Kyrgyz Republic*; *Saluka Investments BV v Czech Republic*; *Telekom Malaysia Berhad v Government of Ghana*; *Melvin J. Howard, Centurion Health Corp. & Howard Family Trust v The Government of Canada*, UNCITRAL, PCA Case No 2009-21 (NAFTA); *Hulley Enterprises Limited (Cyprus) v The Russian Federation*, PCA Case No AA 226, UNCITRAL (Energy Charter Treaty), Interim Award on Jurisdiction and Admissibility, 30 November 2009; *Mytilineos Holdings SA v 1. The State Union of Serbia & Montenegro, 2. Republic of Serbia*, UNCITRAL Partial Award on Jurisdiction, 8 September 2006.

In diesem Zusammenhang hat der PCA Erfahrungen mit Streitigkeiten über Staatsschulden [13], jedoch nicht konkret hinsichtlich insolvenzrechtlicher Probleme sammeln können. Dennoch dürfte es gerade die besondere Flexibilität des PCA Systems sein, die eine Anbindung eines möglichen schiedsgerichtlichen Insolvenzmechanismus an den PCA als plausibel erscheinen ließ.

3.1. Bisherige Pläne für ein Staateninsolvenz(schieds)gericht

Vorschläge für echte internationale Verfahren für souveräne Schuldner sind keineswegs neu [14]. Schon die Schuldenkrise der 1980er Jahre hat den Ruf nach einem Insolvenzmechanismus für Staaten auf der Grundlage nationaler Modelle laut werden lassen [15]. In letzter Zeit haben sich die Vorschläge – vor allem inspiriert durch die IWF Pläne für einen „Sovereign Debt Restructuring Mechanism“ (SDRM) – gehäuft [16].

3.1.1. Internationalisierung nationaler Regeln

Vor allem nationale Insolvenzrechtler haben immer wieder für eine Ausdehnung staatlicher Insolvenzrechtsmodelle auf souveräne Schuldner plädiert. Dabei sind freilich Vorschläge, die auf eine Unterwerfung staatlicher Schuldner unter Insolvenzverfahren eines anderen Staates abzielen [17] –

[13] Vgl zB *Saluka Investments BV v Czech Republic*.

[14] Vgl *Smith*, An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations, vol II 930 („When it becomes necessary for a state to declare itself bankrupt, in the same manner as when it becomes necessary for an individual to do so, a fair, open and avowed bankruptcy is always the measure which is both least dishonorable to the debtor, and least hurtful to the creditor.“).

[15] Vgl den ideengeschichtlichen Hintergrund bei *Rogoff/Zettelmeyer*, IMF Staff Papers No 3.

[16] Vgl *Berensmann/Herzberg*, 23 *Journal of Economic Surveys* 856; *Buckley*, 43 *International Lawyer* 1189; *Hagan*, *Designing a Legal Framework* 299; *Kaiser*, *Resolving Sovereign Debt Crises*; *Raffer*, *Law, Social Justice & Global Development Journal* (2005/1); *Reinisch*, 50 *Wirtschaftspolitische Blätter* 2003, 285; *Paulus*, 50 *American Journal of Comparative Law* 2002, 531.

[17] Vgl *Miller*, 22 *Law and Policy in International Business* 1991, 107.

nicht nur aus Immunitätsgründen [18] – eher als Skurrilität anzusehen. Ernst zu nehmen sind jedoch jene Ideen, die auf eine *selektive Übernahme nationaler Insolvenzgedanken* auf die zwischenstaatliche, internationale Ebene abzielen.

Oft wird das amerikanische „Chapter 11“, jenes Kapitel des US-amerikanischen Insolvenzrechtskodex, das die Reorganisation insolventer Schuldner zum Zwecke der zumindest langfristigen Schuldentilgung beinhaltet [19], als Modell für ein internationales Insolvenzverfahren herangezogen [20]. In einem Chapter 11-Prozess werden die ausstehenden Verbindlichkeiten eingefroren, gesammelt und in einem einheitlichen Verfahren geprüft. Mit einem Gläubigerausschuss wird dann ein Restrukturierungsplan (inklusive Zahlungsplan) des Schuldners erarbeitet, dem die Gläubiger – zu zwei Drittel des gesamten Anspruchsvolumens und zur Hälfte der Ansprüche – zustimmen müssen oder die dann selbst einen Reorganisationsplan vorlegen. Letztlich steht es im Ermessen des US-Insolvenzgerichts, einen solchen Plan auch in Abweichung von Gläubiger- und Schuldnervertretungen nach „fairen und billigen“ Grundsätzen festzulegen [21].

Darüber hinaus wurde auch insbesondere Chapter 9 des amerikanischen Insolvenzrechts, das explizit die Insolvenz von „municipalities“, also Kommunen, regelt [22], herangezogen [23]. In beiden Fällen geht es um

[18] Vgl *Republic of Zaire v J.C.M. Duclaux*, Court of Appeal of The Hague, 18.2.1988, 20 *Netherlands Yearbook of International Law* 296, 300: „As therefore such a bankruptcy would entail a by no means insubstantial infringement of the independence of the sending State vis-à-vis the receiving State, given that, at the minimum, the diplomatic mission would not be able to function properly, the sending State can, under the generally recognised rules of international law, invoke its immunity from execution in proceedings before the court in the receiving State which has been asked to give judgment on a petition for the sending State to be declared bankrupt.“

[19] 11 USC §§ 1101 ff (Reorganisation); *Bradley/Rosenzweig*, *Yale Law Journal* 1992, 1043; *White*, *Brookings Papers on Economic Activity* 2002, 287, 292 ff; *Baird/Morrison*, 105 *Columbia Law Review* 205, 2310.

[20] *Oechsli*, 21 *Virginia Journal of International Law* 1981, 305, 332 ff; *Paulus*, *Österreichische Juristen-Zeitung* 2002, 701; *Cohen*, 75 *Foreign Policy* 1989, 109.

[21] Vgl dazu ausführlich *Broude*, *Reorganizations Under Chapter 11 of the Bankruptcy Code*; *Presoly*, *Unternehmensreorganisation in den USA*; *Novikoff*, *Chapter 11 Business Reorganizations*;

[22] 11 USC §§ 901 ff (Adjustment of Debts of a Municipality).

[23] Vgl *Raffer*, 18 *World Development* 1990, 301; *Pettifor*, *Chapter 9/11? Resolving International Debtcises*; *Reinisch*, 42 *Österreichisches Bank Archiv* 1994, 115.

die Gewinnung gemeinsamer Grundprinzipien und nicht um die Anwendung konkreter nationaler Verfahren auf staatliche Schuldner. Neben dem amerikanischen Insolvenzrecht lassen sich natürlich auch Bestimmungen anderer nationaler Insolvenzrechtsordnungen zu diesem Zweck heranziehen [24].

Es ist daher Aufgabe der Insolvenzrechtsvergleichung, aus verschiedenen nationalen Verfahrensordnungen jene Elemente herauszufiltern, die sich zur Anwendung auf staatliche Schuldner eignen. Aus völkerrechtlicher Perspektive geht es um die Operationalisierung allgemeiner Rechtsgrundsätze, die aus staatlichen Rechtsordnungen gewonnen werden und die als Quellen des Völkerrechts bereits *de lege lata* relevant sind [25]. Solche Überlegungen werden dann auch häufig mit den uU bereits völkergewohnheitsrechtlich [26] relevanten Praktiken des Pariser Klubs gekoppelt und haben zu einer Reihe von Vorschlägen geführt, die auf einen internationalen Umschuldungsmechanismus abzielen, der über die rein konsensuale Praxis der Pariser und Londoner Klubs hinaus gehen soll.

3.1.2. Der IWF Vorschlag eines „Sovereign Debt Restructuring Mechanism“

2002 hat der IWF die Idee eines internationalen Insolvenzverfahrens für Staaten unter der Bezeichnung „Sovereign Debt Restructuring Mecha-

[24] Vgl zum deutschen und österreichischen Recht detailliert *Kodek* in *Kodek/Reinisch*, *Staateninsolvenz*¹ 145-162.

[25] Vgl Artikel 38 IGH Statut („1. The Court, whose function is to decide in accordance with international law such disputes as are submitted to it, shall apply: a. international conventions, whether general or particular, establishing rules expressly recognized by the contesting states; b. international custom, as evidence of a general practice accepted as law; c. the general principles of law recognized by civilized nations; d. subject to the provisions of Article 59, judicial decisions and the teachings of the most highly qualified publicists of the various nations, as subsidiary means for the determination of rules of law. 2. This provision shall not prejudice the power of the Court to decide a case *ex aequo et bono*, if the parties agree thereto.“)

[26] Zur Frage der gewohnheitsrechtlichen Verfestigung dieser Praktiken siehe *Reinisch*, *State Responsibility for Debts* 27 ff; *Reinisch*, *Restructuring sovereign debt* 547; *Bothe/Brink*, 29 *GYIL* 1986, 86, 104; *Zehetner*, 32 *Österreichisches Bank-Archiv* 1984, 212, 217; *Leyendecker*, *Auslandsverschuldung und Völkerrecht* 281; vgl dagegen *Schier*, *Towards a Reorganisation System for Sovereign Debt* 85 ff; *Hahn* in *Voskuil/Parać/Wade*, *Credit and Guarantee Financing Transfer of Technology* 3, 22.

nism“ (SDRM) vorgestellt [27]. Ausgangspunkt war die Feststellung, dass angesichts der Entwicklungen des internationalen Kapitalmarktes – von syndizierten Bankdarlehen zu zahlreichen Privatanleihen mit Gläubigern in unterschiedlichen Rechtssystemen – eine Erfassung von Gläubigermehrheiten immer schwieriger wird. Um dennoch eine geordnete Restrukturierung von Schulden zu ermöglichen, schlug der IWF zwei Lösungswege vor: einen über die vermehrte und verbesserte Verwendung von sogenannten „collective action clauses“ (CACs), in denen sich Gläubiger in den jeweiligen Darlehensverträgen bereits *pro futuro* bestimmten Mehrheitsvoten für den Krisenfall des Schuldners unterwerfen [28], und einen anderen, sogenannten „statutory approach“. Grundsätzlich sollte ein solcher Mechanismus nur auf Antrag des Schuldnerstaates eingeleitet werden, einen Schutz vor der Geltendmachung von einzelnen Ansprüchen während der Umschuldung beinhalten, und zu einem auch Minderheitsgläubiger bindenden Ergebnis führen.

Im Hinblick auf CACs schlug der IWF vor, sogenannte „Über-Mehrheiten“ (super-majorities) der Gläubiger, über einzelne Anleihen hinweg, vorzusehen, damit nicht nur die Gläubiger einer einzelnen Anleihebegebung mit dem Schuldnerstaat Vereinbarungen treffen, sondern auch Gläubiger anderer Anleihen. Alternativ dazu sah der ursprüngliche IWF-Plan einen „statutory approach“ vor, wonach die Ziele – und vor allem die Beschlussfassung durch Mehrheit – nicht durch Vertragsklauseln in den einzelnen Schuldinstrumenten, sondern durch eine Änderung der IWF-Statuten zu erzielen wäre.

Darüber hinaus wurde eine unparteiische Streitbelegungsinstanz vorgeschlagen, die allerdings nur eingeschränkte Kompetenzen haben sollte, etwa für Streitigkeiten zwischen Schuldnern und Gläubigern und zwi-

[27] *Krueger*, First Deputy Managing Director, International Monetary Fund, to the Bretton Woods Committee Annual Meeting, 6 June 2002, Washington, DC, verfügbar unter <http://www.imf.org/external/np/speeches/2002/060602.htm>; siehe auch IMF, *The Design of the Sovereign Debt Restructuring Mechanism – Further Considerations*, November 2002 Rz 183-208, verfügbar unter <http://www.imf.org/external/np/pdr/sdrm/2002/112702.pdf>; dazu auch *Krueger*, 93 *American Economic Review* 2003, 70; *Eichengreen*, 17 *The Journal of Economic Perspectives* 2003, 75; *Hagan*, 36 *Georgetown Journal of International Law* 2005, 299; *Sedlak*, 152 *University of Pennsylvania Law Review* 2004, 1483; *Bolton*, IMF Working Paper 2003, 13.

[28] Vgl dazu IMF, *Collective Action Clauses*, verfügbar unter <http://www.imf.org/external/np/psi/2003/032503.htm>; *Gugiatti/Richards*, 35 *Georgetown Journal of International Law* 2004, 815.

schen Gläubigern untereinander im Hinblick auf den Bestand von Forderungen, sowie für die Überwachung der Fairness und Integrität des Umschuldungsprozesses.

3.2. Weitere spezifisch schiedsgerichtliche Vorschläge

Die Einrichtung eines eigenen Schiedsgerichts für Staateninsolvenzen wurde in der Literatur bereits mehrfach urgiert. Wirtschaftswissenschaftler, unter ihnen *K. Raffer* [29] und *A. Acosta/O. Ugarteche* [30] haben schon vor einiger Zeit ein Schiedsgericht für Staateninsolvenzen vorgeschlagen [31]. Ein anderer, rezenterer Vorschlag stammt von *C. Paulus/P. Kargman* [32]. Letztere greifen den IWF-Vorschlag auf und wollen insbesondere die Rolle des IWF durch ein quasi-institutionelles Schiedsgericht, wie das Iran-US Claims Tribunal [33], ersetzen [34]. Ähnlich diesem Schiedsgericht sollte auch ein *Sovereign Debt Tribunal* aus einer Reihe von Schiedsrichtern bestehen, die dann *ad hoc* in Insolvenzsituationen entscheiden [35].

Diese Ideen haben ein gewisses politisches Echo gefunden. So hat der ehemalige Generalsekretär der Vereinten Nationen, *Kofi Annan*, im Mill-

[29] *Raffer*, World Development 1990, Vol 18, No 2.; *Raffer* in Dabrowski/Eschenburg/Gabriel, Lösungsstrategien 213; *Raffer*, Debt Workout Mechanisms 5, http://www.helsinki.fi/netcomm/ImgLib/24/89/hp_track2_raffer.pdf.

[30] *Acosta/Ugarteche*, A favor de un tribunal internacional de arbitraje de deuda soberana, verfügbar unter http://www.odg.cat/documents/enprofunditat/Alternatives_moviments/TIADS_Ugarteche_Acosta.pdf; eine spätere Version ihres Konzepts wurde auch auf Englisch publiziert: *Acosta/Ugarteche*, Finnish Journal of Latin American Studies 2007, verfügbar unter http://www.elnorte.fi/archive/2007-1/2007_2_elnorte_ugarteche.pdf.

[31] Vgl auch *Kaiser*, Resolving Sovereign Debt Crises; *Raffer*, *ecolex* 2010, 435.

[32] *Paulus/Kargman*, Reforming the Process of Sovereign Debt Restructuring: A proposal for a Sovereign Debt Tribunal, Workshop on Debt, Finance and Emerging Issues in Financial Integration. Financing for Development Office (FFD), DESA, 8-9th April 2008, verfügbar unter <http://www.un.org/esa/ffd/events/2008debtworkshop/papers/Kargman-Paulus-Paper.pdf>; siehe auch *Paulus* in Braga/Vincelette, Sovereign Debt and the Financial Crisis 317-329.

[33] Fußend auf dem sogenannten Algiers Accord, Claims Settlement Declaration of Algiers, 19 January 1981, 20 ILM 223 (1981).

[34] *Paulus/Kargman*, Reforming the Process of Sovereign Debt Restructuring 6.

[35] Vgl dazu auch detailliert *Paulus*, Reforming the Process 321 ff.

enniumsbericht die Forderung nach einem schiedsgerichtlichen Verfahren zur Schuldenreduktion erhoben [36]. Auch das African Forum and Network on Debt and Development hat sich diesem Vorschlag angeschlossen [37].

4. Elemente eines völkerrechtlichen Insolvenzverfahrens

Wesentlich erscheint, dass in den letzten Jahren die Debatte um ein echtes Insolvenzverfahren auf völkerrechtlicher Ebene für Staaten intensiviert wurde. So beschäftigt sich seit 2007 eine Study Group der International Law Association (ILA) mit Fragen der Staateninsolvenz [38]. Sie untersucht dabei insbesondere auch, welche Alternativen zu den derzeit gängigen und weitgehend auf Freiwilligkeit beruhenden *ad hoc* Lösungen möglich sind. Auch ein völkervertragsrechtlich verankertes Insolvenzregime wird hier als Option diskutiert.

Bei all den derzeitigen Überlegungen scheint es jedenfalls klar, dass eine politische Akzeptanz wohl erfordert, dass neue Modelle einerseits auf den bisherigen Praktiken aufbauen und andererseits, dass sie zumindest allgemeinen insolvenzrechtlichen Prinzipien folgen, die sich in nationalen Rechtsordnungen finden. Dieser Teil des Beitrags untersucht einige Elemente, die für ein völkerrechtliches Verfahren wesentlich sind bzw aus nationalen Verfahren stammend nutzbar gemacht werden können.

[36] United Nations, 'We the Peoples': The Role of the United Nations in the 21st Century, Report of the Secretary-General of the United Nations, *Kofi Annan* (2000), 38 („I would go a step further and propose that, in the future, we consider an entirely new approach to handling the debt problem. The main components of such an approach could include immediate cancellation of the debts owed by countries that have suffered major conflicts or natural disasters; expanding the number of countries in the HIPC scheme by allowing them to qualify on grounds of poverty alone; pegging debt repayments at a maximum percentage of foreign exchange earnings; and establishing a *debt arbitration process* to balance the interests of creditors and sovereign debtors and introduce greater discipline into their relations.“)

[37] *AFRODAD*, The Efficiency of Establishing an International Arbitration Court for Debt.

[38] Siehe *Sovereign Insolvency Study Group*, Interim Report The Hague 2010, verfügbar unter http://www.ila-hq.org/en/committees/study_groups.cfm/cid/1026.

4.1. Schutz der Souveränität des Schuldnerstaates

Die Souveränität staatlicher Schuldner gehört zu den wichtigsten Unterscheidungsmerkmalen gegenüber sonstigen Schuldnern, die insolvent werden. Der Schutz der Souveränität des Schuldnerstaates erfordert eine Garantie des Fortbestandes des Schuldners nach Durchführung eines Insolvenzverfahrens und schließt damit jegliche Modelle eines Konkurses mit Vermögensliquidation aus [39]. Darüber hinaus ist es auch notwendig, dass die Erfüllung souveräner Aufgaben im Bereich des Allgemeinwohls möglichst wenig beeinträchtigt wird. Daher ist auch eine weitreichende direkte Einflussnahme auf die wirtschaftliche Gebarung eines Schuldnerstaates, wie sie in der Vergangenheit etwa im Falle der österreichischen Völkerbundanleihen der Zwischenkriegsjahre gehandhabt wurde [40], heute politisch nicht mehr akzeptabel. Dennoch sollte nicht übersehen werden, dass, funktionell gesehen, die Praxis des Pariser Klubs, wonach Restrukturierungsentscheidungen oft an die Zustimmung zu weitreichenden wirtschaftlichen Reformprogrammen nach Rezepten des IWF geknüpft werden (IMF Conditionality) [41], inhaltlich bedeutende Einschränkungen der souveränen Gestaltungsfreiheit wirtschaftlicher Natur enthält. Auch in nationalen Insolvenzverfahren, die auf eine wirtschaftliche Weiterexistenz des Schuldners abzielen, sind oft einschneidende wirtschaftliche Reformmaßnahmen Voraussetzung für die Zustimmung des Insolvenzgerichts zu konkreten Reorganisationsplänen. Eine gewisse Beschränkung der wirtschaftlichen Handlungsfreiheit des Schuldners ist notwendiger Bestandteil einer Insolvenz.

Auch ein Insolvenzverfahren für Staaten wird eine echte Reorganisation der Schulden erfordern und damit die de-facto-Freiheit im wirtschaftlichen Bereich inhaltlich einschränken. Wichtig ist, dass die Erfüllung zentraler staatlicher Aufgaben, insbesondere im Bereich der so genannten Daseinsvorsorge gewährleistet bleibt und dass die de-jure-Einschränkungen zentrale Bereiche der hoheitlichen Sphäre ausnehmen bzw weitgehend die Zustimmung des Schuldners vorsehen.

[39] Bolton, 50 IMF Staff Papers 2003, 41, 57; Brenneman, 154 University of Pennsylvania Law Review 2006, 649, 660 ff; Schwarcz, 85 Cornell Law Review 2000, 956, 958-959.

[40] Siehe Berger in Kodek/Reinisch, Staateninsolvenz¹ 95-104, 96.

[41] Siehe oben FN 6.

4.2. Echte Schuldenreduzierung

Staatliche Insolvenzverfahren beinhalten in der Regel eine Reduktion der ausstehenden Forderungen der Gläubiger, die dann entsprechend möglicher Rangordnungen, jedoch innerhalb dieser in der Regel aliquot befriedigt werden. Die Reduktion der Gläubigeransprüche soll den wirtschaftlichen Fortbestand des Schuldners garantieren.

Im Gegensatz dazu beharrt die Praxis der souveränen Restrukturierungsverhandlungen im Pariser und Londoner Klub meist auf einer – wenn auch häufig bloß fiktiven – Gesamtrückzahlungsverpflichtung. Reduktionen der aushaftenden Verbindlichkeiten werden nur sehr zögerlich zugestanden. Dies hat gewiss mit der traditionellen Auffassung zu tun, dass Staaten nicht bankrott werden und daher immer irgendwann zur Schuldentilgung in der Lage sein werden. Die wirtschaftliche Realität zeigt jedoch, dass souveränes Insolvenzrisiko keineswegs bloß fiktiv ist. Auch auf politischer Ebene ist man sich mittlerweile der Notwendigkeit einer Schuldenreduzierung bewusst. Dabei sind die Forderungen der von (verschuldeten) Entwicklungsländern dominierten Foren, wie etwa diverser UN Institutionen [42], weit entfernt von den Zugeständnissen der (hauptsächlich) westlichen Gläubigerstaaten. Es ist jedoch bemerkenswert, dass die USA schon Mitte der 1980er Jahre im Sinne einer Schuldenreduzierung eingelenkt haben: Während der Baker-Plan 1985 [43] noch weitgehend auf Restrukturierung konzentriert war, erkannte der Brady-Plan 1989 [44] bereits die Notwendigkeit eines zumindest teilweisen Schuldenerlasses. Neuere Entwicklungen der Staateninsolvenz, ins-

[42] Vgl die HIPC Initiative, initiiert von der Weltbank und dem Internationalen Währungsfond (dazu siehe zB IMF Factsheet, Debt Relief Under the Heavily Indebted Poor Countries (2010), verfügbar unter <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/pdf/hipc.pdf>; ähnlich auch die Debt Reduction Facility for IDA-only Countries (dazu zB Progress Update – IDA Report No 53566 (2010)); vgl auch die Bestrebungen des UN Financing for Development Office (Monterrey Consensus of the International Conference on Financing for Development 2002, UN Doc. A/CONF.198/11, und Doha Declaration on Financing for Development 2008, UN Doc. A/CONF.212/L.12008).

[43] Bogdanowicz, 28 Journal of Interamerican Studies and World Affairs 1986, 33; Arslanap/Henry, 60 The Journal of Finance 2005, 1017.

[44] Van Wijnbergen/King/Portes, 6 Economic Policy 1991, 13; Sachs, 68 Foreign Affairs 1989, 87; Szodruch, Staateninsolvenz und private Gläubiger 103 ff; Mukherjee, World Bank Working Papers Series (WB/WPS/817) (1991).

besondere im Bereich der Restrukturierung von Anleiheforderungen [45], zeigen, dass Schuldenreduktion zu den gängigen Elementen, eine staatliche Insolvenz zu managen, gehören.

Zentrale Aufgabe eines Insolvenzverfahrens für Staaten wird die Implementierung einer echten Reduzierung der Schulden sein, die einerseits die wirtschaftliche Weiterexistenz des Schuldnerstaates garantiert und andererseits die berechtigten Gläubigerforderungen so weit wie möglich berücksichtigt. Bei einer Schuldenreduktion sind zwei verschiedene Konfliktebenen zu berücksichtigen, einerseits die gegenläufigen Interessen von Schuldnern und Gläubigern, was die Höhe der Reduzierung betrifft, andererseits die Problematik der Aufteilung der verminderten Ansprüche der Gläubiger untereinander. Ein Insolvenzverfahren, das notwendigerweise solche Interessenskonflikte entscheiden muss, bedarf rechtlicher Befugnisse, die solche Entscheidungen nicht nur politisch und wirtschaftlich akzeptabel, sondern vor allem auch rechtlich verbindlich machen.

4.3. Gläubigergleichbehandlung

In engem Zusammenhang mit der Schuldenreduktion steht die Frage der wirtschaftlichen Lastenverteilung einer solchen Maßnahme. Zentraler Aspekt der meisten (nationalen) Insolvenzsysteme ist die faire Gläubigergleichbehandlung. Dem wirken bestimmte ordnungspolitische Grundwerte entgegen, was sich in verschiedenen Formen der Differenzierung etwa nach Gläubigerklassen mit unterschiedlichen Forderungsprioritäten ausdrückt.

In der Praxis staatlicher Insolvenzen genießen meist nur die Forderungen der internationalen Finanzinstitutionen, insbesondere IWF und Weltbank, Priorität, was oft mit der Notwendigkeit, das wirtschaftliche Funktionieren zu gewährleisten, begründet wird [46]. Doch deren bevorzugte Behandlung wird in der Diskussion durchaus auch in Frage gestellt [47]. Restrukturierungsvereinbarungen im Rahmen des Pariser und Londoner

[45] Vgl. *Sturzenegger/Zettelmeyer*, IMF Working Paper No 05/137 (2005); *Raffer*, Paper presented at 6th UNCTAD Inter-Regional Debt Management Conference 2007, 2.

[46] *Roubini/Setser*, Bailouts or Bail-ins 250.

[47] Vgl. etwa *Raffer*, *exolex* 2010, 437, der die Verantwortung des IWF für manche wirtschaftlichen Fehlentwicklungen in Schuldnerstaaten hervorhebt.

Klubs, wie auch privater Anleihegläubiger, führen in der Regel zur Gleichbehandlung von Gläubigern. Teilweise wird dies auch vertragsrechtlich abgesichert, etwa im Bereich syndizierter Bankdarlehen, die oft so genannte „pro-rata-sharing clauses“ enthalten, wonach die bevorzugte Befriedigung einzelner Gläubiger zu einem Anteilsanspruch der anderen Gläubiger führt [48]. Einen ähnlichen Effekt haben auch „collective action clauses“ (CACs) [49].

Das Prinzip der Gläubigergleichbehandlung kann somit weitgehend als konsensfähig angesehen werden und wird in einem künftigen Insolvenzverfahren für Staaten eine zentrale Rolle spielen. Dennoch sollte nicht übersehen werden, dass eine Überprüfung der Legitimität von Forderungen unter Umständen zum Ausschluss bestimmter Ansprüche führen kann. In der völkerrechtlichen Debatte der letzten Jahre ist in diesem Zusammenhang auf die Diskussion über so genannte „odious debts“ [50] zu verweisen, die im Falle einer Staatensukzession bzw. eines Regimewechsels nicht übernommen werden müssen und daher *de facto* zu einem Ausscheiden der Forderungen der betreffenden Gläubiger führt.

5. Ein Insolvenzschiedsgericht

Die bisherigen Pläne, die Schiedsgerichtsbarkeit für Probleme der Staateninsolvenz zu aktivieren, zeigen vor allem sehr unterschiedliche Vorstellungen über die Tiefe der Involvierung eines möglichen Insolvenzschiedsgerichts. Im Wesentlichen reichen diese von einer bloßen Beurteilung der zugrundeliegenden Darlehensverträge, über eine Art Referee oder „Umpire“-Funktion bei der Auseinandersetzung mit einer Gläubigermehrheit bis zu einer Institution mit umfassenden insolvenzgerichtlichen

[48] *Buchheit*, 17 *International Financial Law Review* 1998, 17-18; *Financial Markets Law Committee*, *Pari Passu Clauses – Analysis of the role, use and meaning of pari passu clauses in sovereign debt obligations as a matter of English law* 2005, 17-18, verfügbar unter http://www.fmlc.org/papers/fmlc79mar_2005.pdf.

[49] Vgl. dazu oben FN 28.

[50] Vgl. dazu *Sack*, *Les effets de transformations des États sur leur dettes publiques et autres obligations financières*; *Folz* in *Bernhardt*, *Encyclopedia of Public International Law – Vol IV* 608; *Michalowski*, *Unconstitutional Regimes and the Validity of Sovereign Debt. A Legal Perspective*; *Paulus*, 31 *Brooklyn Journal of International Law* 2005, 83; *Paulus*, 68 *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 2008, 391; *Reinisch/Hafner*, *Staatensukzession und Schuldenübernahme* 71; sowie die Beiträge in 70 *Law and Contemporary Problems*.

Aufgaben inklusive der Befugnis bindende Entscheidungen zu treffen, die eine Schuldenreduktion enthalten.

5.1. Möglicher Aufgabenumfang eines Insolvenzschiedsgerichts

Ein Überblick über die potentielle Reichweite eines Insolvenzschiedsgerichts erlaubt eine Kategorisierung in folgende drei Gruppen.

5.1.1. Streitigkeiten aus Kreditverträgen

Schiedsgerichte können problemlos eine Rolle im Bereich der klassischen, zwischen den Parteien ex-ante vereinbarten Streitbeilegung spielen. Während staatliche und private Finanzgeber in ihren zwischenstaatlichen bzw. privatrechtlichen Verträgen kaum auf die Schiedsgerichtsbarkeit verweisen [51], enthalten die allgemeinen Vertragsbestimmungen einiger internationaler Finanzorganisationen Schiedsklauseln [52]. Allerdings lässt sich – vermutlich aufgrund der regelmäßig vereinbarten Vertraulichkeit von Schiedsverfahren – dazu kaum tatsächliche Schiedspraxis eruieren.

Freilich ist die insolvenzrechtliche Bedeutung solcher bilateraler Schiedsklauseln ebenfalls limitiert. Denn es handelt sich um die Möglichkeit, Streitigkeiten aus dem zugrundeliegenden Darlehensvertrag beizulegen, nicht aber um die darüber hinausgehende insolvenzrechtliche Berücksichtigung mehrerer Gläubiger und den daraus folgenden Problemen.

[51] Obwohl schon in der Zwischenkriegszeit die Verwendung von Schiedsklauseln in zwischenstaatlichen Darlehensverträgen vom Völkerbund propagiert wurde; vgl. Report of the Committee for the Study of International Loan Contracts, League of Nations Doc No C.145.M.93, Para 1 (12.5.1939). Staatsanleihekonditionen enthalten fast routinemäßig Immunitätsverzicht des Anleihen begebenden Staates und konkrete Gerichtsstandsvereinbarungen.

[52] Vgl. Section 8.04 („*Arbitration*“) of the General Conditions for Loans of the International Bank for Reconstruction and Development; Chapter VIII („*Arbitration Procedure*“) of the General Conditions of Inter-American Development Bank; Section 11.04 („*Arbitration*“) of the Ordinary Operations Loan Regulations of the Asian Development Bank.

5.1.2. Schiedsrichter im Verhandlungsprozess der Umstrukturierung

Eine weitergehende Rolle könnten Schiedsgerichte im Zusammenhang mit den derzeitigen Umstrukturierungs-/Umschuldungsprozessen führen. Sowohl im Bereich der klassischen Umschuldungsverhandlungen in den Pariser und Londoner Klubs als auch bei den Anleihenumstrukturierungen wäre es denkbar, dass die bisherige rein konsensuale Lösungsfindung durch eine zumindest teilweise Delegation von Entscheidungsgewalt an Dritte modifiziert wird. Ein Schiedsgericht könnte als klassischer *Umpire*, neutraler Dritter, Fragen der Zahlungsfähigkeit, der anteiligen Befriedigung von Forderungen und natürlich auch der Vorfrage der einzelnen Forderungsberechtigung [53] prüfen.

5.1.3. Echtes Insolvenzgericht

Die Maximalvariante der Schiedsgerichtsbarkeit im Bereich der Staateninsolvenz wäre ein Insolvenzschiedsgericht mit umfassenden Entscheidungskompetenzen. Dazu würde neben den bereits genannten Aufgaben insbesondere die Befugnis gehören, „Ausgleichsquoten“ für alle Gläubiger verbindlich festzulegen, aber auch sämtliche sonstigen insolvenzrechtlichen Anordnungen rechtsverbindlich zu treffen.

5.2. Die Entscheidungsbefugnis eines Insolvenzschiedsgerichts

Das wohl zentrale Problem der Einrichtung eines möglichen Insolvenzschiedsgerichts liegt in der Frage der Rechtsgrundlage der Zuständigkeit eines solchen Forums. Im Allgemeinen werden Schiedsgerichte entweder *ad hoc* nach Aufkommen des Streitfalles oder vor allem im Bereich der Handelsschiedsgerichtsbarkeit durch eine antizipierte Zustimmung der Parteien für alle künftigen Streitigkeiten in zugrundeliegenden Verträgen eingesetzt [54]. Soweit ein Schiedsgericht Streitigkeiten aus Darlehens-

[53] Im Zusammenhang mit der Umschuldung der irakischen Staatsschulden wurde eine unparteiische dritte Schiedsinstitution zur Verifikation der Ansprüche eingesetzt. Vgl. *Deeb* in Cleary Gottlieb Restructuring Newsletter Winter 2007, 3 ff.

[54] Vgl. *Shaw*, International Law 1051; *Neuhold*, Österreichisches Handbuch des Völkerrechts 349-391, 375.

verträgen, sei es völkerrechtlicher oder privatrechtlicher Natur, zwischen einzelnen Schuldnerstaaten und staatlichen, institutionellen oder privaten Gläubigern beilegen soll, eignet sich die Variante der Schiedsklausel als Zuständigkeitsbegründung. Problematisch ist hingegen die Zuständigkeitsbegründung eines Schiedsgerichts für eine Gruppe oder im Idealfall für alle Gläubiger, um eine Gläubigergleichbehandlung und damit eine echte Insolvenzlösung zu ermöglichen. Hier gehen die Vorstellungen auseinander.

Die Vertragslösung hat Grenzen, da sie immer nur zwischen den jeweiligen Vertragsparteien wirkt. Es wäre daher zu überlegen, inwieweit ein völkervertragsrechtlicher Mechanismus das Ziel einer möglichst weitreichenden Zuständigkeit über Gläubiger erreichen kann. Staaten (und internationale Finanzorganisationen) könnten sich durch einen multilateralen Vertrag verpflichten, ihre Ansprüche gegenüber souveränen Schuldner im Insolvenzfall nur im Rahmen eines kollektiven Verfahrens vor einem speziellen Insolvenzschiedsgericht geltend zu machen. Darüber hinaus wäre es nach allgemeinen völkerrechtlichen Grundsätzen möglich, dass Staaten auch die Ansprüche ihrer Staatsangehörigen miteinbeziehen. Dies ist in der Vergangenheit immer wieder, vor allem im Bereich von Globalentschädigungen, aber auch bei Reparationsverträgen nach Kriegen geschehen [55]. In solchen Abkommen werden nicht nur völkerrechtliche Entschädigungsansprüche Privater gegenüber ausländischen Staaten, sondern auch deren privatrechtliche Ansprüche von ihren jeweiligen Heimatstaaten geregelt. Dies kann insbesondere dazu führen, dass ein Heimatstaat etwa bei Globalentschädigungsabkommen auf einen Teil der Ansprüche seiner Staatsangehörigen verzichtet. Solche Eingriffe in Rechtspositionen Privater sind nach den völkerrechtlichen Regeln des diplomatischen Schutzrechtes möglich [56].

Staaten könnten sich etwa in einem völkerrechtlichen Vertrag darauf einigen, dass im Falle einer Staateninsolvenz, die dann freilich näher definiert werden müsste, ein Schiedstribunal einzurichten wäre. Abweichend von den üblichen bilateralen Streitigkeiten, die eine Errichtung durch Benennung der jeweiligen Schiedsrichter und Einsetzung eines/einer dritten Vorsitzenden vorsehen, wäre wohl an ein ständiges oder

[55] Vgl die Zusammenstellung in *Weston/Lillich/Bederman*, International Claims 101 ff.

[56] *Bank/Folz*, Max Planck Encyclopedia of Public International Law (OUP Online) Rz 27.

quasi-ständiges Tribunal zu denken. Möglich wäre eine Institution nach dem Modell des WTO Appellate Body, in den sieben Experten für einen Zeitraum von vier Jahren gewählt werden und die dann in einzelnen Fällen zu dritt entscheiden [57], oder nach dem Vorbild des Iran-US Claims Tribunals [58] oder anderer quasi permanenter Schiedsinstanzen [59]. Insbesondere das Vorbild der sogenannten „Mass Claims“-Verfahren wäre erwägenswert [60]. In den letzten Jahren kam es immer wieder zur Einrichtung schiedsgerichtlicher Instanzen, die eine Vielzahl von Ansprüchen zu beurteilen haben und daher oft in einem beschleunigten Verfahren bei reduzierten Beweiserfordernissen entscheiden müssen. Beispiele reichen von der Bosnia Herzegovina Real Property Commission [61] oder die Housing and Property Claims Commission in Kosovo [62] über diverse Schiedsinstitutionen für Holocaust Opfer, wie etwa die „Swiss Banks Claims“-Verfahren [63] oder die nach dem österreichischen Entschädigungsfondsgesetz [64] eingerichteten Institutionen. Letzteres

[57] Vgl *Reinisch* in *Kodek/Reinisch*, Staateninsolvenz¹ 163-191, 190 ff.

[58] Vgl *Paulus/Kargman*, Reforming the Process of Sovereign Debt Restructuring.

[59] Vgl *Anne Kruegers* Vorschlag hinsichtlich der Zusammenstellung der Streitbeilegungsinstanz in *Krueger*, First Deputy Managing Director, International Monetary Fund, to the Bretton Woods Committee Annual Meeting, 6 June 2002, Washington, DC, verfügbar unter <http://www.imf.org/external/np/speeches/2002/060602.htm>; siehe auch *Hagan*, 36 *Georgetown Journal of International Law* 2005, 299, 387; *Paulus* in *Gerhardt/Haarmeyer/Kreft*, Insolvenzrecht im Wandel der Zeit, Festschrift für Hans-Peter Kirchhof 421.

[60] Vgl die Übersicht bei *Holtzmann/Kristjansdottir*, International Mass Claims Processes.

[61] Bosnia Herzegovina Commission on Real Property Claims Annex 7 of the General Framework Agreement for Peace in Bosnia Herzegovina („Dayton Accord“ of 14 December 1995, 75 ILM 138, welcomed by the UN Security Council (SC Res 1031 of 15 December 1995). Vgl auch *van Houtte*, 48 *Int'l & Comparative Law Quarterly* 1999, 623-638.

[62] Housing and Property Directorate with a Claims Commission (HPD/CC) to adjudicate property claims UNMIK/REG/1999/23 and UNMIK/REG/1999/60. Vgl *Dodson/Heiskanen* in *Leckie*, Returning Home 225-242; *Hassine*, Housing and Property Directorate.

[63] Vgl *Neuborne*, 80 *Washington University Law Quarterly* 2002, 795; *Less*, 9 *German Law Journal* 2008, 1651; *Gribeth/Reig* in *Ferstman/Goetz/Stephens*, Reparations for Victims of Genocide 115-144; *Schapiro*, Inside a Class Action 20; *Korman* in *Bazyler/Alford*, Holocaust Restitution: Perspectives on the Litigation and its Legacy 132.

[64] Bundesgesetz über die Einrichtung eines Allgemeinen Entschädigungsfonds für Opfer des Nationalsozialismus und über Restitutionsmaßnahmen (Entschädigungsfondsgesetz), BGBl I Nr 12/2001.

innerstaatliches Gesetz beruht inhaltlich auf einem völkerrechtlichen Vertrag zwischen den USA und Österreich [65], der zwei Institutionen vorsieht: eine Schiedsinstanz für Naturalrestitution [66], die einzelne Ansprüche auf Liegenschaften im Detail prüft und im positiven Fall eine politisch verbindliche „Empfehlung“ auf Restitution konkreter Liegenschaften aussprechen kann, und ein Antragskomitee [67], das die grundsätzliche Berechtigung von Forderungen auf Geldentschädigung anderer Vermögensverluste überprüft. Diese werden in der Folge nicht zur Gänze zugesprochen, sondern, da im sogenannten Entschädigungsfonds nur eine Pauschalsumme vorhanden ist, *pro rata* zwischen den berechtigten Antragstellern aufgeteilt. Dies kann als schiedsgerichtlich ausgereifte Variante der klassischen Aufgabe von Globalentschädigungsabkommen angesehen werden. Bei letzteren vereinbaren Staaten in der Regel bilateral, dass Enteignungen von Staatsangehörigen des einen Staates durch den anderen zu einer pauschalen Entschädigung führen und dass diese Pauschalsumme vom Heimatstaat der enteigneten Privaten zwischen den Anspruchsberechtigten verteilt werden soll [68]. Ähnlich wie im Fall der Staatsverschuldung gibt es hier gültige Verpflichtungen des Staates gegenüber privaten Gläubigern, die durch eine vertragsrechtliche Vereinbarung mit deren Heimatstaat völkerrechtswirksam *pro rata* reduziert werden, um dann pauschal abgegolten zu werden. Aus innerstaatlicher verfassungsrechtlicher Perspektive gibt es in einigen Ländern eine Diskussion über die Zulässigkeit eines solchen partiellen, *de-facto*-Forderungsverzichts von Staaten auf Ansprüche ihrer Staatsangehörigen, da

[65] Agreement between the Austrian Federal Government and the Government of the United States Regulating Questions of Compensation and Restitution for Victims of National Socialism (=Washington Agreement), BGBl III Nr 121/2001.

[66] Washington Agreement, Annex A 3. b. Arbitration Panel for *In Rem* Restitution of Publicly-Owned Property. („In connection with the establishment of the GSF, the Austrian Federal Government will propose the necessary legislation to the Austrian Parliament by April 30, 2001 to establish, fund, and authorize a three-member Arbitration Panel (“Panel”) to address the *in rem* return of publicly-owned property, including property formerly owned by Jewish communal organizations.“)

[67] § 4 Entschädigungsfondsgesetz.

[68] Vgl allgemein zu Pauschalentschädigungsabkommen *Weston/Lillich/Bederman*, International Claims; *Lillich/Weston*, 82 AJIL 69 ff (1988); *Re*, 58 Proceedings of the ASIL 39 ff (1964).

dies uU als Enteignung zu werten ist [69]. Aus völkerrechtlicher Perspektive ist es jedoch anerkannt, dass ein Staat befugt ist, die Ansprüche seiner Staatsangehörigen gegenüber anderen Staaten im Wege des diplomatischen Schutzrechts geltend zu machen und gegebenenfalls durch die Annahme einer Pauschalabfindung zu reduzieren [70].

Wenn man diesen Gedanken aufgreift und „multilateralisiert“, indem man anstelle der üblichen bilateralen Globalentschädigungsabkommen einen multilateralen Vertrag vorsieht, wonach sich Staaten verpflichten, im Insolvenzfall einer der (staatlichen) Vertragsparteien Ansprüche nur mehr in einem zentralen, geregelten Verfahren zu behandeln, dann zeigt sich, dass ein ähnliches Modell auch bei Staatsinsolvenzen denkbar wäre. Ein internationales Insolvenzschiedsgericht müsste die Forderungen prüfen und dann die gleichmäßige – *pari passu* – Zusprennung von Anspruchsteilen an die Gläubiger vorsehen. Die Ausschaltung des Zugangs zu nationalen Gerichten oder anderen vertraglich in Anleihen oder sonstigen Darlehensverträgen vorgesehenen Streitbeilegungsmechanismen wäre genauso völkervertragsrechtlich zu vereinbaren wie die exklusive Zuständigkeit eines internationalen Insolvenzschiedsgerichts.

Die vertragsrechtliche Einrichtung eines solchen schiedsgerichtlichen Verfahrens scheint jedenfalls eher zulässig als der Vorschlag, durch eine Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen zu einem Insolvenzschiedsgericht zu kommen [71]. Die Kompetenzen der Generalversammlung sind inhaltlich sehr limitiert und erstrecken sich jedenfalls nicht auf rechtliche oder wirtschaftliche Maßnahmen wie die Einrichtung eines Schiedstribunals für Staateninsolvenzen [72].

[69] Vgl etwa OGH vom 30.9.2002, 1 Ob 149/02x; S v Austria, Appeal judgment, 1 Ob 149/02x, ILDC 1618 (AT 2002), 30 September 2002; vgl auch schon OGH 22.11.1961, 3 Ob 500/60, 40 ILR 184. Siehe auch BVerfG, 2 BvR 955/00 vom 26.10.2004, Absatz-Nr 116-119, NVwZ 2005, 560, 26 October 2004; dazu kritisch *Schweisfurth*, NVwZ 2005, 1261.

[70] Siehe oben FN 56.

[71] *AFRODAD*, Implementing Fair Debt Arbitration 15, verfügbar unter <http://www.afrodad.org/downloads/publications/Implementing%20Fair%20Arbitration.pdf>.

[72] Vgl dazu schon *Reinisch* in diesem Band 190 f.

6. Schlussbemerkung

Rezenten Diskussionen über die Rolle der Schiedsgerichtsbarkeit bei Staateninsolvenzen haften noch weitgehend ein utopischer Charakter an. Veranschaulicht man sich allerdings die Diskussionen der letzten Jahre, die sich immer mehr auf die Frage einer verfahrensrechtlichen Absicherung von Staateninsolvenzen konzentrieren und sogar von Institutionen wie dem IWF aufgenommen wurden, so zeigt sich, dass eine kreative Verwendung der Schiedsgerichtsbarkeit Potential hat und bei gegebenem politischen Willen der Staaten wichtige Aufgaben im Zusammenhang mit der Restrukturierung staatlicher Schuldner übernehmen könnte.

Literaturverzeichnis

Acosta / Ugarteche, A favor de un tribunal internacional de arbitraje de deuda soberana (2003), verfügbar unter http://www.odg.cat/documents/enprofunditat/Alternatives_moviments/TIADS_Ugarteche_Acosta.pdf.

Acosta / Ugarteche, Global Economy Issues and the International Board of Arbitration for Sovereign Debt (IBASD), Finnish Journal of Latin American Studies (2007), verfügbar unter http://www.elnorte.fi/archive/2007-1/2007_2_elnorte_ugarteche.pdf.

AFRODAD, The Efficiency of Establishing an International Arbitration Court for Debt (August 2002).

AFRODAD, Implementing Fair Debt Arbitration – What Needs to be Done? (2006) 15, verfügbar unter <http://www.afrodad.org/downloads/publications/Implementing%20Fair%20Arbitration.pdf>.

Arslanalp / Henry, Is Debt Relief Efficient?, 60 The Journal of Finance 1017 (2005).

Baird / Morrison, Serial Entrepreneurs and Small Business Bankruptcies, 105 Columbia Law Review 2310 (2005).

Bank / Folz, Lump Sum Agreements, Max Planck Encyclopedia of Public International Law (OUP Online).

Belaunde-Moreyra, Dramatic Action or Muddling Through Strategy in the Debt Problem, in Dicke (Hrsg), Foreign Debts in the Present and in a New International Economic Order (1986).

Berensmann / Herzberg, Sovereign Insolvency Procedures – A Comparative Look at Selected Proposals, 23 Journal of Economic Surveys 856 (2009).

Berger, Sera est parsimonia in fundo – Wie Österreichs Staatsbankrott 1922 mit Hilfe des Völkerbundes abgewendet wurde, in Kodek / Reinisch (Hrsg), Staateninsolvenz¹ (2011) 95-104.

Bogdanowicz, The Debt Crisis: The Baker Plan Revisited, 28 Journal of Interamerican Studies and World Affairs 33 (1986).

Bolton, Toward a Statutory Approach to Sovereign Debt Restructuring: Lessons from Corporate Bankruptcy Practice Around the World, 50 IMF Staff Papers 41, 57 (2003).

Bolton, Towards a Statutory Approach to Sovereign Debt Restructuring: Lessons from Corporate Bankruptcy Practice around the World. IMF Working Paper 03/13 (2003).

Bothe / Brink, Public Debt Restructuring, the Case for International Economic Co-operation, 29 GYIL 86, 104 (1986).

Bradley / Rosenzweig, The Untenable Case for Chapter 11, 101 Yale Law Journal, 1043 (1992).

Brenneman, Gone Broke: Sovereign Debt, Personal Bankruptcy, and a Comprehensive Contractual Solution, 154 University of Pennsylvania Law Review, 649 (2006).

Broude, Reorganizations Under Chapter 11 of the Bankruptcy Code (1986).

Buchheit, Changing Bond Documentation: The Sharing Clause, 17 International Financial Law Review 17-18 (1998).

Buchheit, The Use of Creditor Committees in Sovereign Debt Workouts, 10 (3) Business Law International (2009).

Buckley, The Bankruptcy of Nations: An Idea Whose Time Has Come, 43 International Lawyer 1189 (2009).

Buira, An Analysis of IMF Conditionality, in Buira (Hrsg), Challenges to the World Bank and IMF – Developing Countries Perspectives (2003).

Cohen, A Global Chapter 11, 75 Foreign Policy 109 (1989).

Convention on the Settlement of Investment Disputes between States and Nationals of Other States (ICSID Convention), 18 March 1965, 575 UNTS 159.

Debt Reduction Facility for IDA-only Countries (dazu zB Progress Update – IDA Report No 53566 (2010)).

Deeb, Project 688: The Restructuring of Iraq's Saddam-Era Debt, in Cleary Gottlieb Restructuring Newsletter Winter 2007.

Dodson / Heiskanen, Housing and Property Restitution in Kosovo, in Leckie (Hrsg), Returning Home: Housing and Property Rights of Refugees and Displaced Persons (2003) 225-242.

Dornbusch, On the Consequences of Muddling Through the Debt Crisis, 7 *The World Economy* 145 (1984).

East German Expropriation Case, Joint constitutional complaint, BverfG, 2 BvR 955/00, 1038/01.

East German Expropriation Case, Joint constitutional complaint, BverfG, 2 BvR 955/00, 1038/01; ILDC 66 (DE 2004) 112 *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts* 1-49; (2005) *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)* 560–567, 26 October 2004.

Eichengreen, Restructuring Sovereign Debt, 17 *The Journal of Economic Perspectives* 75 (2003).

Folz, State Debts, in Bernhardt (Hrsg), *Encyclopedia of Public International Law – Vol. IV* (2000).

Gribeth / Reig, The Swiss Banks Holocaust Settlement, in Ferstman / Goetz / Stephens (Hrsg), *Reparations for Victims of Genocide, War Crimes and Crimes Against Humanity: Systems in Place and Systems in the Making* (2009) 115-144.

Gugiatti / Richards, The Use of Collective Action Clauses in New York Law Bonds of Sovereign Borrowers, 35 *Georgetown Journal of International Law* 815 (2004).

Hagan, Designing a Legal Framework to Rescue Sovereign Debt, 36 *Georgetown Journal of International Law* 299 (2005).

Hagan, Designing a Legal Framework to Restructure Sovereign Debt, 36 *Georgetown Journal of International Law* 299 (2005).

Hahn, Agreements for the Provision of Credit and Financial Guarantees by States under Public International Law, in Voskuil / Parać / Wade (Hrsg), *Credit and Guarantee Financing Transfer of Technology* (2007).

Hassine, Housing and Property Directorate/ Claims Commission in Kosovo (HPD/CC) (2009).

Holtzmann / Kristjansdottir (Hrsg), *International Mass Claims Processes: Legal and Practical Perspectives*, Prepared under the Auspices of the Permanent Court of Arbitration Steering Committee on International Mass Claims (2007).

IMF Factsheet, Debt Relief Under the Heavily Indebted Poor Countries (2010), verfügbar unter <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/pdf/hipc.pdf>.

IMF Factsheet, IMF Conditionality, verfügbar unter <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/conditio.htm>.

IMF, Collective Action Clauses: Recent Developments and Issues (2003), verfügbar unter <http://www.imf.org/external/np/psi/2003/032503.htm>.

IMF, The Design of the Sovereign Debt Restructuring Mechanism – Further Considerations, November 2002, Rz 183-208, verfügbar unter <http://www.imf.org/external/np/pdr/sdrm/2002/112702.pdf>.

Kaiser, Resolving Sovereign Debt Crises – Towards a Fair and Transparent International Insolvency Framework (Studie, Friedrich Ebert Stiftung) (2010).

Kodek, Nationale Regelungen der Insolvenz von Gebietskörperschaften – ein Modell für die Regelung der Staateninsolvenz?, in Kodek / Reinisch (Hrsg), *Staateninsolvenz*¹ (2011) 145-162.

Korman, Rewriting the Holocaust History of the Swiss Banks, in Bazyler / Alford (Hrsg), *Holocaust Restitution: Perspectives on the Litigation and its Legacy* (2006) 115-132.

Krueger, First Deputy Managing Director, International Monetary Fund, to the Bretton Woods Committee Annual Meeting, 6 June 2002, Washington, DC, verfügbar unter <http://www.imf.org/external/np/speeches/2002/060602.htm>.

Krueger, Sovereign Debt Restructuring: Messy or Messier?, 93 *American Economic Review* 70 (2003).

Less, International Administration of Holocaust Compensation: The International Commission on Holocaust Era Insurance Claims (ICHEIC), 9 *German Law Journal* 1651 (November 2008).

Leyendecker, *Auslandsverschuldung und Völkerrecht* (1988).

Lillich / Weston, Lump Sum Agreements: Their Continuing Contribution to the Law of International Claims, 82 *AJIL* 69 (1988).

Michalowski, Unconstitutional Regimes and the Validity of Sovereign Debt. A Legal Perspective (2007).

Miller, Sovereign Bankruptcy: Examining the United States Bankruptcy System as a Forum for Sovereign Debtors, 22 *Law and Policy in International Business* 107 (1991).

Mukherjee, How Does Brady-Type Commercial Debt Restructuring Work?, *World Bank Working Papers Series (WB/WPS/817)* (1991).

Neuborne, Preliminary Reflections On Aspects Of Holocaust-Era Litigation In American Courts, 80 *Washington University Law Quarterly* 795 (2002).

Neuhold, Die Grundregeln der zwischenstaatlichen Beziehungen, in Neuhold / Hummer / Schreuer (Hrsg), *Österreichisches Handbuch des Völkerrechts* (2004) 349-391.

Novikoff, Chapter 11 Business Reorganizations (1983).

Oechsli, Procedural Guidelines for Renegotiating LDC Debt: An Analogy to Chapter 11 of the U.S. Bankruptcy Reform Act, 21 Virginia Journal of International Law 305 (1981).

Panizza / Sturzenegger / Zettelmeyer, International Government Debt, UNCTAD Discussion Papers No 199, UNCTAD/OSG/DP/2010/3 (2010).

Paulus, Some Thoughts on an Insolvency Procedure for Countries, 50 American Journal of Comparative Law 531 (2002).

Paulus, Ein rechtlich geordnetes Insolvenzverfahren für Staaten, Österreichische Juristen-Zeitung 701 (2002/5).

Paulus, Die Rolle des Richters in einem künftigen SDRM, in Gerhardt / Haarmeyer / Kreft (Hrsg), Insolvenzrecht im Wandel der Zeit, Festschrift für Hans-Peter Kirchhof (2003) 421.

Paulus, Odious Debts vs Debt Trap: A Realistic Help?, 31 Brooklyn Journal of International Law 83 (2005).

Paulus, The Evolution of the "Concept of Odious Debts", 68 Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 391 (2008).

Paulus, A Standing Arbitral Tribunal as a Procedural Solution for Sovereign Debt Restructurings, in Braga / Vincelette (Hrsg), Sovereign Debt and the Financial Crisis – Will This Time be Different? (2010).

Paulus / Kargman, Reforming the Process of Sovereign Debt Restructuring: A proposal for a Sovereign Debt Tribunal, Workshop on Debt, Finance and Emerging Issues in Financial Integration. Financing for Development Office (FFD), DESA, 8-9th April 2008, verfügbar unter <http://www.un.org/esa/ffd/events/2008debtworkshop/papers/Kargman-Paulus-Paper.pdf>.

Permanent Court of Arbitration, Basic Documents (2005).

Pettifor, Chapter 9/11? Resolving International Debtcises – the Jubilee Framework for International Insolvency (2002).

Presoly, Unternehmensreorganisation in den U.S.A. im Rechtsvergleich zum österreichischen Recht (2002).

Radelet, Orderly Workouts for Cross-Border Private Debt (1999).

Raffer, Applying Chapter 9 Insolvency to International Debts: An Economically Efficient Solution with a Human Face, in World Development, Vol 18, No 2 (1990).

Raffer, Vor- und Nachteile eines Internationalen Insolvenzrechts, in Dabrowski / Eschenburg / Gabriel (Hrsg), Lösungsstrategien zur Überwindung der Internationalen Schuldenkrise (2000) .

Raffer, Debt Workout Mechanisms: Debt Arbitration (2004) 5, http://www.helsinki.fi/netcomm/ImgLib/24/89/hp_track2_raffer.pdf.

Raffer, Considerations for Designing Sovereign Insolvency Procedures, Law, Social Justice & Global Development Journal (2005/1).

Raffer, Structured International Debts Settlements (SIDS): Insolvency vs. Contested Claims, Paper presented at 6th UNCTAD Inter-Regional Debt Management Conference (2007).

Raffer, Insolvenz für Staaten – eine rechtsstaatliche und wirtschaftliche Notwendigkeit. Nur ein Dritte Welt-Problem?, *ecolex* 435 (2010).

Re, Domestic Adjudication and Lump-Sum-Settlement as an Enforcement Technique, 58 Proceedings of the ASIL 39 (1964).

Reinisch / Hafner, Staatensukzession und Schuldenübernahme (1995).

Reinisch, State Responsibility for Debts: International Law Aspects of External Debt and Debt Restructuring (1995).

Reinisch, Debt Restructuring and State Responsibility Issues, in Carreau / Shaw (Hrsg), La dette extérieure/The External Debt (1995).

Reinisch, Ein Insolvenzrecht für Staaten?, 50 Wirtschaftspolitische Blätter 285 (2003).

Reinisch, The Need for an International Insolvency Tribunal, 42 Österreichisches Bank Archiv 115 (1994).

Reinisch, Ein völkerrechtlicher Staateninsolvenzmechanismus, in Kodek / Reinisch (Hrsg), Staateninsolvenz¹ (2011) 163-191.

Rieffel, Restructuring sovereign debt – The case for ad hoc machinery (2003).

Rogoff / Zettelmeyer, Bankruptcy Procedures for Sovereigns: A History of Ideas, 1976–2001, IMF Staff Papers No 3 (2002).

Rosenberg et al, Debt-Related Vulnerabilities and Financial Crises, International Monetary Fund – Occasional Paper No 240 (2005)

Roubini / Setser, Bailouts or Bail-ins?: Responding to Financial Crises in Emerging Economies (2004).

Sachs, Making the Brady Plan Work, 68 Foreign Affairs 87 (1989).

Sack, Les effets de transformations des États sur leur dettes publiques et autres obligations financières (1927).

Schapiro, Inside a Class Action: The Holocaust and the Swiss Banks (2003).

Schier, Towards a Reorganisation System for Sovereign Debt: An International Law Perspective (2007).

Schwarcz, Sovereign Debt Restructuring: A Bankruptcy Reorganization Approach, 85 Cornell Law Review 956, 958-959 (2000).

Schweisfurth, Die verfassungsgerichtlich eingetribte Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes, NVwZ 2005, 1261.

Sedlak, Sovereign Debt Restructuring: Statutory Reform or Contractual Solution?, 152 University of Pennsylvania Law Review 1483 (2004).

Shaw, International Law (2008).

Smith, An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations (1776), vol II, (1979).

Sovereign Insolvency Study Group, Interim Report The Hague 2010, verfügbar unter http://www.ila-hq.org/en/committees/study_groups.cfm/cid/1026.

Sturzenegger / Zettelmeyer, Haircuts: Estimating Investor Losses in Sovereign Debts Restructurings, 1998-2005, IMF Working Paper No 05/137 (2005).

Szodruch, Staateninsolvenz und private Gläubiger – Rechtsprobleme des Private Sector Involvement bei staatlichen Finanzkrisen im 21. Jahrhundert (2008).

The Hague Convention for the Pacific Settlement of International Disputes.

van Haersolte / van Hof, The Revitalization of the Permanent Court of Arbitration, 54 Netherlands International Law Review 395, 402 (2007).

Van Wijnbergen / King / Portes, Mexico and the Brady Plan, 6 Economic Policy 13 (1991).

van Houtte, Mass Property Claim Resolution in a Post-War Society: The Commission for Real Property Claims in Bosnia and Herzegovina, 48 Int'l & Comparative Law Quarterly 623-638 (1999).

Waibel, Sovereign Debt before International Courts and Tribunals (2011).

Weston / Lillich / Bederman, International Claims: Their Settlement by Lump Sum Agreements (1999).

White, Sovereigns in Distress: Do They Need Bankruptcy, Brookings Papers on Economic Activity 287 (2002).

World Bank, World Development Report 1985 (1985).

Zehetner, Ansätze zu einem völkerrechtlichen Umschuldungsrecht, 32 Österreichisches Bank-Archiv 212, (1984).