

Staateninsolvenz

von

Prof. Dr. iur. Menno Aden, Essen/Ruhr

Gliederung

Ausgangspunkt.....	2
I. Private und öffentliche Rechtspersonen	2
1. Private Rechtspersonen	4
2. Rechtspersonen des öffentlichen Rechts.....	4
3. Rechtspersonen gemischten Rechts	5
III. Staat und seine Hoheit: Innerstaatlich	6
1. Grundsatz	6
2. Hoheitlich/ Privatrechtlich (Fiskalisch)	6
3. (Fehlende) Verwaltungsgerichtsbarkeit	6
4. Staat und seine Hoheit: Völkerrechtlich	7
a. Hoheitlich - iure imperii	7
b. Privat – iure gestionis	7
5. Staatsnotstand	8
6. Staatsgesellschaften	9
IV. Geschichtliche Vorbilder	10
1. Verpfändung von Hoheitsrechten	10
2. Neuere Zeit – Beispiel Französische Revolution.....	11
3. Kommunistische Welt.....	11
III. Formen der Staatsverschuldung.....	12
1. Volkswirtschaftliche Grundlagen	12
2. Verschuldung in eigener Währung	13
3. USA	14
4. Verschuldung in fremder Währung	15
III. Internationale Notzuständigkeit bei Staateninsolvenz	16
2. Internationale Notzuständigkeit im nationalen Recht.....	16
3. Ausgangspunkt.....	17
4. Finanzielle Teilsouveränität.....	18
5. Völkerzivilprozeßrecht ua.....	20
IV. Zuständigkeitszugriff kraft Proximität.....	21
Zusammenfassung	22

Ausgangspunkt

Es wird die Frage diskutiert, ob auch ein Staat zahlungsunfähig werden könne.¹ Merkwürdige Frage; natürlich kann er das. Allerdings sind die Auswirkungen der Zahlungsunfähigkeit (Insolvenz) eines souveränen Staates von denen unterschieden, die diese auf eine private Rechtsperson hat. Die theoretisch zwar mögliche Vorstellung, dass das nationale Recht eines Staates die Durchführung eines Insolvenzverfahrens über diesen selbst erlaube, wäre doch praktisch unsinnig. Sie liefe etwa darauf hinaus, den Henker zu beauftragen, sich selber hinzurichten. § 12 InsO, wonach über das Vermögen der Bundesrepublik Deutschland oder eines Bundeslandes ein Insolvenzverfahren nicht zulässig ist, stellt daher offenbar keine deutsche Besonderheit dar, sondern erweist sich als die deutsche innerstaatliche Regelung eines weltweiten Rechtsgrundsatzes.²

Ein souveräner Staat untersteht aber dem Völkerrecht. Es ist zu prüfen, ob sich aus dem Völkerrecht Regeln herleiten lassen, wonach auch ein Staat verpflichtet ist, sich im Falle seiner Zahlungsunfähigkeit einem Insolvenzverfahren zu unterwerfen, und ggfs wie ein solches Verfahren aussähe.

I. Rechtsfähigkeit und Souveränität

1. Rechtsfähigkeit als Bündel von Rechtszuständen

Eine abstrakte Rechtsfähigkeit, sozusagen die Rechtsfähigkeit an sich, gibt es nicht. Mit diesem Begriff ist nur der Anknüpfungspunkt gemeint, auf welchen bestimmte Rechtszustände aufbauen. Nur ein rechtfähiges Wesen kann Rechte aus Eigentum oder Zahlungsansprüche haben, kann heiraten, Wechsel zeichnen, erben, wählen und Bundespräsident werden; wenn es sich um eine (rechtfähige) juristische Person handelt, muss es einen Vorstand haben, muss eine Steuererklärung abgeben, darf einen Beherrschungsvertrag abschließen usw. Diese unterschiedlichen Rechtszustände werden vom Gesetz nach den gesellschaftlichen Vorstellungen ausgestaltet. Eigentumsrechte kann schon der Säugling haben, aber er kann noch nicht Bundespräsident werden. Ein Strafgefangener hat zwar Menschenwürde, kann aber derzeit deren wichtigste Ausprägung, die Freiheit, nicht ausüben. Eine juristische Person kann z.B. nicht heiraten, und ein Mensch nur, wenn er bestimmte gesetzliche Bedingungen erfüllt. Diesen Rechten stehen jeweils die entsprechenden Pflichten gegenüber.

Die Rechtsfähigkeit ist also nur der Bezugspunkt für ein Bündel von aktiven und passiven Rechtszuständen einer (natürlichen / juristischen) Person.

¹ Paulus, Rechtliche Handhaben zur Bewältigung der Überschuldung von Staaten, RIW 09, 11 ff, 12

² Pfeiffer, Zahlungskrisen ausländischer Staaten im deutschen und internationalen Rechtsverkehr, ZvgIRWiss 2003, 141 ff, insbes. S. 156 f

2. Zahlungsunfähigkeit als Rechtsverlust (*capitis deminutio*)

Die Rechtsfähigkeit umfasst in diese Sicht stets die Befugnis, selbständig Vermögen zu erwerben, zu besitzen und darüber zu verfügen. Das recht entscheidet nach den gesellschaftlichen Bedürfnissen, ob und ggfs wie diese Befugnisse eingeschränkt werden können. Insolvenz ist der Zustand, in welchem einer natürliche oder juristische Person (beide im folgenden: Person) nach einem besonderen Verfahren diese Rechte entzogen werden, und zwar zugunsten einer anderen Person, welche diese recht nun ausübt, um, soweit möglich, ihre Gläubiger zu befriedigen. Im Insolvenzverfahren wird dem Schuldner daher ein Teil seiner an sich umfassenden Rechtsfähigkeit entzogen. Der römisch - rechtliche Begriff der *capitis deminutio* bedeutet den Entzug der Rechtsfähigkeit eines römischen Bürgers.³ Dieser Rechtsentzug konnte soweit gehen, dass der Gläubiger den Schuldner in die Schuldknechtschaft brachte, ihn tötete oder ihn, um sich bezahlt zu machen, *trans Tiberim*, also außerhalb des Staatsgebietes, als Sklaven verkaufte, wodurch der Schuldner sein Bürgerrecht und seine Rechtspersönlichkeit verlor.⁴ Ein Insolvenzverfahren ist daher, wenn auch in sehr viel milderen Formen, im Wesen eine solche Verkürzung der Rechtsfähigkeit.

3. Souveränität als Rechtsfähigkeit des Staates

Staat ist ein Rechtsbegriff. Zum Staat wird ein Gebilde, wenn die auf einem Gebiet lebenden Menschen sich rechtlich organisieren. Diese rechtliche Selbstorganisation heißt Souveränität, wenn es keine höhere rechtliche Gewalt in diesem Gebiet für seine Einwohner gibt.⁵ Basken, Korsen, Kurden ua verstehen sich zwar als Volk, und sie bewohnen auch ein bestimmtes Gebiet. Diese Völker üben aber in ihrer Heimat nicht die höchste Staatsgewalt aus, sondern sind der spanischen, französischen und türkischen Regierung unterworfen.⁶ Sie sind deswegen kein Staat bzw. Völkerrechtssubjekt. Erst mit der Souveränität ist auch die Rechtsfähigkeit des staatlichen Gebildes entstanden.⁷

Auch eine abstrakte Souveränität, sozusagen die Souveränität an sich, gibt es nicht. Souveränität beschreibt die Rechtsfähigkeit eines Staates. Diese setzt sich ähnlich wie die Rechtsfähigkeit einer Person aus einem Bündel von Rechtszuständen

³ Sohm, Rudolph, Institutionen - Geschichte und System des Römischen Privatrechts, 17. Aufl. Berlin 1949 S. 185

⁴ Diese in antiken Rechtsordnungen mehrfach anzutreffende Personalexekution wurde freilich in Rom schon um 300 v. Chr. gemildert; vgl. Sohm S. 718.

⁵ Ipsen, S. 61 f

⁶ Tierney, International Comparative Law Quarterly, Oxford, 05, 161 erörtert den Gedanken, dass über eine Änderung des Souveränitätsbegriffs auch solche Völker eine Form von völkerrechtlicher Rechtsfähigkeit erhalten könnten.

⁷ Es kann hier offen bleiben, ob die Rechtsfähigkeit schon einem besetzten Volk zuerkannt werden kann, so Aden, Internationales Privates Wirtschaftsrecht, München 2006, S. 21; vgl. auch Tierney, International Comparative Law Quarterly, Oxford, 05, 161 der eine Änderung des Souveränitätsbegriffs fordert.

zusammen, die ebenfalls jeweils vom Recht (hier: Völkerrecht) gestaltet sind. Das Völkerrecht anerkennt eine ganze Reihe von Souveränitätsrechten, zu deren Ausübung nur ein souveräner Staat befugt ist. Er hat auf seinem Gebiet die ausschließliche Hoheitsgewalt; er schafft eine Rechtsordnung und Verwaltung; er übt durch seine Polizei innen und über sein Militär ggfs außen Gewalt aus usw. Der souveräne Staat hat vor allem auch das Recht, seine eigenen Finanzen und Währung zu organisieren.

Diesen Souveränitätsrechten stehen jeweils die entsprechenden Pflichten des Staates gegenüber.

1. Private Rechtspersonen

So weit ging abendländisches Recht zwar niemals.⁸ Es ist keine moderne Rechtsordnung bekannt, in welcher die Rechtsfähigkeit einer natürlichen Person durch die Eröffnung des Insolvenzverfahrens über ihr Vermögen berührt wird. Einen gewissen Anklang an das antike Recht kann man aber doch darin sehen, dass die zahlungsunfähige Person gewisse rechtliche Funktionen nicht mehr ausüben kann, z.B. als Vermögensvormund oder Treuhänder. Der Notar verliert in diesem Falle seine Bestallung. Das Strafurteil kann den wegen Konkursdelikts verurteilten Täter zeitweise in seiner Rechtsfähigkeit insoweit beschränken, als z.B. nicht Organ einer GmbH oder Aktiengesellschaft sein kann, § 6 II GmbHG bzw § 76 III AktG.

Die Zahlungsunfähigkeit führt also, aber soweit erforderlich, zum Ausschluss einer Rechtsperson aus dem Rechtsverkehr. Der Mensch ist nicht in erster Linie Wirtschaftssubjekt; der insolvente Mensch bleibt daher in allem, was seine Menschenwürde (Art. 1 GG) angeht, von seinem Mangel an Zahlungsmitteln unberührt.

2. Rechtspersonen des öffentlichen Rechts

Das Gesetz macht einen Unterschied zwischen der Zahlungsunfähigkeit einer privaten und einer öffentlich – rechtlichen juristischen Person. § 12 InsO sagt, dass über das Vermögen der Bundesrepublik Deutschland oder eines Bundeslandes ein Insolvenzverfahren nicht zulässig sei. Für andere juristische Personen des öffentlichen Rechts kommen Sonderregeln in Betracht. Entsprechendes gilt in wohl allen Staaten der Welt. Der Grund für diesen Unterschied ist verständlich: Die juristische Person des privaten Rechts hat einen Erwerbszweck, der unmöglich wird, wenn sie insolvent wird. Der Staat bzw sonstige Hoheitsträger, welcher die Rechtsperson des öffentlichen Rechts als Körperschaft, rechtsfähige Anstalt oder Stiftung eingerichtet oder geduldet hat, verfolgt damit ein wirtschaftlich neutrales

⁸ Der noch bis ins 19. Jahrhundert bekannte Schuldturm entrechtete nicht, er war nur eine auf Antrag des Gläubigers vom Gericht angeordnete Erzwingungshaft, die unser Recht in anderer Form (Erzwingung des Offenbarungseides) heute noch kennt.

Ziel. Die juristische Person des öffentlichen Rechts mag *auch* einen *Erwerbszweck* haben, wie z.B. die Sparkassen und Landesbanken. Ihre Prägung dieser Rechtsperson folgt aber daraus, dass sie einen gemeinschaftsdienlichen, eben öffentlichen, Zweck hat.⁹

Wird sie zahlungsunfähig, kann das ein Indiz dafür sein, dass die öffentliche Zielsetzung verfehlt ist oder geworden ist. Die seit Jahrzehnten andauernde Unfähigkeit z.B. der Stadt Bremen, ihre Herrlichkeit als Bundesland selbst zu finanzieren, legt die Vermutung nahe, dass der in der Bundeslandeigenschaft liegende öffentliche Zweck nicht mehr besteht.¹⁰ Die Insolvenz einer juristischen Person des öffentlichen Rechts kann aber auch ein Zeichen dafür sein, dass sie zur Erreichung ihrer öffentlichen Zielsetzung unzureichend mit Mitteln ausgestattet wurde. Als Beispiel könnte hier die vor einigen Jahren erfolgte Umgründung der Universität Göttingen in eine öffentlich – rechtliche Stiftung genannt werden. Ihr öffentlicher Zweck als Bildungseinrichtung des Landes Niedersachsen bleibt unberührt, auch wenn sie sich finanziell nicht selber tragen kann.

Die Insolvenz führt daher hier idR nicht zur Vernichtung der Rechtspersönlichkeit, sondern zur Neuordnung ihres hoheitlichen Auftrages.

3. Rechtspersonen gemischten Rechts

Unsere letztlich aus dem römischen Recht stammende strenge Trennung in einen privaten und hoheitlichen Bereich des Rechts und die damit einhergehende Unterscheidung zwischen privaten und öffentlichen Rechtspersonen lässt sich immer seltener klar durchführen. Die Industrie - Kreditbank AG, IKB, ist ebenso wie die Adam Opel AG zweifellos eine privatrechtliche Gesellschaft. Wenn beide ihre Zahlungen nicht mehr erbringen können, ist der gesetzlich vorgesehene Weg der eines Insolvenzverfahrens. Die Auseinandersetzungen darüber, ob man diesen Weg gehen sollte, hat 2009 einen wichtigen Teil der wirtschaftspolitischen Diskussion in Deutschland beherrscht. Es hat sich auch ein neues Wort gefunden, um den besonderen, verdeckt öffentlichen Charakter von wichtigen Privatunternehmen zu bezeichnen, systemisch.

Richtig ist an dieser Diskussion, dass mit steigender Größe ein Privatunternehmen an Privatheit verliert und an Öffentlichkeit gewinnt. Egal, wer die Eigentümer sind - die Volksagen AG ist zwar eine privatrechtliche Aktiengesellschaft, aber als eines der Flugschiffe der deutschen Industrie *de facto* ein Unternehmen mit einem geradezu öffentlich – rechtlichen, ja hoheitlichen, Stellung. Wenn Unternehmen einer

⁹ Hieraus folgt unschwer, dass das Konzept der öffentlich – rechtlichen Kreditinstitute heute völlig überholt ist. Die Versorgung der heimischen Wirtschaft, Hauptargument auch für die inzwischen abgelösten Gewährträgerhaftung, mit Krediten mochte bis in die 50er Jahre glaubhaft gewesen und in ländlichen und kleinstädtischen Bereichen auch ernst genommen worden sein. Seit etwa 1960 aber wollen auch diese Institute nichts als Geld verdienen. Wenn das legitim ist, so ist es doch kein öffentliches Anliegen.

¹⁰ Es ist nach Meinung des Verfassers erfassungswidrig (Verstoß gegen Art. 3 und 28 GG) , wenn Bremen weiter aus dem Länderfinanzausgleich bedient wird, während die nur wenig kleinere ebenfalls insolvente Stadt Gelsenkirchen sich einen Staatskommissar gefallen lassen muss.

gewissen Größenordnung drohen, insolvent zu werden, ist es daher völlig unangemessen mit dem populistischen Chor zu rufen: Der Bäckermeister um die Ecke verrecke, aber die Großunternehmen würden gestützt.

III. Staat und seine Hoheit: Innerstaatlich

1. Grundsatz

Der Kaiser steht seit den Zeiten des römischen Rechts über dem Gesetz. Er ist der absolute Gesetzgeber, der höchste Verwaltungsbeamte, und er ist zugleich der oberste Richter. Das galt theoretisch bis in unsere Zeit. Der letzte russische Zar nahm noch bis zu seiner Abdankung 1917 diese Vollgewalt in Anspruch, und wer die Formeln, in welcher sich die englische Monarchie heute darstellt, wörtlich nimmt, muss glauben, dass auch der englische Monarch noch heute im Vollbesitz dieser umfassenden Staatsgewalt ist. In dieser Tradition war es denkunmöglich, dass den Träger der Souveränität, den Kaiser/König vor ein Gericht zu ziehen oder gar mit einem Insolvenzverfahren zu bedrohen. Mit Umgestaltung der monarchischen Staatsform zum Verfassungsstaat trat an die Stelle des Königs der Staat selbst. Der souveräne Staat stand nun ebenso über dem Gesetz wie einst die Person des Kaisers/Königs. Es kam nicht in Betracht, ihn vor Gericht zu ziehen.

2. Hoheitlich/ Privatrechtlich (Fiskalisch)

Es wurde in Europa allerdings schon immer zwischen dem hoheitlichen und privatrechtlichen (= fiskalischen) Tätigkeitsbereich des Kaiser/Staates unterschieden. Im Bereich seiner Hoheit blieb der Staat unantastbar, er konnte nicht verklagt werden; im fiskalischen Bereich war das möglich. Dieser Dualismus in der Tätigkeit des Staates dürfte heute weltweit anerkannt sein. Weltweit gilt daher, dass der Staat im Bereich seiner fiskalischen Betätigung wie ein normaler Privatmensch vor Gericht verklagt werden kann und verpflichtet ist, ein gegen ihn ergehendes Gerichtsurteil zu erfüllen.

3. (Fehlende) Verwaltungsgerichtsbarkeit

In Deutschland gibt es eine Verwaltungsgerichtsbarkeit, welche genau dieses zum Ziel hat: Den Staat auch in seiner hoheitlichen Betätigung einer richterlichen Kontrolle zu unterwerfen.

Es ist ein ganz wesentlicher, von deutschen Investoren oft viel zu wenig beachteter, Aspekt im internationalen Wirtschaftsverkehr, dass es in fast keinem Lande der Erde einen dem deutschen Verwaltungsgerichtsschutz entsprechenden Rechtsschutz gegen

hoheitliche Maßnahmen gibt.¹¹ Wer in China, der Mongolei, Thailand und in einem fast beliebigen Land der Erde investiert hat, muss wissen, dass die Freiheit seiner gewerblichen Betätigung in diesem Lande ausschließlich darauf beruht, dass der Gaststaat ihn im eigenen Interesse duldet.

Sollten die Behörden es für richtig halten, ihm die Gewerbeerlaubnis zu entziehen oder durch sonstige Maßnahmen das Leben schwer zu machen, gibt es keine Verwaltungsgerichte, die ihn gegen staatliche Willkür schützen. Diese Situation besteht aber grundsätzlich auch in den USA und den Staaten englischer Prägung.

4. Staat und seine Hoheit: Völkerrechtlich

a. Hoheitlich - iure imperii

Der Staat genießt nach einem der ältesten und über die Jahrhunderte unbestrittensten Sätze des Völkergewohnheitsrechts Immunität. Dieses galt im herkömmlichen Völkerrecht grundsätzlich. Der Staat war einer Gerichtsbarkeit nur unterworfen, wenn er sich für bestimmte Bereiche dazu herab ließ.

Hoheitliches Handeln eines Staates (*acta iure imperii*= *Hoheitsakte*) wird ausschließlich nach Völkerrecht beurteilt. Der hoheitlich handelnde Staat, wird dafür ggfs von Instanzen des Völkerrechts, etwa dem IGH oder vom Sicherheitsrat den Vereinten Nationen zur Rechenschaft gezogen, er setzt sich auch möglichen völkerrechtlichen Sanktionen aus, aber er unterliegt nicht der Gerichtshoheit eines anderen Staates.¹²

b. Privat – iure gestionis

Wenn der Staat von dem hohen Roß seiner Hoheit herabsteigt und wie eine Privatperson am Wirtschaftsverkehr teilnimmt, wird er auch wie eine Privatperson behandelt. Die nicht hoheitliche wirtschaftliche Betätigung eines Hoheitsträgers (*acta gestionis*) unterliegt daher der Gerichtsbarkeit der zuständigen in- oder ausländischen Gerichte. Dieser Grundsatz war lange umstritten. Das ist er heute nicht mehr. Er kann heute als Weltrechtssatz gelten. Damit wäre er ein Beispiel für die unter dem Einfluß des internationalen Handels sich vollziehende Fortentwicklung des Völkerrechts.¹³

¹¹ Mit der in Deutschland wohl am weitesten ausgebildeten Verwaltungsgerichtsbarkeit wirklich vergleichbar ist anscheinend nur der Verwaltungsrechtsschutz in Österreich, Schweiz und Frankreich.

¹² Grds. BVerfG NJW 63, 1732; NJW 89, 679. Zu diesem Problem vgl. Sonderheft *Irak-Krieg und das Völkerrecht* Archiv für Völkerrecht 2003, Verlag Mohr Siebeck. Hier lag auch der Kern des Problems im Fall 3: Kriegführung ist ein Hoheitshandeln. Deutschland unterstand damit nicht der griechischen Justiz; Ipsen S. 374 f..

¹³ BL – Albers § 20 GVG RN 2; BVerfG NJW 83, 2766; Gutzwiller ZSR 05, 122 spricht (aus Sicht der Schweiz) von einer allgemeinen völkerrechtlichen Regel.

Die Zweiteilung der staatlichen Tätigkeit in eine gerichtlich nicht nachprüfbare hoheitliche und eine wirtschaftliche, welche der Gerichtsbarkeit unterliegt, führt zu der Frage der Abgrenzung beider Bereiche. Weltweit gibt es wohl hinsichtlich der meisten Fragen Übereinstimmung über das, was jeweils hoheitlich oder privatwirtschaftlich anzusehen ist. Die Begebung einer internationalen Anleihe, die Verbürgung eines internationalen Kredits gehört sicherlich zum privatwirtschaftlichen Bereich. Problematisch können aber Verträge über solche Güter sein, welche dem Hoheitsbereich dienen, etwa der Einkauf von Militärgerät. Im Bereich der gesetzlichen Schuldverhältnisse, etwa im Deliktsrecht, wird die Abgrenzung besonders schwierig. Ein Staat baut ein Atomkraftwerk. Hoheitlich, weil die Energieversorgung des Volkes gesichert wird? Oder privatwirtschaftlich, weil der Strom, vielleicht sogar ins Ausland, verkauft werden soll?¹⁴ Die allgemeine Antwort in diesen Fällen wird sein, dass das Gericht nach seiner *lex fori*, in Deutschland also nach den deutschen Grundsätzen des Verwaltungsrechtes, qualifiziert, ob es eine Maßnahme für hoheitlich oder privatwirtschaftlich hält.¹⁵

5. Staatsnotstand

Schuldnerstaaten wie Argentinien haben ihre Zahlungen mehrfach mit der Begründung eingestellt, dass die Bedienung der Schulden/Anleihen den Staat seiner Devisenreserven entblößen würde, welche aber zur Aufrechterhaltung seiner Funktion als Staat zwingend nötig seien. Seine Zahlungsverweigerung sei daher gerechtfertigt.

Das Bundesverfassungsgericht hat jedoch festgestellt, es gebe keine allgemeine Regel des Völkerrechts, die einen Staat gegenüber einer Privatperson berechtere, die Erfüllung fälliger privatrechtlicher Zahlungsansprüche unter Berufung auf Staatsnotstand zeitweise zu verweigern.¹⁶ Der Verfasser möchte wie folgt argumentieren: Eine Parallele kann man zum Pfändungs- und Vollstreckungsschutz im privaten Bereich sehen. Der Schuldner ist und bleibt zwar auch dann verpflichtet, wenn er durch eigene Schuld oder widrige Umstände in Vermögensverfall geraten ist, aber das Gesetz schützt ihn vor einer „Nacktpfändung“. Es muß ihm von seinem Vermögen so viel gelassen werden, dass er ein menschenwürdiges Dasein zubringen kann. So auch ein Staat. Der Staatsnotstand ist kein Stundungsgrund, der sich auf seine materielle Verpflichtung auswirkt, wodurch also etwa der Zinslauf gehemmt würde, er ist aber Vollstreckungshindernis. Der Staat müsste also in jedem Einzelfall darlegen, dass die jeweils anstehende Vollstreckung in sein

¹⁴ Vgl. öOGH 88, 459. Auf Klage eines Anrainers auf der österreichischen Seite der Donau wurde die damalige Tschechoslowakei verurteilt, den Bau eines Atomkraftwerks unmittelbar auf der Grenze zu Österreich zu unterlassen. Diese Fragen können dadurch verschwierigt werden, dass der Staat zur Vornahme einer hoheitlichen Handlung eine private Gesellschaft beauftragt, und umgekehrt eine private Maßnahme durch einen Hoheitsträger vornehmen lässt.

¹⁵ Ipsen, S. 377 ; Gutzwiller ZSR 05, 123: das ist auch die Sicht in der Schweiz.

¹⁶ Beschl. v. 8.5.07 IPRax 08, 427; a.A. Lübke- Wolff NJW 07, 2610 f. - Schiedsgerichte der Weltbank haben z.T anders entschieden, vgl. Herden S. 284.

die Wahrnehmung seiner staatlichen Funktionen gefährden würde. Da eine Vollstreckung ohnehin nur in sein Fiskalvermögen zulässig ist, kann dieser Fall eigentlich nicht eintreten, allenfalls gegenüber Großgläubigern. Gegenüber Kleinanlegern bliebe der Staat daher aufgrund dieser Überlegung immer zahlungspflichtig.

6. Staatsgesellschaften¹⁷

Meistens nehmen Staaten nicht in eigener Person am Wirtschaftsverkehr teil, sondern setzen dafür Staatsgesellschaften ein. In Deutschland sind herausragende Beispiele die Banken und Sparkassen, welche unbeschadet ihrer Rechtsform als Körperschaft oder Anstalt des öffentlichen Rechtes als Teilnehmer des privaten Wirtschaftsverkehrs dem normalen Wirtschaftsrecht unterliegen. Gelegentlich werden zur Durchführung bestimmter wirtschaftspolitischer Aufgaben Projektgesellschaften gegründet, z. B. die Gesellschaft für technische Zusammenarbeit GmbH, GTZ, als wichtiger Träger der politisch gewollten und eigentlich hoheitlichen deutschen Entwicklungspolitik. Auch die Erhebung der deutschen Autobahngebühr (Maut) ist an sich eine hoheitliche Aufgabe. Systemerstellung, Systempflege und Erhebung der Maut wurden allerdings einer eigens zu diesem Zweck gegründeten Gesellschaft übertragen, TollCollect.

Die Einschaltung einer Staatsgesellschaft findet regelmäßig dort statt, wo nationale Bodenschätze zu heben und zu vermarkten sind. Die norwegische Statoil oder ihr Gegenstück in Brasilien, die Petrobras, in Russland die Gasprom, sind auf dem Gebiet der Mineralölwirtschaft zu nennen. Bei diesen Unternehmen handelt es sich um privatwirtschaftlich tätige, im Grunde aber staatliche, Einheiten, die an einer eventuell gegebenen Immunität des Staates, welchem sie gehören, nicht teilnehmen.¹⁸ Es ist gleichgültig, ob diese Unternehmen als Aktiengesellschaft organisiert sind oder den Status einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft haben.

Das Problem besteht also darin, in wieweit Staatsgesellschaft und Staat für das internationale Recht als identische Person angesehen werden dürfen oder müssen. Die Antwort wird von Fall zu Fall verschieden sein.¹⁹ Die Zentralbank eines Staates ist fast immer ein eigener Rechtsträger neben dem Staat, dem sie gehört. Sie ist aber in der Regel so eng in die staatliche Organisation eingebunden, dass eine

¹⁷ Berger, Ariane, *Staatseigenschaft gemischtwirtschaftlicher Unternehmen*, Duncker & Humblodt 2006. – S.: 81 ff: Öffentliche Aufgabe als Kriterium der Staatseigenschaft; S. 91: Unmöglichkeit, den Begriff der öff. Aufgabe inhaltlich genau zu bestimmen (mvN)

¹⁸ Vgl. LG Frankfurt NJW 76, 1045

¹⁹ **Exkurs:** In den kommunistischen Staaten war alles Staat. Dennoch ließen sich viele westlichen Juristen dazu herbei, der Tatsache, dass die Außenhandelsbank AG der Deutschen Demokratischen Republik eine „Aktiengesellschaft“ sei, in diesem Zusammenhang irgendeine Bedeutung zuzumessen. Der heutige Leser kann sich nicht mehr vorstellen, welches Maß an vorauseilendem Gehorsam und Feigheit westliche Unternehmen und Professoren gegenüber diesen verbrecherischen Regimen aufbrachten; vgl. Neue Zürcher Zeitung v. 23. April 2005 betreffend Nobelpreisverleihung. Das Urteil des englischen Court of Appeal in *Czarnikow v. Roth*, welches heute als ganz selbstverständlich erscheint, war damals Zeichen einer eher ungewöhnlichen richterlichen Zivilcourage.

Gleichsetzung angebracht ist. Ob allerdings die bei der Zentralbank gehaltenen Guthaben des Staates der Pfändung unterliegen, ist gesondert zu fragen.

IV. Geschichtliche Vorbilder

1. Verpfändung von Hoheitsrechten

Die deutsche und europäische Geschichte kennt zahlreiche Fälle, in denen ein Hoheitsträger (Fürst, Staat, auch der Kaiser) Hoheitsrechte wie einen Zoll, Steuern, aber auch ganze Städte und ganze Fürstentümer, verpfändete, um seine Gläubiger zu befriedigen. Dem die Reformation von 1517 auslösenden Ablasshandel lag offenbar ein solches Verpfändungsgeschäft zugunsten des Handelshauses Fugger zugrunde. Weniger dramatisch waren die Folgen der Verpfändung der schönen Insel Bornholm im 16. Jahrhundert von Dänemark an die Stadt Lübeck.

Noch in neuerer Zeit wurden Hoheitsrechte gelegentlich zur Geldbeschaffung pfand- oder kaufweise übertragen. Spanien, dem die USA 1898 zum Erwerb von Philippinen und Puerto Rico Krieg gemacht hatten, stand danach am Ende seiner Leistungskraft und sah sich 1899 genötigt, seinen letztverbliebenen Inselbesitz in der Südsee (Karolinen, Marschall, Palau) zu verkaufen, und zwar an das Deutsche Reich.²⁰ Ein seit der Aufklärung aufgekommenes Verständnis von staatlicher Souveränität stand dieser Form der Kreditunterlegung bzw. Geldbeschaffung aber politisch entgegen. Sie scheint heute auch völkerrechtlich nicht mehr akzeptiert zu werden. Die französische Ruhrbesetzung (11. Januar 1923) zur Erzwingung von Zahlungen, zu welchen das Deutsche Reich sich unfähig erklärte, hatte als Fernziel die staatsrechtliche Loslösung des Ruhrgebiets von Deutschland. Aber nicht einmal gegenüber dem völlig danieder liegenden Deutschen Reich konnte Frankreich sich erlauben, diese Forderung offen auszusprechen. Nach dem 2. Weltkriege hat sich dieser Gedanke offenbar noch mehr verfestigt. Unter dem Regime der UN – Charta ist es heute zwar nicht förmlich völkerrechtswidrig, Gebietsteile und Hoheitsrechte zwecks Schuldentilgung zu verkaufen. Es kommt aber nicht mehr vor.²¹ So wurde der nach 1990 gelegentlich geäußerte Gedanke, Deutschland solle das im Kriege von Russland eroberte Nordostpreußen in Verrechnung deutscher Geldansprüche gegen Russland zurückkaufen, politisch nicht mehr ernst genommen.

²⁰ Bei der Diskussion um die Gründe, welche die USA 1917 zum Kriegseintritt gegen Deutschland bewogen haben könnten, wird gerne der aus damaliger Sicht enorme strategische Wert dieses Riesengebietes dieser Inselwelt übersehen. Jedenfalls haben sich die USA nach dem Sieg über Deutschland diesen geräuschlos einverleibt.

²¹ Vgl. aber noch die am 31. 10. 1956 von England und Frankreich durchgeführten Luftangriffe auf Ägypten, um die vom damaligen Präsidenten Nasser verfügte Enteignung des Suezkanals rückgängig zu machen.

2. Neuere Zeit – Beispiel Französische Revolution

Staaten gerieten aber weiterhin in Geldnot.²² Für größere, ihre Souveränität selbstbewusst pflegende Staaten, kam aber der Verkauf von Gebieten und Hoheitsrechten, zumal an Ausländer, nun nicht mehr in Betracht. Ohne diese wichtige Quelle der Geldbeschaffung bleibt einem Staat aber nur die Sparsamkeit und /oder Systemwechsel. Beides ist in fortgeschrittenem Verkrustungsstadium eines Staates kaum mehr möglich. Besonders geschichtsmächtig wurde die die große Revolution auslösende Insolvenz des an sich reichen Frankreichs (1789)²³ Die derzeitige Insolvenz des an sich reichen US – Staates Kalifornien ist für ein Beispiel. Politische Kräfte haben es dort vor Jahren durchgesetzt, dass Steuererhöhungen einer 2/3 Mehrheit im Staatssenat bedürfen. Steuererhöhungen gehen naturgemäß zulasten derer, die Steuern zahlen können. Solange diese Kräfte ein Drittel + 1 Stimme im kalifornischen Staatssenat beherrschen, wird nichts geschehen und der Staat immer mehr abgleiten. Es besteht dort daher in gewissem Sinne eine Lage wie sie 1780 in Frankreich herrschte: Die steuerfähigen, aber steuerlich privilegierten Kräfte (Adel/Kirche) verweigerten ihre verfassungsmäßig erforderliche Zustimmung zu Reformen, die sie belasten würden. Die Staatsschuld schwoll weiter an mit dem Ergebnis, dass die Revolution die Verfassung außer Kraft setzte und den besitzenden fast alles nahm.

3. Kommunistische Welt

Fast genau zweihundert Jahre nach der Französischen Revolution löste die Zahlungsunfähigkeit der UdSSR und ihrer Satellitenstaaten den Umsturz von 1990 aus. Genau genommen befanden sich diese Staaten nicht in der Insolvenz. Innerhalb des RGW²⁴ wurde der Warenverkehr in Verechnungseinheiten abgerechnet, deren Wert auch politisch beeinflusst war, sodass der Vormacht des Ostblocks, der UdSSR, ein Vorteil blieb. Gegenüber dem Westen hatten im Gegenteil hatten RWG – Staaten sogar sehr darauf geachtet, sich nicht zu sehr in konvertibler Währung (Dollar, DM) zu verschulden.

Die Staatsinsolvenz entstand nicht durch Zahlungsunfähigkeit, sondern, bilanztechnisch gesehen, durch eine Überschuldung nach innen. Die RGW hatte als eines ihrer obersten Ziele die Beschaffung konvertibler Währungen. Zu diesem Zweck wurden östliche Industriegüter systematisch zu Preisen in den Westen verkauft, die im Westen unschlagbar waren, die sich aber auch die östliche Seite nur leisten konnte, weil sie die erforderlichen Abschreibungen auf ihre Anlagen nicht vornahm. Betriebswirtschaftlich und vereinfacht gesagt. Der erzielte Cash-Flow wurde mit Gewinn gleichgesetzt.

²² Man hat seit 1750 in 64 Staaten über 70 Fälle von staatlicher Zahlungsunfähigkeit gezählt Meyer Dirk, Neue Zürcher Zeitung v. 16/17. Mai 2009 : Konsequenzen eines Staatsbankrotts in der Eurozone

²³ Vgl. die Vorgeschichte der Französischen Revolution und die Bemühungen von Turgot ua, zuletzt Neckers, die völlig zerrütteten Staatsfinanzen zu sanieren im Großen Ploetz

²⁴ Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe; als Gegenstück zur EG gemeinte kommunistische Wirtschaftsgemeinschaft.

Die Produktivität dieser allmählich veraltenden Anlagen fiel stetig, damit die Qualität des Ausstoßes und die erzielbaren Preise. Die RGW - Staaten waren daher gegenüber ihrer eigenen Wirtschaft „verschuldet“.

III. Formen der Staatsverschuldung

1. Volkswirtschaftliche Grundlagen

Geld ist ein Geschöpf der Rechtsordnung. Die Zentralbanken können theoretisch soviel Geld herstellen, wie sie wollen. Sie können nach Belieben Milliarden schöpfen und vernichten, und je nach politischer Konstellation ist das immer wieder geschehen. Die Zentralbanken haben im Kern nur eine Aufgabe: die Geldmenge und damit den Wert des Geldes zu steuern.

Es gibt keine Welt - Zentralbank, daher auch kein „Weltgeld“, sondern nur nationale Währungen. Soweit der internationale Wirtschaftsverkehr Tausch – und Rechenmittel braucht, muss er auf nationale Währungen zurückgreifen. Wie die Parteien im grenzüberschreitenden Wirtschaftsverkehr für ihren Vertrag ein bestimmtes nationales Recht als ein Reserverecht wählen, so wählen sie zur Abwicklung der finanziellen Vertragspflichten eine nationale Währung, oder wenn dieser von einer Partei kein Vertrauen entgegengebracht wird, eine Ersatz- oder Reservewährung. Seit dem 2. Weltkrieg fungierte fast ausschließlich der US-Dollar als Reservewährung, er bekommt aber seit dem Jahre 2000 mit langsam steigender Tendenz Konkurrenz vom Euro. Eine der wichtigsten Fragen der künftigen Weltwirtschaft wird sein, ob und gegebenenfalls wie der US-Dollar infolge der derzeitige Weltfinanzkrise (2009) seine Funktion als Leitwährung eingebüßt hat bzw. wieder beleben kann.

Geld wurde seit Beginn der Menschheitsgeschichte mit einer bestimmten Menge eines Edelmetalls, insbesondere Gold oder Silber, gleichgesetzt. Gold und Silber waren keine Wertmesser, sondern Wert an sich. Man dachte nicht, Gold *hat* einen Wert, sondern Gold *ist* der Wert. Der Wert von Gold stand außerhalb des Gesetzes von Angebot und Nachfrage. Die klassische Reservewährung der Weltwirtschaft war daher das Gold, oder – da es unpraktisch ist, Goldbarren hin und her zu transportieren – eine Währung, die durch Inhaberscheine (Banknoten) einen Anspruch auf Lieferung einer bestimmten Menge Goldes begründete. Dieser Goldstandard beherrschte die europäischen Währungssysteme bis 1914, ohne dass darüber besonders nachgedacht wurde. Nach dem Ersten Weltkrieg brach dieses System in Deutschland und Europa zusammen.²⁵

²⁵ In China wurde bis 1850 bei weitgehender Unbekanntheit des Goldes mit Silber bezahlt; das auch bekannte Papiergeld galt als ebenso unsicher wie bei uns damals im Westen. Mit der Annahme des Goldstandards im Westen verfiel der Silberwert. Die China im Rahmen der Opiumkriege von England (in Gold) auferlegten Zahlungspflichten führten wegen des gefallen Gold/Silberkurses zu starken

Dieselben Gründe, welche am Ende des Zweiten Weltkrieges auf politischer Ebene zur Gründung der Vereinten Nationen führten, waren der Grund dafür, das Weltwährungssystem für die Nachkriegszeit neu zu ordnen. Die Rückkehr zum reinen Vorkriegsgoldstandard war nicht praktisch, aber die Vorteile welche der Goldstandard gehabt hatte, sollten erhalten bleiben. In dem nach dem Austragungsort Bretton – Woods genannten Abkommen von 1944 wurde daher für die Nachkriegszeit ein Währungssystem entworfen, in welcher der Wert der Währungen der Vertragsstaaten durch feste Wechselkurse durch den Wert des Dollars bestimmt wurde, der Dollar seinerseits wurde mit dem Preis von 35 \$ je Feinunze Gold definiert.

Bei allem Fortschritt hatte sich an diesem Geldbegriff er bis zum 12.3.1973 grundsätzlich nichts geändert. An diesem Tage wurde der Kurs des US-Dollars gegen das Gold freigegeben, oder etwas wahrheitsgemäßer, wenn auch brutaler, ausgedrückt: Die USA weigerten sich, die im Bretton – Woods – Abkommen übernommene Verpflichtung, den Dollar zu dem bestimmten Kurs gegen Gold einzutauschen, zu erfüllen. Eigentlich erst seit diesem Tage weiß die Menschheit offiziell, dass die Hauptfunktion des Geldes, Tausch - Rechenmittel zu sein, unabhängig davon besteht, ob das Geldzeichen irgendeinen Materialwert hat oder verkörpert. Die Euro-Banknote etwa verzichtet auf jeden Hinweis eines außer ihr selbst liegenden Wertes.

2. Verschuldung in eigener Währung

Bei Staaten ist zu unterscheiden zwischen Verschuldung in der eigenen, selbst geschöpften Währung und der in einer Fremdwährung. Die Verschuldung der USA oder eines gleich mächtigen Staates ist als weitere Kategorie zu betrachten.

Es gehört zu den souveränen Rechten eines Staates, sein Geld selber zu schöpfen.²⁶ Solange sich ein Staat nur in seiner eigenen Währung verschuldet, kann er daher definitionsgemäß niemals zahlungsunfähig werden. Wenn er kein Geld mehr hat, seine Beamten zu bezahlen, dann hängt er der Million einfach eine „0“ an – und schon sind daraus 10 Millionen geworden, und wenn es nicht reicht, dann noch einmal – und das Guthaben des Staates bei seiner Zentralbank beträgt plötzlich 100 Millionen. In einem solchen Falle verliert die Währung allmählich natürlich jeden Wert. In Simbabwe war es 2009 auf diese Weise dazu gekommen, dass Banknoten mit dem sagenhaften Betrag von 1 Trillion²⁷ Simbabwe Dollar umliefen. Das kann,

Abflüssen von Silber mit den lehrbuchmäßigen Folgen einer Deflation. Es kam zu schweren sozialen Unruhen (Taiping- Aufstand, 1850 – 65).

²⁶ Der Eintritt Deutschlands und anderer EU – Staaten in den Euroverbund ist daher ein sehr weit greifender Souveränitätsverzicht, nicht zuletzt deswegen, weil Deutschland nun auch insolvent werden kann, wenn es seine internen Schulden nicht mehr bezahlen kann, die EZB sich aber weigern wird (und nach ihrem Statut auch muss) Liquidität in beliebiger Höhe bereit zustellen..

²⁷ Es macht dann auch schon keinen Unterschied mehr, ob es sich um eine echte „Trillion“ im Sinne der üblichen Zählung (1 Billion x 1 Billion) handelt oder um eine Trillion im USA – Verständnis. In

wie es in Simbabwe auch geschieht, zum Zusammenbruch der privaten und staatlichen Funktionen führen, aber deswegen ist Simbabwe nicht pleite.

3. USA

Die USA ist gegenüber zahlreichen Ländern der Welt hoch verschuldet, aber fast ausschließlich in US – Dollar. Da die USA in beliebiger Höhe US – Dollarbeträge schöpfen kann, werden die im Zuge der Finanzkrise (2008/09) geschöpften Dollars nur die Folge haben, dass der Wert dieser Währung sinkt. Die USA kann aber deswegen nicht insolvent werden.

Die Währung gibt dem Geldinhaber eine Forderung gegen die Volkswirtschaft des entsprechenden Staates. Wer einen US-Dollar besitzt, hat einen Anspruch gegen die US - amerikanische Volkswirtschaft auf Bereitstellung eines Wirtschaftsgutes in diesem Wert.

Der Gläubiger kann entscheiden, ob und wann er seinen Anspruch geltend machen will. Der Schuldner wird im Zweifel nicht daran interessiert sein, bald oder überhaupt jemals von seinem Gläubiger wieder zu hören. Das Prinzip der Sparkonten basiert auf diesem Grundsatz. Der Gläubiger weiß sich im sicheren Besitz seiner Geldforderung, aber er wird dieses Geld nicht abziehen, sondern darauf vertrauen, dass es möglicherweise durch Zinsen immer mehr wird. Je zahlungskräftiger der Schuldner ist oder geglaubt wird, desto länger wird die Phase dauern, in welcher sich der Gläubiger über das stille Wachsen seines Geldes freut und es dort belässt, wo es ist. Das ist das Geheimnis des Reichtums der Schweiz und in der Finanzkrise 2008/09 Grund für dessen Brüchigkeit.

Weltweit wird immer häufiger vermutet, daß hier auch das Geheimnis der wirtschaftlichen Macht der Vereinigten Staaten von Amerika liegt. Nach dem Zweiten Weltkrieg gab es auf der Welt praktisch nur eine Macht, welche als zweifellos zahlungsfähiger Schuldner anzusehen war, die USA. Der US-Dollar wurde nicht nur in den USA selbst, sondern in praktisch allen Ländern der Erde außerhalb des kommunistischen Blocks wie eine inländische Währung, in vielen Fällen sogar höher als diese, geachtet. Der US-Dollar kann aber, ebenso wie andere Währungen auch, im Rahmen des Zentralbankensystems frei geschöpft werden. Ein Großteil der so geschöpften Dollar-Mengen wurde von ausländischen Gläubigern aufgenommen und gleichsam wie ein Scheck von Hand zu Hand gereicht, aber der Scheck wurde niemals präsentiert. Die „Schecknehmer“ gingen davon aus, dass der Scheckaussteller, hier: Zentralbankensystem der USA, jederzeit zahlungsfähig sein werde. Nach den Haupthandelsorten spricht man von einem Euro - oder Asien - Dollarmarkt.

Hierin lag und liegt für die US-Wirtschaft eine große Verlockung. Sie kann praktisch nach Belieben Waren importieren und mit Schecks bezahlen, die erfahrungsgemäß nicht zur Zahlung vorgelegt werden. Das ist die gegenwärtige

den USA heißt unsere Milliarde (1000 x 1 Mio) bekanntlich Billion, unsere Billion (= 1 Mio x 1 Mio) heißt dort dann Trillion.

Situation in den USA, welche über die Jahrzehnte ein immenses Zahlungsbilanzdefizit (= Dollarguthaben mit ausländischen Gläubigern) aufgebaut haben. Weltweit zirkulieren Dollarguthaben, welche längst jeden Bezug zur volkswirtschaftlichen Realität in den USA verloren haben. Würden diese Guthaben, also die von der US-Volkswirtschaft ausgestellten Schecks, heute zur Zahlung vorgelegt werden, wären die USA zahlungsunfähig.

Es ist anzunehmen, dass die USA für den Fall, dass die Gläubiger der Dollarguthaben ihre Rechnungen einmal präsentieren werden, ähnlich reagieren wird wie 1973, als Frankreich unter Berufung auf das Bretton – Woods- Abkommen seine Dollarguthaben zum festgesetzten Wechselkurs in Gold umtauschen wollte. Damals hat Amerika diese Umtauschpflicht suspendiert und den Dollar durch eine Freigabe der Wechselkurse still abgewertet. Nach einer alten Bankweisheit gilt: *Schuldet man der Bank eine Million, hat man selbst ein Problem; schuldet man der Bank 10 Millionen, hat die Bank ein Problem!* Die Zahlungsbilanzdefizite der USA²⁸ sind daher nicht nur, sogar immer weniger, ein Problem der im Grunde auf die Insolvenz zusteuern USA, als ein Problem ihrer Gläubiger. Das derzeitige Währungssystem ist daher offenbar stark gefährdet.

Praktisch folgt aus dem Gesagten, dass ein deutscher Unternehmer gut daran tun wird, seine Dollarforderungen nicht zu lange offen stehen zu lassen, sondern nach Sicherheiten zu suchen. Er sollte im Zusammenhang mit der dargelegten Eigenwilligkeit der USA in rechtlichen Dingen, prüfen, ob er sich wirklich in den USA engagieren soll.

4. Verschuldung in fremder Währung

Ein Staat kann nur insolvent werden, wenn er in einer anderen als der eigenen Währung verschuldet ist. Diese Situation ist geschichtlich mehrfach aufgetreten. Das Deutsche Reich war infolge der ihm auferlegten Kriegsschulden 1923 zahlungsunfähig. Die Schulden mussten in US – Dollar gezahlt werden, die wir nicht hatten und immer teurer (= fallende Reichsmark) kaufen mussten, um sie nach Frankreich zu überweisen. Als nichts mehr ging, besetzte Frankreich 1923 für mehrere Jahre das Ruhrgebiet.²⁹

Das Völkerrecht erlaubte das damals so wenig wie heute. Es entsteht daher die Frage nach völkerrechtlich zulässigen Mechanismen für ein Insolvenzverfahren von Staaten. Die hierzu diskutierten Vorschläge laufen letztlich auf ein Verfahren hinaus, in welchem die Gläubigerstaaten unter der Leitung der WTO oder der UNO als Schiedsrichter nach den Regeln etwa der WTO zwischen den Gläubigern und dem Schuldnerstaat vermitteln.³⁰ Ein solcher Vergleich wäre dann als rechtsverbindlich

²⁸ Man spricht im Jahre 2005 von 28 Trillionen Dollar! Amerikaner nennen unsere Milliarde „billion“, die nächste folgende Größe ist dann „trillion“. Damit ist die europäische Billion gemeint, also 1 Million x 1 Million !

²⁹ Die Ruhrbesetzung war daher ein ebenso kriegerischer Akt wie etwa die russische Besetzung der baltischen Staaten 1940.

³⁰ Paulus RIW 09, 11; vgl. auch Herdegen S, 279 f

und vollstreckbar anzusehen. Es bliebe dann aber immer noch das Problem der Vollstreckung, wenn der Schuldnerstaat im Ausland einfach nichts hat und diese im Inland nicht zulässt. Im System des heutigen Völkerrechts ist eine Lösung also nur möglich, wenn wie bei einem Schiedsgericht alle Beteiligten zustimmen. Aber auch dann kann der Schuldnerstaat eigentlich nicht gezwungen werden, die ggfs auch reduzierte Schuld zu zahlen. Da die UN- Satzung Krieg, wenn sie nicht zur Verteidigung des Weltfriedens nötig sind, verbietet, ist das Völkerrecht gegenüber einem zahlungsunwilligen Staat eigentlich am Ende.

III. Internationale Notzuständigkeit bei Staateninsolvenz

Ausgangsfall: Kläger K ist Inhaber von DM 350.000 der 11,75- DM - Anleihe der Republik Argentinien von 1996 mit Laufzeit bis 2011. Die Republik Argentinien rief am 12.12.01 den nationalen Notstand aus. Mit Verordnung v. 6. 2. 02 setzte Argentinien die Bedienung seiner Auslandsschulden aus, um eine Umschuldung zu erreichen. Ab Februar unterblieben die Zinszahlungen. Gemäß den Anleihebedingungen kündigte K daraufhin die Anleihe und klagte vor dem zuständigen Landgericht Frankfurt auf sofortige Rückzahlung. K beantragte dann den dinglichen Arrest, um auf dem der Beklagten gehörendes Grundstück in Deutschland eine Sicherungshypothek einzutragen. Auf diesem befindet sich ein Teil der argentinischen Botschaft.³¹ Geht das?

Dieser Fall kann *mutatis mutandis* in vielen Staaten der so genannten dritten, vierten und gelegentlich auch wohl der ersten Welt spielen. Die Antwort ist eigentlich einfach: Eine Klage in Deutschland, und vermutlich auch anderswo, ist mangels internationaler Zuständigkeit der deutschen usw. Gerichtsbarkeit unzulässig; ein solches Urteil würde wahrscheinlich auch nirgendwo anerkannt werden.

2. Internationale Notzuständigkeit im nationalen Recht

Es ist heute ein Satz des Völkergewohnheitsrechts zu postulieren wie folgt: Ein souveräner Staat verliert die internationale Zuständigkeit nicht vollständig, aber teilweise insofern und solange, als er nicht in der Lage ist, seine Zahlungsverpflichtungen gegenüber anderen Staaten und/oder deren Bürgern zu erfüllen. Andere Staaten können dann ohne Völkerrechtsverstoß nach dem Grundsatz der größten Nähe ihre Notzuständigkeit annehmen.

Staaten können eine Notzuständigkeit ihrer Gerichte annehmen. Der Notgerichtsstand ist heute in Deutschland als zuständigkeitsbegründend anerkannt. Positiv geregelt ist die Notzuständigkeit in der Schweiz, Art. 3 IPRG, und in Österreich, § 28 I Ziff. JN. Der Grundsatz gilt aber auch in Frankreich und andersorts.³² Der gemeinsame Gedanke ist, daß für die inländischen Gerichte ersatzweise eine an sich nicht gegebene nationale und internationale Zuständigkeit

³¹ LG Frankfurt v. 14.3.03 JZ 03, 1010 mit Anmerkung Reinisch.

³² Schütze, Rolf *Notzuständigkeit im deutschen Recht*, in FS Rechenberger, Springer - Verlag Wien, 2005, 567 ff; Geimer, Internationales Zivilprozeßrecht, 5. Aufl. Köln, RN; für Frankreich, vgl. Revue Critique Droit International Privé, Januar 2005

angenommen wird, wenn in der an sich zuständigen Gerichtsbarkeit *eine Rechtsverfolgung...nicht möglich oder nicht zumutbar ist* (vgl. §28 ö JN). Es wird aber eine Beziehung zum Forumsstaat gefordert. Nach österreichischem Recht muß der Kläger Österreicher sein oder dort seinen Wohnort bzw Aufenthalt haben; für das schweizerische Recht folgt dieses aus der Rechtsprechung, für Deutschland wird es von der wohl herrschenden Meinung gefordert.³³

Die Begründung seiner eigenen Gerichtsbarkeit als Notzuständigkeit oder nicht, ist für einen Staat an sich kein Problem. Ein Staat kann sich für alles zuständig erklären, das Heil der Welt zum Staatsziel erheben und durch seine Gesetze und Gerichte in gehörige Form zu bringen versuchen.³⁴ Der nationale Gesetzgeber kann aber mit seinem Internationalen Zivilprozeßrecht die Hauptfrage, derentwegen die Bestimmung der internationalen Zuständigkeit hauptsächlich wichtig ist, nicht autonom lösen, ob nämlich ein auf eine solche Zuständigkeit gegründetes Urteil dort anerkannt wird, wo es wirken soll.

Die folgende Erörterung versucht diese Frage unter einem völkerrechtlichen Ansatz aufzunehmen. Es wird also gefragt, ob und ggfs unter welchen Voraussetzungen völkerrechtlich in Betracht kommt,

- daß ein Staat seine Gerichtsbarkeit als Internationale Notzuständigkeit anbietet, und/oder
- daß Urteile eines notzuständigen Gerichts unter im übrigen denselben Bedingungen anerkannt werden müssen.

3. Ausgangspunkt

Zuständigkeiten im internationalen Rechtsverkehr sind keine Formsache. Sie grenzen Herrschaftsbereiche gegeneinander ab und sichern so den internationalen Rechtsfrieden.³⁵ In einer zusammenwachsenden Welt hängt aber alles mit allem irgendwie zusammen, so daß in gewissem Sinne heute jeder Staat für alles zuständig ist. Die Bedeutung von Zuständigkeitsregeln wird daher wohl eher zu- als abnehmen.³⁶ Dadurch entstehen neue Kollisionsmöglichkeiten. Es kann aber nicht

³³ Schütze aaO, S. 575

³⁴ So fern liegend war und ist dieser Gedanke nicht. Er galt bis etwa 1900 als mehr oder weniger selbstverständlich, vgl. Rudyard Kipling`s Gedicht, *Take up the white man`s burden*. Der zugrunde liegende Gedanke wirkt offenbar in der großzügigen Art der USA, ihre eigene Gerichtsbarkeit auszudehnen, nach.; vgl Aden, aaO, S. 154 ff. Solche Weltzuständigkeiten finden sich besonders im Bereich des Strafrechts. Vgl. Reydams, Luc *Universal Jurisdiction*, Oxford 2004. Strafrechtliche Weltzuständigkeiten sind völkerrechtlich zwar nicht unproblematisch, aber nach dem Grundsatz *Die Nürnberger hängen keinen, sie hätten ihn denn!* nicht so störend. Als solche werden fremde Strafurteile ohnehin bisher in keinem Staat anerkannt, sondern führen bei entsprechenden Verträgen nur zur Auslieferung des Verurteilten an den Forumsstaat.

³⁵ vgl. das auch anderswo, z.B. in den USA, bekannte Sprichwort: *Gute Zäune machen gute Nachbarn*.

³⁶ Es gilt heute als ausgemacht, dass wir in Deutschland nicht einfach wegsehen können, wenn in fernerer Weltteilen z.B. ein Tsunami ganze Landstriche verwüstet; wir fühlen uns *zuständig*, Hilfe zu leisten. Daraus folgen wohl im Einzelfall auch Rechte und Pflichten, an Entscheidungen mitzuwirken.

jeder für alles zuständig sein. Es müssen also Regeln gefunden werden, welche verbindlich die Herrschaftsbereiche der Staaten beschreiben und abgrenzen. Diese Regeln kann nur das Völkerrecht liefern.

Das Internationale Zivilprozeßrecht (IZPR) ist wie das IPR nationales Recht der Staaten.³⁷ Die internationale Zuständigkeit betrifft die Zuweisung von Rechtsprechungsaufgaben an einen Staat.³⁸ Sie wird durch nationales Recht von jedem Staat für sich bestimmt. Führt diese Bestimmung zu einer Inanspruchnahme der internationalen Zuständigkeit der eigenen Gerichte für einen nicht ausschließlich den eigenen Staat betreffenden Fall, so liegt darin grundsätzlich ein völkerrechtswidriger Übergriff in die Souveränität aller ebenfalls betroffenen anderen Staaten, wenn er nicht kraft Völkerrechts gerechtfertigt ist. Es ist zu prüfen, ob und ggfs mit welchen Folgen unmittelbar aus dem VR Regeln für internationale Zuständigkeiten hergeleitet werden können.

Die Frage kann auch grundsätzlicher gestellt werden: Gibt es ein *Völkerzivilprozeßrecht*? Gibt es also eine völkerrechtliche Pflicht der Staaten/Völkerrechtssubjekte bei Gefahr des Verlustes von Souveränitätsrechten, bestimmte Mindestregeln des Zivilprozesses zu schaffen und zu gewährleisten?

4. Finanzielle Teilsouveränität

Der weiterhin wichtigste Ausgangspunkt des VR ist die Souveränität der Staaten. Souveränität bedeutet die ausschließliche Befugnis eines Staates, seine eigenen Angelegenheiten zu regeln und auch zu bestimmen, was zu den eigenen Angelegenheiten gehört.³⁹ Die Völkerrechtssubjektivität, die *Rechtsfähigkeit*, eines Gebietes und die Souveränität als seine *Geschäftsfähigkeit* werden meistens als ungetrennte Einheit verstanden. Sie sind aber getrennt zu denken.⁴⁰ Nur der endgültige und völlige Verlust der Geschäftsfähigkeit, der Tod, bedeutet für den Menschen auch das Ende seiner Rechtsfähigkeit. Der nur teilweise und/oder zeitweilige Verlust der Geschäftsfähigkeit führt daher wie beim Menschen so bei Staaten nicht zum Verlust der Rechtsfähigkeit/Völkerrechtssubjektivität.⁴¹ Es ist also denkbar, daß ein Staat als Völkerrechtssubjekt existiert, ohne daß er souverän im Sinne des Vollbesitzes seiner rechtlichen Handlungsfähigkeit ist; dieser Zustand darf nur kein dauerhafter sein.

³⁷ Das IPR ist in vielen Staaten gar nicht, bei uns erst seit eigentlich recht kurzer Zeit. Das IZPR ist als solches weder bei uns noch, soweit zu sehen, anderswo zusammenhängend geregelt.

³⁸ Wörtlich übernommen von Geimer S. 294 RN 844

³⁹ Man könnte das, anlehnend an die Handelsschiedsgerichtsbarkeit, als völkerrechtliche Kompetenz – Kompetenz bezeichnen.

⁴⁰ Vgl. Ipsen, S. 61 f

⁴¹ vgl. Aden, aaO, S. 20. Etwa wenn ein Staat infolge feindlicher Okkupation nicht in der Lage ist, sich selbst zu artikulieren. Über diese rechtliche Figur ist es möglich, die baltischen Staaten, welche 1919 völkerrechtlich ins Leben traten, 1939 bis 1990 aber in der Sowjetunion untergegangen waren, als weiter existierendes Staaten anzusehen. Diese Staaten sind also in ihrer eigenen Wahrnehmung 1990 nicht neu gegründet worden, sondern haben gleichsam nur ihre Rechtsfähigkeit wiedergewonnen.

Aber auch der Begriff der Souveränität im Sinne von völkerrechtlicher Geschäftsfähigkeit ist teilbar. Wie beim Menschen die Geschäftsfähigkeit in Teilgeschäftsfähigkeiten, zerfallen kann⁴², so hat auch die rechtliche Handlungsfähigkeit eines Staates verschiedene von einander abgrenzbare Bereiche. Es ist möglich Teilsouveränitäten zu beschreiben. Als Beispiel kann gelten: Als wäre das schon immer so gewesen, ist es heute weltweite Überzeugung, daß die Äußerungen eines Staates, also die Betätigung seiner Souveränität, in einen hoheitlichen Bereich (*acta iure imperii*) und einen privatrechtlichen (*acta iure gestionis*) zerfällt. Beide Bereiche werden rechtlich unterschiedlich bewertet.⁴³ Dieser Grundsatz dürfte heute ein Satz Völkergewohnheitsrechts sein. Die verschiedenen Erscheinungs- und Betätigungsformen des Staates können daher unterschiedliche rechtliche Schicksale haben. Es liegt daher in der Natur der Sache, die ursprünglich als Einheit gedachte staatliche Betätigungsmacht in ihre Bestandteile zu zerlegen und zu fragen, ob und ggfs wie jeweils einer dieser Teile rechtlich anders beurteilt werden muß als die anderen. Es wird hier postuliert, daß auch die Souveränität verstanden als Geschäftsfähigkeit eines Staates in Untergruppen zerfallen kann.

Die Befugnis, sein eigenes Rechts- und Gerichtswesen zu gestalten, ist ein wesentlicher und abgrenzbarer Teil der Souveränität eines Staates. Innerhalb seiner Gesamtsouveränität kann also die justizielle Souveränität, wie sie genannt sei, als Teilsouveränität definiert werden. Die justizielle Souveränität kann zeitweise beschränkt sein oder ganz fehlen. Das kommt in Betracht, wenn ein Staat/Gebiet, unbeschadet seiner Fortexistenz als VR – Subjekt, nicht in der Lage ist, den durch das *Völkerzivilprozeßrecht* geforderten Mindeststandard an Rechtsschutz zu gewährleisten.

Aus dem VR ergibt sich für nationale Gesetzgeber die Pflicht zur Achtung der Souveränität eines anderen Staates.⁴⁴ Wenn diese aber fehlt, kann sie auch nicht beachtet werden. Solange die justizielle Souveränität eines Staates entfällt oder ruht, ist es kein völkerrechtswidriger Übergriff, wenn ein anderer Staat für die Dauer dieses Zustandes seine internationale Zuständigkeit auf Rechtssachen dieses Staates/Gebietes ausdehnt. Ein anderer Staat (Forumstaat) ist also befugt, eine eigene an sich nicht gegebene Internationale Zuständigkeit anzunehmen, wenn und solange der Erststaat kein funktionierendes Gerichtswesen hat.⁴⁵

Eine internationale Zuständigkeit des Erststaats ist während der Dauer dieses Zustandes nicht anzuerkennen. Ein im Erststaat trotzdem ergangenes Urteil erfüllt daher nicht die Voraussetzung von z.B. § 328 Nr. 1 ZPO. Eine dort anhängig gemachte Klage führt nicht zur Rechtshängigkeit.

⁴² Vgl. die bei uns zwar heute meist überholten, im Ausland aber oft noch praktischen Begriffe wie Konto- und Wechselfähigkeit, Ehemündigkeit usw.

⁴³ vgl. Aden, aaO, S. 36; auch Europäisches Übereinkommen über Staatenimmunität v. 16. 5. 90;

⁴⁴ Vgl. Art. 2 UN – Charta. Letztlich wohl herzuleiten aus dem römischen, aber eigentlich naturrechtlichen *neminem laede*.

⁴⁵ Vielleicht ließe sich aus dem heutigen Völkerrecht unter dem Gesichtspunkt des allgemeinen Justizgewährungsanspruchs sogar eine Pflicht zur Begründung einer Notzuständigkeit herleiten.

5. Völkerzivilprozeßrecht ua

Die Souveränität eines Staates steht, jedenfalls nach heutigem Verständnis, unter dem Vorbehalt des VR. Es ist zu prüfen, wann ein Verlust der justiziellen Souveränität eines Staates in Betracht kommt.⁴⁶ Begriffe wie Völkerprivatrecht, Völkerkollisionsrecht, Völkerzivilprozeßrecht usw. begegnen bisher nicht. Es wird hier vertreten, daß es diese Rechtsgebiete aber von der Sache her bereits jetzt gibt, und daß es wünschenswert wäre, sie genauer zu betrachten. Das VR bestimmt nicht den Inhalt nationaler Rechtsordnungen. Das Recht, welches sich ein Staat gibt (hier: Zivilprozeßrecht zur Bestimmung der Internationalen Zuständigkeit seiner Gerichte, seiner Bereitschaft zur Anerkennung fremder Urteile usw.) ist an sich nicht Gegenstand des VR. Es ist aber ein Satz des VR – Gewohnheitsrechts anzunehmen, daß ein Staat überhaupt eine Rechtsordnung haben muß. Aus diesem Satz ergeben sich begrifflich weitere Folgerungen für die Existenz eines *Völkerzivilprozeßrechts*.

Ein Staat ohne jegliche Rechtsordnung ist undenkbar, denn *die Hölle selbst hat ihre Rechte*, wie Faust erstaunt feststellt. Der Begriff Staat ist ein Rechtsbegriff. Zum Staat wird etwas nur, wenn die auf einem Gebiet lebenden Menschen unter einem Recht leben. Recht als die vernunftgeleitete Anwendung verbindlicher Verhaltensweisen enthält zwingend die Notwendigkeit seiner praktischen Durchsetzung.⁴⁷ Das geschieht durch Gerichte. Es ist heute allgemein anerkannt, daß jeder Mensch, gleichgültig wo er sich auf der Welt befindet, und unabhängig von seiner Rasse und Herkommen, Anspruch auf Rechtsschutz hat. Wenn daher ein politisches Gebilde nicht in der Lage ist, durch Gerichte einen, freilich noch zu definierenden, Mindeststandard von Rechtsschutz zu gewährleisten, dann entfällt seine Souveränität - freilich nur insoweit, es entfällt also seine justizielle Souveränität.⁴⁸

Der in diesem Sinne völkerrechtlich gebotene prozessuale Mindeststandard (*Völkerzivilprozeßrecht*) könnte nach Art der idealistischen Begriffsjurisprudenz aus dem Rechtsbegriff selbst entwickelt werden; vielleicht wäre auch eine praxis- und problembezogene Topik der richtige Weg. Im Ergebnis müßten sich aber Normen

⁴⁶ Ein Staat, der sich mit seinem nationalen Recht nachhaltig und ernsthaft, außerhalb der menschlichen Gesittung stellt, geht insoweit seiner Prärogativen verlustig, welche ihm das Völkerrecht einräumt. Kein Recht zu haben, wäre wohl ein solcher Fall. Vgl. frz. Cour de Cass 2. Juin 04, Rev.crit.DIP 2005, 79 (Zwangsarbeiterfall) : *..un Etat qui commet des actes coercitifs, viole les conventions internationales et n`a aucun comportement démocratique ne peut invoquer des acte de puissance publique. Anm. Watt S. 83: le droit fondamental d`accès à la justice prévaut sur le droit coutumier d`immunité, au moins dans certains cas. Im Fall Al – Adsani v. Kuwait hat der europ. Gericht für Menschenrechte entscheiden, daß Menschenrechtsverletzungen generell der Staatenimmunität vorgehen. Ein Staat, der keine*

⁴⁷ Vgl. Augustinus unter Bezugnahme auf Cicero in *De civitate dei* II, 21f: ... wenn der Machthaber oder das Volk selbst ungerecht ist, *dann ist nicht etwa der Staat fehlerhaft, sondern dann ist er wie sich aus der Begriffsbestimmung ergibt, überhaupt kein Staat mehr.* (zitiert nach: Augustinus, *Der Gottesstaat*, Hrg von Urs v. Balthasar, Einsiedeln 1996).

⁴⁸ Ähnlich, wenn auch nicht ganz so deutlich: Geimer, S. 163 RN 386

ergeben, welche den von den Kulturvölkern anerkannten Rechtsgrundsätzen (vgl. Art. 38 I c IGH – Statut) entsprechen. Unverzichtbare Grundregel eines jeden Verfahrensrechts, damit auch eines *Völkerzivilprozeßrechts*, ist der Grundsatz des rechtlichen Gehörs. Dieser Grundsatz umfaßt einen weiten Raum und enthält *in nuce* alles, was überhaupt zum Verfahrensrecht zu sagen ist. Für den völkerrechtlich verbindlichen Mindeststandard können aber wohl nur solche Normen daraus abgeleitet werden, welche sich logisch unmittelbar zwingend aus seinem Begriff selbst ergeben. Das ergibt drei Sätze:

- Das gewährte Gehör muß die zu treffende Entscheidung wenigstens theoretisch noch beeinflussen können; es muß also vor der Entscheidung gewährt werden.
- Daraus folgt zweitens, daß der Entscheidungskörper von Fremdeinflüssen (Weisungen oder Bestechung) unabhängig sein muß, sonst nützt es nichts, daß er sich den Kläger anhört.
- Drittens: Die Entscheidung muß im wirklichen Leben Wirkung zeigen, sie muß also, bezogen auf die Lebenszeit eines Menschen⁴⁹, innerhalb angemessener Zeit ergehen und vollstreckt werden können.

Sind diese Bedingungen in einem Staat/Gebiet nicht gegeben, so ist der Mindeststandard des *Völkerzivilprozeßrechts* nicht gewahrt. Es folgt dann aus dem VR, daß seine justizielle Souveränität ruht, solange dieser Zustand dauert.

IV. Zuständigkeitszugriff kraft Proximität

Es ist zu prüfen, welcher Staat völkerrechtlich befugt ist, in einem solchen Falle die Notzuständigkeit seiner Gerichte zu begründen. Dabei muß ein Zuständigkeitshandel oder – wettlauf vermieden werden. Es ist Schütze daher zuzustimmen, wenn er eine beliebige internationale Notzuständigkeit eines jeden Landes zurückweist.⁵⁰ Eine Binnenbeziehung muß aber nicht gefordert werden. Die Befugnis zur Begründung einer Notzuständigkeit sollte daher objektiven Kriterien folgen.

Auszugehen ist davon, daß die Zuständigkeit eigentlich im defekten Staat, dem Erststaat, liegt. Allgemein gilt der Grundsatz der „größten Nähe“ (Proximität) wie auch z.B. in Art. 28 EGBGB. Da es sich um die zweitweilige Wahrnehmung der nur ruhenden justiziellen Souveränität des an sich zuständigen Staates (Erststaat) handelt, sind die Staaten kraft Völkerrecht notzuständig, welche dem Erststaat rechtlich, kulturell, geographisch – in dieser Reihenfolge - am nächsten stehen.

Ausgangsfall: Die Rechtsordnung von Argentinien, vom französischen und sogar auch deutschem Recht beeinflusst. In Chile und Spanien spricht man dieselbe Sprache wie in Argentinien. Nach dem Proximitätsgrundsatz sind daher zuerst Chile, ersatzweise Spanien, weiter ersatzweise Frankreich international notzuständig.

⁴⁹ Dieser Gedanke der Lebenszeit spielte z.B. bei den sogen. Zwangsarbeiterprozessen eine wichtige Rolle: die Entschädigung sollte noch zu Lebzeiten der Berechtigten gezahlt werden.

⁵⁰ aaO S. 575 unter Bezug auf einen älteren Vorschlag.

Ähnlich wäre vorzugehen bei einem Rechtsstreit, für den eine Zuständigkeit in z.B. in Haiti begründet wäre:

Das Recht ist französisch, auch die Sprache. Geographisch liegt Haiti unmittelbar neben der Dominikanischen Republik. Auch diese hat praktisch unverändert das französische Recht übernommen. Der Unterschied in der Sprache tritt vielleicht bei dieser Enge zurück, so daß eine Notzuständigkeit zuerst in der Dominikanischen Republik, dann erst in Frankreich (hier am ehesten : Martinique) begründet wäre.

Bei einem Rechtsstreit, für den an sich die Zuständigkeit afghanischer Gericht gegeben wäre, würde man ausgehend von dem islamischen Charakter des Staates im kulturell - geographischen Nahbereich zu suchen haben, wobei die ähnliche Sprache und die mit Persien gemeinsame eher kontinental –europäische Rechtstradition dieses Staates eine Notzuständigkeit zunächst in Persien begründen würde, und ersatzweise in der Türkei, eher nicht in dem geographisch näheren Staat wie Pakistan oder den anderen arabischen Staaten, welche eher dem Recht der früheren Kolonialmacht England folgen.

Unter mehreren gleichmäßig in Betracht kommenden Staaten gilt gemäß Prioritätsgrundsatz die *perpetuatio fori* des zuerst angerufenen Notzuständigkeitsgerichts.

Da die Notzuständigkeit in diesen Fällen unmittelbar aus dem Völkerrecht hergeleitet wird, sind alle Staaten verpflichtet, sie als Zuständigkeit anzuerkennen. Die Anerkennung eines Urteils eines solchen Forums darf also nicht wegen fehlender Internationaler Zuständigkeit verweigert werden.

Zusammenfassung

Aus dem Rechtsprinzip ergeben sich Mindestinhalte eines Völkerzivilprozeßrechts. Ein Staat, der diese nicht gewährleistet, verliert solange dieser Zustand dauert, seine justizielle Souveränität. Damit ergibt sich aus dem Völkerrecht ein Zugriffsrecht des nächsten Staates zur Begründung einer eigenen Notzuständigkeit. Dieses Zugriffsrecht entsteht nach einem Proximitätsurteil, welches grundsätzlich nur jeweils einen Staat beruft und erst ersatzweise einem zweiten, dritten usw. den Zugriff erlaubt.