



Bundesverfassungsgericht

Zweiter Senat
- Geschäftsstelle -

Bundesverfassungsgericht • Postfach 1771 • 76006 Karlsruhe

Herrn
Rolf Koch
Zur Eisernen Hand 25

64367 Mühlthal

Aktenzeichen
2 BvM 1-5/03
(bei Antwort bitte angeben)

Bearbeiter

(0721)
9101-201

Datum
20.01.2004

Betr.: 2 BvM 1-5/03
2 Anlagen

Anbei übersenden wir Ihnen die Stellungnahme des Präsidenten des Bundesgerichtshofs und des Bundesministeriums der Justiz zur Kenntnisnahme.

Auf Anordnung

(Herr)
Regierungsangestellte





Bundesministerium der Justiz

Geschäftszeichen: IV B 1 - 1004 E (5675) - 6 A 124/2003
 (bei Antwort bitte angeben)

An den
 Vizepräsidenten des Bundesverfassungsgerichts
 Herrn Prof. Dr. Dr. h.c. Winfried Hassemer
 als Vorsitzender des Zweiten Senats
 Schloßbezirk 3
 76131 Karlsruhe

Berlin, den 30. Dezember 2003

Postanschrift:

Bundesministerium der Justiz, 11015 Berlin

Hausanschrift: Mohrenstraße 37, 10117 Berlin

Lieferanschrift: Kronenstraße 41, 10117 Berlin

Telefon: 0 18 88 5 80 - 0

(0 30) 20 25 - 70

bei Durchwahl: 0 18 88 5 80 - 87 19

(0 30) 20 25 - 87 19

Telefax: 0 18 88 5 80 - 95 25

(0 30) 20 25 - 95 25

vorab per Telefax: 0721/9101-382

Betr.: Verfahren zur verfassungsrechtlichen Prüfung der Frage,

- I. ob Regeln des Völkerrechts einer Verurteilung der Beklagten in den Prozessen 31 C 2966/02-83, 21 C 3476/02 - 83, 31 C 3474/02-83, 31 C 3475/02-83 und 31 C 150/03-83 vor dem Amtsgericht Frankfurt am Main entgegenstehen,

- Aussetzungs- und Vorlagebeschlüsse des Amtsgerichts Frankfurt am Main vom 10. März 2003 - 31 C 2966/02-83, 21 C 3476/02-83 und 31 C 3474/02-83 -

- Aussetzungs- und Vorlagebeschlüsse des Amtsgerichts Frankfurt am Main vom 21. März 2003 - 31 C 3475/02-83 und 31 C 150/03-83 -

Kläger der

Ausgangsverfahren: Rolf Koch, Zur Eisernen Hand 25, 64367 Mühlital

Beklagte der

Ausgangsverfahren: Republik Argentinien, vertreten durch den Präsidenten, Balcarce 50, 1064 Buenos Aires, Argentinien

- 2 BvM 1- 5/03 -,

- II. ob ein vom Schuldnerstaat ausgerufenen Staatsnotstand zur Verweigerung bestehender und fälliger Zahlungsverpflichtungen berechtigt und ob ein solcher Satz des Völkerrechts auch im Falle der klageweisen Geltendmachung von Forderungen aus Staatsanleihen durch private Gläubiger vor deutschen Zivilgerichten nach Artikel 25 GG bindend ist,

- Aussetzungs- und Vorlagebeschlüsse des Oberlandesgerichts Frankfurt am Main vom 24. Juni 2003 - 8 U 52/03 - und vom 10. Juli 2003 - 8 U 59/03 -

- 2 -

Kläger der
Ausgangsverfahren: Diethelm Schroeder, Im Grunde 37,
51427 Bergisch Gladbach

Beklagte der
Ausgangsverfahren: Republik Argentinien, vertreten durch den Ministro de
Economia, Hipolito Yrigoyen, 250 (1310) Cdad. Aut. de
Buenos Aires, dieser vertreten durch den Botschafter
der Republik Argentinien in der Bundesrepublik
Deutschland, Dorotheenstraße 89, 10117 Berlin

- 2 BvM 6-7/03 -

Bezug: Ihr Schreiben vom 25. September 2003 - 2 BvM 1/03, 2 BvM 2/03, 2 BvM 3/03,
2 BvM 4/03, 2 BvM 5/03, 2 BvM 6/03, 2 BvM 7/03 -

Anlg.: 10 Überstücke

In den oben bezeichneten Vorlageverfahren nehme ich namens der Bundesregierung zu der Frage der völkerrechtlichen Geltung des Staatsnotstandes als Zahlungsverweigerungsgrund wie folgt Stellung:

A. Entscheidungserheblichkeit

Der Entscheidungserheblichkeit der Vorlagefrage steht eine Unklagbarkeit nach Artikel VIII Abschnitt 2 (b) des Abkommens über den Internationalen Währungsfonds vom 1./22. Juli 1944 in der Neufassung vom 30. April 1976 (BGBl. 1978 II S. 13) nicht entgegen.

Artikel VIII Abschnitt 2 (b) des IWF-Übereinkommens sieht vor, dass aus Devisenkontrakten, welche die Währung eines Mitglieds berühren und den von diesem Mitglied in Übereinstimmung mit diesem Übereinkommen aufrechterhaltenen oder eingeführten Devisenkontrollbestimmungen zuwiderlaufen, in den Hoheitsgebieten der Mitglieder nicht geklagt werden kann. Hiervon werden jedoch nur Devisenkontrollbestimmungen erfasst, die in Übereinstimmung mit dem Abkommen nach dem Beitritt des Erlassstaates aufrecht erhalten oder später nach dem Beitritt mit Genehmigung des Internationalen Währungsfonds eingeführt worden sind (vgl. Bundesgerichtshof, Urteil vom 22. Februar 1994, Az: XI ZR 16/93 – zitiert nach juris). Der Beitritt Argentiniens zum IWF-Abkommen erfolgte zum 20. September 1956 (vgl. die Bekanntmachung in BGBl. 1959 II S. 583). Die hier in Rede stehenden Kapitalverkehrskontrollen sind unzweifelhaft erst später eingeführt worden. Es bedurfte somit der Zustimmung des Internationalen Währungsfonds, die nach Angaben des Amtsgerichts Frankfurt am Main und auch nach Kenntnis der Bundesregierung nicht vorliegt.

B. Allgemeine Regel des Völkerrechts

Es besteht nach Auffassung der Bundesregierung keine allgemeine Regel des Völkerrechts im Sinne des Artikels 25 GG, die es einem Staat erlauben würde, Zahlungsverpflichtungen aus privatrechtlichen Verträgen durch Berufung auf einen Staatsnotstand generell einseitig auszusetzen.

1. Hinreichende Anhaltspunkte dürften inzwischen dafür vorliegen, dass die Figur des Staatsnotstands unter den engen Voraussetzungen des Artikels 25 des Entwurfs der International Law Commission zur Staatenverantwortlichkeit als Gewohnheitsrecht anzusehen ist. Danach kann ein Staat nur dann mit der Berufung auf einen Staatsnotstand rechtfertigen, dass er eine völkerrechtliche Pflicht nicht erfüllt, wenn und solange dies zur Abwehr einer schweren und unmittelbaren Gefahr für essentielle Staatsinteressen als letztes Mittel zwingend erforderlich ist und diese Interessen schwerer wiegen als die Belange des beeinträchtigten Staates. Zudem darf der sich auf den Notstand berufende Staat das Auftreten der Gefahr nicht mit verursacht haben. Diese Kriterien werden auch vom Internationalen Gerichtshof als Völkergewohnheitsrecht angesehen (Urteil vom 25. September 1997, Ungarn./Slowakei (Gabcíkovo-Nagymaros Projekt), Rn. 52, 37 ILM (1998) 162, 184).
2. Es bestehen jedoch erhebliche Zweifel, ob sich dieser Grundsatz auch auf Fälle anwenden lässt, in denen Staaten aufgrund von Überschuldung ihren Zahlungsverpflichtungen nicht nachkommen. Eine solche Erstreckung ist bereits für völkervertragsrechtliche Zahlungsverpflichtungen noch nicht hinreichend durch eine gefestigte Staatenpraxis abgesichert, die von Rechtsüberzeugung getragen ist. Eine solche Staatenpraxis besteht schon gar nicht für die direkte Modifikation von Verpflichtungen aus privatrechtlichen Verträgen.

Präzedenzfälle für die Herausbildung von Staatenpraxis sind nur vereinzelt ersichtlich und lassen keine klare Rechtsüberzeugung erkennen. So lehnte der Ständige Schiedshof im Jahr 1912 in einem Rechtsstreit zwischen Russland und der Türkei eine Modifikation der Zahlungsverpflichtung wegen einer Gefährdung der inneren oder äußeren Sicherheit des Ottomanischen Reiches aus tatsächlichen Gründen ab (Entscheidung des Ständigen Schiedshofs vom 11. November 1912, in: Reports of International Arbitral Awards 11, 431 (443)). Ebenfalls aus tatsächlichen Gründen wurde der Einwand Griechenlands in einem Streit mit Belgien vor dem Ständigen Internationalen Gerichtshof aus dem Jahre 1938 abgelehnt, Griechenland sei überschuldet und die Zahlungs-

verpflichtung daher suspendiert. Das rechtliche Prinzip wurde von Belgien anerkannt (Permanent Court of International Justice (PCIJ), *Société Commerciale Belgique*, Series C No. 87, S. 236). Der Gerichtshof entschied, dass er aufgrund der Vereinbarung der Parteien keine Befugnis zur Beweiserhebung hinsichtlich der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit Griechenlands hatte (Permanent Court of International Justice, Series A/B No. 78, S. 177f.). Da die rechtliche Frage zwischen den Parteien nicht im Streit war und es daher keiner Entscheidung auf völkergewohnheitsrechtlicher Grundlage bedurfte, musste sich der Gerichtshof nicht zur rechtlichen Beachtlichkeit des griechischen Arguments äußern. Deshalb kann auch nicht auf eine implizite Anerkennung des finanziellen Staatsnotstands durch den Gerichtshof geschlossen werden.

Im *Serbian-Loans-Fall* (PCIJ, Series A No. 20, S. 40) und im ähnlich gelagerten *Brazilian-Loans-Fall* (PCIJ, Series A No. 21, S. 120) lehnte der Ständige Internationale Gerichtshof im Jahr 1929 eine Befreiung des Königreichs der Serben, Kroaten und Slowenen bzw. von Brasilien von den jeweils eingegangen privatrechtlichen Verpflichtungen aufgrund äußerer Umstände ab. Allerdings war die Jurisdiktion des Gerichtshofs in diesen Fällen auf die Frage des anwendbaren staatlichen Rechts beschränkt, so dass er keinen Anlass hatte, auf den völkerrechtlichen Grundsatz des Staatsnotstands einzugehen (vgl. die Ausführungen zur Zulässigkeit im *Serbian-Loans-Fall*; auf die im *Brazilian-Loans-Fall* verwiesen wird, PCIJ, Series A No. 20, S. 19 f.).

In der zwischenstaatlichen Praxis werden Rückzahlungsverpflichtungen nicht vollstreckt, zumal die Möglichkeiten hierzu für die Gläubigerstaaten begrenzt sind. Die Kooperationsbereitschaft der Gläubigerstaaten mit den Schuldnerstaaten beruht vielmehr in der Regel auf ökonomischen und politischen Interessen, die eine Verhandlungslösung nahe legen. Deshalb lässt sich aus dieser Staatenpraxis kein rechtliches Anerkenntnis eines Leistungsverweigerungsrechts ableiten.

Die allgemeinen Grundsätze des Staatsnotstands, der eine Vertragsverletzung rechtfertigen würde, sind zudem nicht in der Weise konkretisiert, um sie direkt auf Fälle der Zahlungsunfähigkeit anwenden zu können.

Zwar dürfte klar sein, dass die bloße Zahlungsunfähigkeit noch nicht ausreicht, um eine Gefahr für wesentliche Staatsinteressen zu begründen. Erst wenn grundlegende staatliche Funktionen wegen des Schuldendienstes (Gesundheitsversorgung, Rechtspflege, Schulbildung) nicht mehr erfüllt werden können, liegt eine solche Gefahr vor (vgl. Bothe/Brink/Kirchner/Stockmayer, *Rechtfragen der internationalen Verschuldungskrise*, 1988, S. 29 f.).

Unklar bleibt aber insbesondere, ob eine Gefahr für essentielle Interessen des Schuldnerstaats bereits durch die Erfüllung der konkret streitbefangenen Forderung eintreten müsste (so der Ständige Schiedshof in dem Rechtsstreit zwischen Russland und der Türkei, a.a.O.) oder ob eine Gesamtbetrachtung vorgenommen werden kann. Eine enge Betrachtungsweise, die nur auf die konkrete Forderung abstellt, könnte angesichts möglicher weitreichender Folgewirkungen für andere finanzielle Verpflichtungen als nicht angemessen erscheinen. Deshalb auf eine Berücksichtigung aller Schulden abzustellen, erscheint wiederum zu pauschal. Es wäre nicht mehr gewährleistet, dass die Berufung auf einen Staatsnotstand nur das letzte Mittel sein darf (Bothe/Brink/Kirchner/Stockmayer, a.a.O., S. 30). Mangels klarer Kriterien bedürfte es einer verfahrensmäßigen Kontrolle, die Missbräuche verhinderte. Auch müsste ein Verfahren zur Verfügung stehen, in dem eine etwaige Mitverantwortung des Schuldnerstaats für die Zahlungsunfähigkeit, welche die Berufung auf den Staatsnotstand ausschließen würde, geklärt werden könnte. Da es bisher an solchen Verfahren fehlt, ist der Grundsatz des Staatsnotstands in Fällen der Zahlungsunfähigkeit nicht handhabbar.

In den frühen Diskussionen im Rahmen der International Law Commission war umstritten, ob der eng umgrenzte Rechtfertigungsgrund des Staatsnotstandes auch auf finanzielle Verpflichtungen eines Staates anwendbar sein sollte. Zu diesem Zeitpunkt sprach sich eine Mehrheit der Mitglieder dafür aus (Yearbook der International Law Commission 1980, Vol. II/Part 2, S. 36). Jedoch bestehen erhebliche Zweifel daran, dass aus dieser Mehrheit für die Aufnahme in den Entwurf auf eine gewohnheitsrechtliche Anerkennung der Zahlungsunfähigkeit als Anwendungsfall des Staatsnotstands geschlossen werden kann, zumal die Kommission diese Frage in ihrem Bericht aus dem Jahr 2001 nicht wieder aufgegriffen hat.

3. Ist schon zwischen Staaten die Anwendung des Rechtfertigungsgrundes Staatsnotstand zur Suspendierung von völkerrechtlichen Zahlungsverpflichtungen zweifelhaft, so ist die Anwendung jedenfalls auf privatrechtliche Verträge nicht möglich.

Privatrechtliche Verträge unterliegen dem Recht des Staates, dessen Recht aufgrund des Internationalen Privatrechts oder einer Rechtswahlklausel anwendbar ist. Ein völkerrechtlicher Rechtfertigungsgrund, der insofern einer anderen Rechtsordnung angehört, kann nur vermittelt, d.h. über das Recht dieses Staates Anwendung auf privatrechtliche Verträge finden. Hierbei sind zwei Konstellationen zu unterscheiden:

- a. Nach dem Grundsatz der Territorialhoheit unterliegen Forderungen, auf die wegen einer Rechtswahiklausel das Recht des Schuldnerstaats anwendbar ist, der einseitigen Rechtsmacht des Schuldnerstaats, der seine Zahlungsverpflichtung zum Beispiel durch Devisenkontrollvorschriften, Abwertung der Währung oder Aussetzung der Zahlungsverpflichtung modifizieren kann; wobei die Grenzen des völkerrechtlichen Enteignungsrechts zu beachten sind. Dies würde auch gelten, wenn durch eine Gerichtsstandsklausel die Gerichte der Bundesrepublik Deutschland für zuständig erklärt wären, jedoch das materielle Recht des Schuldnerstaats gewählt worden wäre. Zur Beurteilung der Rechtmäßigkeit einer einseitigen Maßnahme spielte auch der Grundsatz des Staatsnotstands eine Rolle, wenn man entgegen dem oben Ausgeführten einen finanziellen Staatsnotstand anerkennen würde. Dieser würde dann eine Verletzung des völkerrechtlichen Fremdenrechts, d.h. eine Verletzung der Rechte der ausländischen Gläubiger, rechtfertigen. Das privatrechtliche Vertragsverhältnis wird jedoch nicht direkt durch den völkerrechtlichen Grundsatz des Staatsnotstands modifiziert. Die einseitige Modifikation des privatrechtlichen Vertrages durch hoheitlichen Akt, nämlich die einseitige Maßnahme im Zusammenhang mit der Erklärung des Staatsnotstands, ist nicht völkerrechtswidrig.
- b. Ist jedoch wie in den vorliegenden Fällen das Recht eines anderen Staates, hier der Bundesrepublik Deutschland, gewählt worden, läge bei einseitiger Vertragsänderung durch Gesetze oder Maßnahmen des Schuldnerstaats eine grundsätzlich unzulässige extraterritoriale Ausübung von Hoheitsgewalt vor. Es müsste also nicht nur eine gewohnheitsrechtliche Regel vorliegen, die einen Rechtfertigungsgrund für einen Verstoß gegen das völkerrechtliche Fremdenrecht enthält. Sie müsste darüber hinaus den Durchgriff dieses völkerrechtlichen Rechtfertigungsgrundes auf ein privatrechtliches Verhältnis in einem anderen Staat anordnen. Dies würde eine Pflicht des Gerichtsstaats zum Schutz des Schuldnerstaats vor seinen Gläubigern voraussetzen.

Die Existenz einer solchen völkergewohnheitsrechtlichen Schutzpflicht, die aus dem Grundsatz des Staatsnotstands abgeleitet wird, ist nicht ersichtlich. Zwar sieht Artikel VIII Abschnitt 2(b) des IWF-Übereinkommens einen entsprechenden Mechanismus für den Fall vor, dass eine Genehmigung durch den IWF vorliegt. Diese Regelung ist aber gerade nicht Ausdruck eines allgemeinen Prinzips, sondern eine inhaltlich eng umgrenzte und verfahrensrechtlich besonders gesicherte Sondervorschrift (vgl. Bothe/Brink/Kirchner/Stockmeyer, a.a.O., S. 59 ff.). Das Bestehen einer allgemeinen Regel, nach der Forderungen gegenüber insolventen Staaten nicht vollstreckt werden dürften, ist auch nicht in den Verhandlungen im Rahmen des IWF über ein Insolvenzrecht für Staaten (Sovereign Debt Restructuring Mechanism) angeführt worden. Vielmehr ging es

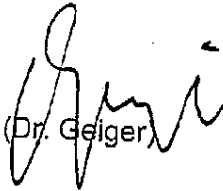
in diesen Verhandlungen darum, ob eine solche Regel neu eingeführt werden solle. Auch die International Law Commission hat die Übertragung des völkerrechtlichen Rechtfertigungsgrundes auf das privatrechtliche Verhältnis nicht in Erwägung gezogen, obwohl das Problem der Finanzbeziehungen zwischen Staaten und Privaten grundsätzlich behandelt wurde (Yearbook der International Law Commission 1980, Vol. II/Part 2, S. 36 f.).

- c. In der völkerrechtlichen Literatur hat Dolzer vertreten, dass die Berufung auf einen Staatsnotstand auch im Verhältnis eines Schuldnerstaats zu privaten Gläubigern zu einem Leistungsverweigerungsrecht führe. Es sei nicht einzusehen, dass private Gläubiger bei der Durchsetzung ihrer Forderungen besser gestellt werden als staatliche Gläubiger (R. Dolzer, Staatliche Zahlungsunfähigkeit, in: Festschrift für Karl-Josef Partsch, 1989, S. 531 (550)). Dies vermag jedoch nicht zu überzeugen. Selbst wenn die Anwendung eines Grundsatzes des finanziellen Staatsnotstandes auf völkerrechtliche Zahlungsverpflichtungen angenommen würde, wären private Gläubiger nicht generell besser gestellt als staatliche Gläubiger. Vor den staatlichen Gerichten kann der Schuldnerstaat privaten Gläubigern grundsätzlich spätestens im Vollstreckungsverfahren das Prinzip der Staatenimmunität entgegenhalten, während er im Verhältnis zu einem Gläubigerstaat nur versuchen kann, der Feststellung seiner Zahlungsverpflichtung durch ein internationales Gericht durch die Berufung auf einen Staatsnotstand zu entgehen. Ferner differenziert diese Position nicht ausreichend zwischen dem Fall, dass die Forderung im Schuldnerstaat belegen ist, und dem Fall, dass die Forderung in einem anderen Staat belegen ist, wenn sie allgemein mit dem niedrigen Schutzniveau des völkerrechtlichen Fremdenrechts argumentiert. Daher übersieht sie, dass in Situationen, in denen das Recht eines anderen Staates gewählt wurde, eine Pflicht des Gerichtsstaates zum Schutz des Schuldnerstaates im Falle des Staatsnotstands vorliegen müsste, um ein Leistungsverweigerungsrecht oder Vollstreckungshindernis gegenüber privaten Gläubigern zu begründen. Liegt jedoch ein Fall des - inzwischen bei internationalen Staatsanleihen in der Regel erklärten - Immunitätsverzichts vor, ist der Schuldnerstaat nicht besonders schutzwürdig. Es kann daher auch keine Pflicht des Gerichtsstaates geben, ihn vor privaten Gläubigern zu schützen. Der Immunitätsverzicht darf nicht durch den Durchgriff eines völkerrechtlichen Ausnahmetatbestands auf privatrechtliche Verträge de facto untergraben werden. Der Schuldnerstaat muss sich insofern grundsätzlich an den vereinbarten Anleihebedingungen festhalten lassen.

30

Weiterhin könnte das von Argentinien vorgebrachte Prinzip des Staatsnotstands jedenfalls nicht zu einem privatrechtlichen Leistungsverweigerungsrecht des Schuldnerstaates führen, sondern nur zu einem Vollstreckungshindernis. Es ist nicht ersichtlich, wie schon die Verurteilung im Erkenntnisverfahren zu der notwendigen Gefährdung essentieller Interessen führen sollte.

In Vertretung



(Dr. Geiger)