

§ 250

Internationales Finanzrecht

Ekkehart Reimer

Übersicht

	Rn.		Rn.
A. Internationales Finanzrecht:		II. Doppelbesteuerung und ihre	
Bedeutung und Begriff	1–11	Parallelprobleme	41–45
I. Historische Auffächerungen	2	III. Doppelnichtbesteuerung und	
II. Abgrenzungen	3–11	ihre Parallelprobleme	46–47
1. Internationales Finanz-		IV. Diskriminierungen	48–50
recht und Allgemeines		V. Schädlicher Steuerwett-	
Völkerrecht	3	bewerb	51–54
2. Internationales Finanz-		VI. Internationales Steuere-	
recht und Internationales		terminationsrecht	55–60
Privatrecht	4– 6	1. Formelle und informelle	
3. Internationales und Euro-		Akteure	56
päisches Finanzrecht	7–11	2. Institutionelle und verfahr-	
B. Internationales Geld- und		rensbezogene Vorgaben	57
Währungsrecht	12–19	3. Materiell-gestaltende	
I. Das Recht als Mittel und		Vorgaben	58–60
Grenze der Geldpolitik	13–16	F. Finanzrecht Internationaler	
II. Außenbezüge des Wäh-		Organisationen	61–69
rungsrechts	17–19	I. Finanzierung	62–66
C. Finanzrecht von Wiederaufbau		II. Haushaltshoheit	67
und Entwicklung	20–24	III. Steuerliche Immunität	68
I. Regionale Institutionen und		IV. Besteuerung der Bediens-	
Programme	21–22	teten	69
II. Institutionen und Hand-		G. Internationales Finanzdienst-	
lungsformen der Weltbank	23	leistungsrecht	70–88
III. Einbeziehung und Domi-		I. Akteure, Institutionen,	
nanz des Internationalen		Rechtsquellen	72–77
Währungsfonds	24	II. Koordination nationaler	
D. Recht der Bonität, Verschuldung		Aufsichtsbehörden	78–79
und Insolvenz von Staaten	25–35	III. Ratingagenturen und ihre	
I. Informelle Institutionen	26–28	Regulierung	80–86
1. Pariser Club	26–27	IV. Vorgaben zu Eigenkapital	
2. Londoner Club	28	und Einlagensicherung, Sta-	
II. Internationaler Währungs-		bilisierung und Rettung	87–88
fonds	29–30	H. Perspektiven	89–96
III. Bank für Internationalen		I. Verknüpfungen	89
Zahlungsausgleich	31–32	II. Internationales Finanzrecht	
IV. Regionale Institutionen	33	als Ausgleichsordnung	90
V. Konferenz der Vereinten		III. Internationales Finanzrecht	
Nationen für Handel und		als Auffangordnung	91–92
Entwicklung	34	IV. Konstitutionalisierung und	
VI. Perspektiven	35	Justiziabilität	93–95
E. Internationales Steuerrecht	36–60	V. Wissenschaft vom Inter-	
I. Entwicklungsstufen und		nationalen Finanzrecht	96
Rechtsquellen	37–40	I. Bibliographie	

A. Internationales Finanzrecht: Bedeutung und Begriff

1
Themenfeld

Als Inbegriff aller Normen, die Reichweite und Ausübung staatlicher oder überstaatlicher Finanzhoheit in grenzüberschreitenden Fällen regeln¹, umfaßt das Internationale Finanzrecht neben den Normen des Völkervertragsrechts einschließlich des Primär- und Sekundärrechts internationaler Organisationen (namentlich der Weltbank-Gruppe) und regionaler Verbünde (namentlich der Europäischen Union) auch die einschlägigen (Grenz-)Normen des innerstaatlichen Rechts². Ähnlich dem Begriff des intertemporalen Rechts wird damit auch das „Internationale Finanzrecht“ zu einem rechtsquellenübergreifenden, allein gegenstandszentrierten Begriff. Im Unterschied zum überkommenen Verständnis des Ausdrucks „Internationales Privatrecht“³ geht das „Internationale Finanzrecht“ über die (im öffentlichen Recht ohnehin seltenen) Kollisionsnormen hinaus, ist also nicht nur Rechtsanwendungsrecht auf der Metaebene, sondern enthält auch – teils unmittelbar wirkende, teils die nationale Rechtsetzung anleitende – Sachnormen mit gestaltendem oder inhaltlich-begrenzendem Anspruch.

I. Historische Auffächerungen

2
Lehr- und
Rechtbücher

Prägend für das Verständnis des Internationalen Finanzrechts sind für den deutschsprachigen Wissenschaftsraum Lehr- und Rechtbücher des ersten Drittels des 20. Jahrhunderts geworden, die – ohne eine eigenständige Disziplin zu begründen – historisch von dem Schnittbereich zwischen Steuerrecht und Völkerrecht ausgegangen sind⁴. Sie haben teils dokumentarischen Charakter⁵ und weisen deutliche Zeitbezüge auf; teilweise bemühen sie sich aber auch um theoretische Ansätze und die Herausbildung eines „reinen internationalen Finanzrechts“⁶ in bewußter Abgrenzung zu dem positiven Finanzrecht einzelner Kodifikationen.

II. Abgrenzungen

1. Internationales Finanzrecht und Allgemeines Völkerrecht

3 Soweit das Internationale Finanzrecht seine Rechtsquellen im Völkervertragsrecht hat, folgen Rechtsetzung und Rechtsanwendung, damit insbeson-

1 *Ernst Isay*, Internationales Finanzrecht, 1934, S. 3.

2 Statt aller *Klaus Vogel*, Der räumliche Anwendungsbereich der Verwaltungsrechtsnorm, 1965, S. 168.

3 Zu sachlichen Bezügen s. u. Rn. 4 ff.

4 *Gustav Lippert*, Das internationale Finanzrecht, 1912 (²1928 unter dem Titel „Handbuch des Internationalen Finanzrechts“); *Ernst Isay*, Internationales Finanzrecht. Eine Untersuchung über die äußeren Grenzen der staatlichen Finanzgewalt, 1934; *Karl Neumeyer*, Internationales Finanzrecht, in: Internationales Verwaltungsrecht, Bd. II, 1922, S. 186 ff.

5 So namentlich *Gustav Lippert*, Deutsch, englisch, französisch, italienisch abgefaßtes Rechtsbuch des Internationalen Finanzrechts, 1935.

6 *Isay* (N 4), S. 22 ff.

dere die Auslegung der Verträge und die Behandlung von Leistungsstörungen den völkergewohnheitsrechtlichen Regeln, wie sie in der Wiener Vertragsrechtskonvention kodifiziert sind. Daneben hat das allgemeine Völkerrecht materiell-begrenzenden, aber auch materiell-gestaltenden Einfluß auf das Internationale Finanzrecht. Das allgemeine „genuine link“-Erfordernis beschreibt die räumlichen Grenzen staatlicher Souveränität, wenn die „jurisdiction to prescribe“ auf Sachverhalte begrenzt wird, die einen Bezug zum Staatsgebiet oder zur Staatstätigkeit haben⁷. In der wissenschaftlichen Aufbereitung bietet die Analyse des Internationalen Finanzrecht daneben Belege und Bezüge zu übergreifenden Erklärungsmustern, namentlich den Fragen von Konstitutionalisierung oder Fragmentierung des internationalen Rechts⁸.

Vertragstheorie,
„genuine link“

2. Internationales Finanzrecht und Internationales Privatrecht

Das Internationale Finanzrecht baut im Rechtssinn auf dem Privatrecht auf, wo es die Rechtssubjektivität unternehmerischer Einheiten aus dem Privatrecht ableitet oder vertragliche Schuldverhältnisse unmittelbar zum Tatbestandsmerkmal aufsichts- oder steuerrechtlicher Regelungen macht. Entsprechendes gilt umgekehrt, wo aufsichtsrechtliche Maßnahmen (etwa über Vorschriften wie § 134 BGB) unmittelbar privatrechtsgestaltend wirken oder auf andere Weise – auch horizontal – haftungsrechtliche Folgen auslösen. Vor allem aber hat das Privatrecht Erkenntnisfunktion für die Rechtsanwendung im öffentlichen Finanzrecht: Zur Erfassung des wirtschaftlichen Gehalts finanzwirksamer Geschäfte, ihrer Risiken und deren wirklicher Allokation kann die Anwendung des öffentlichen Finanzrechts nur unter profunder Aufnahme der zivilrechtlichen Vorprägung wirtschaftlicher Geschäfte zu sachgerechten Ergebnissen gelangen. Auch dies gilt gleichermaßen für das Finanzdienstleistungs-, namentlich das Finanzaufsichtsrecht, und für das Steuerrecht⁹. Mit der Hereinnahme privatrechtlicher Regelungen und Wertungen

4

Privatrecht als
Einsatzgröße und
Erkenntnisquelle

7 IGH vom 7. 9. 1927, „Lotus“ (Frankreich vs. Türkei), PCIJ Ser. A No. 10, S. 19, und vom 6. 4. 1955 „Nottebohm“ (Liechtenstein vs. Guatemala), in: ICJRep 1955, S. 4, 23; aus der Literatur bereits *Isay* (N 4), S. 32 ff.; neuerdings etwa *Knut Ipsen*, Völkerrecht, 52004, § 23 Rn. 86 ff. (insbes. Rn. 88); vgl. auch BVerfG, Beschl. vom 22. 3. 1983, 2 BvR 457/78; BVerfGE 63, 343 (369).

8 Vgl. die Beiträge bei Jan Klabbers/Anne Peters/Geir Ulfstein (Hg.), *The Constitutionalization of International Law*, 2009; *Rainer Wahl*, Konstitutionalisierung – Leitbegriff oder Allerweltsbegriff?, in: FS für Winfried Brohm, 2002, S. 191 f.; *Stefan Kadelbach*, Ethik des Völkerrechts unter Bedingungen der Globalisierung, in: *ZaöRV* 64 (2004), S. 1 ff.; *Armin von Bogdandy*, Constitutionalism in International Law, in: *Harvard Law Journal* 47 (2006), S. 223 ff.; *Bardo Fassbender* (Hg.), *Suprastaatliche Konstitutionalisierung. Perspektiven auf die Legitimität, Kohärenz und Effektivität des Völkerrechts*, 2012; *Thomas Kleinlein*, Konstitutionalisierung im Völkerrecht. Konstruktion und Elemente einer idealistischen Völkerrechtslehre, 2012 S. 76 ff., 87 ff. und passim. Zur Parallelterminologie im Unionsrecht einerseits *Christoph Möllers*, Verfassungsgebende Gewalt – Verfassung – Konstitutionalisierung, in: *Armin von Bogdandy* (Hg.), *Europäisches Verfassungsrecht*, 2003, S. 47 f.; andererseits → Bd. X, *P. Kirchhof*, § 214 Rn. 132 mit N 326.

9 Zur wirtschaftlichen Betrachtungsweise prägend *Enno Becker*, Von der Selbständigkeit des Steuerrechts, in: *StuW* 1932, Sp. 481; aus jüngerer Zeit v. a. *Ralf-Peter Schenke*, Die Rechtsfindung im Steuerrecht. Konstitutionalisierung, Europäisierung, Methodengesetzgebung, 2007, S. 129 ff.; *René Matteotti*, Steuergerechtigkeit und Rechtsfortbildung. Ein Rechtsvergleich zwischen der Schweiz und den Vereinigten Staaten von Amerika unter besonderer Berücksichtigung der wirtschaftlichen Betrachtungsweise, 2007.

importiert speziell das Internationale Finanzrecht mittelbar auch die international-privatrechtlichen Setzungen, die sich aus den nationalen, europäischen und völkerrechtlichen Kollisionsordnungen ergeben.

5
Privatrecht als
Handlungsform

Gegenläufig ist die Bedeutung des Privatrechts für das Finanzrecht, wo ein ordnungsrechtlich-hoheitliches Einwirken auf private Akteure unzulässig oder inopportun wäre. Namentlich die im Währungs- und Finanzdienstleistungsrecht erforderliche „Feinststeuerung“ staatlicher Interventionen profitiert von der Flexibilität sogenannter Offenmarktgeschäfte und der Diskretion anderer privatrechtlicher Handlungsformen. Aber auch die Kreditaufnahme und die Ausreichung von Beihilfen realisieren sich – jenseits öffentlich-rechtlicher Grundentscheidungen und Bindungen – regelmäßig in den Formen des Privatrechts. Damit nehmen auch diese Teile des Internationalen Finanzrechts die kollisionsrechtliche Rahmenordnung in Anspruch und bedienen sich des Potentials der grundsätzlich freien Rechtswahl¹⁰.

6
Grundlegende
Unterschiede
in den Regelungs-
strukturen

Bei allen diesen Querverstrebungen unterscheiden sich Internationales Finanzrecht und Internationales Privatrecht in ihren Regelungsstrukturen grundlegend. Das Internationale Privatrecht ist weiterhin Kollisionsordnung, also Meta-Recht. Demgegenüber handelt es sich bei den meisten Regelungen des Internationalen Finanzrechts (in der Sprache des Internationalen Privatrechts) um Sachrecht, dessen Setzung und Anwendung überwiegend nur ungeschriebenes Kollisionsrecht, namentlich das allgemein völkerrechtliche „genuine-link“-Erfordernis zugrunde liegt. Spurenelemente anspruchsvoller Kollisionsordnungen finden sich allerdings in den völkerrechtlichen Verträgen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung (DBA). Sie enthalten namentlich mit ihren Verteilungsnormen¹¹ und Methodenartikeln¹² „Meta-Tatbestände“, deren Funktion darin liegt, welcher der Vertragsstaaten sein innerstaatliches Steuerrecht (die „Objekt-Tatbestände“) ungehindert zur Anwendung bringen darf und welcher Staat umgekehrt zur Vermeidung der Doppelbesteuerung den innerstaatlichen Steueranspruch zurückzunehmen hat¹³. Mit – nicht durchweg synonymen – Begriffen wie Entscheidungsharmonie und Qualifikationsverkettung orientiert sich die moderne DBA-Dogmatik aber auch an international-privatrechtlichen Methoden¹⁴.

Strukturparallelen
im DBA-Recht

3. Internationales und Europäisches Finanzrecht

7
Stufenbau im
Bereich der
Verrechtlichung

Geht man terminologisch von einer Parallelität der Ausdrücke „Internationales Finanzrecht“ und „Europäisches Finanzrecht“ aus, erscheint das Europäische Finanzrecht in seinem historischen Ausgangspunkt als verkleinertes Abbild des Internationalen Finanzrechts. Ungleich stärker als im Völkerrecht

¹⁰ Vgl. Art. 3 Abs. 1 der Verordnung 593/2008/EG, ABI L 177 vom 4. 7. 2008 („Rom I“); Art. 14 Abs. 2 und Art. 42 EGBGB.

¹¹ Art. 6–22 OECD-MA.

¹² Art. 23 A und 23 B OECD-MA.

¹³ Zur Terminologie *Klaus Vogel*, in: ders./Moris Lehner (Hg.), *Doppelbesteuerungsabkommen*, ⁵2008, Einl. Rn. 78 ff.

¹⁴ Näher s. u. Rn. 47 m. weit. Nachw. in N 84.

kommt es hier indes zu Konstitutionalisierungsprozessen. Sie zeigen sich nicht nur in der Herausbildung besonderer Formen der Teilung der Finanzgewalt zwischen den Gemeinschaften (der Union) und den Mitgliedstaaten und zwischen den Gemeinschafts-/Unionsorganen, sondern vor allem in der hohen Dichte des Finanzrechts, das heißt dem Maß an Verrechtlichung des Europäischen Finanzwesens, und der Herausbildung normhierarchischer Stufungen. Evident ist diese Verdichtung im Recht der Gemeinschaftswährung und der sie tragenden Institutionen, namentlich der Europäischen Zentralbank und des Europäischen Systems der Zentralbanken. Sie zeigt sich aber auch in Ansätzen einer Haushalts- und Fiskalunion, die – unterhalb der Schwelle zum allgemeinen und dauerhaften Finanzausgleich – finanzielle Umverteilungen zwischen den Mitgliedstaaten kennt: Das Interesse eines funktionierenden Binnenmarkts ließ sich mit dem Interesse an der Aufrechterhaltung traditioneller Wirtschaftsstrukturen und Branchen (Landwirtschaft, Fischerei) nur durch eine Vergemeinschaftung staatlicher Beihilfen in praktische Konkordanz bringen; unter erheblichem Einsatz finanzieller Ressourcen bemüht sich die Union aber auch um die Förderung des Strukturwandels, die Bereitstellung moderner Infrastruktur in allen Mitgliedstaaten¹⁵ und die nachhaltige Bewältigung des Problems überbordender mitgliedstaatlicher Verschuldung¹⁶.

Auch ohne nennenswerte Ertragskompetenzen der Union¹⁷ hat sich ein leistungsfähiges Europäisches Steuerrecht herausgebildet. Es geht von dem Netz der zumeist bilateralen Doppelbesteuerungsabkommen aus¹⁸, respektiert deren Verteilungsentscheidungen¹⁹, modifiziert aber die Modalitäten der Besteuerung grenzüberschreitender Aktivitäten erheblich. Das Europäische Steuerrecht geht dabei auch weit über die negative Integration hinaus, die die primärrechtlichen Diskriminierungs- und Beihilfenverbote zu leisten vermögen²⁰.

Durch Harmonisierung vor allem im Bereich der Zölle und der indirekten Steuern definiert das Sekundärrecht, wie die konkurrierenden und prinzipiell gleichberechtigten mitgliedstaatlichen Fisci durch abgestimmtes Zusammenwirken spezifische Verwerfungen in grenzüberschreitenden Sachverhalten vermeiden. Insofern ist das Europäische Steuerrecht nicht nur Surrogat für

8

Einzelfelder

9

Europäisches
Steuerrecht

10

Harmonisierung
der Zölle und
Mehrwertsteuer

15 Umfassend, auch in historischer Perspektive, *Bettina Schöndorf-Haubold*, Die Strukturfonds der Europäischen Gemeinschaft. Rechtsformen und Verfahren europäischer Verbundverwaltung, 2005, S. 3ff., 46ff.; ferner *Michael Potacs*, Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion und das Solidaritätsprinzip, in: EuR 2013, S. 133ff.

16 → Bd. X, v. *Lewinski*, § 217 Rn. 32ff., 69ff.

17 Zur Besteuerung der Bediensteten s. u. N 119; zur Partizipation der Union am mitgliedstaatlichen Einkommen aus der Mehrwertsteuer *Bettina Meermagen*, Beitrags- und Eigenmittelsystem. Die Finanzierung inter- und supranationaler Organisationen, insbesondere der Europäischen Gemeinschaften, 2002, S. 152ff.; *Robin Helmke*, Die Finanzkompetenzen der Europäischen Gemeinschaft unter besonderer Berücksichtigung des Rechts der direkten Steuern, 2009, S. 194ff.

18 Vgl. Art. 293 EG-Vertrag i. d. F. bis zum Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon. Hierzu v. a. *Georg Kofler*, Doppelbesteuerungsabkommen und Europäisches Gemeinschaftsrecht, 2007; *Alexander Rust* (Hg.), *Double Taxation with the European Union*, 2007.

19 S. u. Rn. 41.

20 Maßstabgebend *Axel Cordewener*, Europäische Grundfreiheiten und nationales Steuerrecht, 2002; ferner die Nachweise unten in N 88.

Kapitalimportneutralität durch Mehrwertsteuerharmonisierung

eine Anwendung der welthandelsrechtlichen Vorgaben innerhalb der Europäischen Union, sondern wird auch zu einer wichtigen Inspirationsquelle für die Fortentwicklung des Rechts der Welthandelsorganisation²¹. Die Bedeutung des Europäischen Mehrwertsteuerrechts geht zugleich weit über eine binnenmarktbezogene Neutralitätssicherung hinaus. Die (Voll-)Harmonisierung und die dichte Kontrolle eines geordneten Gesetzesvollzugs stärkt auch die mitgliedstaatliche Haushaltswirtschaft, indem sie diese besonders aufkommensstarke Steuer dem innergemeinschaftlichen „race to the bottom“ entzieht; mit ihrer Orientierung am Bestimmungslandprinzip sorgt sie zugleich für ein hohes Maß an Kapitalimportneutralität (Besteuerung der importierten, vollständige Entlastung der exportierten Güter und Dienstleistungen) und verschafft europäischen Unternehmen damit einen strukturellen Wettbewerbsvorteil im Verhältnis zu Unternehmen aus Staaten wie den USA oder China, in denen ein ungleich größerer Anteil der Gesamtsteuerlast auf den Faktoren Arbeit und Kapital ruht.

11 Mittelstellung des europäischen Steuerrechts

Insgesamt verbindet das Europäische Finanzrecht damit traditionelle Elemente des Internationalen Finanzrechts mit staatlichen Regelungsmustern. Wie das Internationale Finanzrecht erfüllt es die Funktion zwischenstaatlicher Koordination; mit dem Finanzrecht des Verfassungsstaats teilt es die Orientierung an einer freiheitsgerechten Ausgestaltung der Finanzbeziehungen zwischen der öffentlichen Hand und Privaten und der Wahrung individueller Neutralitätsansprüche.

B. Internationales Geld- und Währungsrecht

12 Bedeutung

Im offenen Verfassungsstaat ist die Verfassungsvoraussetzung²² Geld auf internationale Konvertibilität und Stabilität ausgerichtet und bedarf daher der Ergänzung um ein Währungsrecht. Gemeinsam bildet das Internationale Geld- und Währungsrecht²³ die Grundlage nahezu aller weiteren (Teil-)Bereiche des Internationalen Finanzrechts. Gegenstand des Geld- und Währungsrechts sind Gut und Wert des Geldes: also einerseits seine Verkörperung in Münzen und Noten, seine buchmäßige Abbildung und seine Verkehrsfähigkeit, andererseits die in ihm enthaltene Kauf- und Tauschkraft²⁴.

21 S. u. Rn. 64.

22 → Bd. II, *Vogel*, § 30 Rn. 17ff.; → Bd. V, *Waldhoff*, § 116 Rn. 9.

23 Zur Vermessung dieses Gebiets klassisch *Frederick [Fritz] A. Mann*, *The Legal Aspect of Money, With Special Reference to Co-operative, Private and Public International Law*, Oxford 1953 (zuletzt unter dem Titel Charles Proctor, *Mann on the Legal Aspect of Money*, Oxford²2012); aus zivilrechtlicher Perspektive *Frank Vischer u. a.*, *Geld- und Währungsrecht im nationalen und internationalen Kontext* (2009); zur Differenzierung zwischen beiden Teilgebieten *Nikolaus Reinhuber*, *Grundbegriffe und internationaler Anwendungsbereich von Währungsrecht*, 1995, S. 3, 51.

24 *Klaus Vogel/Christian Waldhoff*, in: BK, Vorbem. zu Art. 104 a ff. GG (= *dies.*, *Grundlagen des Finanzverfassungsrechts*, 1999), Rn. 270ff.; → Bd. V, *R. Schmidt*, § 117.

I. Das Recht als Mittel und Grenze der Geldpolitik

Die Existenz stabilen Geldes ist Rückgrat der Haushaltswirtschaft und Grundbedingung jeder staatlichen Aufgabenerfüllung über die Zeit. Seine Tausch- und Speicherfunktion bedarf deshalb rechtlicher Begründung und Absicherung. Das macht die Währungshoheit nicht notwendig zu einer unaufgebbar nationalen Kompetenz; auch gemeine Währungen (historisch vor allem der Goldstandard) und die nicht durch Edelmetall unterlegten, dafür aber rechtlich abgesicherten Gemeinschaftswährungen können die basalen Anforderungen des modernen Staates an (s)eine Währung erfüllen²⁵. Aus Sicht des allgemeinen Völkerrechts fällt die Währungshoheit aber in den Kernbereich staatlicher Souveränität, der den starken Schutz des Interventionsverbots genießt²⁶, das die Grenze jedes internationalen „Währungskriegs“ markiert²⁷.

Zu den institutionellen Rahmenbedingungen der Geldversorgung gehört die traditionelle Monopolisierung der Münz- und Notenhoheit bei einer Zentralbank oder bei einem föderal oder unional gestuften System von Zentralbanken²⁸. In den Grenzen einer Vorprägung durch den Gesetzgeber liegen ihre primären Aufgaben in der Einführung und Umstellung der Währung und der Geldzeichen, in der Geldversorgung einschließlich der technischen Refinanzierung (Abpufferung von Liquiditätsüberschüssen und -unterschüssen) des Staates und privater Banken, in der Sicherung der Stabilität von Geldwert und Preisniveau und – akzessorisch hierzu, aber von übergreifender praktischer Bedeutung – in der Bereitstellung ökonomischer und statistischer Informationen für alle staatlichen Institutionen. Daneben kennen die meisten Zentralbankverfassungen eine Programmierung auf Sekundärziele wie eine gesunde Konjunkturpolitik²⁹.

Die Zentralbanken haben damit auch die spezifisch internationale Aufgabe, den reibungslosen, auch großvolumigen Zahlungsverkehr über Staatsgrenzen

13
Währungshoheit
als Kernbereich
staatlicher
Souveränität

14
Zentralbank

15
Amtliches Clearing

25 Zur Europäischen Währungsunion aus deutscher Sicht wegweisend BVerfG, Urt. vom 12.10.1993 – 2 BvR 2134, 2159/92 – Maastricht, BVerfGE 89, 155 (203 ff.); zur Währungsunion zwischen Liechtenstein und der Schweiz *Vischer et al.* (N23), S. 42 ff.; zu weiteren Währungsunionen etwa *dies.*, S. 45 f., 47 f.; *Eckart Schremmer*, Währungsunionen und stabiles Geld in Münzgeldsystemen mit integriertem Papiergeld. Lehren aus der Geschichte?, 1999; *Reiner Cunz* (Hg.), Währungsunionen. Beiträge zur Geschichte überregionaler Münz- und Geldpolitik, 2002; *Rolf Hofmeier*, UEMOA, in Wolfgang Gieler (Hg.), Internationale Wirtschaftsorganisationen, 2005, S. 66 ff.

26 Vgl. bereits die Entscheidung des englischen Chancery Court im Fall *Emperor of Austria vs. Day* (1861) 3 De G.F. & J.S. 217 ff. Hierzu etwa *Reinhuber* (N23), S. 168 ff.

27 Vgl. *Joseph Gold*, Strengthening the Soft International Law of Exchange Arrangements, in: *AJIL* 77 (1983), S. 443 (486); *Claus Thomasberger*, Europäische Währungsintegration und globale Währungskonkurrenz, 1993, S. 19; *Edith Y. Wu*, Recent Developments in the Currency War. The Euro, the Dollar, the Yen, and the BEMU, in: *CJIL*, 15 (2000), S. 1 ff.

28 Vgl. Art. 88 GG i. d. F. des 38. Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 21. 12. 1992, in: *BGBI* I 1992, S. 2086 i. V. m. Art. 127 ff. AEUV. Rechtsvergleichend *Leonhard Gleske*, Organisation, Status und Aufgaben der zweistufigen Zentralbanksysteme in den Vereinigten Staaten von Amerika, in der Bundesrepublik Deutschland, in der künftigen Europäischen Währungsunion, in: *FS für Hugo J. Hahn*, 1997, S. 123 ff.

29 Für Europa Art. 119 Abs. 2, 127 Abs. 1 AEUV. Zur Übertragung bankaufsichtsrechtlicher (regulatorischer) Aufgaben auf die EZB s. u. Rn. 15.

Telos: Ausgleich von Zahlungsbilanzen

hinweg zu gewährleisten. Dazu dienen Clearingsysteme, die teils von den Zentralbanken selbst, teils von privaten Konsortien begründet, betrieben und genutzt werden. Für den Verkehr zwischen den Zentralbanken des Euro-Raums übernehmen die transeuropäischen automatisierten Echtzeit-Brutto-Expreß-Abwicklungssysteme „TARGET“ (bis 2007) und „TARGET 2“ (seit 2007) die Aufgabe, für die Abwicklung, Abfederung und Glättung des Zahlungsverkehrs zu sorgen; sie stehen damit im Dienst des Binnenmarkts und hier insbesondere seiner Zahlungsverkehrsfreiheit (Art. 65 Abs. 2 AEUV). Einziges Telos dieser Abwicklungssysteme ist der Ausgleich der Zahlungsbilanzen. Eine aktuelle oder potentielle Indienstnahme dieser Systeme für Zwecke der Fiskal- und Haushaltspolitik, mithin der monetären Staatsfinanzierung scheidet wegen Art. 123 AEUV und wegen des Mangels an demokratischer Kontrolle und parlamentarischer Absicherung unions- und verfassungsrechtlich aus³⁰. Wo im Schnittpunkt der Sicherung des flüssigen Zahlungsverkehrs einerseits und der monetären Haushaltsfinanzierung andererseits die exakte Demarkationslinie verläuft, obliegt primär der Einschätzung des Europäischen Systems der Zentralbanken; die Verwendung der Ausdrücke „verboten“ (Art. 123 Abs. 1 AEUV) und „Verbote“ (Art. 125 Abs. 2 AEUV) macht diese Frage allerdings justiziabel³¹.

16 Privates Clearing

Der Zahlungsverkehr zwischen privaten Akteuren verläuft in der Regel über privatrechtlich verfaßte und betriebene Clearingsysteme, deren Träger – oft Konsortien – zueinander im Wettbewerb stehen³². Mit der Zahlungsdienst-Richtlinie³³ und der Verordnung über grenzüberschreitende Zahlungen³⁴ besteht für den EU-Raum ein regulatorischer Rahmen, der diesen Wettbewerb hegt.

II. Außenbezüge des Währungsrechts

17 Währungsarten und Währungsfragen

Von den Fragen der technischen Liquiditätsversorgung kaum zu trennen sind die Gegenstände des Internationalen Währungsrechts³⁵. Mit der allmählichen Aufgabe des Goldstandards löste sich das feste Gefüge der unterschiedlichen Währungen zugunsten freier, damit aber potentiell hochvolatiler Wechselkurse auf. Im Interesse ökonomischer (Handels-)Stabilität löste diese Entwicklung zahlreiche Gegenbewegungen aus: An die Seite der seit jeher be-

30 Sie sind Gegenstand der beim BVerfG derzeit (Juni 2013) noch anhängigen Verfahren 2 BvR 1390/12, 2 BvE 6/12 u. a.; vgl. einstweilen BVerfG, Beschl. v. 12. 9. 2012 – 2 BvR 1390/12, 2 BvE 6/12 u. a., in: NJW 2012, S. 3145 ff.

31 S. die Nachweise oben in N 30.

32 Zu nennen sind v. a. die 1985 gegründete Euro Banking Association (EBA) mit ihren Zahlungssystemen „EURO 1“ (für großvolumige Zahlungen), „STEP 1“ und „STEP 2“ (für das Massengeschäft); für die schweizerischen Banken das „euro Swiss Interbank Clearing“ (euroSIC).

33 Richtlinie 2007/64/EG über Zahlungsdienste im Binnenmarkt, ABl L 319 vom 5. 12. 2007, S. 1.

34 Verordnung (EG) Nr. 924/2009 über grenzüberschreitende Zahlungen in der Gemeinschaft, ABl L 266 vom 9. 10. 2009, S. 11.

35 Frühe Überblicke bei *Max Gutzwiler*, Der Geltungsbereich der Währungsvorschriften. Umriss eines Internationalrechts der Geldverfassungen, 1940; aus neuerer Zeit *Hugo J. Hahn*, Währungsrecht, 1990; *Werner F. Ebke*, Internationales Devisenrecht, 1991; *Reinhuber* (N 23).

kannten innerstaatlichen Devisenbewirtschaftungen und protektionistischen Maßnahmen zur Eindämmung der Kapitalflucht, namentlich der Devisenkontrollbestimmungen³⁶, treten staatenübergreifende Währungsverbände und Regelungsmechanismen. Zu ihnen zählen einerseits Kunstwährungen für nicht oder nur partiell marktgesteuerte Wirtschaftssysteme³⁷, andererseits die Bemühungen der marktwirtschaftlich verfaßten Staaten um Glättung und Dämpfung von Auf- und Abwertungstendenzen.

Auf der Grundlage des Bretton Woods-Abkommens von 1944 kam es bereits im selben Jahr zur Gründung des Internationalen Währungsfonds³⁸ und damit – funktional verstanden – zum Kern einer Konstitutionalisierung des Internationalen Finanzrechts³⁹. Im Vorfeld seiner heutigen Bedeutung als „lender of last resort“ hatte der Internationale Währungsfonds ursprünglich die Funktion einer für die Haushalts- und Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten blinden Einrichtung zur Sicherung der Konvertibilität und Verfügbarkeit von Devisen und der Glättung der Wechselkurse⁴⁰.

Heute hat sich eine dreigliedrige Struktur des Internationalen Währungsrechts herausgebildet, die Organisationsnormen, funktionelle Normen mit Regelungen über Aufgaben, Befugnisse und Handlungsformen der Akteure und Schutznormen umfaßt⁴¹. Obgleich im Kern im Internationalen Öffentlichen Recht verankert, ist das Internationale Währungsrecht von rechtsgebietsübergreifender Relevanz; sie erstreckt sich insbesondere auf das Internationale Privatrecht⁴².

18
Bretton Woods
und IWF

19
Gegenwart

C. Finanzrecht von Wiederaufbau und Entwicklung

Solange der Goldstandard noch weitgehend intakt war, waren Fragen von Währungsrecht und Währungspolitik weitgehend von Fragen des Haushaltsrechts und der Haushaltspolitik entkoppelt. Als vom Währungsrecht zunächst getrennter, aber parallel mit ihm wachsender Arm des Internationalen Finanzrechts entwickelte sich nach Ende des Zweiten Weltkriegs ein Internationales Finanzrecht von Wiederaufbau und Entwicklung.

20
Entkoppelungen
und Verflechtungen

36 Art. VIII 2 b des Bretton-Woods-Abkommens BGBl II 1952, S. 637 ff.

37 Zur Funktionsweise des Transferrubelsystems im Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe s. die Innensicht bei *Hans Spiller* u. a. (Autorenkollektiv), Finanz- und Währungsbeziehungen der sozialistischen ökonomischen Integration, 1989; vgl. zuvor bereits *dies.* (Autorenkollektiv), Finanz- und Währungsbeziehungen zu nichtsozialistischen Ländern, 1984.

38 S. u. Rn. 29f.

39 *Werner F. Ebke*, State Debt Crisis, Private Creditors, and the IMF Articles of Agreement, in: FS für Rüdiger Wolfrum, 2012, Bd. I, S. 17ff. Vgl. auch die Beiträge bei Mario Giovanoli (Hg.), International Monetary Law: Issues for the New Millennium, 2000. Zu den völkerrechtlichen Aspekten v. a. die Berichte von *Hugo J. Hahn/Günter Roth*, Fragen des Rechtes der Auf- und Abwertung, in: Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Bd. 20, 1979.

40 Zu den späteren Entwicklungen s. u. Rn. 30.

41 *Reinhuber* (N 23), S. 27.

42 Von hoher analytischer Kraft *Reinhuber* (N 23), S. 26.

I. Regionale Institutionen und Programme

21
Regionalisierung
und Diversifizierung

Für den transatlantischen Raum kommt dabei dem mit dem Marshall-Plan ins Werk gesetzten European Recovery Program (ERP) eine Pionierrolle zu⁴³. Daneben haben die Weltbank⁴⁴, die Asiatische Entwicklungsbank, die Interamerikanische Entwicklungsbank und die Afrikanische Entwicklungsbank Aufgaben regionalen Zuschnitts übernommen; sie zeigen, daß es neben der Öffnung der Volkswirtschaften auf Binnenmärkte hin auch ein politisches Bedürfnis nach einer regionalen Bündelung fiskalischer (haushaltswirtschaftlicher) Kräfte zu geben scheint.

22
Kohärente ökonomische
Interessen der BRICS-Staaten

In eine ähnliche Richtung gehen neuere Überlegungen Brasiliens, Chinas, Indiens, Rußlands und Südafrikas zur Gründung einer „BRICS-Bank“. Hinter diesem Zusammenschluß steht keine territoriale Kohäsion, sondern eine Kohärenz ökonomischer Interessen angesichts ähnlicher Entwicklungsstände und des gemeinsamen Wunsches der genannten Staaten, eine mittlere Distanz zu dem amerikanisch und EU-europäisch dominierten Verbund von Internationalem Währungsfonds und Weltbank zu gewinnen.

II. Institutionen und Handlungsformen der Weltbank

23
Weltbank-Gruppe

Als Keimzelle der heutigen Weltbank-Gruppe kommt der Internationalen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (IBRD) eine Schlüsselstellung für die Versorgung neu gegründeter, in die Unabhängigkeit entlassener oder kriegsbedingt danieder liegender Staaten mit Devisen zu⁴⁵. Die Weltbankgruppe umfaßt daneben die Internationale Entwicklungsorganisation (International Development Association, IDA)⁴⁶, eine Internationale Finanzkörperschaft (International Finance Corporation, IFC)⁴⁷, eine Multilaterale Investitions-Garantie-Agentur (Multilateral Investment Guarantee Agency, MIGA)⁴⁸ und das Internationale Zentrum für die Beilegung von Investitions-

43 Problemorientierte Darstellungen bei *Wolfgang Becker*, Das ERP-Sondervermögen. Entstehung und Verwaltung, 1968; *Erhard Pauker*, Das ERP-Sondervermögen. Wirtschaftsförderung im Bundesstaat, 1987; *Christian Waldhoff*, Verfassungsrechtliche Probleme des ERP-Sondervermögens, in: DÖV 2005, S. 675 ff.

44 S. u. Rn. 23.

45 *Philipp Dann*, Entwicklungsverwaltungsrecht. Theorie und Dogmatik des Rechts der Entwicklungszusammenarbeit, untersucht am Beispiel der Weltbank, der EU und der Bundesrepublik Deutschland, 2012, S. 30 ff.

46 *James H. Weaver*, The International Development Association: A new Approach to Foreign Aid, New York 1965; *Francis Lethem*, Le rôle de l'International Finance Corporation et de l'International Development Association dans l'aide aux pays en voie de développement, Lüttich 1966; *International Bank for Reconstruction and Development*, IDA in Retrospect. The first Two Decades of the International Development Association, New York 1982; *Dann* (N 45), S. 33 f.

47 *Klaus Unverzagt* (Hg.), Satzung der internationalen Finanz-Corporation, 1957; *Lethem* (N 46); *James C. Baker*, The international finance corporation: origin, operations and evaluation, New York 1968; *ders.*, International Business Expansion Into Less-Developed Countries: The International Finance Corporation an Its operations, New York 2012.

48 Statt aller *Carsten Thomas Ebenroth/Joachim Karl*, Die multilaterale Investitions-Garantie-Agentur. Kommentar zum MIGA-Übereinkommen, 1989; *Thomas Stern*, Die multilaterale Investitions-Garantie-Agentur (MIGA): Ein neues versicherungsrechtliches Instrument zur Verbesserung des Schutzes deutscher Investitionen im Ausland, 1990; *Michael Schöber*, Die Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA) der Weltbank, 1994.

streitigkeiten (International Centre for Settlement of Investment Disputes, ICSID)⁴⁹.

III. Einbeziehung und Dominanz des Internationalen Währungsfonds

Je variabler die Wechselkurse werden, desto mehr fungieren sie als Indikatoren für die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen eines Staates und desto stärker schwimmt die das Internationale Währungsrecht klassisch⁵⁰ begrenzende Demarkationslinie zwischen reiner Geldpolitik und Haushaltspolitik (Fiskalpolitik). Für den Internationalen Währungsfonds bedeutete diese Entwicklung einen Paradigmenwechsel, der sich allerdings weniger in dem primärrechtlichen Rahmenwerk des Internationalen Währungsfonds als vor allem in seinen sekundärrechtlichen, durch ausgreifende Konditionalitäten geprägten Handlungen widerspiegelt⁵¹.

24
Paradigmenwechsel
des IWF

D. Recht der Bonität, Verschuldung und Insolvenz von Staaten

Von anderer Qualität als die Situationen, in denen außenpolitische oder realwirtschaftliche Krisen die Haushaltswirtschaft eines Staates zum Erliegen gebracht haben⁵², sind haushaltendogene Krisen, die entstehen, wenn ein Staat trotz einer prinzipiell stabilen politischen und realwirtschaftlichen Lage fiskalisch über seine Verhältnisse gelebt, das heißt sich über die Jahre in eine strukturelle Verschuldung begeben hat, die dann – oftmals einhergehend mit einer Bankenschwäche – zur krisenhaften Zuspitzung geführt hat, die es unmöglich macht, daß der Staat ohne Hilfe von außen noch die Verpflichtungen gegenüber seinen Gläubigern erfüllt. Historisch sind derartige Zuspitzungen keine Seltenheit; rechtlich folgen sie aber keinem festen und einheitlichen Regelwerk, sondern werden – je nach politischen und ökonomischen Paradigmen – unterschiedlich bewältigt⁵³.

25
Krisen
als historischer
Regelfall

49 Exemplarisch *Christoph Schreuer*, *The ICSID Convention*, Cambridge² 2011; die Beiträge bei Rainer Hofmann/Christian J. Tams (Hg.), *International Convention on the Settlement of Investment Disputes (ICSID): Taking Stock after 40 Years*, 2007; *Margaret L. Moses*, *The principles and practice of international commercial arbitration*, Cambridge 2013; *Richard Happ*, ICSID, in: Rolf A. Schütze (Hg.), *Institutional arbitration*, 2013, S. 923 ff.

50 S.o. Rn. 15.

51 *Axel Dreher*, *Die Kreditvergabe von IWF und Weltbank: Ursachen und Wirkungen aus politisch-ökonomischer Sicht*, 2003.

52 S.o. Rn. 23.

53 → Bd. X, v. *Lewinski*, § 217. Weitere Überblicke mit empirischen Analysen bei *Kay-Michael Schanz*, *Schwierigkeiten verschuldeter Staaten bei der Bedienung von Auslandsverbindlichkeiten. Inhalt und Grenzen der Verpflichtungen des Internationalen Währungsfonds sowie der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich und der Teilnehmer des Pariser Clubs*, 1988; *Harald Finger/Mauro Mecagni*, *Sovereign debt restructuring and debt sustainability. An analysis of recent cross-country experience*, Washington 2007.

I. Informelle Institutionen

1. Pariser Club

26
Organisation
und Geschichte

Prägend sind dabei informelle Institutionen von großer Flexibilität⁵⁴. Als zentrales Forum zur Lösung von Zahlungsschwierigkeiten eines Staates bei Verbindlichkeiten gegenüber anderen Staaten besteht seit 1956 mit dem „Pariser Club“ eine informelle, aber wirkmächtige Plattform für in der Regel monatliche Treffen der Gläubigerstaaten mit einem oder mehreren Schuldnerstaaten. Seit Ende der 1970er Jahre fungiert das Schatzamt („Direction générale du Trésor“) des französischen Finanzministeriums als ständiges Sekretariat des Clubs. Wichtigste Handlungsform sind Vereinbarungen zwischen Gläubiger- und Schuldnerstaaten, die zunächst informell fixiert, später in die Form eines völkerrechtlichen Vertrags gegossen werden und dem Schuldnerstaat Erleichterungen oder Nachlässe seiner Schulden oder der Zahlungsmodalitäten gewähren. Seit Gründung des Clubs sind rund 430 derartige Vereinbarungen mit 90 Schuldnerstaaten geschlossen worden⁵⁵.

27
Verstrebungen

Voraussetzung für die Aufnahme von Verhandlungen im Pariser Club sind heute Vereinbarungen des Schuldnerstaats mit dem Internationalen Währungsfonds und insbesondere die tätige Anerkennung der dort niedergelegten Konditionalitäten durch den Schuldnerstaat.

2. Londoner Club

28
Vertretung privater
Kreditinstitute nach
Pariser Vorbild

Auch die Vertretung von rund 1.000 privaten Kreditinstituten, die ihre Engagements aus Staatsfinanzierungen zu verlieren drohen, hat – nach dem Vorbild des Pariser Clubs – im Jahr 1976 einen informellen Gläubigerausschuß gebildet, der den Schuldnerstaaten Erleichterungen, unter Umständen sogar einen Darlehenserlaß verschaffen kann⁵⁶. Allerdings ist der Schuldenerlaß nicht die Regel; häufiger sind bloße Umschuldungen, Moratorien oder Änderungen der Darlehensbedingungen anzutreffen. Sie stehen – wie bei den parallelen Entscheidungen des Pariser Clubs – unter der Bedingung von Strukturanpassungen in der Haushaltsführung der Schuldnerstaaten.

II. Internationaler Währungsfonds

29
Konditionalitäten

Die Sperrminoritäten, die die USA und – unabhängig davon – die EU-Staaten als große Anteilsinhaber für alle Hilfsentscheidungen des Internationalen Währungsfonds haben, hat sie historisch in die Lage versetzt, die Ausreichung

⁵⁴ Vgl. *Armin von Bogdandy/Matthias Goldmann*, Sovereign Debt Restructurings as Exercises of Public Authority, in: C. Esposito/P. Bohoslavsky (Hg.), *Sovereign Financing and International Law. The UNCTAD Principles on Responsible Sovereign Lending and Borrowing*; Oxford 2013, S. 39 ff.

⁵⁵ Internet: www.clubdeparis.org/.

⁵⁶ *Wolfgang Eibner*, Internationale wirtschaftliche Integration, 2008, S. 168f.; *Kai von Lewinski*, Öffentlich-rechtliche Insolvenz und Staatsbankrott, 2011, S. 479.

von Devisen an Bedingungen zu knüpfen. Seit den 1950er Jahren sind derartige Bedingungen nach dem sogenannten Washington Consensus⁵⁷ für Entwicklungs- und Schwellenländer üblich; Ende der 1970er Jahre wurden sie auch Großbritannien, in jüngerer Zeit Irland und Ungarn gestellt. Zu diesen sogenannten Konditionalitäten gehören insbesondere konjunkturpolitisch und haushaltswirtschaftlich ausgerichtete Strukturanpassungsprogramme. Sie wirken auf die Behebung struktureller Schwierigkeiten im Steuer-, Haushalts- und Schuldenwesen einzelner Staaten hin, sollen damit stabilisierend wirken und insbesondere die Zahlungsfähigkeit des Empfängerstaats sichern; gelegentlich treten aber auch allgemeine, von dem historischen Auftrag des Internationalen Währungsfonds nicht umfaßte Anforderungen an eine gute Regierungsführung hinzu.

Zu den Handlungsformen des Internationalen Währungsfonds gehören insbesondere „balance of payment“-Hilfen. Mit ihnen verhindert oder verzögert der Internationale Währungsfonds die Zahlungsunfähigkeit von Staaten und unterbindet zugleich übergreifende Ansteckungseffekte. An einer freien Staatsfinanzierung und seiner Fortentwicklung zu einer allgemeinen Staatenbank ist der Internationale Währungsfonds dagegen gehindert. Informelles Regulativ gegen die Lockerung der Anforderungen, die der Internationale Währungsfonds an die Kreditvergabe stellt, können die nationalen Notenbanken der Geberländer sein, die regelmäßig auf den Anstieg von Ausfallrisiken hinweisen und die mitgliedstaatlichen IWF-Einlagen als riskant einstufen können.

30
Aufgaben
und Grenzen

III. Bank für Internationalen Zahlungsausgleich

Die bereits 1930 durch ein eidgenössisches „Grundgesetz“⁵⁸ als juristische Person schweizerischen Rechts in Basel errichtete, völkervertraglich abgesicherte⁵⁹ und in ihrem Status einer Internationalen Organisation angenäherte⁶⁰ Bank für Internationalen Zahlungsausgleich beansprucht die Stellung einer Zentralbank der Zentralbanken. Ihre Aufgaben sind in einem eigenen Statut niedergelegt und umfassen vordergründig eine Reihe unmittelbar-ope-

31
Funktion

57 Zuletzt *Thomas Kelley*, *Beyond the Washington Consensus and New Institutionalism. What is the Future of Law and Development?* North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation 35 (2010), S. 539 ff. Aus der kaum übersehbaren wirtschafts- und politikwissenschaftlichen Literatur etwa *Christian Kellermann*, *Organisation des Washington Consensus. Der Internationale Währungsfonds und seine Rolle in der internationalen Finanzarchitektur*, 2006; siehe auch die Beiträge bei Narcis Serra/Joseph E. Stiglitz (Hg.), *Washington Consensus Reconsidered. Towards a New Global Governance*, Oxford 2008.

58 Grundgesetz der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich vom 20. 1. 1930 i. d. F. vom 10. 12. 1969, Sammlung des Bundesrechts Nr. 0.192.122.971.

59 Haager Abkommen über die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich vom 20. 1. 1930, Originaltext: LNTS Bd. 104, S. 441 ff.

60 Vgl. etwa die Regelungen über die Steuerfreiheit in Ziff. 6 bis 9 und die Exemptionen von eigentums- und devisenrechtlichen Restriktionen in Ziff. 10 des Grundgesetzes (N 58) und die parallelen Garantien in dem Protokoll über die Immunität der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich vom 30. 7. 1936, Originaltext: LNTS Bd. 197, S. 31; deutschsprachige Fassung in der Sammlung des schweizerischen Bundesrechts 0.192.122.971.1

rativer banktypischer Angelegenheiten; zugleich und vor allem ist die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) aber zum Kern einer epistemischen Gemeinschaft von Zentralbankexperten⁶¹ und zu dem zentralen Forum informeller Kooperation und Koordination der rund 60 teilnehmenden Zentralbanken geworden⁶². Als solches versteht sie sich auch als Schnittstelle zu weiteren staatlichen und überstaatlichen Akteuren, insbesondere zu den Finanzaufsichtsbehörden.

32
Aufbau und Organe

Ihre Struktur entspricht im Kern der für Internationale Organisationen üblichen Zweigliedrigkeit. Eine aus den Vertretern der nationalen und supranationalen Zentralbanken zusammengesetzte Generalversammlung fungiert als zentrales Entscheidungsorgan; ein Vorstand und ein ihm nachgeordnetes Management leiten die Geschäfte. Hohe Bedeutung haben die ständigen Ausschüsse der Generalversammlung (sogenannte Komitees), unter denen der sogenannte Basler Ausschuss für Bankaufsicht herausragt⁶³. Diese Ausschüsse bilden ihrerseits Unterausschüsse von hohem Spezialisierungsgrad.

IV. Regionale Institutionen

33
Beispiel: ESM

Daneben existieren zahlreiche internationale Organisationen, Institutionen und Fazilitäten zur Bewältigung regionaler Staatsschuldenkrisen. Hervorzuheben sind der Europäische Stabilisierungsmechanismus (ESM) und der ihn begleitende Fiskalpakt vom 2. März 2012, der präventives Determinationsrecht für die Eurostaaten und acht weitere EU-Staaten setzt⁶⁴.

V. Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung

34
Publizierung
des „soft law“

Zu den zentralen internationalen Koordinationsforen gehört die Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (UNCTAD). Traditionell der Fortentwicklung des Welthandelsrechts und der Einwirkung auf das mitgliedstaatliche Privatrecht verpflichtet, ist inzwischen eine Publizierung des von der Konferenz hervorgebrachten „soft law“ zu beobachten. Das gilt namentlich für die Aufnahme und Vergabe von Krediten an Staaten. Auf der Basis eines 2011 vorgelegten Entwurfs⁶⁵, der als Bestandteil der sogenannten

61 Beispielfhaft das bei der BIS angesiedelte Irving Fisher Committee on Central Bank Statistics, in dem Daten gesammelt und aufbereitet, v. a. aber die einschlägigen Methoden erörtert und laufend abgeglichen werden.

62 Darunter die Zentralbanken von 25 der 27 EU-Staaten (nicht: Malta und Zypern) und die EZB, ferner u. a. die Zentralbanken Brasiliens, Chinas, Indiens, Israels, Kanadas, Rußlands, Saudi-Arabiens, der Schweiz, der Türkei und der USA.

63 S. u. Rn. 75, 78.

64 Ausführlich → Bd. X, v. *Lewinski*, § 217 Rn. 30ff.; zu den von Gläubigern vorgegebenen Schuldengrenzen und sog. Collective Action Clauses in Darlehensverträgen a. a. O., Rn. 55; *Stefan Piltz/Heidi Dittmann*, Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion am Scheideweg, in: DÖV 2011, S. 438 (440); und nunmehr die Regelungen in §§ 4a ff. BSchuWG.

65 UNCTAD Draft Principles on Promoting Responsible Sovereign Lending and Borrowing, Internet: <http://unctad.org/en/Docs/gdsddf2011misc1-en.pdf>. Vgl. hierzu die Beiträge bei Esposito/Bohoslavsky (N 54), passim.

Millennium Development Goals begriffen wird, hat die UNCTAD Prinzipien für eine verantwortliche, das heißt begrenzte und umfassend informierte Aufnahme staatlicher Schulden, aber auch für einen schonenden Umgang der Gläubiger mit staatlichen Schuldner verabschiedet. Sie beeinflussen die dezentralisierten (regionalen oder staatlichen) Regeln über konkrete Finanzierungsinstrumente im Bereich der Staatsverschuldung.

VI. Perspektiven

Die axiomatische Setzung, daß Staaten insolvenzunfähig sind, ist deskriptiv-empirisch nicht haltbar. Juristisch ist sie aber berechtigt, wo die regulären Rechtsfolgen einer Insolvenz – Fremdverwaltung, notfalls Liquidation – nicht in Betracht kommen⁶⁶. Daher erscheinen Überlegungen zur Einführung eines regionalen oder universellen Insolvenzrechts für Staaten⁶⁷ auf den ersten Blick als Quadratur des Kreises. In der Beschränkung auf das Anliegen staatlicher Insolvenz⁶⁸ können sie aber bestehende Regelungsmuster bündeln und vereinheitlichen, Maßstäbe für eine angemessene Risikoallokation setzen und damit falsche Anreize, namentlich den „moral hazard“ privater Investoren oder staatlicher Akteure in den Nehmerländern verringern.

35
 Insolvenzrecht
 für Staaten

E. Internationales Steuerrecht

Als zentraler Baustein des Internationalen Finanzrechts tragen elaborierte Regelwerke zur Abstimmung konkurrierender und sich überlagernder Steuerrechtsordnungen (I.) dazu bei, daß Doppel- und Mehrfachbesteuerung (II.) ebenso vermieden werden wie die ungerechtfertigte Kumulation von Steuervorteilen (III.). Weitere Regelungsgegenstände des Internationalen Steuerrechts sind – wie im Europäischen Steuerrecht, aber auch den föderalen Steuerrechtsordnungen zum Beispiel der Schweiz und der Vereinigten Staaten – Diskriminierungen und diskriminierende Beschränkungen (IV.), der „unfaire Steuerwettbewerb“ und sonstige Phänomene eines unabgestimmten Aufeinandertreffens zweier gleichgeordneter Rechtsordnungen (V.). Erweitert man den Untersuchungsgegenstand von dem Recht grenzüberschreitender Fälle auf das grenzüberschreitende Recht, geraten zudem eine Reihe völkerrechtsradizierter Regelungen in den Blick, denen der Charakter internationalen Determinationsrechts zukommt (VI.).

36
 Problemstellungen

⁶⁶ Differenzierte Analyse m. weit. Nachw. bei v. *Lewinski* (N 56), S. 7ff.

⁶⁷ Aus der deutschsprachigen Literatur v.a. *Eckart Petzold*, Die internationalen Gläubiger-Schuldner-Beziehungen im Recht der Staatsinsolvenz, 1986; *Kathrin Berensmann/Angélique Herzberg*, Insolvenzrecht für Staaten: Ein Vergleich von ausgewählten Vorschlägen, 2007; *Christoph Paulus*, Staateninsolvenz – ein Tabu? Rechtspolitische Optionen für verschuldete Staaten, in: Eckhard Pache/Kyrill-A. Schwarz (Hg.), Grundlagen, aktuelle Entwicklungen und Perspektiven der Europäischen Währungsunion, 2012, S. 98ff.; *ders.*, Ein Insolvenzrecht für Staaten?, in: Stefan Kadelbach (Hg.), Nach der Finanzkrise. Rechtliche Rahmenbedingungen einer neuen Ordnung, 2012, S. 105.

⁶⁸ *Paul Kirchhof*, Die Insolvenz des Staates, in: Michael Blatz/Werner Ebke/Christopher Seagon (Hg.), Solvenz – Insolvenz – Insolvenz, 2013, S. 49.