

Illegitime Schulden: Mehrere Wege führen zur Streichung

Eine internationale Tagung der Aktion Finanzplatz Schweiz brachte AktivistInnen und JuristInnen zusammen, um das Konzept illegitimer Schulden weiter zu entwickeln. Ein Fazit: Man muss verschiedene Wege erproben, um die Streichung ungerechtfertigter Schulden zu erreichen. Ein weiteres Fazit: Gerichtsverfahren und politische Kampagnen müssen sich ergänzen.

Von Stefan Howald

Victor Nzuzi Mbembe, Bauernaktivist aus der Demokratischen Republik Kongo, hoffte, nicht richtig gehört zu haben: Man könne doch nicht darauf verzichten, die Dinge beim Namen zu nennen und ein Regime nicht mehr als diktatorisch oder korrupt anzuprangern. Das sei gerade eine zentrale Aufgabe für eine NGO wie die Plate-forme Dette et Développement im Kongo, betonte Victor. Natürlich, versicherte ihm Jean Merckaert von der französischen Plate-forme Dette et Développement, da liege ein Missverständnis vor. Politisch müsse man Regimes anprangern. Juristisch gesehen sei es hingegen schwierig, Schulden mit dem Argument anzufechten, ein Regime, das den Kredit aufgenommen habe, sei grundsätzlich illegitim. Juristisch gesehen sei es vermutlich sinnvoller, gegen die verheerenden Konsequenzen von Krediten zu klagen.

Man redete zuweilen in unterschiedlichen Sprachen: Das fanden beide Seiten an der Berner Tagung. Die Aktivisten vermissten gelegentlich die kämpferischen politischen Aussagen. Die Juristen warnten vor falschen Hoffnungen und pauschalen Anklagen. Aber man redete miteinander. Erstmals in dieser Form und Ausführlichkeit. Erstmals brachte die von der Aktion Finanzplatz Schweiz mit Unterstützung der französischen Plate-forme organisierte Konferenz Anfang Oktober führende JuristInnen und AktivistInnen aus allen Kontinenten zusammen.ⁱ

Von der Theorie zur Praxis

Auch Patricia Adams war da. Adams hat das Konzept der illegitimen Schulden, das 1927 vom russischen Völkerrechtler Alexander N. Sack entwickelt worden war, 1991 aus der Versenkung geholt.ⁱⁱ Seit gut einem Jahrzehnt wird es wieder intensiver diskutiert, wozu Adams mit ihrer in Kanada angesiedelten Probe International wesentlich beigetragen hat. Dabei ist der Begriff vor allem propagandistisch gebraucht worden, als zusätzliches Argument, um mit und neben den grossen Entschuldungskampagnen die Forderung nach einer Schuldenstreichung zu bekräftigen. Mittlerweile sind auch erste Versuche unternommen worden, das juristische Konzept praktisch umzusetzen, etwa in Argentinien oder in Südafrika. Und Ende 2006 hat die norwegische Regierung explizit die Schulden von fünf Ländern gestrichen, weil die ihnen gewährten Exportkredite illegitim gewesen seien.ⁱⁱⁱ

Leider fehlten an der Tagung Schweizer JuristInnen, nachdem Christine Kaufmann von der Universität Zürich kurzfristig absagen musste. Immerhin markierte das Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) Präsenz mit einem Vortrag über die bisherigen Schweizer Beiträge zur Entschuldung. Bislang sind keine konkreten Schweizer Direktkredite als illegitim eingeklagt worden. Wie Victor Nzuzi Mbembe mit dem Hinweis auf die Erbschaft Mobutu klar machte, ist die Schweiz allerdings durchaus in den Komplex illegitime Schulden verstrickt.

Alexander N. Sack schlug einst drei Kriterien für illegitime Schulden vor: Der Kredit ist undemokratisch zustande gekommen; er ist nicht im Interesse des Landes verwendet worden, und die Gläubiger wussten um die dubiosen Umstände des Vertrags. In der Zwischenzeit hat sich gezeigt, dass diese Definition sowohl theoretisch wie praktisch in mehrfacher Hinsicht unzureichend ist.^{iv} Dies legte die Rechtsdozentin Sabine Michalowski von der University of Essex/England dar. Erstens richtet sich die traditionelle Definition auf die Gültigkeit der Kreditverträge. Diese direkt anfechten können allerdings nur Vertragspartner. Und die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass neue Regierungen höchst unwillig sind, frühere Kredite ihrer Vorgänger einzuklagen, weil sie fürchten, dadurch auf den Finanzmärkten bestraft zu werden und keine neuen Kredite zu erhalten. Das klassische Beispiel dafür ist die südafrikanische Regierung unter Nelson Mandela, die nach 1994 darauf verzichtete, vom Apartheid-Regime eingegangene Kredite zu sistieren. Zweitens konzentriert sich das Konzept auf diktatorische Regimes und kann deshalb nicht auf

Fälle von Korruption oder auf, formaldemokratisch abgesicherte, Entwicklungskredite mit unerwünschten Folgen angewandt werden. Zugleich sind die drei Kriterien von Sack relativ breit gefasst, und da das Konzept im internationalen Recht noch nicht verbindlich verankert ist, bleibt unklar, wer die Kriterien weiter definieren und umsetzen soll.

Völkerrechtlicher Ansatz

Solche Mängel des Konzepts hat ein von der norwegischen Regierung in Auftrag gegebener und finanzierter Bericht der Weltbank zum Anlass genommen, das Konzept grundsätzlich abzulehnen. Ein den Konferenzteilnehmern zur Verfügung gestellter Entwurf des Berichts stiess wegen seiner Einseitigkeit auf einhellige Ablehnung. Dies umso mehr, als von verschiedenen Seiten bereits eine aktualisierte Version des Konzepts vorgeschlagen worden ist, die gerade die festgestellten Mängel beheben soll. Danach sollen Schuldkredite aufgrund des Völkerrechts beziehungsweise dessen grundlegenden Normen, dem so genannten *ius cogens*, beurteilt werden. Bereits vor zwei Jahren hat der südafrikanische Anwalt und Menschenrechtsaktivist Charles Abrahams in einer Broschüre der Aktion Finanzplatz Schweiz den entsprechenden Ansatz entwickelt.^v *Ius cogens*, das zwingende Völkerrecht, umfasst mittlerweile das Verbot von Folter, von Angriffskriegen und von Verbrechen gegen die Menschheit sowie, nicht ganz unumstritten, das Selbstbestimmungsrecht der Völker. Dieser *ius-cogens*-Ansatz hat zur Konsequenz, dass zumeist nicht direkt auf die Gültigkeit von Krediten sondern auf deren Konsequenzen gezielt wird.

Unter den juristischen Fachleuten an der Berner Tagung herrschte Einigkeit, dass dieser Ansatz Erfolg versprechender scheint als das traditionelle Konzept. Indem die Konsequenzen von Schuldkrediten eingeklagt werden – seien es Umweltschäden, Verletzungen von Menschenrechten oder von Sozialrechten –, können davon Betroffene klagen, auch wenn sie nicht direkt Vertragspartner bei der Kreditvergabe waren. Wie weit diese Klagemöglichkeiten reichen, hängt von nationalen Gesetzgebungen ab; in der neuen südafrikanischen Verfassung beispielsweise ist die Möglichkeit explizit verankert, als «Kläger des öffentlichen Interesses» aufzutreten. Ein Äquivalent in der Planungsphase wäre in der Schweiz das

Verbandsbeschwerderecht, das entsprechend von bürgerlicher Seite unter Druck geraten ist.

Charles Abrahams vertritt unter anderem die so genannten Apartheid-Klagen, die eben einen wichtigen Durchbruch erzielt haben, da sie in der Berufung zur Beurteilung zugelassen worden sind (siehe Artikel in dieser fpi auf der letzten Seite). Abrahams konnte als Jurist und zugleich Aktivist immer wieder aus seiner reichhaltigen Erfahrung verschiedener Gerichtsfälle erhellend und differenzierend zur Tagung beitragen. Er beurteilte die Akzentverschiebung wie folgt: «Indem wir uns auf die Konsequenzen eines Kredits konzentrieren, wird es einfacher, Klage einzureichen; die Klage selber wird aber schwieriger, weil wir eine Kausalität zwischen ursprünglichem Kredit und den behaupteten Folgen belegen müssen.» Denn oftmals werden Kreditnehmer wie Kreditgeber behaupten, aufgenommene Kredite seien ganz allgemein ins Staatsbudget eingeflossen oder eine menschenrechtswidrige Politik sei daraus nicht direkt abzuleiten.

Misserfolge und Schwierigkeiten

Wie man daran scheitern kann, die Gültigkeit eines Vertrags zu bestreiten, hat die südafrikanische Ecaar (Economist Allied for Arms Reduction) erlebt. Die NGO reichte eine Klage gegen einen Waffendeal von 1998 zwischen der neuen südafrikanischen Regierung und dem Flugzeughersteller British Aerospace ein. Die Klage wurde 2004 jedoch mit der Begründung abgewiesen, der Kaufentscheid für Kampfflugzeuge habe im Ermessensspielraum der Regierung gelegen. Tatsächlich wird der Ermessensspielraum einer Exekutive weit ausgelegt. «Richter erläutern einem gerne, dass es an den Wählern liege, eine Regierung abzustrafen, und nicht an den Gerichten», erklärte Mitu Gulati, Rechtsprofessor an der Duke University in North Carolina/USA. «Ein Vertrag kann stupid und unpopulär sein, das ändert nichts daran, dass die Gerichte sich auf die Gewaltenteilung zwischen Justiz und Exekutive berufen.» Chancen bestehen hingegen, wenn man eine konkrete Verletzung von Normen belegen kann, seien es strafrechtliche, völkerrechtliche oder verfassungsrechtliche. Dabei müsse allerdings möglichst detailliert argumentiert werden. «Behauptungen reichen nicht, und am hoffnungslosesten ist die Behauptung, ein Projekt habe nicht funktioniert – das betrifft den

Ermessensspielraum der Exekutive. Dagegen hilft es, wenn man zum Beispiel Korruption konkret belegen kann, möglichst in einem frühen Stadium des Geschäfts.»

Kommt ein weiteres Problem hinzu: Gegen wen soll geklagt werden? Gegen eine Regierung, die die Kredite eingegangen ist, oder gegen die Gläubiger? Das hängt, meinte Charles Abrahams, von den Umständen und von den mit der Klage verfolgten Zielen ab. Wenn man gegen die Gläubiger klagen will, dann sollte man diesen nachweisen können, dass sie um die Verwendung der Gelder wussten, was angesichts formalisierter Verträge sehr schwierig ist. Deshalb versuchen die Apartheid-Klagen aus Südafrika eine neue Praxis zu etablieren: Statt «explicit knowledge» ginge es um «constructive knowledge», also etwa «abgeleitetes Wissen». Danach bräuchte es nicht den belegten Nachweis, dass die Gläubiger um den konkreten Verwendungszweck der Kredite wussten, sondern es würde der Nachweis genügen, dass sie um den unsachgemässen, illegitimen Einsatz der Gelder wissen konnten.

Andere Möglichkeiten

Obwohl die Konzentration auf die Konsequenzen eines Kredits Erfolg versprechender scheint, muss der Weg, die Gültigkeit eines Vertrags direkt anzufechten, nicht ausgeschlossen bleiben. Allerdings würde sich eine solche Anfechtung auf einen anderen rechtlichen Rahmen beziehen. Beispielsweise könnte bestritten werden, dass ein Vertragsunterzeichner überhaupt über die angemessene Kompetenz verfügte. Sabine Michalowski zeigte, wie in dieser Hinsicht Verfassungsgrundsätze ausgenützt werden könnten. Und Mitu Gulati, der an Prozessen um die von Saddam Hussein eingegangenen irakischen Schulden beteiligt war, skizzierte entsprechende Möglichkeiten im privaten Agenturrecht. Laut diesem liesse sich eine Regierung als Agent des Volkes oder des Landes auffassen, der an eine Treuepflicht gebunden ist. Das angelsächsische common law und seine mit Präzedenzfällen arbeitende Rechtsprechung bietet dafür verschiedene Ansatzpunkte.

Zuweilen wurde in Bern nicht nur in verschiedenen Sprachen geredet, sondern es trafen auch unterschiedliche Schwerpunktsetzungen aufeinander. Wenn François Mercier (Brot für Alle) den Vorschlag eines internationalen Schuldentribunals zur Diskussion stellte, das über strittige Kredite urteilen könnte, konterte Mitu Gulati mit dem Hinweis aus der Praxis, Schiedsverfahren gebe es schon viele. Jeder Staat, der einen Kredit anfechten wolle, könne dies tun. Doch steht ja gerade zur Debatte, wie die real vorhandenen Mechanismen demokratischer und transparenter gestaltet werden können. Beverly Keene von Jubilee South / Americas rief denn auch die grösseren Zusammenhänge in Erinnerung, wonach die Schulden des Nordens gegenüber dem Süden durch die langjährige ökonomische Ausbeutung nicht vergessen gehen dürften, die keinen Platz in den gegenwärtig, vom Norden dominierten finanzpolitischen Institutionen fänden. Auch Farooq Tariq, Vorsitzender der pakistanischen Entschuldungsbewegung (CADTM), warnte vor übertriebenen Hoffnungen auf Gerichtsentscheide und Schiedsverfahren. Umgekehrt wies Ingilab Ahmadov vom Public Finance Monitoring Center aus Aserbeidschan darauf hin, dass für sein Land die Entwicklung demokratischer Institutionen und Verfahren vorbeugend wichtig sei.

Entsprechend blieb unter NGO-VertreterInnen die Frage einer internationalen Beurteilung illegitimer Schulden umstritten. Patricia Adams meinte, im Fall des Irak habe eine NGO-Koalition eine einmalige Institution vorgeschlagen; gegenüber einem ständigen Gremium sei sie skeptisch, während ein konkretes beispielhaftes Verfahren nützlich wäre. Beverly Keene wies darauf hin, dass in den letzten Jahren durch Handels- und Investitionsvereinbarungen die nationale Rechtsprechung eingeeengt worden sei, was sich zuungunsten der Entwicklungsländer auswirke.

Deutsche Kriegsschiffe in Indonesien

Charles Abrahams betonte wiederholt, dass ein juristisches Verfahren jederzeit von einer politischen Kampagne begleitet sein müsse. Die Berner Konferenz versuchte denn auch, praktisch zu werden. Jürgen Kaiser vom deutschen Entschuldungsbündnis erlassjahr.de sowie Donatus Klaudius Marut vom International NGO Forum on Indonesian Development (INFID) präsentierten den Fall deutscher Kriegsschiffe, die 1992 nach Indonesien verkauft worden waren und dort trotz anders

lautender Vertragsbestimmungen bei der Unterdrückung sozialer Bewegungen auf Ost-Timor und Aceh eingesetzt wurden. erlassjahr.de prüft gegenwärtig mit der indonesischen Partnerorganisation, ob eine Klage gegen den Verkauf der Schiffe und die dafür bereitgestellten Kredite eingereicht werden kann.^{vi} Wie die Rechtsvertreter klar machten, besteht ein Problem darin, dass auf dem Papier nur die indonesische Regierung vertragsbrüchig wurde. Um der deutschen Regierung missbräuchlich eingesetzte Kredite vorwerfen zu können, wäre der Nachweis wichtig, dass zur Zeit der Krediterteilung eine öffentliche Diskussion stattfand und die deutsche Regierung zum Beispiel Versicherungen abgab, wie sie die Einhaltung des Vertrags durchzusetzen gedenke. Jürgen Kaiser merkte zudem selbstkritisch an, dass man vielleicht bei einer teilweisen Illegitimität der Kredite lande, da die Schiffe vertragsgemäss auch zur Bekämpfung der Piraterie eingesetzt worden seien, wogegen kaum etwas einzuwenden sei.

Anstoss durch Apartheid-Klagen

Einen aktuellen Anstoss hat die Diskussion um die illegitimen Schulden durch die Apartheid-Klagen erhalten. Wie Charles Abrahams erläuterte, wählte die Klägerorganisation Khulumani mit den Apartheid-Klagen einen neuen, innovativen Weg, indem sie sich auf den so genannten Alien Tort Claims Act ATCA beruft. Dieser erlaubt es, vor US-Gerichten auch Ausländern und im Ausland zugefügten Schaden einzuklagen, wenn US-Bürger oder US-Firmen beteiligt waren. Die Apartheid-Klagen zielen nicht auf die Streichung der Apartheid-Schulden und -Kredite, sondern auf Entschädigungen für die Opfer entsprechender Kredite. Gemeinsam ist ihnen mit dem Konzept der illegitimen Schulden, dass sie westliche Regierungen und Unternehmen für Menschenrechtsverletzungen zur Verantwortung ziehen wollen.

In einem kleinen Apropos wünschte sich Charles Abrahams zum Schluss der Tagung, dass er und seine KollegInnen nicht als juristische ExpertInnen, sondern als Personen verstanden würden, die juristische Ressourcen zur Verfügung stellen. Andernfalls würde eine falsche Trennung zwischen SpezialistInnen und sozialen Bewegungen entstehen. Tatsächlich muss eine arbeitsteilige Zusammenarbeit erfolgen. Zweifellos gilt es, legales Wissen in den NGOs zu verstärken, juristisches Fachwissen zu nutzen und Präzedenzfälle zu testen, um zur Weiterentwicklung und

Anwendbarkeit des Konzepts beizutragen. Dabei kann ein Gerichtsfall nicht die politische Kampagne ersetzen, sondern muss sie ergänzen, auch im internationalen Rahmen. Juristische Fachkenntnis und eine realistische Einschätzung der juristischen Möglichkeiten sind nötig. Aber sie bleiben nur Mittel zum Zweck, der ein politischer und sozialer ist.

Die Aktion Finanzplatz wird die weiteren Bestrebungen um ein tragfähiges Konzept zum Thema illegitime Schulden mit verschiedenen Initiativen weiter koordinieren.

ⁱ Ein ausführliches Protokoll der Tagung findet sich auf www.aktionfinanzplatz.ch oder kann bei der AFP zu einem kleinen Unkostenbeitrag bezogen werden.

ⁱⁱ Siehe Patricia Adams: *Odious debts. Loose Lending, Corruption and the Third World's Environmental Legacy*. London/Toronto 1991.

ⁱⁱⁱ Siehe Finanzplatz Informationen 4/2006.

^{iv} Siehe die systematische Darstellung von André Rothenbühler in fpi 2/07.

^v Siehe Lis Füglistler/Stefan Howald (Hg.): *Illegitime Schulden. Verschuldung und Menschenrechte*. Basel 2005, 33-35.

^{vi} Siehe www.erlassjahr.de.