

## **AFP-Studie als neue Hilfe gegen illegitime Schulden**

**Das neue Buch der Aktion Finanzplatz Schweiz (AFP) „How to Challenge Illegitimate Debts, Theory and Legal Case Studies“ erläutert anhand konkreter Fälle Rechtsinstrumente für NGO-Kampagnen und für Regierungen südlicher Schuldnerländer, welche ihre Schulden auf ihre Legitimität überprüfen und anfechten wollen.<sup>1</sup>**

Max Mader und André Rothenbühler

Am Tag unserer Buchpräsentation am vergangenen 11. November (siehe Frontartikel) erinnerte Nicaraguas ehemaliger UNCTAD-Berater, den das Land 1979 nach Somozas Sturz engagiert hatte,<sup>2</sup> daran, dass das sandinistische Nicaragua sich aus Angst, keine Kredite mehr zu erhalten, damals entschloss, einen Kredit zurückzuzahlen, den Somoza nachweislich auf sein Privatkonto in Miami abgezweigt hatte. Die Praxis der Schuldnerländer ist bis heute fast ausnahmslos dieselbe geblieben. Die „ausserordentlich hohe Gebühr“, die ein Land bezahlt aus Angst, bei einer Zahlungsverweigerung vom Markt bestraft zu werden und seine Kreditwürdigkeit zu verlieren – so der damalige UNCTAD-Delegierte – könnte vermieden werden, wenn klare Schlichtungsverfahren vorhanden wären.

Solange dies nicht der Fall ist, herrscht Rechtsunsicherheit. Die Schuldnerländer können die Konsequenzen einer allfälligen Zahlungsverweigerung nicht abschätzen und bezahlen deshalb illegitime Schulden mit Zinsen zurück. Während in der Hauptversammlung der Konferenz das hoch verschuldete Zimbabwe dies leidenschaftlich anprangerte und Geberländer sich andererseits über die „Ungenauigkeit“ des Konzeptes illegitimer Schulden aufhielten, wurden von Seiten von Experten im Plenum Vorschläge laut, bestehendes Vertragsrecht endlich auch auf Kreditverträge von Schuldnerstaaten zugunsten dieser Staaten anzuwenden. – Unser Buch trifft den Nerv dieser aktuellen Diskussionen, wie die folgende Auswahl zeigt. Die Rechtsstudie umfasst neun Fallstudien und einen Theorieteil. Sie kann gratis von unserer Webseite heruntergeladen oder als Buch für 20 Fr. bestellt werden.

### **Verbindliches Recht als besonders starkes Argument**

Im Theorieteil legen Autorinnen und Autoren aus den internationalen NGO-Entschuldungsnetzwerken Jubilee USA,, und Afrodad sowie das deutsche Entschuldungsbündnis [erlassjahr.de](http://erlassjahr.de) Texte zu ihren aktuellen Kampagnen vor. Diese gehen unterschiedliche Wege: Es gibt laufende Kampagnen auf gesetzgeberischer Ebene (Jubilee USAim Regierungslobbying ([erlassjahr/](http://erlassjahr/))) und als internationale Forderung nach transparenten Schiedsgerichten (Afrodad).

Den juristischen Expertinnen und Experten ist es ferner in ihren Artikeln gelungen, den Begriff der Illegitimen Schulden weiterzuentwickeln. Cephias Lumina, der ausserordentliche Berichterstatter der UNO zur Auswirkung von Schulden auf die vollständige Wahrnehmung ökonomischer und sozialer Rechte, zeigt in seinem Beitrag auf, wie der Schuldendienst arme Staaten sowie deren Gläubiger in Widerspruch zu ihren Verpflichtungen des Menschenrechtsschutzes bringen kann. Er illustriert damit den weitesten Begriff illegitimer Schulden. Dieser wird besonders von den Gläubigerländern sowie kommerziellen und internationalen Gläubigern, z.B. der Weltbank kritisch bis ablehnend betrachtet. Auch die Rechtswissenschaften sehen diesen weiten Begriff als Vermischung von rechtlicher und politisch-moralischer Argumentation an.

Im Buch entwickeln die Juristinnen und Juristen deshalb einen engeren Begriff, indem sie aufzeigen, dass bestehende verbindliche Rechtsnormen und Rechtsprinzipien viel robustere Argumente für den politisch-rechtlichen Mischbegriff „illegitime Schulden“ liefern als alles, was

bisher in der Debatte um illegitime Schulden diskutiert wurde. Diese robusteren Argumente dienen neben dem Konzept auch den damit verbundenen politischen Kampagnen und staatlichen Initiativen, Schulden zu überprüfen und deren Zahlung abzulehnen. Interessanterweise finden sich die dazu nötigen Rechtsinstrumente nicht nur im Völkerrecht, das die Menschenrechte schützt, sondern auch im Privatrecht, welches der vertraglichen Ungleichheit entgegenwirkt. (Siehe Box.)

#### **Erfolgversprechende Klagegründe**

- Verletzung der Sorgfalts- und Informationspflicht
- Verletzung grundlegender Rechtsprinzipien wie Treu und Glauben
- Verletzung von nationalen Gesetzen und Verfassungen
- Verletzung internationaler Verträge, Prinzipien und Richtlinien
- Verletzung von zwingendem Recht (ius cogens), als Teil des internationalen Gewohnheitsrechts
- Betrug und Korruption

### **Systemische Rechtswidrigkeit der Weltbank-Streitschlichtung**

Gläubigerstaaten, Rechtsexpertinnen und -experten sowie Gerichte vertreten häufig die Ansicht, dass internationales Recht Vorrang vor nationalen Gesetzen und Verfassungen hat. Eine abweichende Haltung vertritt der theoretische Beitrag von Ramiro Chimuris, einem entschiedenen Vertreter der Perspektive der Schuldnerländer. Chimuris behandelt die Streitschlichtung der Weltbank und weist darauf hin, dass der Ausschluss von nationalen Gerichtsbarkeiten und deren Ersetzung durch interne Schlichtungsverfahren ohne Rekursmittel bedeuten, dass Schuldnerstaaten sich in Streitfällen nicht auf ihre verfassungsmässige und völkerrechtliche Pflicht zum Schutz von Grund- und Menschenrechten berufen dürfen. Ferner dürfen Schuldnerländer vor der Weltbank nicht gegen ihre Gläubiger klagen, was eine Rechtsungleichheit gegenüber den Investoren schafft.

Das wie er es nennt „privatisierte Recht“ der Weltbank-Schiedsgerichtsbarkeit verstösst gegen allgemein geltende Rechtsprinzipien und ist von einem massiven Interessenkonflikt geprägt, da die Weltbank zugleich Gläubiger und Schiedsrichter ist. Hier geht es also neben der Anfechtbarkeit einzelner Schulden auch um die rechtliche Fragwürdigkeit einer ganzen Gruppe von Krediten. Chimuris verleiht damit der Behauptung der „systemischen Illegitimität“ von Drittweltschulden, wie sie in politischen Kampagnen vorgebracht wird, eine juristische Begründung.

### **Neun Fallstudien**

Juristen haben für unsere Studie Kreditverträge u.a. für grosse Infrastrukturprojekte daraufhin untersucht, ob sie erfüllt, aber auch ob sie rechtmässig angebahnt worden sind. Die detaillierte rechtliche Analyse der verschiedenen Fälle zeigt ausnahmslos, was Charles Abrahams im ersten Theoriekapitel feststellt: dass das Konzept illegitimer Schulden auf Normen und Regeln des nationalen und des internationalen Rechts zurückgeführt werden kann, die als Rechtsgrundlage für die Anfechtung von Schulden geltend gemacht werden können. Die meisten untersuchten Fälle sind nicht nur illegitim, sondern auch illegal. Damit ist es möglich, vergleichbare Fälle vor ein Strafgericht, ein Zivilgericht oder ein Schiedsgericht zu bringen.

Ausgewählt wurden die im Buch behandelten Fälle nach der Menge verfügbarer Informationen, nach der Relevanz des Falles z.B. für laufende Kampagnen, nach seinem besonderen Charakter oder seiner historischen Bedeutung. Die Fallstudien müssen als eine akademische Übung verstanden werden, da in manchen Fällen die Schulden entweder zurückgezahlt oder im Rahmen der Programme HIPC oder MDRI erlassen worden sind. Auch gingen die Autorinnen und Autoren bei der rechtlichen Analyse einiger Fälle von einer Rechtsprechung ihrer Wahl aus, welche sie möglichst sinnvoll aufgrund ähnlicher Rechtssysteme und ihrer Spezialkenntnisse festlegten.

## **Verletzung der Sorgfaltspflicht**

Die Banken, die den Inga-Dam, ein Wasserkraftwerk in der Demokratischen Republik Kongo finanzierten, verletzen ihre Sorgfaltspflicht massiv. Die beteiligten Banken hatten vorvertragliche Pflichten zur Information und Beratung, die es ihren Kunden ermöglichen, den Vertrag als „wohl informierte“ Partei abzuschliessen. Als Berufsvertreter müssen Bankiers Kunden beraten; dies beinhaltet auch, die Kunden nötigenfalls vor dem Verschuldungsrisiko eines Kredites zu warnen. Der Kreditgeber muss sich gar weigern, den Kreditnehmer Kredite aufnehmen zu lassen, die über „vernünftige Grenzen“ hinausgehen.

## **Verletzung nationaler Gesetze und Verfassungen**

Schweden verkaufte Liberia drei Küstenwache-Schiffe auf Kredit im Wert von 8 Millionen USD. Als Gläubiger verlangte daraufhin die schwedische Exportkredit-Agentur EKN 22 Millionen USD Zinsen während der folgenden 30 Jahre. Zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses war das schwedische Zinsgesetz von 1975 in Kraft, welches vorsieht, dass vereinbarte Zinsen auf Kredite „fair“ sein müssen. Es ist daher wahrscheinlich, dass der annähernd das Dreifache der Kreditsumme betragende Zins gegen das Zinsgesetz verstösst und vor Gericht hätte angefochten werden können.

Gustavo Gramont Berres war in Genf diplomatischer Vertreter Paraguays und zeichnete als solcher Garantien für Kredite eines in der Genfer Overland-Trust Bank vereinigten Konsortiums europäischer Geschäftsbanken. Damit finanzierte Projekte zweier paraguayischer Firmen wurden jedoch nie verwirklicht und die Kredite nicht zurückgezahlt. Die Banken klagten ihre Kredite ein, wogegen Paraguay die Zahlung mit Verweis auf die Ungesetzlichkeit der Kreditgarantie und die strafrechtliche Verurteilung von Gramont Berres in Paraguay wegen Betruges bis heute verweigert. Das Bundesgericht machte dagegen geltend, der urkundliche Anschein der Handlungsvollmacht von Gramont Berres binde Paraguay an den Kreditvertrag. Jedoch bleibt es mehr als fraglich, ob die Banken ihre Sorgfaltspflicht wahrgenommen haben. Gramont Berres war nämlich Mehrheitseigentümer der beiden durch den Kredit begünstigten Firmen – eine Tatsache, die man im Handelsregister ohne jeden Aufwand hätte in Erfahrung bringen können.

## **Verletzung von *ius cogens***

Zwingendes Recht (*ius cogens*) wie z.B. das Verbot der Folter und der Verbrechen gegen die Menschlichkeit sind Teil des internationalen Gewohnheitsrechts. Kredite, deren Vergabe solche groben Rechtsbrüche ermöglichen, können mit diesem Rechtsinstrument angefochten werden. Dies gilt z.B. für den Entwicklungs-Kredit über 22 Millionen USD, welcher der Internationale Währungsfonds 1980 Haiti unter Jean Claude Duvalier gewährte. Ein Teil des Geldes floss direkt in die Milice de Volontaires de la Sécurité Nationale (MVSN), eine Miliz, die unter dem Namen Tonton Macoutes bekannt wurde und für mehr als 30'000 Tötungen während Duvaliers Regierung verantwortlich ist. Ein weiterer Teil verschwand in die zahlreichen persönlichen Konten Duvaliers, welche im öffentlichen Haushalt als ominöse „persönliche Konti des Präsidenten für Soziales“ auftauchten und direkt von Einnahmen aus Minenerträgen sowie Tabak- und Glücksspielsteuer gespeist wurden.

Da der IMF wie auch die Weltbank gemäss ihren eigenen Kreditverträgen nicht vor nationale Gerichte gezogen werden können, müsste eine Klage auf internationalem Recht beruhen. *Ius cogens* bietet sich damit als Rechtsmittel an. Dafür gibt es inzwischen sogar beim internen Schiedsgericht von Weltbank und IWF, beim International Center for Settlement of Investment Disputes Chancen – dies aufgrund eines neuen Entscheides des ICSID.<sup>3</sup>

## **Verletzung internationaler Verträge**

Mehrere rechtsverbindliche Uno-Konventionen zum Klima- und Umweltschutz verletzt heute, wer Infrastrukturprojekte mit negativen Umweltfolgen und Gesundheitsgefährdungen finanziert. Eine völlig veraltete österreichische Abfallverbrennungsanlage, welche an die Philippinen geliefert wurde, könnte deshalb unter Berufung auf diese Konventionen angefochten werden. Insbesondere könnten in den Philippinen auch nicht-staatliche betroffene Gruppen an Stelle des philippinischen Staates gegen die österreichischen Kreditgeber klagen, da ihnen die philippinische Rechtsprechung als geschädigte Dritte ein Parteirecht gegenüber Staaten zubilligt.

## **Betrug und Korruption**

Italien finanzierte das Kraftwerkprojekt Laniado De Wind in Ecuador mit bilateralen Krediten. Die gelieferten Turbinen hatten jedoch anders als im Vertrag festgehalten eine tiefere Kapazität. Es besteht der dringende Verdacht, dass hier mit falschen Angaben operiert wurde. Gemäss der Wiener Vertragsrechtskonvention, die bei internationalen Krediten gilt, kann der Schuldnerstaat den Vertrag als unverbindlich deklarieren, wenn er diesem aufgrund des betrügerischen Verhaltens eines anderen Staates zugestimmt hat.

## **Folgebedarf**

Reale Beispiele aus der Rechtsprechung sollten gesammelt werden, um diese Klagewege, die unsere Studie an konkreten Schulden veranschaulicht, noch nützlicher für Kampagnen zu machen und im Süden eine neue offizielle Praxis der Überprüfung und Anfechtung von Schulden zu ermutigen. Das Recht auf individuelle und auf Gruppenklagen gegen Kreditgeber anderer Staaten global zu prüfen, ist eine weitere lohnende Arbeit für die Praxis. Ebenso besteht ein grosser Bedarf, die Argumentation einer Illegitimität des Schuldensystems als ganzem und den Souveränitäts-Ansatz weiter auszuarbeiten.

---

<sup>1</sup> „Illegitime Schulden im Visier“, swissinfo.ch, 17.11.2009

<sup>2</sup> Dies war das allererste Mandat der UNCTAD zu Schuldenberatung.

<sup>3</sup> Phoenix vs. Tschechische Republik vom 15. April 2009 (ICSID Case No. ARB/06/5, §78)