

Ein neuer Blick auf die Doktrin der illegitimen Schulden

Von Charles Abrahams

In den letzten Jahren ist die Doktrin der illegitimen Schulden ein wichtiges Instrument für AktivistInnen in der Schuldenfrage geworden. Joseph Hanlon meint in seiner Studie *Defining illegitimate debt and linking its cancellation to economic justice*, dass Kredite von insgesamt 500 Mrd. US-Dollar von 23 Entwicklungsländern als illegitim betrachtet werden könnten, da sie zumeist durch Diktatoren oder illegitime Regimes abgeschlossen worden seien.¹ Von besonderer Bedeutung sind die Schulden des früheren Apartheid-Regimes in Südafrika, das mehr als vierzig Jahre lang eine Politik rassistischer Segregation mit schwerwiegenden Kosten für Millionen von schwarzen SüdafrikanerInnen betrieb. Apartheid ist mittlerweile weltweit als Verbrechen gegen die Menschlichkeit verurteilt worden. Dennoch haben sich im Jahre 1993 Südafrikas von der Apartheid herrührende Schulden gegenüber der internationalen Gemeinschaft auf 25 Mrd. US-Dollar belaufen.

In jüngster Zeit haben die Ereignisse im Irak die unter Saddam Hussein eingegangenen Schulden seines Regimes in den Mittelpunkt gerückt. In einem vom *Center for Strategic and International Studies* im Januar 2003 veröffentlichten Bericht wurden die irakischen Schulden auf astronomische 383 Mrd. US-Dollar beziffert.² Diese setzen sich zusammen aus nicht erfüllten Kompensationsansprüchen von 172 Mrd. gegen das irakische Regime wegen der Invasion Kuwaits im Jahre 1991, aus Auslandsschulden zwischen 62 bis 130 Mrd. sowie aus ausstehenden Verträgen in der Höhe von 57,2 Mrd.. Das sind nur zwei Beispiele, unter andern, bei denen AktivistInnen überzeugende Argumente zur Schuldenstreichung auf der Basis der Odious-debt-Doktrin vorgebracht haben, und zwar wegen der Art und Weise, in der die Schulden eingegangen wurden, sowie wegen ihres Zwecks.

Doch sowohl Gläubiger- wie Schuldnerländer und die internationale Finanzwelt haben die Anwendbarkeit der Doktrin auf Kredite, die mit fragwürdigen Regimes abgeschlossen wurden, bestritten, während die Spezialisten in Völkerrecht zu dieser Frage ein betäubendes Schweigen bewahrt haben. Die südafrikanische Regierung zum Beispiel bestritt die Summe von 49 411 Mio. Rand, die ForscherInnen als Apartheidschuld für Ende 1993 errechnet

¹ Hanlon 2002, 49.

² Center 2003, 1.

hatten, und schätzte den ausstehenden Betrag, den sie nie veröffentlichte, als zu gering ein, um dafür die internationale Kreditwürdigkeit zu riskieren.

In diesem Kontext möchte ich an dieser Stelle die herkömmliche Odious-debt-Doktrin nochmals überprüfen, um herauszufinden, warum Staaten in entsprechenden Umständen bislang nicht auf die Doktrin zurückgegriffen und warum die globalen Finanzinstitutionen sie praktisch ignoriert haben. Ich werde zuerst die Definition der Doktrin, wie sie Alexander Sack formuliert hat, diskutieren und ihre grundsätzlichen Bestandteile erläutern sowie die Kontroverse um die kubanische Schuld als historisches Beispiel dafür anführen. Danach werde ich die Kritik an der Doktrin und die problematischen Aspekte von Sacks Definition erwägen, indem ich aufzeige, wie unhaltbar sie im Völkerrecht ist. Schliesslich diskutiere und übernehme ich die Formulierung von Mohammed Bedjaoui, ehemaliger Spezialberichterstatter für die Völkerrechtskommission, als eine angemessene Formulierung der Doktrin im Kontext des zeitgenössischen Völkerrechts.

Die Definition illegitimer Schulden

Alexander Nahum Sack, der erste Jurist, der die Doktrin formuliert hat, definiert sie wie folgt:

Wenn ein despotisches Regime Schuldvereinbarungen schliesst, nicht für die Bedürfnisse und Interessen des Staates, sondern um sich selbst zu stärken oder einen Volksaufstand zu unterdrücken etc., ist diese Schuld verabscheuungswürdig für die Bevölkerung dieses Staates. Diese Schuld bindet die Nation nicht; es ist die Schuld eines Regimes, die persönliche Schuld eines Machthabers, und folglich fällt sie mit der Abdankung des Regimes. Der Grund, warum diese verabscheuungswürdigen Schulden nicht mit dem Staatsgebiet verbunden sind, ist der, dass sie keine der Bedingungen für die Rechtmässigkeit von Staatsschulden erfüllen, insbesondere dass Staatsschulden für die Bedürfnisse und Interessen des Staates eingegangen und dafür verwendet werden müssen.

Verabscheuungswürdige Schulden, eingegangen und gebraucht für Zwecke, die auch nach Wissen des Gläubigers den Bedürfnissen und Interessen der Nation zuwiderlaufen, sind für die Nation, wenn sie die Regierungen stürzt, die die Schulden eingegangen sind, nur insofern bindend, wenn die Schulden innerhalb der Reichweite wirklicher Vorteile liegen, die diese Schulden gebracht haben mögen. Die Gläubiger haben feindselig gegenüber der Bevölkerung gehandelt und können deshalb von einer Nation, die sich von einem despotischen Regime befreit hat, nicht erwarten, diese Schulden auf sich zu nehmen, die doch die persönlichen Schulden des Machthabers sind. Selbst wenn ein despotisches Regime durch ein anderes gestürzt wird, das ebenso despotisch ist und den Willen der Bevölkerung nicht respektiert, bleiben die verabscheuungswürdigen Schulden, die durch das gestürzte Regime eingegangen wurden, persönliche Schulden und sind für das neue Regime nicht bindend. (Sack 1927, 127)

Es werden also drei Bedingungen identifiziert, um Schulden für illegitim zu erklären: Erstens ist die Schuld durch einen Diktator eingegangen worden; zweitens ist sie nicht gemäss den Bedürfnissen oder im Interesse des Staates eingegangen worden; und drittens waren sich die Gläubiger des Zwecks der Darlehen bewusst.

Khalfan, King und Thomas halten die selben drei Erfordernisse fest, allerdings in anderer Terminologie. In ihrer Studie *Advancing the Odious Debt Doctrine* nennen sie als die drei Bedingungen: Erstens ist die Schuld nicht generell von der Nation akzeptiert worden; zweitens sind die Gelder in einer Weise ausgegeben worden, die den Interessen der Nation zuwiderläuft; und drittens haben die Gläubiger die Kredite in Kenntnis dieser Sachlage ausgesprochen.³

Implizit eingeschlossen in das Erfordernis, dass ‚die Schuld durch einen Diktator eingegangen worden ist‘, ist die Absenz einer erforderlichen Zustimmung. Gemäss Khalfan, King und Thomas hat Sack nicht ausgeführt, ob es einen Prozess geben sollte, um die Zustimmung zu erhalten, sondern sie glauben, dass diese Frage nicht von besonderer Bedeutung ist, da die meisten zeitgenössischen Fälle «Diktatorenschulden» betreffen.⁴ Was den fehlenden Nutzen betrifft, so bezog sich Sack auf Schulden, die nicht für die Bedürfnisse oder im Interesse des Staates eingegangen wurden, sondern um das Regime zu stärken oder einen Volksaufstand zu unterdrücken. Was schliesslich die Kenntnis der Gläubiger betrifft, so verlangte Sack, dass die Gläubiger subjektiv sich des illegitimen Zwecks der Schulden bewusst sind und die Vergabe in diesem Bewusstsein abschliessen.⁵

Ein eindeutiges historisches Beispiel

Basierend auf der obigen Definition wird von AktivistInnen und JuristInnen als ein Beispiel für die Anwendung der Doktrin im Völkerrecht gerne die Position der USA angeführt, die 1898 bei den Pariser Friedensverhandlungen die Schulden Kubas gegenüber Spanien als ungültig zurückwiesen.

Nachdem Spanien von den USA im spanisch-amerikanischen Krieg besiegt worden war,

³ Khalfan u.a. 2002, 6.

⁴ Khalfan u.a. 2002, 7.

⁵ Khalfan u.a. 2002, 8.

verzichtete es zugunsten der USA auf die Souveränität über Kuba.⁶ Die Frage der spanischen Schulden, mit dem Schwerpunkt auf den «kubanischen Schulden», wurde an den Friedensverhandlungen ausführlich und heftig diskutiert.

Die USA versuchten folgenden Passus in den Friedensvertrag aufzunehmen: «Artikel I. Spanien wird alle Ansprüche und juristischen Titel über Kuba aufgeben.» Die spanische Delegation wollte eine solch knappe Aussage nicht im Friedensvertrag akzeptieren und verlangte eine ausführlichere Erklärung, wonach die USA die Übernahme spanischer Verpflichtungen garantierten, und zwar «aller Ansprüche und Verpflichtungen, die zur Zeit des Friedensvertrags existieren, die die spanische Krone und ihre Behörden auf Kuba gesetzmässig in Ausübung ihrer nunmehr preisgegebenen Souveränität eingegangen sind, und die als solche einen integralen Bestandteil der Souveränität ausmachen.»⁷

Dieser Vorschlag wurde von der US-Delegation zurückgewiesen. Daraus entstand eine Kontroverse, oder, wie Feilchenfeld meint: «weder eine zweihundertjährige Praxis noch die verschiedenen Verallgemeinerungen und Theorien hatten international anerkannte Rechtsnormen über die Behandlung von Schulden im Falle einer Abtretung der Souveränität geschaffen, was sich insbesondere in den Friedensverhandlungen nach dem spanisch-amerikanischen Krieg von 1898 zeigte.»⁸

Die Argumente der spanischen Delegation für eine Übernahme der Schulden basierten auf Präzedenzfällen sowie darauf, dass Steuerpfänder und öffentliche Schulden Teil der eingebüsstten Souveränität darstellten.⁹ Die Spanier meinten,

es ist selbstverständlich, dass, falls in der Periode zwischen der Übernahme einer Verpflichtung durch einen Souverän und deren Erfüllung der Souverän durch Aufgabe oder andere rechtmässige Mittel nicht mehr an die Verpflichtung gebunden ist, dann die ausstehende Verpflichtung als integraler Bestandteil der Souveränität auf den neuen Souverän übergeht. Es würde den elementarsten Grundsätzen der Gerechtigkeit und der universellen Vorstellungen der Menschheit widersprechen, wenn ein Souverän, der alle Rechte über ein Gebiet und dessen Bewohner verliert, trotzdem an jene Verpflichtungen gebunden bliebe, die er ausschliesslich für dieses Gebiet und dessen Verwaltung eingegangen ist.

Diese Grundsätze scheinen von allen [zivilisierten] Nationen befolgt zu werden, die nicht bereit sind, die ewigen Gesetze der Gerechtigkeit zu verletzen, jene eingeschlossen, bei denen die Abtretung durch Waffengewalt und als Belohnung für Siege durch Verträge erfolgte. Es gibt nur selten Verträge, in welchen zusammen mit

⁶ Hoeflich 1982, 51f.

⁷ Moore 1906, 351.

⁸ Feilchenfeld 1931, 329f.

⁹ ebd., 334-336.

der Abgabe von Gebieten nicht auch ein entsprechender Teil von Verpflichtungen abgetreten wird, was zumeist öffentliche Schulden umfasst.¹⁰

Die amerikanische Delegation argumentierte dagegen nicht strikt legalistisch, sondern aufgrund von Gerechtigkeit, Billigkeit und moralischen Verpflichtungen.¹¹ So konnten die USA eine annehmbare logische Grundlage für die Rückweisung illegitimer Schulden konstruieren, die für unmoralische Zwecke eingegangen worden waren. Dabei verwendeten sie zwei Argumente:

1. Die Kredite wurden nicht zum Nutzen Kubas aufgenommen, sondern die Gelder wurden im Gegenteil gegen die kubanischen Interessen verwendet.
2. Die dadurch entstandene finanzielle Last war Kuba entgegen seinem Willen und ohne seine Zustimmung aufgebürdet worden.¹²

Die Amerikaner meinten, «die kubanischen Schulden seien in keiner Weise Verpflichtungen, mit denen Kuba belastet werden könne, weil sie durch die spanische Regierung verursacht wurden, in deren eigenem Interesse und durch deren eigene Amtsträger, wobei Kuba nichts dazu zu sagen hatte.»¹³ Zudem erklärten sie:

Falls die Kämpfe um die kubanische Unabhängigkeit, wie gelegentlich behauptet wird, von einer Minderheit der Bevölkerung getragen und unterstützt wurden, dann würde man, wenn man die Kosten für die Unterdrückung des Aufstands allen Einwohnern aufbürden würde, die Vielen für die Handlungen der Wenigen bestrafen. Falls diese Kämpfe, wie die amerikanische Delegation meint, die Hoffnungen und Ziele der ganzen kubanischen Bevölkerung repräsentierten, dann wäre es noch ungerechter, die ganze Bevölkerung durch eine Last zu erdrücken, die durch Spaniens Kampf gegen die Unabhängigkeitsbewegung entstanden ist.¹⁴

Bezüglich der Steuerpfänder wiesen die amerikanischen Unterhändler daraufhin, die Gläubiger hätten gewusst, dass die Pfänder «für die Niederschlagung des Volksaufstands gegen die spanische Herrschaft» eingesetzt würden, und dass sie «für ihre Investitionen angesichts der fragwürdigen Garantien entsprechende Risiken eingingen».¹⁵

Kritik der Doktrin

Die kubanischen Schulden sind ein gutes Beispiel für ein staatliches Verhalten, bei dem alle Kriterien von Sacks zutreffen. Allerdings fehlt in diesen und andern Beispielen ein wichtiges

¹⁰ Moore 1906, 353.

¹¹ Hoeflich 1982, 54.

¹² Feilchenfeld 1931, 337.

¹³ Feilchenfeld 1931, 340.

¹⁴ Feilchenfeld 1931, 341.

¹⁵ Feilchenfeld 1931, 341.

Element, nämlich die *opinio juris*, die Notwendigkeit von Staaten, sich an legale Verpflichtungen zu halten.

Opinio juris wird, zusammen mit staatlichem Verhalten, gebraucht, um der Doktrin den notwendigen Status einer anerkannten Regel im gewohnheitsmässigen Völkerrecht zu verleihen. *Opinio juris* ist zuweilen als psychologisches Element des Staatsverhaltens charakterisiert worden, weil der Staat sich juristisch verpflichtet fühlt, so zu handeln, wie er es tut. In dieser Hinsicht hat der Internationale Strafgerichtshof im Fall Nordsee Continental Shelf festgehalten:

Nicht nur müssen die betreffenden Handlungen eine anerkannte Praxis darstellen, sondern sie müssen auch so beschaffen sein, oder in einer solchen Weise ausgeführt werden, dass sie den Glauben belegen, diese Praxis werde durch ein existierendes Recht für verbindlich erklärt. Die Notwendigkeit eines solchen Glaubens, das heisst die Existenz eines subjektiven Elements, ist implizit im Begriff des *opinio juris sive necessitatis* enthalten. Die betreffenden Staaten müssen glauben, dass sie sich entsprechend einer legalen Verpflichtung verhalten. Die Häufigkeit oder der übliche Charakter der Handlungen genügen an sich selbst noch nicht. Es gibt viele internationale Aktivitäten, zum Beispiel im Bereich von Zeremonien und Staatsprotokollen, die praktisch unveränderlich durchgeführt werden, die aber nur aus Höflichkeit, Gewohnheit oder Tradition und nicht aus irgendeiner rechtlichen Verpflichtung, durchgeführt werden.¹⁶

Wenn wir zum Beispiel der kubanischen Schulden zurückkehren, dann ist es fraglich, ob die US-Verhandlungsführer aus einem Gefühl rechtlicher Verpflichtung handelten, als sie einen auf Gerechtigkeit, Billigkeit und moralischen Verpflichtungen basierenden Ansatz wählten. Hoeflich kritisiert die US-Position wie folgt: «Wenn wir die theoretische Rechtfertigung beiseite lassen, dann sehen wir eine klare Machtpolitik am Werk. Implizit in den Einlassungen beider Seiten steckt die Meinung, dass letztlich die Anerkennung von Schulden durch einen Nachfolgestaat zumindest teilweise auf dessen politischer, wirtschaftlicher und militärischer Macht gegenüber den betroffenen Gläubigern und der ganzen Staatengemeinschaft beruht.»¹⁷ Er behauptet, dass die Verpflichtung, sich um die öffentlichen Schulden zu kümmern, eine Verpflichtung wurde, ‚richtig‘ zu handeln, aber dass, was ‚richtiges‘ Handeln war, durch den Nachfolgestaat entschieden wurde. Er ist der Ansicht, dass wir hier «das glückliche Zusammentreffen zwischen Theorie und Praxis sehen, das in etwas resultiert, was wir nur als Maximierung des Staatsinteresses bezeichnen können.»¹⁸

¹⁶ ICJ Reports 3, 1969, 44.

¹⁷ Hoeflich 1982, 55.

¹⁸ Ebd.

Heute befinden sich die USA praktisch in derselben Position wie vor hundert Jahren, und zwar diesmal als Besatzungsmacht im Irak. Sollten die USA ihre Forderung nach Schuldenstreichung für den Irak auf die Doktrin der illegitimen Schulden stützen, dann wäre es interessant herauszufinden, ob dies aus juristischen Gründen geschieht, oder ob wir wiederum, mit Hoeflich's Perspektive, die Maximierung des Staatsinteresses sehen?

Problematische Aspekte von Sacks Definition

Teilweise resultiert diese Anomalie aus der Art, wie Sack die Doktrin formuliert hat. Sacks Kriterien einer Schuld, die durch einen Diktator und nicht im Interesse des Staates eingegangen wurde, sind im gegenwärtigen Völkerrecht problematisch.

Schulden durch einen Diktator

Im Völkerrecht haben Schulden, die durch einen Diktator eingegangen wurden, denselben Status wie Schulden einer demokratischen Regierung. Der Grund dafür liegt darin, dass sich das Völkerrecht nicht mit Regierungen beschäftigt, das heisst mit internen Strukturen und Regelungen, sondern nur mit Staaten. Deshalb werden international ungesetzliche Handlungen, die von Regierungen begangen werden, nicht von Regierungen sondern von Staaten verantwortet.

Wie auch immer die internen Strukturen eines Staates beschaffen sein mögen, kann im Völkerrecht eine Staatsschuld entweder direkt durch eine von einem Staat oder einem Staatsorgan eingegangene Schuld oder indirekt durch eine vom Staat oder einem Staatsorgan ausgestellte Garantie geschaffen werden. Damit eine Schuld eine Staatsschuld genannt werden kann, muss zuerst entschieden werden, welche Handlungen dem Staat zugewiesen werden können, das heisst welches individuelle Verhalten dem Staat zugewiesen werden kann, womit diesem Verhalten legale Konsequenzen auf internationaler Ebene zukommen.¹⁹

Generell gesprochen sind Handlungen, die einem Staat auf internationaler Ebene zugesprochen werden, Handlungen von Personen oder von Gruppen, die Teil seiner Organisation sind, also Handlungen seiner Organe.²⁰ Gemäss der Völkerrechtskommission werden die folgenden Gruppen als Staatsorgane betrachtet:

¹⁹ De Vos 1992, 35.

²⁰ De Vos 1992, 35.

- a) Personen, die laut interner Rechtsordnung des Staates den Charakter von Organen «öffentlicher» Institutionen repräsentieren, obwohl sie nicht dem Staat angehören, und die in dieser Funktion handeln;
- b) Personen, die laut interner Rechtsordnung des Staates formal nicht Staatsorgane oder vom Staat getrennte öffentliche Institutionen repräsentieren, aber öffentliche Funktionen wahrnehmen oder im Auftrag des Staates handeln;
- c) Personen, die laut interner Rechtsordnung des Staates oder einer internationalen Organisation Staatsorgane repräsentieren, und die unter die Verfügungsgewalt eines andern Staates gestellt worden sind, solange diese Personen tatsächlich unter der Autorität des zweiten Staates und gemäss seinen Anweisungen handeln.

In diesem Kontext haben die meisten diktatorischen Regimes interne legale Organe, obwohl sie sich von denjenigen demokratischer Staaten unterscheiden, die den Charakter öffentlicher Organe besitzen und öffentliche Funktionen erfüllen. Das Apartheid-Regime in Südafrika hatte zum Beispiel eine hoch entwickelte interne legale Ordnung, die von der Legislative über die Exekutive, die rechtlichen Institutionen und verschiedene unterstützende und untergeordnete öffentliche Organe reichte, die die Staatsorgane darstellten. Man könnte sagen, dass die meisten der von Joseph Hanlon in seiner Studie *Defining illegitimate debt and linking its cancellation to economic justice* angeführten 23 diktatorisch regierten Länder in der einen oder andern Weise eine Art interner legaler Ordnung besaßen, innerhalb derer eine Person oder eine Gruppe handelte und innerhalb derer bestimmten Handlungen legale Konsequenzen zugewiesen werden konnten.

Deshalb hilft uns Sacks Anforderung, dass eine Schuld von einem Diktator oder einem diktatorischen Regime eingegangen sein muss, nicht viel, weil eine Schuld, die von einem solchen Diktator oder einem solchen Regime eingegangen wird, im Völkerrecht legale Konsequenzen erhält und ein Akt des Staates wird.

Nicht für die Bedürfnisse oder im Interesse des Staates

So wie sich das Völkerrecht nicht mit Regierungen und der internen Rechtsordnung eines Staates beschäftigt, so beschäftigt es sich auch nicht damit, wie ein Staat die Einkünfte einer Schuld im Inneren verteilt. Dieser Grundsatz wurzelt in der positivistischen Tradition des Völkerrechts und der Vorstellung von Staatssouveränität, die auf Nichteinmischung basiert.

Jedoch hat dieser traditionelle Ansatz zu ernsthaften Verletzungen des Völkerrechts durch verschiedene Staaten geführt, insbesondere durch Nazi-Deutschland. Das Verbot der Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates, wie es in der Charta des Völkerbunds enthalten war, wurde als grundlegendes Prinzip respektiert, führte aber dazu, dass kein Staat vor 1939 in Deutschland intervenierte, obwohl die Grausamkeiten der Nazis gegen die eigenen Bürger bekannt waren. Das Völkerrecht änderte sich wegen der Ungeheuerlichkeiten der Nazi-Gräueltaten, und als Resultat wurde in der Charta der Vereinten Nationen eine neue Ordnung verkündet, die die Förderung der Menschenrechte als Hauptziel anerkannte.²¹

Sack verweist in seiner Definition auf eine Schuld, die nicht für die Bedürfnisse und im Interesse des Staates eingegangen wurde, sondern um ein Regime zu stärken und einen Volksaufstand zu unterdrücken. Das Völkerrecht beschäftigt sich nicht mit der internen Verwendung eines Kredits, selbst wenn er nicht im Interesse oder zum Nutzen der Bevölkerung gebraucht wird. Während die meisten von Diktatoren oder von diktatorischen Regimes eingegangenen Schulden im Allgemeinen nicht im Interesse oder zum Nutzen der Bevölkerung sind, kann man nicht sagen, dass alle diese Schulden illegitim sind. Khalfan, King und Thomas sind der Meinung, dass dort, wo eine Schuld ohne Zustimmung in einer Weise eingegangen wird, die gegen die Interessen der Bevölkerung ist, aber die Gelder dann für deren Interessen eingesetzt werden, eine solche Schuld nicht illegitim wäre. Als ein hypothetisches Beispiel zitieren sie den Fall, dass das Apartheid-Regime in Südafrika sehr wohl Schulden hätte eingehen können, um seine Herrschaft zu stärken, aber die Gelder schliesslich zum Nutzen des Grossteils der Bevölkerung eingesetzt worden wären.²² Als weiteren Sonderfall führen sie an, wenn eine Schuld zum Nutzen des Staates und mit genereller Einwilligung eingegangen wird, aber die Gelder nachher mit gutem Glauben für Projekte ausgegeben werden, die der Bevölkerung nicht nützen.²³ Gerade wegen dieser durch Sacks Definition geschaffenen Unklarheiten ist es verständlich, dass das Fehlen eines erforderlichen Nutzens im Völkerrecht nicht als akzeptiertes Kriterium angesehen werden kann.

Dennoch kann eine Schuld, die eingegangen wurde, ein despotisches Regime zu stärken oder einen Volksaufstand zu unterdrücken, nicht mit einer Schuld gleichgesetzt werden, die nicht

²¹ Dugard 1994, 199.

²² King u.a. 2002, 7.

²³ King u.a. 2002, 8.

für die Bedürfnisse oder im Interesse des Staates eingegangen wurde. Während Sack nicht beabsichtigt haben mag, die beiden zu unterscheiden, beschäftigt sich das Völkerrecht durchaus mit Fällen von Schulden, die eingegangen wurden, um Volksaufstände zu unterdrücken oder ein despotisches Regime zu stärken. In letzterem eingeschlossen sind physische Handlungen, die ein Despot gegenüber seinen Untergebenen ausübt, um sie zu unterdrücken oder sich an der Macht zu halten. Allerdings gibt uns Sack nicht genügend Informationen bezüglich seiner eigenen Kenntnisse, welche solcher Handlungen zu seiner Zeit im Völkerrecht geächtet waren. Immerhin wissen wir, dass zu jener Zeit das Völkerrecht bereits Sklaverei, Piraterie und Angriffskriege geächtet hatte.

An dieser Stelle lohnt es sich, auf den Entscheid des Internationalen Gerichtshofs im Fall *Barcelona Traction, Light & Power Company* zu verweisen, in dem sich der Gerichtshof auf eine Kerngruppe von Normen bezog, deren Schutz für alle Staaten von vordringlichem Interesse sei. Der Gerichtshof vertrat die Meinung, dass diese Normen für alle Staaten wichtig sein sollten und dass angesichts der Wichtigkeit der entsprechenden Rechte alle Staaten ein legales Interesse an deren Schutz haben; es sind Verpflichtungen erga omnes.²⁴ Was der Gerichtshof unter diesen Verpflichtungen erga omnes meinte, die für alle Staaten wichtig seien, war der Schutz einer Kerngruppe von Normen, die gemeinhin als Normen jus cogens bezeichnet werden.

Wie schon früher festgestellt, gehörte zu Sacks Zeiten das Verbot von Sklaverei, Piraterie und Angriffskriege zur Kerngruppe dieser Normen, wobei Völkermord und Folter später hinzugefügt wurden. Einige Autoren haben suggeriert, dass auch für illegal erklärte Handlungen wie Massenhinrichtungen, willkürliche Verhaftungen, grausame, unmenschliche oder entwürdigende Behandlung und rassische Segregation als offizielle Politik diesen Normen beigelegt werden sollten, aber diese Frage kann ich hier nicht diskutieren.

Immerhin können wir sagen, dass bezüglich der Schulden eines Diktators oder eines diktatorischen Regimes zum Zweck der Stützung des Regimes oder zur Unterdrückung eines Volksaufstands Sacks Formulierung damals wie heute mit den Prinzipien des Völkerrechts übereinstimmt. Doch reicht diese Definition nicht aus, um uns weiter darauf abzustützen, und deshalb müssen wir nach einer neuen Formulierung der Doktrin suchen.

²⁴ ICJ Reports 1970, 32, supra note 255.

Definition der internationalen Rechtskommission

1977 vertrat Mohammed Bedjaoui, ehemaliger Spezialberichterstatler der Völkerrechtskommission über die Staatsnachfolge, die Meinung, dass der Begriff illegitime Schulden einen Oberbegriff darstelle, unter den Begriffe wie Kriegsschulden, aufgezwungene Schulden oder auferlegte Schulden und andere vorstellbare Schulden fielen.²⁵ Bedjaoui verdeutlichte in der Folge illegitime Schulden vom Standpunkt des Nachfolgestaates wie auch vom Standpunkt der internationalen Gemeinschaft her. Vom Standpunkt des Nachfolgestaates erklärte Bedjaoui, dass eine illegitime Schuld eine Staatsschuld meinen kann, die vom früheren Staat abgeschlossen wurde, für Zwecke, die dem Interesse entweder des Nachfolgestaates oder des entsprechenden Territoriums widersprechen. Vom Standpunkt der internationalen Gemeinschaft aus kann eine illegitime Schuld jedoch jede Schuld bedeuten, die für Zwecke eingegangen wurde, die nicht mit dem zeitgenössischen Völkerrecht und insbesondere dessen Prinzipien, wie sie in der Charta der Vereinten Nationen formuliert sind, übereinstimmen.²⁶ Ich betrachte diesen letzteren Ansatz als den wegweisenderen als denjenigen von Sack. Bedjaouis Formulierung besteht aus zwei grundsätzlichen Elementen:

- a) Eine Schuld wird durch einen Staat eingegangen.
- b) Sie wird für Zwecke eingegangen, die nicht mit dem zeitgenössischen Völkerrecht übereinstimmen, insbesondere nicht mit den in der Charta der Vereinten Nationen formulierten Prinzipien.

Wenn Sack sich auf eine Schuld bezieht, die durch einen Diktator oder ein diktatorisches Regime eingegangen wurde, so bezieht sich Bedjaoui einzig auf eine durch einen Staat eingegangene Schuld. Wenn Sack sich auf eine Schuld bezieht, die nicht für die Bedürfnisse oder im Interesse des Staates eingegangen wurde, so bezieht sich Bedjaoui auf eine Schuld, die für Zwecke eingegangen wurde, die nicht mit dem zeitgenössischen Völkerrecht übereinstimmen, insbesondere nicht mit denen in der Charta der Vereinten Nationen formulierten Prinzipien.

Ein Weg vorwärts

Die von Bedjaoui vorgeschlagene ILC-Definition bietet die Möglichkeit, die Odious-debt-Doktrin in völlig neuem Licht zu betrachten. Dieser Ansatz beurteilt demokratische oder undemokratische Regimes in gleicher Weise, indem nicht nur Schulden eines Despoten oder

²⁵ Bedjaoui 1977, 68.

²⁶ Bedjaoui 1977, 70.

eines despotischen Regimes betrachtet werden, sondern Schulden von allen Staaten, also auch von demokratischen Regierungen. Das hauptsächliche Kriterium, welches entscheidet, ob solche Schulden illegitim oder nicht sind, ist das, ob die Zwecke der Schulden mit dem zeitgenössischen Völkerrecht übereinstimmen, insbesondere mit den in der Charta der Vereinten Nationen formulierten Prinzipien.

Es ist durchaus vorstellbar, dass ein demokratischer Staat eine Schuld für Zwecke eingeht, die das Völkerrecht oder die Charta der Vereinten Nationen verletzen. Ein hypothetisches Beispiel wäre es, wenn die USA dissidenten Gruppen innerhalb und ausserhalb Kubas Darlehen gewähren würden, mit der Absicht, die Regierung des Landes zu destabilisieren und zu stürzen. Da eine solche Handlung eine klare Verletzung des Völkerrechts darstellt, würden zu diesem Zweck verliehene Darlehen ebenfalls das Völkerrecht verletzen. Das gleiche Argument gilt für die Kriegsschulden, die die US-Regierung zum Zweck der Invasion des souveränen Irak in klarer Verletzung des Völkerrechts eingegangen sind. In dieser Hinsicht wären die Schulden des früheren irakischen Regimes denjenigen gleichzustellen, die die US-Regierung als Entschädigung von einer künftigen irakischen Regierung verlangen würde. In beiden Fällen sind diese Schulden klare Verletzungen des Völkerrechts.

Es ist vorstellbar, dass dieser Ansatz sowohl bei Schuldner- wie Gläubigerländern Anklang finden mag, und zwar wegen ihrer Verpflichtungen gegenüber den in der UN-Charta verkündeten Prinzipien. Auch sendet dieser Ansatz der internationalen Finanzwelt eine deutliche Botschaft bezüglich der Finanzierung von Krediten, die dem Völkerrecht widersprechen. Vielleicht vermag dieser Ansatz auch das Interesse von mehr Fachleuten des Völkerrechts zu wecken, die Odious-debt-Doktrin aus dieser Perspektive anzugehen.

Aus dem Englischen von Stefan Howald