

## Illegitime Schulden

Beitrag von Stefan Howald

1. Wir haben ein paar Zahlen zur nach wie vor erschreckenden Verschuldungslage der Entwicklungsländer gehört und gesehen.

Seit rund 25 Jahren werden Schuldenerlasse ausgehandelt. Dabei geht es zumeist um die Frage, ob die Schulden noch tragbar seien. Das ist natürlich wichtig und betrifft das Leben von vielen Menschen. Aber noch wichtiger wäre die Frage, wie diese Schulden zustande gekommen sind, um entsprechende Abhilfe zu schaffen.

2. Hier setzt das Konzept der so genannten odious debts an. Odious heisst eigentlich fragwürdig, anstössig, widerwärtig, verabscheuenswürdig; also etwas Falsches, mit starkem moralischem Aspekt. Der Begriff wird in der angelsächsischen Diskussion gebraucht, und in der globalisierten Welt, der selbst die Anti-Globalisierungsbewegung zuweilen nicht ausweichen kann, wird er öfters auch im Deutschen Englisch gebraucht. Wir verwenden dafür den Begriff illegitim und illegitime Schulden. Darin steckt immer noch ein moralischer Anspruch, aber zugleich einer, der ans Rechtssystem zurückgebunden ist.

3. Erstmals systematisch ausgearbeitet worden ist das Konzept vom russischen Völkerrechtler Alexander Nahum Sack, der sich mit den Schulden von Nachfolgestaaten diktatorischer Regimes beschäftigte. Sack hatte im zaristischen Finanzministerium in Russland gearbeitet und wurde dann Ökonomieprofessor in Paris; als die junge Sowjetunion sich nach 1920 weigerte, die Schulden des zaristischen Regimes zu bezahlen, versuchte Sack aus dem Streitfall grundsätzliche Konsequenzen zu formulieren. So kam er in einem Buch 1927 zur Auffassung, dass Staatsschulden unter bestimmten Bedingungen nicht mehr bezahlt werden müssten. Und zwar entwickelte er drei Kriterien.

Illegitim sind Schulden, die

- a) von einem despotischen Regime eingegangen wurden
- b) nicht für die Bedürfnisse und Interessen des Staates  
gebraucht wurden
- c) auch nach Wissen des Gläubigers den Bedürfnissen und  
Interessen des Staates zuwiderliefen

Alexander N. Sack, 1927

Sack zeigte, dass es für dieses Konzept durchaus Präzedenzfälle gab. Interessanterweise sind die zumeist von den USA geschaffen worden. Dazu muss man sich vergegenwärtigen, dass die USA mal eine aufstrebende Regionalmacht waren, nicht die globale Hegemonialmacht, als die sie sich heute gebärden. Im Kampf gegen frühere Weltmächte beriefen sie sich zum Teil auf fortschrittliche völkerrechtliche Konzepte. Als sie Spanien besiegten und Kuba eroberten, wollten sie erreichen, dass die Schulden Kubas gestrichen wurden, da die entsprechenden Gelder zur Unterdrückung der kubanischen Bevölkerung gebraucht worden seien. 1898 bestätigte das oberste US-Gericht diesen progressiven Grundsatz. 1923 erklärte in einem internationalen Schiedsverfahren wiederum das höchste US-Gericht die Kredite der Royal Bank of Canada an den damaligen Diktator Costa Ricas für nichtig, weil sie von einem unrechtmässigen Regime eingegangen worden seien.

4. Dieses Konzept ging lange vergessen und ist erst in den 1990er Jahren wieder aufgegriffen worden, mit den verschärften Verschuldungskrisen, über deren Verlauf wir vorher etwas gehört haben.

Ich gebe ein Beispiel.

4.1. Südafrikas Apartheidschulden Unter der Apartheid verschuldete sich Südafrika offiziell mit 21,7 Mrd. US-Dollar, wobei die realen Schulden vermutlich 25 Mrd. ausmachten. Die Schweiz war nach Deutschland der zweitgrösste Financier des Regimes. 1994 gab es eine Debatte, ob sich die neue Regierung als Nachfolgeregierung des alten Apartheid-Regimes verstehen und damit auch dessen Schuldendienst übernehmen solle. Unter finanziell-politischem Druck der westlichen Industriemächte beschloss die Regierung Mandela leider, die Schulden nicht als illegitim zu betrachten, sondern sie zu bezahlen. In den ersten Jahren der demokratischen Regierung wuchs die Schuld noch an, leistete Südafrika einen unvorstellbar hohen Schuldendienst für Gelder, die einst zur Unterdrückung der eigenen Bevölkerung eingesetzt worden waren. Allein von 1994 bis 2000 wurden 26,2 Mrd. für Zinsen und Schuldentrückzahlung aufgewendet.

Dagegen gab und gibt es eine Bewegung, von Jubilee South und Khulumani angeführt, die Entschädigungen und Schuldenstreichung verlangen.

5. Der Fall Südafrika ist klar: Das Apartheid-Regime wurde von der Uno als menschenrechtswidrig verurteilt. Die Diskussion hat aber auch zu Differenzierungen geführt, insbesondere von der kanadischen Aktivistin Patricia Adams, die 1991 Sacks Konzept der

illegitimen Schulden wieder aufgriff und darin einige Schwächen blosslegte. Sack hatte sich auf diktatorische Regimes konzentriert. Es gibt aber auch Schulden, die unter quasi demokratischen Regierungen missbräuchlich eingegangen werden. Zudem konzentrierte sich Sack auf Staaten und das traditionelle Staatsinteresse. Adams weitete die Definition aus: Schulden sind illegitim, wenn die Zweckbestimmung nicht nur den Interessen des Staates, sondern dessen Bevölkerung zuwiderläuft.

Illegitim sind Schulden,

- a) die nicht auf demokratische Weise eingegangen wurden
- b) die nicht im Interesse des Staates und seiner Bevölkerung  
gebraucht wurden
- c) wobei auch die Gläubiger um diese unrechtmässige  
Verwendung des Geldes Bescheid wussten, oder sich  
nicht um entsprechende Informationen bemühten

Patricia Adams, 1992

Anfang der 1990er Jahre wurde diese Idee angesichts der verschärften Schuldenkrise in der dritten Welt aktualisiert. Bekannt ist die weltweite Entschuldungskampagne Jubilee 2000, die weltweit rund 25 Millionen Unterschriften für eine Schuldenstreichung zusammenbrachte, mit einem Höhepunkt im Sommer 1999 in Köln beim G7-Gipfeltreffen. Sie argumentierte ethisch und ökonomisch, hat beschränkte Erfolge erzielt, mit Neuauflagen wie Make Poverty History, unterstützt von Leuten wie Bono oder Bob Geldoff. Doch das stiess und stösst an Grenzen. Deshalb versuchte die Entschuldungsbewegung zunehmend, sich das juristische Konzept illegitimer Schulden zunutze zu machen und menschenrechtliche Argumente völkerrechtlich zu verankern. Es bildeten sich NGOs in verschiedenen Südländern, es kam zu internationalen Konferenzen, die ein Vernetzung versuchten, etwa beim Alternativgipfel im Dezember 2000 in Dakar/Senegal, im April 2004 ein internationales Seminar in Kinshasa/Kongo, im Juni 2004 in Cape Town Jubilee South, im November 2004 in Brasilien der Jubilee Südamerika.

Nun haben die USA, wie schon am Ende des 19. Jahrhunderts, auch in den letzten Jahren das Konzept faktisch angewandt. Seit der Besetzung des Irak haben sie erreicht, dass die unter Saddam Hussein eingegangenen Schulden des Landes international zum grössten Teil gestrichen worden sind. Natürlich entspricht das ihren globalpolitischen Zielen, und zugleich dem Ziel, die Kosten des Kriegs abzuwälzen. Auf das legale Prinzip der illegitimen Schulden wollen sie sich nicht berufen, um einen legalisierten Präzedenzfall zu vermeiden. Immerhin kann der Fall argumentativ verwendet werden, um die Doppelbödigkeit westlicher Positionen zu zeigen.

6. Um die Tragweite und die Anwendbarkeit des Konzepts sichtbar zu machen, gebe ich ein Beispiel aus unserer Broschüre zum Thema, die wir kürzlich veröffentlicht haben.

6.1. Haiti, ein verarmtes Land und ein zusammengebrochener Staat, zahlte im Januar 2005 52,6 Mio. US-Dollar ausstehender Zinsen an die Weltbank, um so eine der Bedingungen für neue Kredithilfen zu erfüllen. Vier Tage später kündigte die Weltbank an, 73 Mio. US-Dollar an Krediten für Haiti freizugeben. Davon würden 61 Mio. zur Unterstützung von wirtschaftlichen Strukturmassnahmen verwendet, die Marktmechanismen fördern sollten, um den verbliebenen Staatssektor des Landes (Telekommunikation und Energie) zu privatisieren, womit mehr inländisches Kapital an transnationale Unternehmen abfließt. Also nochmals: 52 Mio. sind zurückbezahlt worden, nur, um neue Kredite zu kriegen.

Solche Absurditäten, unter denen eine ausgehungerte Bevölkerung zu leiden hat, resultieren aus dem westlichen Schuldenregime gegenüber der Dritten Welt. Haiti hat seit seiner Unabhängigkeit 1804 darunter gelitten. Das ganze 19. Jahrhundert lang zahlte das Land die von Frankreich auferlegte so genannte „Unabhängigkeitsschuld“ mit Zins und Zinseszins ab. Im 20. Jahrhundert akkumulierte die Familiendiktatur Duvalier zwischen 1957 und 1986 Auslandsschulden von 844 Mio. US-Dollar. Heute, nach einem Jahrzehnt westlich verordneter Strukturanpassungsmassnahmen, betragen Haitis Auslandsschulden 1,4 Mrd. US-Dollar, wobei sich zwischen 1996 und 2003 der Schuldendienst verdoppelte. Im Budget 2004/05 waren 70 Mio. US-Dollar oder 22 Prozent der Staatsausgaben für den Schuldendienst vorgesehen, der mittlerweile die grösste Sorge der faktisch bankrotten provisorischen Regierung darstellt. Wegen der unsicheren politischen Lage ist jeglicher Schuldenerlass sistiert, kommt Haiti nicht einmal in den Genuss der vom Internationalen Währungsfonds auf den 1. Januar 2006 verkündeten Amnestie für 19 andere Drittweltländer.

Dabei sind Haitis Schulden zum grössten Teil illegitim, weil sie von der Duvalier-Diktatur und dubiosen Umschuldungen herrühren, und sollten aus rechtlichen Gründen längst gestrichen werden.



In unserer Broschüre dokumentieren wir zahlreiche andere Fälle, in denen auch die Schweiz verwickelt war, zum Beispiel in Zaire/Kongo, oder in Nigeria. Wir weisen aber auch auf neuere Fälle wie etwa Russland hin.

7. Juristisch gesehen ist das Konzept im internationalen Völkerrecht allerdings noch nicht verankert. Das Völkerrecht handelt von Staaten, nicht von Regierungen. Selbst diktatorische Regimes verfügen über formale Strukturen, die sie im Völkerrecht legalisieren. Legal aber ist nicht gleich legitim. Erstmals haben die Nürnberger Prozesse nach dem 2. Weltkrieg ein ganzes Regime für verbrecherisch erklärt.

Und demokratisch heisst in einer Minimalanforderung, von einem demokratisch gewählten Parlament abegesegnet. Das ist aber zuweilen auch wieder formal. Unter welchen Bedingungen sind solche Entscheide zustande gekommen?

Der südafrikanische Anwalt Charles Abrahams, der eine Studie zum Thema geschrieben hat und die Khulumani-Klage südafrikanischer Opfer der Apartheid vertritt, schlägt nun folgende neue Definition vor:

Illegitim sind Schulden, die

- a) von einem Staat eingegangen wurden, und zwar für Zwecke, die nicht mit dem internationalen Völkerrecht übereinstimmen, insbesondere nicht mit den in den Chartas der Vereinten Nationen formulierten Prinzipien

Charles Abrahams, 2005

Das ist auf der einen Seite eine Ausweitung. Es geht um den Staat und nicht dessen konkrete Regierungsform. Das ist aber auch eine Präzisierung. Die Interessen der Bevölkerung, die politisch umkämpft sind, werden konkretisiert auf das Menschenrechtssystem der UNO. die von der Uno erlassene Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und deren Weiterungen, die ein neues Rechtssystem gegen das bisher vorherrschende vorschlagen und entwickeln. Nun gibt es dagegen zuweilen Einwände, das seien westliche Konzepte, die sich vor allem auf die politische Ebene beschränke. Aber die Allgemeine Erklärung ist längst erweitert und angereichert. Die Definition von Abrahams zielt auf das ganze System, insbesondere auch den Pakt über bürgerliche und politische Rechte, sowie den Pakt über kulturelle und soziale Rechte.

## Das System der Menschenrechte (Menschenrechtsabkommen der Vereinten Nationen)

- Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (1948)
- Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (1966/1976)
- Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (1966/1976)

8. Damit komme ich zu 3 Problembereichen, die auch Stoff für die folgende Diskussion abgeben könnten.

8.1. Die juristische Ebene. Hier ginge es darum, den Vorschlag von Abrahams weiter auszuarbeiten.

Grosskredite für Entwicklungsruinen, Zinsen für dubiose Umschuldungen, Zinseszinsen für Zahlungsrückstände: Sie alle verletzen menschenrechtliche Kriterien und könnten mit dieser Definition als illegitime Schulden bezeichnet werden. Die berüchtigten Strukturanpassungsprogramme könnten zum Beispiel bestritten werden, weil die Gleichheit der Geschlechter verletzen.

Allerdings wirft der Bezug auf den Menschenrechtsdiskurs für NGOs und die Zivilgesellschaft generell neue Probleme auf. Menschenrechte sind sowohl Ziel wie Mittel.

Damit wird einerseits der Schwerpunkt von einer moralisch-karitativen (oder ökonomischen) hin zu einer rechtlichen Argumentation verschoben. Dies verlangt spezifische juristische Kenntnisse, die zu einer Technokratisierung und Abkoppelung von politischen Bewegungen führen können. Der Menschenrechtsdiskurs muss deshalb immer auch als politischer verstanden werden, wobei insbesondere der Bezug zu über die eigentlichen Menschenrechte hinausgehende Sozialrechte im Auge behalten werden sollte.

8.2. Deshalb muss, auf der politischen Ebene, (wieder) eine Bewegung aufgebaut werden. Die Entschuldungsfrage ist ja in den letzten Jahren etwas zurückgedrängt worden. Andererseits gibt es auch realpolitische Erfolge. Doch das Beispiel Argentinien, das faktisch drei Viertel seiner Schulden abgeschrieben hat, ist ambivalent. Einerseits zeigt sich, dass ein Schuldendienst eingestellt werden kann und dass sich das Kreditrating für ein Land sogar verbessert. Andererseits war die Massnahme nur möglich, weil Argentinien als aufstrebender Markt ein bestimmtes Gewicht besass und als Einzelfall behandelt wurde, der die grundsätzliche Frage sogar eher kontraproduktiv beeinflusst hat. Im Vordergrund steht damit nämlich wieder das Kriterium der Nicht-Bedienbarkeit von Schulden und keine moralisch-juristische Frage.

Es gibt verschiedene NGOs in der Dritten Welt, die sich konkret mit dem Thema befassen, etwa Jubilee South, das Kenyan Debt Relief Network, das International NGO Forum on Indonesian Development, Jubilee Zambia, Forum Kamerun, oder Jubilee South Südamerika. Sie müssen international vernetzt werden.

8.3. Auf einer praktischen Ebene gibt es den Vorschlag für ein Schiedsgericht. Die britische Ökonomin Noreena Hertz hat dazu schon Überlegungen angestellt. Sie weist darauf hin, dass Schiedsgerichte bei Handelsstreitigkeiten seit längerem zum Einsatz kommen, vom Zivilrecht zu schweigen. Dazu nur ein paar Stichworte

- die Entwicklungsländer müssen in diesen Schiedsgerichten angemessen vertreten sein und die BürgerInnen des Schuldnerlandes einbezogen werden.
- damit die durch gestrichene Kredite freiwerdenden Gelder nicht wieder korrupt versickern, muss ein klarer Bruch mit dem bisherigen Regime sichtbar sein.
- die Fristen für eine Anfechtung müssen womöglich begrenzt werden.

Für die Ausarbeitung eines massenfähigen Verfahrens gibt es noch etliches zu tun. Die AFP möchte dazu beitragen.