

Konferenz über illegitime Schulden  
Bern, 3./4. Oktober 2007

Sitzung 3

Mittwoch, 3. Oktober 2007, 14.45-15.30

### **Paneldiskussion**

Mit Victor Nzuzi Mbembe, Beverly Keene, Sabine Michalowski, Mitu Gulati, Charles Abrahams, Ingilab Ahmadov, Farooq Tariq. Gesprächsleitung: Max Mader

Diese Sitzung soll die Hauptpunkte der verschiedenen Ansätze skizzieren. Max Mader bittet die RednerInnen, sich auf zwei Bereiche zu konzentrieren:

- Auf politischer Ebene: Soll man mit nationalem oder internationalem Recht arbeiten? Schliessen sich diese Ansätze aus oder ergänzen sie sich?
- Konkretisierung der verschiedenen Formen und Kategorien im legalen Bereich. Ist es möglich, das herunter zu brechen auf Kreditverträge, wirtschaftspolitische Auflagen, Lieferbindungen etc.?

Charles Abrahams

Wir sind mit komplexen Fragen konfrontiert, sowohl als Aktivisten wie im juristischen Bereich. Die Verbindung der beiden Bereiche ist noch nicht geschafft. Zuerst haben wir anzuerkennen, dass Alexander Sack in historisch spezifischer Weise argumentierte, und dass sich das Völkerrecht seit seinen Zeiten weiterentwickelt hat. Er hat sich ausschliesslich mit Staaten als souveränen Vertragspartnern beschäftigt; Banken zum Beispiel wurden durch Staaten vertreten. Und er lebte in einer Ära der Staatsnachfolge. Heute geht es nicht um Staatsnachfolge, sondern höchstens um Regierungsnachfolge, was selbst für den Irak oder Südafrika gilt. Deshalb müssen wir das heutige Völkerrecht anschauen, wie es sich entwickelt hat. Sonst vertieft sich die Kluft zwischen Rechtsvertretern und Aktivisten.

Victor Nzuzi Mbembe

Die Frage der illegitimen Schulden erfordert die Solidarität zwischen den Bewegungen des Südens und des Nordens, und Juristen müssen uns dabei helfen. Wir müssen sehr klar über die Konsequenzen der Schulden sein. Die Völker sind durch diese Konsequenzen traumatisiert. Wer schultert die Last, wer stirbt an Malaria, wenn kein Geld für Medikamente oder für Spitäler vorhanden ist? Wir müssen die unterschiedliche Bedeutung der Schulden anerkennen. Für Europa, für die Schweiz oder Belgien bedeuten Schulden etwas anderes als für uns. Intellektuelle haben der Menschheit und den Menschenrechten zu dienen, und sie müssen jenen helfen, die am meisten leiden. Da wir in der Schweiz sind: Die Schweiz hat eine Verantwortung, das illegitime Geld zurückzugeben, das sie in ihren Banken versteckt. Die juristische Situation ist ganz klar. Die kongolesische Verfassung garantiert Rechte, die nur durch die Schuldenstreichung und die Rückzahlung der Schulden des Nordens gegenüber dem Süden realisiert werden können. Dafür brauchen wir alle Unterstützung aus dem Norden, die wir bekommen.

Sabine Michalowski

Wie ich in meinem Vortrag gezeigt habe, ist es von einem juristischen Standpunkt aus schwierig, die Frage der Konsequenzen von Schulden mit deren Illegitimität zu verbinden; ja, ich bin persönlich skeptisch, ob wir Illegitimität überhaupt in juristischen Begriffen fassen können, oder ob wir uns nicht besser auf die Konsequenzen von Schulden konzentrieren sollten, verbunden zum Beispiel mit sozialen Rechten. Ich habe kürzlich einen Artikel darüber

geschrieben und es war, wiederum, eher ernüchternd, dass in diesem Bereich bislang nicht viel akademische Arbeit geleistet worden ist. Deshalb ist es sehr schwierig, auch für diesen Ansatz allgemeine Prinzipien zu finden, aber es wäre wichtig, und es mag durch einen Ansatz vom Privatrecht her unterstützt werden. Dabei schliessen sich der Ansatz vom nationalen Recht her mit einem Konzept der illegitimen Schulden, das sich aufs Völkerrecht abstützt, nicht gegenseitig aus, sondern sie können sich ergänzen.

Mitu Gulati

Ich denke in dieser Frage sehr pragmatisch: Man soll brauchen, was am besten funktioniert. Man kann den ius-cogens-Ansatz versuchen, man kann nationales Recht versuchen, man kann sogar versuchen, wie es Charles getan hat, den Alien Tort Claims Act ATCA einzusetzen. Allerdings müssen wir eines berücksichtigen: Neue Regierungen sind sehr zurückhaltend damit, Klagen einzureichen. Man muss realistisch sein: Falls eine neue Regierung auch beabsichtigt, Geld zu stehlen, warum sollte sie dann eine Klage gegen eine frühere Regierung einreichen, so dass sie vermutlich kein Geld mehr auf den internationalen Finanzmärkten aufnehmen kann? Aber unter spezifischen nationalen Gesetzgebungen braucht man die Regierung nicht, um eine Klage einzureichen. Theoretisch sollte der populus berechtigt sein, eine Klage einzureichen und sich selber zu vertreten. Das verlangt offensichtlich eine schwierigere juristische Argumentation, aber dies wird die ganze Zeit gemacht.

Beverly Keene

Die juristischen Fragen sind offensichtlich eine Herausforderung. Mein Ansatz ist allerdings auch pragmatisch: Falls es funktioniert, gebrauch es, falls nicht, vergiss es. In Argentinien ist alles versucht worden, und nichts hat funktioniert. Wir haben den verfassungsmässigen Weg probiert, wir haben nationales Recht gebraucht, es gab verschiedene Argumente auf nationaler und internationaler Ebene, und dennoch waren wir nicht fähig, die Realität der Schuldenpolitik zu beenden, oder die Realität von Hunger und auch von Folter, oder die Strukturanpassungsprogramme, von denen jedermann weiss, dass sie zu Hunger führen. Dieser Misserfolg stellt die Frage, ob es kollektiv einen erfolgreicherer Weg gibt. Was mich zu besonderen Bedenken führt. Erstens: Wer sind die Handelnden? Falls das Konzept der illegitimen Schulden eine auswärtige Beurteilung erfordert, stellt das für eine Organisation wie die unsere ein ernsthaftes Dilemma dar. Wer ist im Prozess involviert? Repräsentiert die Regierung unsere Interessen? Aber wenn die Regierung die Legitimität der früheren Verträge nicht anzweifelt: Wie ist dann unsere Chance, das Konzept der illegitimen Schulden zu verteidigen? Also: wer sind die Handelnden. Zweitens, wie Charles festgestellt hat, hat sich das internationale Recht sehr verändert. Aber wegen der juristischen Veränderungen, nicht nur durch Schuldenvereinbarungen, sondern auch durch Handels- und Investitionsvereinbarungen, haben wir, die Bevölkerung, immer weniger Zugang zur nationalen Rechtssprechung, weil die Regierung zum Beispiel unterschreiben muss, dass alle Streitigkeiten aus Investitionsvereinbarungen vor einem Gericht in New York entschieden werden. Wir mögen Wege finden, dies für uns zu nützen, aber gegenwärtig sehen wir unsere Möglichkeiten zunehmend eingeschränkt, weil die nationalen Gesetze durch Gerichte in New York oder London abgelöst werden. Drittens ist der Kampf gegen die Straflosigkeit nicht nur wichtig, um die Schuldenlast zu reduzieren, sondern weil, falls wir nicht fähig sind, bezüglich Sanktionen und Verantwortlichkeiten Fortschritte zu machen, sich das entsprechende Verhalten wiederholt. Das ist die Lektion, die uns die Geschichte erteilt. Falls eine Regierung glaubt, wie es die argentinische tut, dass die IMF-Politik zum Völkermord beiträgt, warum soll sie sich dann einfach abwenden und ihre Schulden bezahlen? Viertens möchte ich fragen, wie wir die Schulden, die sozialen Schulden angehen können, die der Norden und der Westen gegenüber den Völkern des Südens haben. Wie können wir diese einfordern? Diese Frage erfordert weiteres juristisches Nachdenken. Zum Beispiel ist es in Lateinamerika viel

einfacher, eine Kampagne um das Recht auf Wasser aufzubauen als eine zur Schuldenstreichung, und dennoch würde eine viel aktivere Kampagne entstehen, wenn wir beide verbinden könnten, sowohl national wie international.

Farooq Tariq

Im März 2007 ist in Pakistan der oberste Richter suspendiert worden, wegen angeblicher Korruption. Aber das war nicht der wirkliche Grund. Vielmehr hat er sich für gewöhnliche Leute eingesetzt, zum Beispiel gegen Sklavenarbeit, und er hat auch die Rechte von Frauen gestärkt. Es gab eine starke Bewegung, ihn wieder ins Amt zu bringen, und dies war auch erfolgreich. Deshalb sind etliche Hoffnungen ins neue Oberste Gericht gesetzt worden, und jedermann wollte seine Probleme durch das Gericht gelöst wissen.

Gegenwärtig will General Musharraf zwei Ämter zur gleichen Zeit bekleiden: Er ist Armeechef und will zugleich Präsident von Pakistan bleiben. Wir halten dies für illegal, und deshalb haben zwei politische Parteien den Fall vors Gericht gebracht. Aber das Oberste Gericht hat entschieden, dass die Präsidentenwahl durchgeführt werden kann, obwohl es sich ein Urteil für den 17. Oktober vorbehalten hat. Mit andern Worten, wir können politische Entscheide nicht dem Gericht überlassen, und wir können auch die Frage der illegitimen Schulden nicht einem Gericht überlassen. Es ist eine politische Frage und braucht zur Lösung eine Massenbewegung. Im Falle Pakistans ist vollkommen klar, dass das Geld falsch gebraucht worden ist. Es ist für Waffen verwendet worden und nicht dazu, den Hunger zu bekämpfen. Deshalb kann man die Frage nicht den Anwälten überlassen, sondern diese müssen sich mit einer starken politischen Kampagne verbinden.

Ingilab Ahmadov

Für die neuen Republiken und Völker der ehemaligen Sowjetunion ist diese Diskussion in mancher Hinsicht sehr interessant und wichtig. Für uns geht es um die Umsetzung von Strukturen und Gesetzen. Unsere institutionellen Fundamente sind immer noch schwach. Deshalb brauchen wir Klarheit über die legalen Prozesse. Gegenwärtig mögen wir noch keine eindeutigen und grossen Fälle illegitimer Schulden haben, aber die Rahmenbedingungen unserer Wirtschaft mit ihrer Abhängigkeit vom Erdöl werden solche in naher Zukunft schaffen, und deshalb müssen wir uns darauf vorbereiten und zwar aktiv.

Sitzung 4a

Mittwoch, 3. Oktober 2007, 16.00-18.15

**Juristische Arbeitsgruppe**

Gesprächsleitung: Celine Tan, Jean Merckaert

Dieser workshop bringt JuristInnen und AktivistInnen zusammen. Er versucht, die Kluft zu überbrücken. Die Experten können die anstehenden Fragen verdeutlichen, Mythen zerstören und Begriffe klarer machen; auf der andern Seite kann diskutiert werden, wie politische Fragen in die juristischen Diskussionen einfliessen sollten. Begonnen wird mit zwei kurzen Statements, darauf folgt die offene Diskussion.

Charles Abrahams

Tatsächlich gibt es eine Kluft. Wie können wir sie überbrücken? Ich werde das Beispiel unserer Klage bezüglich Südafrika als Beispiel für eine politische und zugleich juristische Kampagne gebrauchen, die Folgen für die Normensetzung hat. Als wir die Kampagne 1998 begannen, wurde das neue Südafrika durch die Apartheid-Schulden belastet, und wir zielten vor allem auf schweizerische, deutsche und britische Banken, die uns in keiner Weise entgegenkamen. Deshalb stellte sich die Frage, inwiefern die politische Kampagne eine

juristische Klage starten sollte. Nach intensiven Diskussionen wurde uns klar, dass dies nicht unter dem Stichwort illegitime Schulden möglich war, weil das herkömmliche Konzept, wie es damals verstanden wurde, von Staatennachfolge handelte sowie von den drei bekannten Kriterien (Schulden nicht demokratisch eingegangen, nicht im Interesse der Bevölkerung, Gläubiger wussten darum). Aber wir wurden mit der Realität konfrontiert, dass die südafrikanische Regierung die Klage kaum unterstützen wollte, ja, die Apartheid-Schulden sogar verneinte, beziehungsweise sie für unerheblich erklärte. Da der Staat als Handelnder ausschied, mussten wir als zivilgesellschaftliche Organisation nach neuen innovativen Wegen suchen. Und wir fanden einen, nämlich die Klage in den USA gemäss dem Alien Tort Claims Act (ATCA). Die Apartheid-Schulden werden also in einer Klage gegen Banken und Unternehmen verhandelt, die das Apartheid-Regime unterstützten und ihm halfen. Das ist ein Kompromiss, nicht basierend auf dem Konzept der illegitimen Schulden, sondern auf einer Verletzung der Menschenrechte, dem so genannten *ius cogens*. Wir versuchen also indirekt mit dem Konzept illegitimer Schulden umzugehen. Dessen traditionelle Form ist tatsächlich nicht brauchbar, deshalb versuchen wir sie aus einer andern Perspektive zu aktualisieren [wie Charles Abrahams in seinem Aufsatz in einer Broschüre der Aktion Finanzplatz Schweiz von 2005 erläutert hat], den auch Sabine diesen Morgen skizziert hat. Wenn man sich mit Staatsschulden beschäftigt, dann besteht die erste Hürde in der mangelnden Information, weil die Verträge normalerweise nicht öffentlich gemacht werden. Deshalb entschieden wir uns, nicht die Verträge direkt anzufechten, da wir als Gruppe von Betroffenen nicht Teil des Abkommens waren und es uns schwer gefallen wäre, das Gericht davon zu überzeugen, dass wir im Abkommen zwischen Regierung und Banken direkt involviert waren. Stattdessen konzentrierten wir uns auf Schadensklagen als Folge der Verträge und erhoben Klage gegen einen Staat, der *ius cogens* verletzte.

Markus Stierli

Ich möchte die Diskussion nicht so sehr unter juristischem sondern unter politischem und wirtschaftlichem Aspekt betrachten. Um ein Problem zu lösen, muss man sich fragen, innerhalb welcher Rahmenbedingungen man sich bewegt. In der bisherigen Diskussion ist klar geworden, dass die meisten Regierungen kaum den Weg einer Klage beschreiten werden. Auf der andern Seite tendieren Märkte dazu, schnell zu vergessen, was Spielraum für die Nichtbezahlung von Schulden ergibt. Etliche Akteure des Finanzsystems würden einen solchen Schritt nicht gerade begrüssen, aber der Markt als Ganzes scheint ein solches Verhalten durchaus zu akzeptieren. Auf politischer Ebene gibt es Meinungsverschiedenheiten über Prinzipien und Vorgehensweisen. Es gab eine ähnliche Auseinandersetzung im Bereich der Menschenrechte, wobei die Forderung nach einer internationalen Gesetzgebung erhoben wurde. Aber es existieren für eine Gesellschaft verschiedene Ziele: Sicherheit, soziale Sicherheit, Menschenrechte, wirtschaftliche Entwicklung, auch Zugang zu Kapital. Ich glaube nicht, dass alle diese Ziele mit einem einzigen Mechanismus erfüllt werden können. Deshalb muss man nach alternativen Lösungen Ausschau halten, zum Beispiel «weiche» Gesetze, Nachfolgeprozeduren, sogar Lösungen innerhalb des finanziellen Systems. Ich glaube, es besteht ein Spielraum für Lösungen in diesen Institutionen, weil sie die Möglichkeit für Kapitalinvestitionen aufrechterhalten müssen. Aber es gilt, nach alternativen Wegen Ausschau zu halten.

Jean Merckaert versucht, die bisher gehörten Ansätze aufzulisten. Dabei müssen sie durchaus nicht in Konkurrenz zueinander stehen. Zudem müssen wir uns nicht mit dem bestehenden Recht zufrieden geben. Es können neue Gesetze geschaffen werden; internationale Vereinbarungen und der Internationale Gerichtshof für Menschenrechte sind das Ergebnis politischer Bewegungen, und eines der Ziele von NGO's besteht gerade in der Verbesserung

von Gesetzen. Bei der Differenzierung verschiedener Ansätze können wir drei Ebenen auseinander halten.

- Die Natur eines Regimes
- Der Gebrauch eines Kredits (bringt keinen Nutzen / der Agent hat nicht nach Treu und Glauben gehandelt / es gab Verletzungen von ius cogens)
- Die Gültigkeit des Vertrags.

Matthias Rau-Goering vermisst in dieser Typologie eine Art dritter Dimension, weil verschiedene Schuldentypen berücksichtigt werden müssten, zum Beispiel Ausland- oder Inlandschulden. Ius cogens mag für Auslandsschulden anwendbar sein, aber nicht für Verträge mit Privatgläubigern, und heutzutage machen Inlandschulden schon mehr als 50 % aller Staatsschulden aus.

Charles Abrahams stimmt zu, dass berücksichtigt werden muss, wo das Völkerrecht angewandt werden kann und wo man entsprechendes nationales Recht anschauen muss. Das Völkerrecht unterscheidet deutlich, ob es um Verträge zwischen zwei Staaten, zwischen einem Staat und einer multinationalen Organisation oder einem Staat und einem Privatgläubiger geht. Deshalb spielt eine besondere Form der Schuld eine grosse Rolle.

Sabine Michalowski unterstreicht, dass Private tatsächlich nicht dem Völkerrecht unterstellt sind, dessen Subjekte normalerweise Staaten oder internationale Körperschaften sind. Deshalb wird ein Fall schwieriger, da einige Staaten Völkerrecht berücksichtigen, womit wir einen indirekten Zugang haben. Auf der andern Seite braucht man für Inlandschulden kein Völkerrecht, da man sich auf die nationale Verfassung berufen kann.

Jürgen Kaiser gibt zu bedenken, dass viele Privatkredite durch staatliche Garantien abgesichert sind, dass etliche sozialisiert und vom Staat übernommen worden sind, womit private Kredite in die öffentliche Sphäre gewechselt haben.

Charles Abrahams bekräftigt, dass ein Fall vom Kontext abhängt und davon, wie ein Vertrag zustande kommt. Ein kommerzieller Kredit würde unters Firmenrecht und nicht unters Staatsrecht fallen. Vor hundert Jahren wäre das umgekehrt gewesen. Seither hat sich das Völkerrecht entwickelt, aber es gibt internationales Recht, an das die Staaten gebunden sind, und solches, an das sie nicht gebunden sind, und dann gibt es internationales Recht, das als so wichtig erachtet wird, dass es für alle Staaten bindend ist: dies ist mit ius cogens gemeint. Es gibt nur wenige Normen, die darunter fallen, wie Sabine erklärt hat: Verbot von Folter, von Angriffskriegen, von Verbrechen gegen die Menschheit, obwohl das schon genauer definiert werden müsste, was dazu zählt, und es ist umstritten, ob das Selbstbestimmungsrecht eine solche Norm darstellt. Deshalb kann argumentiert werden, dass selbst ein kommerzieller Vertrag, der ausserhalb internationalen Rechts operiert, mittlerweile auch von diesem tangiert wird.

Anthony Odiadi fügt bei, dass Staaten normalerweise frei mit privaten Körperschaften verkehren können, zum Beispiel, um einen Kredit zu bekommen. Vor einigen Jahren hätte ein Staat seine Souveränität noch als absolut verteidigen können, aber mittlerweile ist er an übergreifende internationale Regeln gebunden. Wenn sich der Staat in die kommerzielle Sphäre begibt, ist er an deren Regeln gebunden. Juristen und NGO's müssen weiter an Konzepten und Ansätzen arbeiten, um die absolute Verbindlichkeit bestimmter Schulden zu bestreiten. Wir sollten das Konzept der illegitimen Schulden nicht zu pessimistisch beurteilen, weil es alle Unterstützung braucht und weil es Zeit benötigt, um es durchzusetzen. Das ist auch mit andern humanitären Prinzipien passiert, die Gesetze wurden und jetzt durchgesetzt werden. Es mag schwierig sein, das Konzept richtig einzusetzen, aber es gibt verschiedene legale Verfahren, die wir gebrauchen können, einige im nationalen Bereich, die auch auf transnationale Beziehungen ausgedehnt werden können. Wir können an eine breite Palette von Regeln anknüpfen.

Jean Merckaert merkt an, dass die verschiedenen nationalen Gesetzgebungen offensichtlich unterschiedlich strukturiert sind, mit unterschiedlichen Hierarchien, auch je

nach Bedeutung von angelsächsischem Common Law und römischer Rechtstradition. In Frankreich können bestimmte Verträge verfassungswidrig und deshalb ungültig sein, während dies in anderen nationalen Gesetzgebungen nicht der Fall sein mag. Anthony Obiadi meint allerdings, dass dies für die meisten Staaten gilt, wenn ein Vertrag zum Beispiel mit verfassungsmässigen Pflichten nicht übereinstimmt.

Patricia Adams erinnert daran, dass das Konzept der illegitimen Schulden 1991 populär wurde, weil es alles war, woran man sich halten konnte, wenn man eine Regierung darauf verpflichten wollte, geborgtes Geld im Interesse des Staates zu verwenden. Mittlerweile haben wir neue Argumente entdeckt und entwickelt, um dieses Prinzip zu stärken. Gegenwärtig würde es Sinn machen, die neuen Prinzipien zu sammeln, ebenso wie die konkreten Fälle, und einen neuen Testfall zu beginnen. Sabine Michalowski meint allerdings, dass das Prinzip, wonach Regierungen Geld sinnvoll verwenden sollten, die Kreditgeber aus der Verantwortung entlässt; man müsse die Verantwortlichkeit beider Seiten betonen.

Jürgen Kaiser erwähnt, dass erlassjahr.de gegenwärtig einen prominenten Fall weiterverfolgen möchte, und zwar den Verkauf deutscher Kriegsschiffe an Indonesien. Bis jetzt hat er für diesen Fall Folgendes gelernt:

- Hände weg von Sack, weil das ursprüngliche Konzept nicht mehr angewendet werden kann.
- Ius cogens ist ein starkes Argument; im indonesischen Fall sind bestimmte ius-cogens-Verletzungen belegbar.
- Was die Agentenschaft eines Vertrags betrifft, so hat Suharto nicht nach Treu und Glauben gehandelt.
- Wir müssen anerkennen, dass es womöglich eine teilweise Illegitimität gibt. Die Schiffe zum Kampf gegen die Piraterie einzusetzen, ist wohl akzeptabel, nicht aber sie als Mittel zur internen Unterdrückung einzusetzen: Deshalb haben wir vielleicht einen Fall von 15%iger Illegitimität.

Mitu Gulati meint bezüglich der Agentenschaft, dass hier tatsächlich Möglichkeiten liegen, zum Beispiel: Wenn eine Regierung unwillig ist, eine Klage anzustreben, dann mag sie nicht nach Treu und Glauben gegenüber dem Staat und der Bevölkerung handeln; diese juristische Idee wird allerdings von Sabine Michalowski skeptisch beurteilt. Aber Mitu Gulati unterstreicht, dass Fälle von eingeklagtem Fehlverhalten öfters vorkommen. Das ist konzeptionell ziemlich simpel. Aber es stellt sich natürlich eine weitere Frage, ob die US-Regierung sich gegen einen entsprechenden Gerichtsfall stark machen würde.

Jürgen Kaiser sieht einen Konsens sich herausbilden, wonach man sich nicht auf die Qualifizierung der Natur eines Regimes einlassen, sondern dessen konkretes Verhalten beurteilen sollte. Er fügt bei, dass er ius cogens für ziemlich stark hält. Allerdings gibt es eine weitere Kontroverse: Sollte ein Regime, das diese Prinzipien verletzt, überhaupt keine Kredite mehr bekommen? (Selbst im Fall von Apartheid-Südafrika könnte man sagen, dass einige Kredite der Bevölkerung zugute kamen. Diktatoren verstehen es ja gut, Bevölkerungen gelegentlich durch Geschenke zu bestechen.)

Charles Abrahams meint, dass man Sack nicht vollständig preisgeben sondern ihn politisch stärken sollte. In Gerichtsfällen hat man allerdings Kompromisse zu machen. Neu ist: wir haben uns nicht mehr um die Staatsnachfolge zu kümmern. Und der Fall vor US-Bundesgericht, *Sosa vs. Alvarez*, in dem einem Opfer von US-Geheimdiensten das Recht auf eine Entschädigung zugesprochen wurde, und zwar aufgrund des Alien Tort Claims Act, ist ein wichtiger Entscheid. Neue Standards sind gesetzt worden: Man muss nicht mehr den tatsächlichen Geldfluss zu einem verwerflichen Zweck belegen, sondern man kann damit argumentieren, die Gläubiger hätten die Situation kennen müssen, das heisst sie hätten über ein so genanntes «abgeleitetes Wissen» verfügen müssen.

Donnerstag, 4. Oktober 2007, 9.15-10.30

### **Arbeitsgruppe, Fortsetzung**

Gesprächsleitung: Celine Tan, Jean Merckaert

Jean Merckaert fasst zusammen, dass wir damit begannen, die legalen Möglichkeiten, ihre Vor- und Nachteile aufzuzeigen.

- Es gab eine lebhafte Debatte darüber, ob man juristisch mit der illegitimen Natur eines Regimes argumentieren sollte.
- Bezüglich vergangener Kredite mag es sinnvoll sein, massive Verletzungen von ius-cogens-Normen durch die Schulden eines souveränen Staats einzuklagen, doch ist der Erfolg unsicher.
- Bezüglich der künftigen Kreditvergabe gab es Fragezeichen, wer die Kriterien festlegt und die Gläubiger verpflichtet. Und wie steht es mit dem Risiko, dass damit für einen Staat der Zugang zu Finanzmärkten eingeschränkt wird?
- Bezüglich des Gebrauchs des Kredits könnte man den Staat als Agent im Sinne des Agenturrechts auffassen. Ein Vorteil bestünde darin, dass dies für private wie öffentliche Kredite gälte. Das ist noch nie versucht worden, und es ist unklar, ob das Agenturrecht auf einen souveränen Staat angewendet werden kann.
- Wir haben den Fall von Korruption zu diskutieren begonnen, entweder um einen Vertrag für ungültig zu erklären oder den Gebrauch des Kredits zu bestreiten, wenn das Geld für korrupte Zwecke eingesetzt wurde.

Sabine Michalowski ergänzt, dass das Agenturprinzip zu einem früheren Zeitpunkt ins Spiel kommen könnte, und zwar im Verfassungsrecht. Man könnte schauen, ob eine Regierung wirklich die Autorität besass, die Bevölkerung bei einer bestimmten Kreditaufnahme zu vertreten; wenn dies nicht der Fall ist, dann hat sie offensichtlich nicht als legaler Agent gehandelt, was zwar den Vertrag als solchen nicht ungültig macht, aber die Vertragspartner ändert, also nicht mehr ein Diktator, sondern eine gewählte Regierung (eine Unterscheidung, die übrigens schon von Sack getroffen wird).

Mitu Gulati glaubt, dass dies eine plausible Anwendung des Agenturprinzips darstellt. In gewisser Weise ist die Frage nach der Vertragsautorität das grundlegende Prinzip des Agenturrechts. Man kann zeigen, dass eine Regierung, oder ein Staatsoberhaupt oder ein Minister die Autorität zum Abschluss eines Vertrags nicht besitzt. Es gibt klassische Fälle von Staatsschulden, zum Beispiel haben verschiedene US-Bundesstaaten ihre Schulden nicht bezahlt, wenn die Gesetzgeber als korrupt eingeschätzt wurden, und das stützte sich zumeist auf Verfassungsrecht ab. Der Gesetzgeber ist korrupt und besitzt die Autorität nicht, die Schuld einzugehen, also verweigert eine neue Körperschaft die Rückzahlung: das ist ein gut etabliertes Verfahren. Sabine Michalowski präzisiert: Bezüglich des Vertrags als solchem muss man also das private Agenturrecht anschauen, aber das Verfassungsrecht mag Vorschriften enthalten, wer überhaupt einen solchen Vertrag eingehen darf.

Charles Abrahams erläutert das Beispiel eines Waffenhandels der südafrikanischen Regierung mit British Aerospace. Eine Gruppe von Anwälten hat untersucht, inwiefern der Finanzminister diesen Vertrag unterzeichnen durfte. Das ist offensichtlich eine Sache des Verfassungsrechts. Es gab verschiedene Schritte bis zum Vertrag: Ein Kabinettsentscheid, dann die Bezeichnung des Finanzministers als Repräsentant, die Mitwirkung des Staatsunternehmens, welches die Waffen kaufte. Und wir argumentierten, dass der Finanzminister die Autorität nicht besass, weil das Geschäft durchs Parlament hätte laufen müssen. Das ist eine Frage des Verfassungsrechts, das anders als das private Agenturrecht funktioniert. Bezüglich vergangener Kredite kann man auf zweierlei Grundlagen klagen: Aufgrund des Vertrags oder aufgrund der Konsequenzen des Vertrags. Wie wir gehört haben, sind Staaten sehr unwillig, einen Vertrag direkt anzufechten, und es ist fraglich, ob die Zivilgesellschaft die Kapazitäten dafür besitzt. Falls man die Gültigkeit eines Vertrags

anfechten will, muss man Partei zum Vertrag sein. Deshalb scheint es besser, sich auf die Konsequenzen zu konzentrieren, auf den möglichen Schaden, und die Schadensklage basiert auf *ius cogens*. Das gibt betroffenen Gruppen eine Grundlage für eine mögliche Klage. Aber indem man die Konsequenzen einklagt, ist man einen Schritt weiter vom Ursprung des Vertrags entfernt, und deshalb wird es schwieriger zu beweisen, dass der ursprüngliche Zweck des Kredits und sein Schaden in kausaler Beziehung stehen. Das macht es also einfacher für betroffene Gemeinschaften eine Klage einzureichen, aber es erschwert die Klage selber, insbesondere zu beweisen, dass die Gläubiger um die Konsequenzen des Kredites hätten wissen müssen.

Patricia Adams möchte den Fall diskutieren, wenn eine Gruppe von Betroffenen eine Klage gegen die Konsequenzen eines Staudamms einreicht: Klagt sie dann gegen die Regierung oder die Gläubiger? Charles Abrahams antwortet, dass dies davon abhängt, welche Konsequenzen man einklagt, etwa Umweltschäden oder Verletzungen der Menschenrechte. Falls ein Unternehmen (wie Unocal in Burma) Sklavenarbeit einsetzte, dann wird man gegen Unocal klagen, wohingegen man bei Umweltschäden einen andern Ansatz wählen würde. Das hängt von den Zielen ab: Man mag ja sogar auf Prävention aus sein, beispielsweise eine vorsorgliche Verfügung gegen den Bau des Damms. André Rothenbühler fragt, ob es denkbar sei, die Beweislast umzukehren, dass also ein Kreditgeber nachweisen müsste, dass sein Kredit keinen Schaden anrichtet. Charles Abrahams erklärt, dass im Fall der Klagen gegen Schweizer und Deutsche Banken bezüglich der Apartheid-Schulden die Banken behaupteten, es sei nicht möglich, die Frage aufzuwerfen, dass die Gläubiger hätten wissen müssen, dass die Kredite direkt für Menschenrechtsverletzungen verwendet würden. Tatsächlich haben wir dieses Argument nicht weiterverfolgt (normalerweise sind kommerzielle Verträge sehr formalisiert; man müsste schon einen eindeutigen Beweis, eine spezifische Klausel oder einen Zusatzvertrag aufspüren), sondern haben uns darauf beschränkt zu behaupten, die Banken hätten über «abgeleitetes Wissen» verfügen müssen, wonach die Kredite für illegitime Zwecke eingesetzt werden könnten. Das ist für unseren Rekurs entscheidend. Worin bestand der Wissensstandard? Gab es gezieltes, spezifisches Wissen oder nur abgeleitetes Wissen? Aber die Frage der Hilfe und Unterstützung ist im nationalen Recht noch nicht weit entwickelt, deshalb muss man sich aufs Völkerrecht beziehen.

Jean Merckaert fügt an, dass der Bericht der Weltbank verschiedene Typen von Schulden unterscheidet. Bislang haben wir vor allem diskutiert, was sie als kriminelle Schulden bezeichnen (diktatorische Regimes, unterdrückerische Mittel). Aber wir müssen auch die Drittweltschulden im weiteren Sinn betrachten, die aus Entwicklungsprojekten und durch Exportförderung der Industrieländer entstehen, was die Weltbank im Falle eines Scheiterns ineffektive Schulden nennt: Wie kann man damit umgehen? Charles Abrahams meint, dass sie im Fall bezüglich des Waffendeals vor solche Fragen gestellt wurden. Sie hätten damit argumentiert, diese Waffen seien nicht notwendig gewesen. Aber das Gericht hat dieses Argument zurückgewiesen und gesagt, der Entscheid zum Kauf habe im Ermessen der Regierung, der Exekutive gelegen. Der Regierungsentscheid möge weder schlau noch populär gewesen sein, aber es sei nicht an der Justiz, über die Politik der Regierung zu entscheiden. Dazu bräuchte es besondere Umstände, beispielsweise die Verletzung der Verfassung oder von *ius cogens*. Das zeigt die Grenzen einer Klage; dann muss man halt eine politische Kampagne starten.

Patricia Adams möchte diesen Punkt klargestellt haben. Die OECD hat kürzlich empfohlen, Exportrisikogarantien sollten nicht mehr für unproduktive Kredite vergeben werden. Das tönt wie eine gute Idee und bedeutet ein Eingeständnis begangener Fehler. Gibt es uns auch eine legale Basis und ein verstärkendes Argument? Viele Entwicklungsprojekte enden in Korruption, auf beiden Seiten. Machbarkeitsstudien sind zumeist sehr schlecht. Welche legalen Mittel könnten wir in dieser Hinsicht gebrauchen? Mitu Gulati unterstreicht, dass der Ermessensspielraum des Staats sehr gross ist. Richter verkünden regelmässig, es

liege nicht an ihnen, sondern an den Wählern, eine Regierung zu beurteilen. Man braucht also eine sehr detaillierte Argumentation. Falls man die Korruption konkret belegen kann, dann nimmt man dem Staat den Ermessensspielraum. Normalerweise ist dieser aber so gross, dass selbst eine stupide Entscheidung kein Anfechtungsgrund ist. Das hängt mit der klassischen Gewaltentrennung zwischen Exekutive und Jurisdiktion zusammen. Ein Weg öffnet sich nur, wenn man ein Geschäft als schmutzig nachweisen kann. Patricia Adams erwägt den Fall eines Staudamms, der nicht funktioniert. Kann man zurückgehen und den Vertrag für ungültig erklären lassen? Charles Abrahams meint, dass in Südafrika, wenn man die Gültigkeit eines Vertrags auf verfassungsrechtlicher Basis anfechten will, eine Person im Namen einer grösseren Gruppe Klage einreichen kann, als Kläger des öffentlichen Interesses. Das mag für andere Länder nicht gelten. Normalerweise muss man Partei zu einem Vertrag sein, um dagegen klagen zu können. Normalerweise können Menschen, die durch einen Vertrag geschädigt werden, eine Klage nicht gegen die Gültigkeit des Vertrags, sondern nur wegen dessen Schädlichkeit einreichen. Patricia Adams verfolgt den Fall von Entwicklungsprojekten weiter, die in Korruption enden. Gibt es Vorschläge, wie man damit umgehen könnte? Mitu Gulati unterstreicht die Notwendigkeit detaillierter Informationen. Behauptungen reichen nicht, und am schlechtesten ist die Behauptung, ein Projekt habe nicht funktioniert, weil das den Ermessensspielraum der Exekutive betrifft. Dagegen ist es gut, wenn man Korruption schon in einem frühen Stadium des Geschäfts belegen kann. Charles Abrahams erwähnt den Lesotho-Staudamm als Fallstudie für korrupte Praktiken. Der kleine souveräne Staat Lesotho entschied, sowohl Staatsangestellte (den CEO eines Staatsbetriebs) als auch westliche Unternehmen (die kanadische Firma Acres, die Gelder via eine Schweizer Bank verschob) wegen Korruption vor Gericht zu bringen. Acres wurde schuldig gesprochen und von der Weltbank auf eine schwarze Liste gesetzt.

François Mercier erwähnt den Vorschlag eines internationalen Schuldentribunals, das die Gültigkeit von Schulden zwischen Gläubiger und Kreditnehmer beurteilen würde. Gegenwärtig kann ein Land, wenn es Schulden nicht bezahlen kann oder will, nur vor den Pariser Club oder andere westliche dominierte Institutionen gehen. Sabine Michalowski ist gegenüber einem internationalen Tribunal skeptisch, wie es bereits von Sack vorgeschlagen wurde. Würde dieses sich um die Restrukturierung oder die Illegitimität der Schulden kümmern? François Mercier meint, es könnte ein unabhängiges Schiedsgericht sein, entsprechend einem Insolvenzverfahren auf internationaler Ebene. Patricia Adams erwähnt, dass im Fall Irak eine spezifische, zeitlich und thematisch eingeschränkte Institution vorgeschlagen wurde, die Rechnungsprüfungskompetenz hätte erhalten sollen. Ihr ist die Idee einer permanenten Institution ein wenig unbehaglich, aber ein einmaliges Experiment wäre gut. Mitu Gulati denkt, dass man kein neues Tribunal brauche: Falls man ein Schiedsverfahren will, dann muss man ein solches nur verlangen. Brasilien hat das gemacht und auch El Salvador. Es gibt zahlreiche Schiedsgerichte. Gläubiger sind zwar misstrauisch gegenüber Schiedsverfahren, aber einige Länder gebrauchen sie, und es ist nicht klar, ob der Markt dafür Strafen verhängt. Für Sabine Michalowski stellt sich nicht so sehr die Frage nach der Form dieser Institution, sondern nach den von ihr verwendeten Prinzipien. Argentinien hat bei Schiedsverfahren kaum je positive Resultate erzielt. Der Mechanismus sollte erst in zweiter Linie diskutiert werden, nachdem wir uns über die Prinzipien und Kriterien klar geworden sind. Celine Tan erwähnt, dass der Sovereign Debt Restructuring Mechanism (SDRM) eine Art Schiedsverfahren ist, bei dem man ein Moratorium zur Schuldentrückzahlung erklären kann. Anthony Odiadi fügt bei, dass sich Bolivien kürzlich geweigert hat, sich einem Schiedsverfahren zu unterwerfen. Patricia Adams mahnt, dass die Begriffe Insolvenz und Bankrott problematisch sind und nicht verwendet werden wollten, weil sie die Schuld dem Kreditnehmer zuweisen. Jean Merckaert schliesst den Workshop und stellt fest, dass begonnen worden sei, die Möglichkeiten aufzulisten, doch diese sollten weiter systematisiert und bewertet werden.

## Sitzung 5

Donnerstag, 4. Oktober 2007, 10.45-11.15

### Zusammenfassungen

Celine Tan fasst die Diskussion in der juristischen Arbeitsgruppe zusammen. Common Law ist nützlich, aber beschränkt. Falls wir Verträge im Allgemeinen oder Entwicklungsprojekte anfechten wollen, stossen wir auf den Ermessensspielraum der Exekutive.

Wenn wir Gruppen betrachten, die durch Verträge geschädigt werden, dann gibt es zwei Möglichkeiten. Wir können direkt den Vertrag anschauen oder den Schaden, den der Vertrag zufügt. Der Vertrag mag ungültig sein, weil a) der Unterzeichner nicht die Kompetenz zum Unterzeichnen besass, oder b) der Vertrag internationales oder nationales Recht verletzt. a) mag durch Verfassungs- oder Agenturrecht angefochten werden, b) kann durch das Konzept der illegitimen Schulden oder den ius-cogens-Ansatz bezüglich des Völkerrechts angefochten werden, und durch nationales Recht, falls der Vertrag kriminell ist. Eine andere Möglichkeit besteht darin, eine Verbindung zwischen dem Vertrag und den Betroffenen herzustellen. In Südafrika kann zum Beispiel eine betroffene Gruppe eine Klage als Kläger im öffentlichen Interesse starten.

Falls wir uns auf den Schaden konzentrieren, dann müssen wir die Konsequenzen des Vertrags betrachten, seien dies Umweltschäden, Menschenrechtsverletzungen oder sogar finanzielle Konsequenzen. Es gibt zwei Schwierigkeiten: Erstens müsste man zeigen, dass der Gläubiger wusste, dass dieser Kredit Schaden anrichten würde. In Südafrika würde die Tatsache abgeleiteten Wissens genügen, das heisst, die Gläubiger konnten wissen, dass dieses spezielle Regime, diktatorisch oder korrupt, den Kredit für illegitime Zwecke verwenden könnte. Das zweite Problem ist die Frage, wie Schaden definiert wird, zum Beispiel unter ius-cogens-Normen.

Es gibt weitere Möglichkeiten im Privatrecht, etwa im Strafrecht oder im Administrativrecht, das die Mechanismen von Ausleihen und Verleihen behandelt. Zudem wäre eine Art internationaler Option etwas Ähnliches wie der SDRM, oder ein Tribunal über die Legitimität und Schuldenstreichung, das den Kreditnehmern wohlwollender gegenüberstehen würde als der Pariser Club.

Jean Merckaert betont, dass wir die wichtigsten Wege weiter untersuchen und bewerten müssen. Wir brauchen ein vollständigeres Bild aller Möglichkeiten, und wo wir welches Mittel einsetzen können. Das Konzept von Sack muss verbessert werden. Insbesondere herrschte Konsens, dass es keinen grossen Sinn macht, sich in einem Gerichtsfall auf ein Argument auf die Natur eines Regimes einzulassen, weil das zu schwierig ist, obwohl es bei der Aufgabe helfen mag, künftige Kredite an ein Regime zu verhindern.

Kjetil Abildsnes fasst die Diskussion in der NGO-Arbeitsgruppe zusammen. Hier war man der Meinung, dass wir uns nicht zu viel um die verschiedenen juristischen Aspekte der Kampagnen kümmern sollten. Wir sollten das Recht nicht ignorieren, aber es eklektisch benutzen, so, wie es unseren Argumenten nützt. Die Arbeitsgruppe diskutierte Vorschläge, die man den Juristen vorlegen könnte:

- Überprüfung von Kreditaufnahmen
- Eine Liste von Sackgassen und Irrwegen, die man vermeiden sollte
- Überprüfungen, alleine oder mit offiziellen Institutionen
- Um die ganze Diskussion zu vereinfachen: gebt uns 10 Prinzipien, an die wir uns halten sollten.

Danach wurden konkrete Fälle angeschnitten:

- Sklavenarbeit in Pakistan

- Der legale Status der Korruption
- Das Recht ist nützlich, um die Unantastbarkeit von Schulden zu zeigen. Es herrscht ja die Vorstellung vor, Schulden seien etwas geradezu Heiliges. Deshalb ist es erfrischend, von all den Fällen zu hören, in denen Schulden gestrichen wurden.
- Das belgische Recht, in Zusammenhang mit der Demokratischen Republik Kongo.

Zudem führte der workshop eine Analyse der Handelnden durch, mit den Kategorien Vermittler, Beobachter, Gegner, Teilnehmer und Hauptbetroffene, wobei sich zeigte, dass einzelne Handelnde in verschiedenen Kategorien auftauchen (zum Beispiel die Weltbank). Schliesslich gelangte man zu ein paar konkreten Vorschlägen:

- einen aktuellen Fall als Musterprozess vor Gericht bringen
- sich über eine Definition der Schulden verständigen
- das legale Wissen in den NGO's stärken
- die Bedeutung der Transparenz klarmachen

Victor Nzuzi Mbembe wundert sich darüber, dass die Natur eines Regimes nicht festgestellt werden soll. Das ist doch eine der Hauptaufgaben unserer Arbeit, diktatorische und korrupte Regimes anzuklagen, und zumeist ist das auch ganz einfach. Beverly Keene unterstreicht, dass wir ein vollständigeres Bild der bisherigen Errungenschaften brauchen, von dem, was funktioniert hat oder nicht. Anthony Odiadi betont die Möglichkeiten des Vertragsrechts, mit den Kriterien von höherer Gewalt und unrechtmässigem Einfluss. Und er erwähnt den Community Re-Investment Act in den USA von 1989, der von Banken ein gewisses sozial verantwortliches Verhalten verlangt. Jean Merckaert antwortet auf Victors Frage, dass die Juristen nur für das geltende Recht fänden, es mache keinen grossen Sinn, sich auf eine Diskussion um die Natur des Regimes einzulassen, obwohl man ein solches Regime anklagen könne, wenn es konkrete Menschenrechtsverbrechen begehe. Auf einer politischen Ebene und für eine politische Kampagne sei die Anklage eines diktatorischen Regimes natürlich weiterhin nötig.

## Sitzung 6

Donnerstag, 4. Oktober 2007, 11.30-12.30

### **Der Fall Indonesien**

Donatus Klaudius Marut präsentiert den Fall Indonesien, belastet durch die unter Suharto eingegangenen Schulden und die folgenden Schuldenregimes. Die Kampagne zur Schuldenstreichung begann 1999. Zusammen mit Erlassjahr.de konzentriert sich die indonesische Kampagne gegenwärtig auf die deutschen Kriegsschiffe, die von Indonesien 1991 gekauft wurden, in der Folge aber nicht gebraucht oder zur Unterdrückung von Unabhängigkeitsbewegungen oder sozialer Bewegungen eingesetzt wurden. Ein klassisches Beispiel illegitimer Schulden stellt der Koto-Panjang-Damm dar, der Elektrizität nur für japanische Firmen erzeugt. Es gibt Fälle von Umweltschäden und Menschenrechtsverletzungen, aber es gibt auch Fälle von Krediten, die einfach verschwunden sind, etwa nach dem Tsunami in Aceh oder nach der Unabhängigkeit Ost-Timors. Es gibt multilaterale Schulden, die als illegitim eingestuft werden können, weil sie ihren ursprünglichen Zweck nicht erfüllen oder weil sie nicht im Interesse des Landes und der Bevölkerung eingesetzt wurden. Programme, die von der Weltbank unterstützt wurden, sind korrupt, und sogar einige der Kredite, die für Anti-Korruptions-Programme eingesetzt werden, wurden abgezweigt.

Jürgen Kaiser erläutert den Fall der deutschen Kriegsschiffe. Das sind die Kriegsschiffe der ehemaligen DDR, die 1989 eingemottet, und von denen 39 im Jahr 1991 an Indonesien verkauft wurden. Wegen der deutschen Waffenexportbeschränkungen, die die Ausfuhr von

Kriegsmaterial in Spannungsgebiete verbieten, wurde Indonesien als Nicht-Spannungsgebiet eingestuft. Dabei wurden die Schiffe zuerst ihrer Waffen entledigt, nach Indonesien verbracht und erst dort wieder mit Waffen versehen. Sie sollten zwei Zwecken dienen: Dem Schutz der Küstengebiete und dem Kampf gegen die Piraterie. Obwohl die deutsche Regierung Indonesien also als Nicht-Spannungsgebiet bezeichnete, hatte sie einige Bedenken und nahm eine spezielle Klausel in den Vertrag auf, wonach die Schiffe nur für die obigen beiden Zwecke eingesetzt werden dürfen, was für einen solchen Vertrag ziemlich ungewöhnlich ist. Aber wir können beweisen, dass einige der Schiffe in internen Konflikten, in Aceh und Ost-Timor, eingesetzt wurden, in denen es zu Menschenrechtsverletzungen kam. Als Indonesien 1998 ein Schuldenmoratorium erklärte, wurden die Schulden umstrukturiert, so dass sie heute noch zu Buche schlagen. Jetzt versuchen wir der deutschen Regierung die Unrechtmässigkeit des Geschäfts nachzuweisen, weil es deutsche Ausfuhrbestimmungen verletzte.

In Beantwortung einiger Fragen erklärt Jürgen Kaiser, dass sich die Schiffe immer noch in Indonesien befinden, obwohl man nicht genau weiss, wo, und fügt bei, dass einige beim Verkauf in so schlechtem Zustand waren, dass sie im Golf von Biskaya beinahe sanken; gegenwärtig gibt es noch keinen Gerichtsfall, sondern nur eine politische Kampagne, und für uns stellt es eine Herausforderung dar, zu schauen, welche legalen Instrumente unsere Kampagne unterstützen und ob wir einen Gerichtsfall starten können. Donatus Klaudius Marut skizziert einige der Korruptionsfälle im Umfeld, die in höchste Regierungsstellen reichen und erwähnt die Konferenz 2001 über illegitime Schulden als wichtigen Schritt für die indonesische Schuldenstreichungskampagne.

Charles Abrahams fasst den Fall nochmals in juristischen Begriffen zusammen. Ein bilateraler Vertrag, ein Verkauf zwischen zwei Staaten, mit spezifischen Staatseinheiten involviert, und mit einem speziellen Darlehensvertrag, bei dem die Deutsche Entwicklungsbank (KfW) das Geld gab und die Exportrisikogarantie (Hermes) eine Garantie übernahm. Beginnen können wir damit, indem wir schauen, ob es einen Vertragsbruch durch die indonesische Regierung gab. Das Abkommen enthält spezielle Klauseln, und zuvor ist Indonesien als Nicht-Spannungsgebiet erklärt worden. Das mag Gegenstand einer Untersuchung gewesen sein, und es wäre interessant zu wissen, ob der Entscheid damals angefochten wurde. Die andere Frage ist die: Falls es sich um einen Vertragsbruch handelt, hat dann die deutsche Regierung versucht, den Vertrag durchzusetzen? Wäre das überhaupt möglich gewesen und wie? Falls der Vertragsbruch feststeht, dann hätte die deutsche Regierung Anspruch auf einen Regress, zumeist unter Vertragsrecht, obwohl man sich nur schwer vorstellen kann, wie sie die Einhaltung des Vertrags hätte durchsetzen können.

Donnerstag, 4. Oktober 2007, 14.15-15.00

### **Indonesien, Fortsetzung**

Sabine Michalowski glaubt, falls man beweisen könnte, dass die Schiffe für ius-cogens-Verletzungen eingesetzt wurden, dann könnte man das Konzept ausprobieren. Allerdings ist sie unsicher über die Bedeutung der spezifischen Klauseln im Vertrag, denn diese könnten den Fall schwächen, weil sie von der deutschen Regierung als Beweis verwendet würden zu zeigen, dass sie sich besonders vorsichtig und überlegt verhalten habe. Das könnte sich also gegen den ius-cogens-Ansatz auswirken. Mitu Gulati unterstützt das: Die Klausel könnte nicht nur als Beweis für die Sorgfalt der deutschen Regierung gebraucht werden, sondern die könnte auch sagen, man sei besonders grosszügig gewesen und habe die Klauseln nicht eingefordert, sondern das Geld praktisch geschenkt. Für ihn wird es immer schwieriger, daraus einen Gerichtsfall zu machen. Jürgen Kaiser entgegnet, dass die Klausel unmittelbar nach den Massakern von Santa Cruz entworfen wurde, als Indonesien immer noch Ost-Timor

besetzte und die Sicherheitskräfte Hunderte von Menschen ermordeten. Man könnte also sagen, die Klausel sei entworfen worden, obwohl oder trotzdem die deutsche Regierung wusste, dass sie aller Voraussicht nach nicht eingehalten würde. Mitu Gulati stimmt zu, dass man für eine politische Kampagne mit der Verletzung dieser Klausel auch in Deutschland argumentieren könnte, aber für einen Gerichtsfall müsste man berücksichtigen, dass das Abkommen spezifische Versprechen enthielt, und dass Deutschland seine Versprechen erfüllte, nämlich Schiffe und Darlehen zu liefern, während Indonesien, und Indonesien allein, ein Versprechen gebrochen hat. Also müsste man zeigen, dass diese Abkommen anders als entsprechende Abkommen in anderen Verträgen waren, das heisst, dass sie Versprechen von beiden Seiten waren, an die auch die deutsche Regierung gebunden war. Es wäre also nützlich, Zeitungsberichte aus der fraglichen Zeit auszugraben, in denen die Abkommen und der Verkauf kontrovers diskutiert wurden und deutsche Minister Versprechen abgeben. Anthony Odiadi sieht drei Wege: Ist der Vertrag selber rechtskonform? Waren die Schiffe wirklich seetüchtig? Ist der Vertrag erfüllt worden? Aber Mitu Gulati widerspricht: Wie Jürgen Kaiser präzisiert hat, geht es um den Einsatz der Schiffe bei Menschenrechtsverletzungen und das Wissen der deutschen Regierung um diese Möglichkeit – also geht es nicht um die Gültigkeit des Vertrags, sondern um die Umsetzung der Vertragsabkommen, was eine viel engere Auslegung ist. Aber das ist positiv, weil man sich darauf konzentrieren kann. Donatus Klaudius Marut liefert weitere Einzelheiten zum Vertrag. Der indonesische Premierminister weigerte sich, die Rechnung zu bezahlen, der Marineminister wollte die Schiffe nicht einsetzen, aber beide wurden angesichts persönlicher Interessen überstimmt. Jürgen Kaiser fügt bei, dass es Proteste der parlamentarischen Opposition gab, ebenso wie der portugiesischen Regierung als ehemaliger Kolonialmacht Ost-Timors, und der Weltbank, die sagte, Indonesien sollte das Geschäft angesichts seiner finanziellen Situation nicht abschliessen. Deshalb wussten die Gläubiger um die Situation und können sich nicht hinter der angeblich besonders sorgfältigen Klausel im Vertrag verstecken. Charles Abrahams schliesst, dass es vom Kontext abhängt, in dem man den Fall verwenden will. Für die politische Mobilisierung sind die bisherigen Argumente, dass der Vertrag verletzt wurde, sehr nützlich. Für einen Gerichtsfall ist es hingegen schwieriger. Dennoch mag man «abgeleitetes Wissen» belegen können. Max Mader bedankt sich für das kurzfristig anberaumte Experiment, das die Juristen ohne Vorbereitung absolvieren mussten, aber es war ein Versuch, die Idee einer Arbeitsgruppe zu testen, und die Aktion Finanzplatz Schweiz hat ja gewisse Möglichkeiten, einer solchen Gruppe infrastrukturell zu helfen, was das Thema der abschliessenden Sitzung sein soll.

Sitzung 7

Donnerstag, 4. Oktober, 15.00-15.45

### **Aktionsplan**

Max Mader erläutert nochmals, dass die Aktion Finanzplatz über ein, beschränktes, Budget verfügt, eine Arbeitsgruppe aufzugleisen, und ein Ziel der letzten Sitzung wäre es, das Interesse an einer solchen Gruppe festzustellen, mit nicht bindenden Zusagen, und zu diskutieren, in welche Richtung diese Arbeitsgruppe vorangehen sollte.

Patricia Adams meint, dass es nützlich wäre, wenn AktivistInnen Anwälte kontaktieren und sagen könnten: Dies ist das Problem, könnt ihr legale Hilfsmittel vorschlagen? Es wäre nützlich, konkrete Fälle und konkrete Beispiele zu haben, wie man sich in spezifischen Situationen verhalten soll. François Mercier möchte zwischen vergangenen und künftigen Schulden unterscheiden. Bezüglich eingegangener Kredite müssen wir uns auf einzelne Fälle konzentrieren, weil jeder Fall so speziell ist. Für die Zukunft brauchen wir aber generellere Prinzipien verantwortlicher Kreditvergabe. Im Oktober wird Eurodad eine Konferenz in Norwegen zu illegitimen Schulden organisieren, mit der wir uns verknüpfen

müssen. Beverly Keene unterstreicht, dass die internationalen Kampagnen sich bereits in der internationalen Süd-Nord-Bewegung zur Schuldenstreichung koordinieren; einige von uns sind im Januar in Nairobi und im Juni in Rostock gewesen. Wir müssen festlegen, welche Initiativen zur gegenseitigen Unterstützung und zu gemeinsamen Aktionen nötig sind. Die gegenwärtige Konferenz hat sich mit solchen Aktivitäten zu verbinden. Im vorliegenden Rahmen ist klar geworden, dass wir viel lernen könnten, wenn wir eine umfassendere Auswertung bisheriger Fälle vornehmen würden. Wir haben uns hier auf drei oder vier Fälle konzentriert, aber es gibt viel mehr, also brauchen wir eine Übersicht. Eine Initiative, die wir unterstützen sollten, ist die Rechnungsprüfung in Ecuador; wir sollten darüber nachdenken, wie wir sie für unsere Zwecke gebrauchen und wie wir die Fragen in den Bereich der Weltbank bringen können. Max Mader ist sich nicht sicher, ob dies eine Arbeitsgruppe braucht, oder ob man einen solchen Informationsaustausch nicht auch zum Beispiel via Internet machen könnte. Koordination ist etwas anderes als eine Arbeitsgruppe. Farooq Tariq und Ingilab Ahmadov halten eine Arbeitsgruppe und Diskussionsrunden für nützlich, um sich auf neue Fälle zu konzentrieren. Jürgen Kaiser betont, dass es keine weitere Arbeitsgruppe braucht, um die NGO's zusammenzubringen. Es gibt schon eine Koordination durch die vier regionalen Organisationen; das funktioniert und ist das angemessene Forum. Was diese Konferenz ausgezeichnet hat und was sehr wertvoll ist, ist die Zusammenführung von JuristInnen und AktivistInnen. So systematisch ist dies das erste Mal passiert. Diesen Ansatz sollte man weiter verfolgen. Er selber hat viel über Sack und den ius-cogens-Ansatz und das Agentur- und Vertragsrecht gelernt. Für weitere Aktivitäten in diesem Bereich braucht es gut vorbereitete Präsentationen zu diesen Fragen, deren Grenzen und Möglichkeiten, die uns voranbringen. Max Mader fügt bei, dass die Rechnungsprüfung in Ecuador womöglich Material für die Weiterarbeit liefert. Würde es Sinn machen, eine weitere Konferenz darauf aufzubauen? Victor Nzuzi Mbembe erwähnt, dass im November 2007 in Kinshasa ein Treffen stattfindet, das alle Unterstützung und juristische Hilfe braucht. Andererseits gibt es zahlreiche Initiativen in Afrika, Lateinamerika und Asien, und diese Aktivitäten müssen berücksichtigt werden und mögen die Diskussion befruchten. Henk van den Heuvel hält einen Schattenbericht zum Weltbank-Bericht zu den illegitimen Schulden für sinnvoll, ebenso, eine Art Handbuch herzustellen, mit Informationen und Anleitungen, wie man das Konzept brauchen kann. Jean Merckaert begrüsst im Namen von platforme weitere Aktivitäten und erwähnt vier Punkte: eine Liste verschiedener Möglichkeiten; spezielle Fallstudien, die für die Frage der Straflosigkeit wichtig sind; eine Reaktion auf den Weltbank-Bericht; und eine Intervention in den UN-Strukturen.

Sabine Michalowski meint, dass der Dialog sehr interessant gewesen sei, sowohl allgemein wie auch zum Fall Indonesien, obwohl er zuweilen auch schwierig war, weil man verschiedene Sprachen spreche. Man muss sich klar darüber sein, dass Gerechtigkeit und Recht nicht unbedingt das gleiche sind, und aus legaler Perspektive muss man zuweilen die Rolle der advocata diaboli spielen, wonach dieses nicht funktioniert und das nicht geht undsoweiter. Mitu Gulati bekräftigt, dass es aufregend sei, mit AktivistInnen zu sprechen. Aber falls man konkrete Anwendungen wolle, dann braucht man die besten Leute aus dem entsprechenden Feld, zum Beispiel zum Agenturrecht, und dann muss man sich überlegen, wie man diese Leute kriegt. Es ist machbar, aber es braucht Vorbereitung. Ein Mittel dazu wäre der Weltbank-Bericht. Der ist schludrig genug, um etliche gute Leute interessiert und sogar ärgerlich zu machen. Man muss ihnen genügend Zeit zur Vorbereitung geben, aber es darf auch nicht zu lang dauern, damit der Bericht nicht vergessen geht. Sabine Michalowski fügt bei, dass eine Arbeitsgruppe sehr spezifisch vorbereitet werden müsste: was man sich davon erwartet, was die Ziele sind und wie man sie erreichen will: will man generelle Kriterien erarbeiten oder ein Fallbeispiel? Von Anwälten kriegt man sehr schnell ein brainstorming, aber man muss das fokussieren nach den eigenen Bedürfnissen. Charles Abrahams wiederholt, dass es um die Beförderung der Kampagnen geht. Wir haben

mittlerweile rund 160 Länder auf der Welt mit 160 nationalen Gesetzgebungen. Kürzlich ist eine Studie zum nationalen Recht in 26 Ländern bezüglich transnationaler Unternehmen durchgeführt worden. Aus solchen Ansätzen haben wir die gemeinsamen Prinzipien bezüglich illegitimer Schulden zu identifizieren; und wenn wir die haben, müssen wir uns auf einzelne Fälle fokussieren. Er würde dabei mithelfen, aber nur unter einer Bedingung: dass man nicht mehr von juristischen ExpertInnen spricht, weil man uns dann abspaltet: Betrachtet uns doch als Zuträger juristischen Fachwissens.

Celine Tan, die die Diskussion zusammenfasst, unterstreicht, dass zum ersten Mal Zuträger juristischen Fachwissens und AktivistInnen in einer solchen Umgebung zusammentrafen. Wir begannen damit, die Begriffe und Konzepte von illegitimen Schulden zu klären, und zwar sowohl als politisches wie legales Instrument, skizzierten die verschiedenen Ansätze, und versuchten, Synergien zwischen juristischen und politischen Aktivitäten herzustellen. Die Konferenz schaffte es, einen ziemlich guten Überblick über das Konzept wie seine Grenzen zu geben, und die AktivistInnen garantierten, dass der politische Kontext nicht ausser Acht geriet. Das eröffnet die Chance auf einen weiteren bilateralen Austausch.

Vier konkrete Vorschläge liegen auf dem Tisch:

1. Das juristische Fachwissen stärken, die legalen Konzepte auflisten und eine Art Handbuch herstellen (an der Duke University wird ein solches gegenwärtig versucht).
2. Konkrete Fallstudien aufzulisten.
3. Eine Kritik des Weltbank-Berichts zu machen und sich in den Diskussionsprozess in den internationalen Institutionen einzuschalten.
4. Die Idee einer Arbeitsgruppe weiterzuverfolgen, die Ideen austauschen und/oder an konkreten Fällen arbeiten könnte.

Max Mader erwähnt abschliessend einige anstehende Aktivitäten:

15.10.07 Öffentliche Anhörung zur Weltbank. Den Haag. Friends of the Earth  
19&20.10.07 Überprüfung der Schulden. Fallstudien von vier Ländern. Brüssel. CADTM  
28.10.07 Eurodad Jahreskonferenz. Oslo. Eurodad  
19.11.07 UNCTAD-Forum. Paris

Zum Schluss dankt Max Mader allen, die zum Gelingen der Konferenz beigetragen haben, insbesondere den Übersetzerinnen, sowie allen Teilnehmenden für ihre Bemühungen und schliesst eine zuweilen anforderungsreiche, aber erfolgreiche Konferenz.