

**Stellungnahme zur Anhörung des AwZ zum Thema  
„Bewertung und Eindämmung illegitimer Schulden in der  
Entwicklungszusammenarbeit“  
am 04.06.2008**

**0. Vorbemerkung**

- 0.1 Die folgende Stellungnahme beleuchtet das Konzept illegitimer Schulden aus wirtschaftswissenschaftlicher Perspektive und gibt bei der Abwägung der verschiedenen Argumente die persönliche Meinung der Verfasserin wieder.
- 0.2 Aus dem Katalog schriftlicher Fragen an die Sachverständigen wurden diejenigen herausgegriffen, bei deren Beantwortung die Verfasserin nach eigenem Urteil über eine ausreichende fachliche Kompetenz verfügt. Teilweise wurden Fragen zusammengefasst.
- 0.3 Nicht Stellung genommen wird zu Problemkomplexen wie „Schuldentragfähigkeitskonzepte für staatliche Schuldner“, „insolvenzähnliche Verfahren für staatliche Schuldner“ oder „Aufkauf von notleidenden Forderungen an staatliche Schuldner durch Geierfonds“, da diese Themen zwar Berührungspunkte zur Diskussion um illegitime Schulden aufweisen, jedoch eigenständige Problemkomplexe darstellen.
- 0.4 Um den Charakter einer persönlichen Stellungnahme zu unterstreichen, wird auf explizite Zitationen verzichtet und nur eine Liste ausgewählter Literatur angefügt.

**1. Zum Fragenkomplex: „Problembeschreibung der illegitimen Schulden und Stand der internationalen Debatte“**

***Illegitime Schulden - Konzept und erhoffte Wirkungen***

- 1.1 Das Konzept „illegitimer Schulden“ („odious debt“) geht auf den russischen Völkerrechtler Alexander Nahum Sack zurück, der in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts in Paris lehrte und sich in mehreren seiner Werke mit der Frage auseinandersetzte, wie im Falle einer Staatennachfolge mit den Schulden, deren Aufnahme auf den Vorgängerstaat/die Vorgängerregierung zurückgeht, umzugehen sei.
- 1.2 Nach Sacks Theorie werden staatliche Schulden dann als illegitim klassifiziert, wenn die folgenden drei Bedingungen gleichzeitig erfüllt sind:
  - ***Die Schulden wurden ohne Zustimmung der Bevölkerung eingegangen.***  
Da staatliche Verschuldung durch das Handeln einer Regierung im Namen des souveränen Staates zustande kommt und das Einholen der Zustimmung der Bevölkerung für jede einzelne dieser Handlungen nicht der Norm entspricht, ist diese Bedingung der fehlenden Zustimmung der Bevölkerung eher indirekt zu verstehen. Typische Fälle fehlender Zustimmung: Die Regierung, die die

Verschuldung im Namen des Staates eingeht, wurde nie durch die Bevölkerung legitimiert (z.B. Diktaturen oder Militärregime), es wurde bei der Verschuldung gegen parlamentarische Zustimmungspflichten oder gegen andere zwingende Vorschriften des nationalen Rechts verstoßen.

- ***Die aufgenommenen Mittel wurden nicht im Interesse der Bevölkerung, vielleicht sogar zu ihrem Schaden eingesetzt.***

Diese Bedingung ist z.B. erfüllt, wenn im Namen des Staates aufgenommene Gelder zur persönlichen Bereicherung von Regierungsmitgliedern oder der Finanzierung von staatlichen Institutionen zur Unterdrückung der Bevölkerung dien(t)en. Nicht unter diese Bedingung fallen solche Kredite, die zwar von einer nicht demokratisch legitimierten Regierung (also ohne Zustimmung der Bevölkerung) aufgenommen, aber im Interesse der Bevölkerung eingesetzt wurden. Aus ökonomischer Sicht ist eine Verwendung im Interesse der Bevölkerung auch dann gegeben, wenn sich kreditfinanzierte Investitionen, die der Bevölkerung dienen sollten (z.B. Bohrungen nach Wasser), aufgrund eingetretener Risiken als Fehlschläge erweisen (z.B. Bohrung nicht fruchtbar) und somit der entstandenen Schuldenlast keine entsprechenden Vorteile der Bevölkerung gegenüber stehen. Jede andere Interpretation würde das Investitionsrisiko – im Gegensatz zur Intention eines Kreditvertrages – auf den Gläubiger übertragen.

- ***Der Kreditgeber wusste, dass die ersten beiden Bedingungen vorliegen*** (oder – so die weitere Interpretation – der Kreditgeber hätte es wissen müssen). Abgestellt wird durch diese Bedingung darauf, dass der Kreditgeber, sei es durch Mitwisserschaft oder durch fahrlässige Unwissenheit, das Fehlverhalten der Regierung des Schuldnerstaates gegenüber der Bevölkerung toleriert und durch die Kreditvergabe indirekt unterstützt hat.

- 1.3 So definierte Schulden müssen nach der Theorie von Sack, weil sie illegitim sind, durch den Nachfolgestaat/die Nachfolgeregierung nicht anerkannt und damit nicht zurückgezahlt werden.
- 1.4 Diese, auf dem gleichzeitigen Vorliegen aller drei Bedingungen beruhende Definition von illegitimen Schulden stellt auf einen extremen Fall des Moral-Hazard-Verhaltens der kreditnehmenden Regierung zu Lasten der Bevölkerung ab, das durch den/die Gläubiger wissentlich (oder grob fahrlässig) im Zuge der Kreditvergabe toleriert, wenn nicht gar unterstützt wird. (Moral Hazard-Verhalten ist definiert als Handeln zum eigenen Vorteil zu Lasten der anderen Vertragspartei oder Dritter. Moral Hazard muss nicht zwingend ungesetzlich sein.)
- 1.5 Die - nach Sacks Theorie - Nicht-Rückzahlbarkeit illegitimer Schulden soll – so die Vorstellung – folgendes bewirken:
  - Zum einen soll die Bevölkerung als die dritte Partei, zu deren Lasten das Moral-Hazard-Verhalten der früheren Regierung ging, von den negativen Folgen, d.h. der Schuldenlast, befreit werden.
  - Zum zweiten soll der Gläubiger für seine Rolle als indirekter Unterstützer und „Mitwisser“ durch den Ausfall der Kredite sanktioniert werden.
  - Zum dritten soll das Konzept illegitimer Schulden präventiv wirken, da Gläubiger aufgrund der erhöhten Ausfallgefahr und/oder des Reputationsverlustes bereits im Vorfeld auf eine Vergabe von derartigen Krediten verzichten.

## *Ausgewählte Bemerkungen zum Stand der Debatte*

- 1.6 Bisher ist das Konzept illegitimer Schulden insofern Theorie, als es bis dato keine ausdrückliche völkerrechtliche Entsprechung für dieses Konzept gibt. Daran ändert sich auch dadurch nichts, dass sich in einzelnen Gerichtsfällen auf dieses Konzept berufen wurde oder Gläubiger freiwillig unter Berufung auf dieses Konzept auf ihre Forderungen verzichtet haben. Einige Vorschläge zu Erweiterungen und Veränderungen des Konzepts von Sacks – wie etwa die Aufnahme der Bedingung der Verletzung völkerrechtlicher Normen oder die Übertragung nationaler Schuldnerschutzvorschriften auf grenzüberschreitende Kredite – sind als Versuche der rechtlichen Verankerung des Konzepts zu werten.
- 1.7 Wie die auf drei Bedingungen abstellende Definition von illegitimen Schulden deutlich macht, wäre hierdurch allenfalls ein Teil der Verschuldung von Entwicklungs-, Schwellen- und Transformationsländern erfasst. Die Streichung illegitimer Schulden wäre also keine Lösung für das Problem einer nicht mehr tragfähigen, d.h. die zukünftige wirtschaftliche und soziale Entwicklung hemmenden Schuldenlast eines Staates, denn dieses Problem kann auch mit Zustimmung der Bevölkerung und durch Kredite, deren Verwendung der Bevölkerung zugute kommen sollte, zustande kommen (Bsp. fehlgeschlagene Investitionen oder Investitionen, die nicht unmittelbar zur Erhöhung von Staatseinnahmen für den Schuldendienst führen, wie etwa Investitionen in das Gesundheits- oder Bildungswesen).
- 1.8 Aus gleichem Grund erscheint es zu eng, die Folgen einer illegitimen staatlichen Verschuldung für die EZ zu diskutieren. Hier sei auf die umfassendere Diskussion zu Schuldentragfähigkeit und deren Messung, zu insolvenzähnlichen Zuständen von Staaten und die Sinnhaftigkeit der Einführung eines insolvenzähnlichen Verfahrens für staatliche Schuldner sowie auf die weit reichenden Initiativen zur Entschuldung von hoch verschuldeten armen Ländern (HIPC I und II, MDRI) verwiesen.

## **2. Zum Fragenkomplex: „Handlungsbedarf und Handlungsperspektiven zur Eindämmung illegitimer Schulden“**

### *Ziel von Standards und Eingrenzung der Fragestellung*

- 2.1 Es steht außer Frage, dass hinter der Debatte um illegitime Schulden das unterstützenswerte Ziel steht, die Bevölkerung eines Staates vor dem bewussten Handeln der eigenen Regierung gegen die Interessen oder sogar zum Schaden des Volkes zu schützen. Die Bevölkerung soll nicht für staatliche Schulden einstehen müssen, die nicht in ihrem Interesse verwendet wurden.
- 2.2 Da die intendierten positiven Wirkungen von Standards, die das Konzept illegitimer Schulden (rechtlich) verankern, bereits aufgezeigt wurden, soll hier eher auf die Probleme hingewiesen werden, die mit solchen Standards einhergehen und deren Etablierung entgegenstehen könnten.
- 2.3 Auf die rechtlichen Aspekte der Etablierung solcher Standards für den Fall, dass ihre Etablierung wünschbar erscheint, wird nicht eingegangen.

### *Potentiell unerwünschte Wirkungen und Grenzen von Standards*

- 2.4 Standards, die staatliche Verschuldung zur Finanzierung eines die Bevölkerung schädigenden Handelns unterbinden, zumindest aber die Bevölkerung von der Pflicht zur Rückzahlung solcher Schulden entbinden wollen, beinhalten die Gefahr, unerwünschte Nebenwirkungen zu entfalten oder aber unwirksam zu sein, gerade weil Standards nicht auf den Einzelfall zugeschnitten sein können, sondern allgemeine Gültigkeit beanspruchen müssen.
- 2.5 Eine entscheidende Quelle für unerwünschte Nebenwirkungen oder aber Unwirksamkeit liegt darin begründet, dass der von Sack in seiner Definition umrissene Fall sehr schwer zweifelsfrei von anderen Fällen abgrenzbar ist. Insbesondere wirft eine Abgrenzung ex ante, d.h. vor Kreditvergabe, Probleme auf.
- 2.6 Eine solche zweifelsfreie Abgrenzung im Vorhinein ist aber Voraussetzung dafür, dass Standards einer Vergabe bzw. der Pflicht zur Rückzahlung illegitimer Kredite entgegenwirken können, zumal das Wissen des Gläubigers um die fehlende Zustimmung der Bevölkerung und die missbräuchliche Kreditverwendung eine der notwendigen Bedingungen des Konzeptes ist.
- 2.7 Werden Standards unpräzise formuliert, so dass sich ein Gläubiger ex ante, also vor Kreditvergabe, nicht sicher sein kann, wie seine Kreditvergabe ex post klassifiziert wird, würde auch die Aufnahme erwünschter, weil im Interesse der Bevölkerung zu verwendender Kredite behindert und/oder verteuert. Dies ist nicht nur auf das erhöhte Ausfallrisiko oder erhöhte ‚Transaktionskosten‘ zurückzuführen, sondern ebenfalls auf die erhöhte Gefahr eines Reputationsverlustes, der auch durch ungerechtfertigte Verwicklungen in einen Streitfall um illegitime Schulden eintreten kann.
- 2.8 Bereits die Identifikation von Schulden, die ohne Zustimmung der Bevölkerung zustande gekommen sind, könnte Schwierigkeiten bereiten, etwa weil eine Regierung zwar durch demokratische Wahlen an die Macht gekommen sein mag, aber während ihrer Amtszeit Gesetzesänderungen vorgenommen hat, die ausschließlich dem eigenen Machterhalt und der „undemokratischen“ Verlängerung der eigenen Amtszeit dienen. Eine Unterstützung fragiler Demokratien in ihren positiven Entwicklungsansätzen, u.a. durch die Eröffnung des Zugangs zu Finanzierung, könnte entwicklungspolitisch besonders sinnvoll sein; die Gefahr eines Systemwechsels ist jedoch hoch.
- 2.9 Zweifelsfrei sind all jene staatlichen Schulden ohne Zustimmung der Bevölkerung zustande gekommen, die von nicht demokratisch legitimierten Regimen aufgenommen wurden. Derartige Regierungen sind in Entwicklungs- und Transformationsländern nicht selten.
- 2.10 Keinesfalls beabsichtigt die Theorie illegitimer Schulden, derartige Regierungen von jeglichem Zugang zu Kreditmärkten abzuschneiden, denn schließlich benötigen diese Regierungen Zugang zu Finanzierung, um die wirtschaftliche und soziale Entwicklung ihres Landes fördern zu können. Und es gibt zahlreiche Beispiele, in denen nicht demokratisch legitimierte Regierungen hier beträchtliche Erfolge vorweisen können.
- 2.11 Lediglich solche Kredite sollen also betroffen sein, bei denen die aufgenommenen Mittel nicht im Interesse der Bevölkerung eingesetzt werden. Abgesehen von dem bereits aufgezeigten Problem, dass auch Kreditverwendungen mit positiven Intentionen fehlschlagen können, ist die Verwendung von Krediten häufig sehr schwer zu kontrollieren, insbesondere dann, wenn sie in einen großen Pool wie das Staatsbudget einfließen (Geld lässt sich nicht „Anstreichen“.)
- 2.12 Selbst wenn im Kreditvertrag Verwendungsaufgaben (z.B. Verwendung für Schulbau oder den Aufbau einer Fabrik) gemacht werden, um eine Verwendung gegen die Interessen der Bevölkerung auszuschließen, ist es zweifelhaft, ob jeder Gläubiger

ausreichenden Einfluss auf einen *souveränen* Schuldner hat, um die Verwendungsaufgaben durchzusetzen. Von einer Durchsetzbarkeit von Verwendungsaufgaben ist vor allem dann auszugehen, wenn der Gläubiger die Möglichkeit hat, politischen Einfluss zu nehmen und/oder die Verwendung unmittelbar zu verfolgen, z.B. indem die Auszahlung von Mitteln an den Fortschritt eines zu finanzierenden Projektes geknüpft wird.

- 2.13 Nicht jeder Gläubiger wird jedoch die Möglichkeit besitzen, sich über die beabsichtigte Verwendung der aufgenommenen Mittel zu informieren und diese zu kontrollieren. Hiervon ist am ehesten bei der Vergabe von großen Krediten durch große (multilaterale, bilaterale oder private) Gläubiger auszugehen, die einen entsprechenden Informations- und Kontrollaufwand betreiben können. Wenn jedoch die Staatsverschuldung durch die Ausgabe von Bonds erfolgt, die an ein breites Publikum von privaten Anlegern verkauft werden, ist eine Verwendungskontrolle für jeden einzelnen dieser Gläubiger in der Regel weder möglich, noch lohnend.
- 2.14 Als weiteres Problem ist zu nennen: Selbst wenn Verwendungsaufgaben gemacht und diese eingehalten werden, ist nicht völlig auszuschließen, dass durch diesen Kredit an anderer Stelle Gelder freigesetzt werden, die einer missbräuchlichen Verwendung zugeführt werden. Gegen ein solches Fehlverhalten können Standards, die auf die Verwendung eines einzelnen Kredites abstellen, niemals schützen. Hier helfen nur Maßnahmen, die auf „Good Governance“, Bekämpfung von Korruption sowie die Transparenz und Kontrolle staatlichen Handelns, einschließlich der Verwendung des Budgets, durch die Bevölkerung abzielen.
- 2.15 Weiterhin muss darauf hingewiesen werden, dass Standards, die das Konzept illegitimer Schulden etablieren, unerwünschte Anreizeffekte entfalten bzw. selbst Quelle von Moral Hazard seitens der Regierungen von Schuldnerländern sein könnten: „Schlechte“ Regierungsführung wird u.U. durch den Erlass von Schulden „belohnt“, zumindest aber werden die zentralen Akteure des Moral Hazards, die Gelder missbräuchlich einsetzen, nicht sanktioniert. Die Gefahr des Missbrauchs von Krediten könnte zu dem ‚perversen‘ Effekt führen, dass für Staaten mit „bad Governance“ die Zuschussfinanzierung von entwicklungspolitischen Maßnahmen, die der armen Bevölkerung unmittelbar helfen sollen, leichter zugänglich ist als für Staaten, in denen sich die Regierung für „good Governance“ einsetzt.

### *Zusammenfassende Würdigung der Wirkung von Standards*

- 2.16 Bestenfalls könnten Standards zu illegitimen Schulden dazu führen, dass umfängliche – eventuell aber nur bedingt wirksame – Verwendungsaufgaben und -kontrollen von solchen Gläubigern eingeführt werden, die sich selbst vor der Vergabe illegitimer Kredite schützen wollen.
- 2.17 Gleichzeitig sind jedoch folgende unerwünschte Effekte zu erwarten:
- Gläubiger, insbesondere private Gläubiger, könnten generell vorsichtiger werden bei der Kreditvergabe an Länder mit demokratisch nicht legitimierten Regierungen. Der Kreditzugang von vielen Entwicklungs-, Schwellen- und Transformationsländern würde generell schwieriger und teurer.
  - Die entwicklungspolitisch häufig sinnvolle Hebelung/Ergänzung von Zuschüssen durch Kreditfinanzierung könnte erschwert werden.

- Der Einfluss von Gläubigern, die eine demokratisch nicht legitimierte Regierung bewusst stützen wollen, würde verstärkt, während potentielle Gläubiger, die good Governance fördern wollen, in ihren Handlungsmöglichkeiten u.U. eingeschränkt werden.
- 2.18 Das eigentliche Ziel, nämlich die missbräuchliche Verwendung staatlicher Ressourcen zu verhindern, kann durch derartige Standards nicht erreicht werden, da – aufgrund des potentiellen Freisetzungseffekts jeder Kreditfinanzierung an anderer Stelle - hierzu eine Kontrolle über die gesamten staatlichen Ressourcen notwendig wäre.
  - 2.19 Zusammenfassend würde ich den Versuch einer (völkerrechtlichen) Verankerung des Konzepts illegitimer Schulden nicht für sinnvoll erachten, da zu befürchten ist, dass derartige Standards das Ziel, dem sie dienen sollen, nicht nur nicht erreichen können, sondern der Bevölkerung, die geschützt werden soll, sogar indirekt schaden könnten.
  - 2.20 Insofern würde ich die Weiterverfolgung anderer Konzepte wie etwa die Möglichkeit zur Rückführung von durch Diktatoren unter eigenem Namen im Ausland angelegtem Vermögen (Potentatengelder) empfehlen, denn hierdurch würde nicht nur der Bevölkerung geholfen, sondern auch der Akteur, der sich persönlich zu bereichern suchte, sanktioniert. Gleichzeitig sind Maßnahmen, die auf die Bekämpfung von Korruption und die Förderung von „Good Governance“ abzielen, zu begrüßen.
  - 2.21 Dies schließt nicht aus, dass es im Einzelfall für einen Nachfolgestaat sinnvoll sein kann, über die Streichung von Schulden mit der Berufung auf illegitime Schulden zu verhandeln. Auch kann es sinnvoll sein, dass in einzelnen Fällen ‚freiwilliger‘ Schuldenerlass durch einzelne Gläubiger geübt wird. Einzelfallregelung sind, solange das Überwiegen unerwünschter Wirkungen von Standards nicht auszuschließen ist, einem ‚Automatismus‘ von generellen Standards vorzuziehen.

### **3. Zum Fragenkomplex: „Umgang mit Altverbindlichkeiten aus illegitimen Schulden“**

- 3.1 Da eine zweifelsfreie Abgrenzung von illegitimen Schulden nahezu unmöglich scheint, lassen sich Fragen nach deren volumenmäßiger Bedeutung bei Altverbindlichkeiten schwerlich beantworten.
- 3.2 Da im Rahmen der Entschuldungsinitiativen für arme, hoch verschuldete Länder bereits eine weitgehende Entschuldung erfolgt ist, ist davon auszugehen, dass derartige Verbindlichkeiten potentiell eher bei Schwellenländern existieren, für die der Zugang zu Finanzmärkten besonders bedeutsam ist.
- 3.3 Aus diesen Gründen halte ich spezielle Aktionen, die auf die Identifikation und den Erlass ‚illegitimer‘ Altverbindlichkeiten abzielen, für nicht erforderlich.

#### Ausgewählte Literatur

Cheng, Tai-Heng (2007), Renegotiating the Odious Debt Doctrine, Duke Law and Contemporary Problems, Available at: <http://law.duke.edu/journal/lcp>.

Gelpern, Anna (2007), "Odious, Not Debt" in: Law & Contemporary Problems, Vol. 70, S. 101-133. Available at : <http://ssrn.com/abstract=983839>

Kaiser, Jürgen (2008): Commentary on the draft World Bank paper “The concept of Odious Debts: some considerations”, [www.erlassjahr.de](http://www.erlassjahr.de)

Kremer, Michael and Jayachandran, Seema (2002) "Odious Debt", NBER Working Paper No. W8953. Available at: <http://ssrn.com/abstract=313654>, erschienen in neuer Fassung in American Economic Review 2006.

Paulus, Christoph C. (2005): Do "Odious Debt" Free Over-Indebted States From the Debt-Trap, in: Uniform Law Review, 469-502, abrufbar: <http://www.iiiglobal.org/country/germany/UniformLawR.pdf>

Ochoa, Christina (2008): From Odious Debt to Odious Finance: Ovoiding the Externalities of a Functioning Odious Debt Doctrine, Harvard Law Review, vol. 49, Forthcoming.

Richter, Dagmar (1998): „Potentatengelder“ in der Schweiz: Rechtshilfe im Spannungsfeld der Menschenrechte von Tätern und Opfern, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, vol. 58, S. 541-609, abrufbar: <http://www.zaoerv.de/58>

Sack, Alexander Nahum (1927): Les effets des transformations des états sur leurs dettes publiques et autres obligations financiers.

Sack, Alexander Nahum (1928): La succession aux dettes publiques d'Etat.

World Bank (2007): The Concept of Odious Debt: Some Considerations, Draft World Bank Paper.