

**Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit  
und Entwicklung**

**Wortprotokoll**

**64. Sitzung**

Berlin, den 04.06.2008, 09.00 bis 11.30 Uhr

Sitzungsort: Berlin

Sitzungssaal: Paul-Löbe-Haus, Raum E.800

Vorsitz: Thilo Hoppe, MdB

**Einziger Punkt der TAGESORDNUNG:**

**„Bewertung und Eindämmung Illegitimer Schulden in der  
Entwicklungszusammenarbeit“**

**Sachverständige:**

**Henrik Harboe**

Deputy Director General and Head of the  
Multilateral Bank And Finance Section, Ministry of  
Foreign Affairs, Oslo, Norway

**Jürgen Kaiser**

erlassjahr.de, Politische Koordination, Düsseldorf

**Prof. Dr.Christoph G. Paulus, LL.M.**

Humboldt-Universität zu Berlin, Juristische  
Fakultät

**Prof. Dr. Eva Terberger**

Universität Heidelberg, Alfred-Weber-Institut

## **Anwesenheitsliste**

### **Mitglieder des Ausschusses**

#### **Ordentliche Mitglieder des Ausschusses**

##### **CDU/CSU**

Dr. Bauer, Wolf  
Fischer (Göttingen), Hartwig  
Geis, Norbert  
Grund, Manfred  
Hübinger, Anette  
Klimke, Jürgen  
Pfeiffer, Sibylle  
Dr. Ruck, Christian

##### **SPD**

Amann, Gregor  
Groneberg, Gabriele  
Hilsberg, Stephan  
Dr. Kofler, Bärbel  
Dr. Raabe, Sascha  
Riemann-Hanewinkel, Christa  
Riester, Walter  
Dr. Wodarg, Wolfgang

##### **FDP**

Dr. Addicks, Karl  
Königshaus, Hellmut

##### **DIE LINKE.**

Aydin, Hüseyin-Kenan  
Hänsel, Heike

##### **BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

Hoppe, Thilo  
Koczy, Ute

#### **Stellv. Mitglieder des Ausschusses**

##### **CDU/CSU**

Borchert, Jochen  
Dr. Brauksiepe, Ralf  
Flosbach, Klaus-Peter  
Frankenhauser, Herbert  
Fuchtel, Hans-Joachim  
Geis, Norbert  
Götz, Peter  
Vaatz, Arnold

##### **SPD**

Drobinski-Weiß, Elvira  
Dzembitzki, Detlef  
Hoffmann, Iris  
Kumpf, Ute  
Kolbow, Walter  
Schwabe, Frank  
Dr. Staffelt, Ditmar  
Wegener, Hedi

##### **FDP**

Meinhardt, Patrick  
Leibrecht, Harald

##### **DIE LINKE.**

Jelpke, Ulla  
Ulrich, Alexander

##### **BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

Kurth (Quedlinburg), Undine  
Ströbele, Hans-Christian

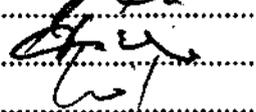
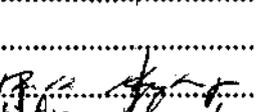
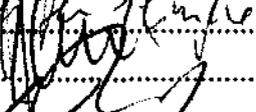
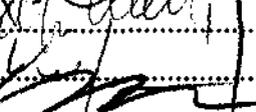
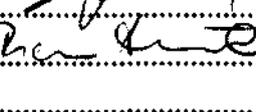
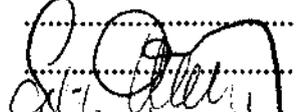
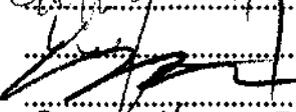
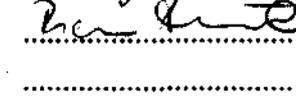
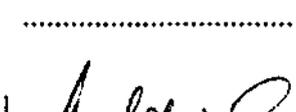
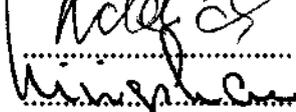
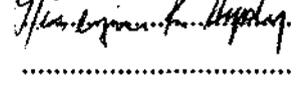
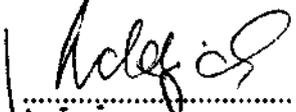
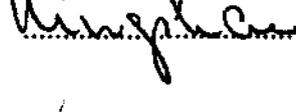
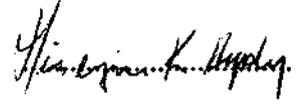
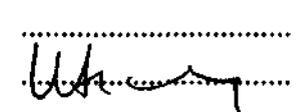
---

\*) Der Urschrift des Protokolls ist die Liste der Unterschriften beigelegt

**Anwesenheitsliste**

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

**Sitzung des Ausschusses Nr. 19 ( Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung )**

<b>Ordentliche Mitglieder des Ausschusses</b>	<b>Unterschrift</b>	<b>Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses</b>	<b>Unterschrift</b>
<b>CDU/CSU</b>		<b>CDU/CSU</b>	
Bauer Dr., Wolf		Borchert, Jochen	.....
Fischer (Göttingen), Hartwig		Brauksiepe Dr., Ralf	.....
Geis, Norbert		Flosbach, Klaus-Peter	.....
Grund, Manfred		Frankenhauser, Herbert	.....
Hübinger, Anette		Fuchtel, Hans-Joachim	.....
Klimke, Jürgen		Götz, Peter	.....
Pfeiffer, Sibylle		Nüßlein Dr., Georg	.....
Ruck Dr., Christian		Vaatz, Arnold	.....
<b>SPD</b>		<b>SPD</b>	
Amann, Gregor		Drobinski-Weiß, Elvira	.....
Groneberg, Gabriele		Dzembitzki, Detlef	.....
Hilsberg, Stephan		Hoffmann (Wismar), Iris	.....
Kofler Dr., Bärbel		Kolbow, Walter	.....
Raabe Dr., Sascha		Kumpf, Ute	.....
Riemann-Hanewinkel, Christel		Schwabe, Frank	.....
Riester, Walter		Staffelt Dr., Ditmar	.....
Wodarg Dr., Wolfgang		Wegener, Hedi	.....
<b>FDP</b>		<b>FDP</b>	
Addicks Dr., Karl		Leibrecht, Harald	.....
Königshaus, Hellmut		Meinhardt, Patrick	.....
<b>DIE LINKE.</b>		<b>DIE LINKE.</b>	
Aydin, Hüseyin-Kenan		Jelpke, Ulla	.....
Hänsel, Heike		Ulrich, Alexander	.....
<b>BÜ90/GR</b>		<b>BÜ90/GR</b>	
Hoppe, Thilo		Kurth (Quedlinburg), Undine	.....
Koczy, Ute		Ströbele, Hans-Christian	.....

**Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (19)**

**Mittwoch , 04. Juni 2008, 9:00 Uhr**

**Fraktionsvorsitzende:**

**Vertreter:**

CDU/ CSU	.....	.....
SPD	.....	.....
FDP	.....	.....
DIE LINKE.	.....	.....
BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN	.....	.....

**Fraktionsmitarbeiter:**

**Fraktion:**

**Unterschrift:**

(Name bitte in Druckschrift)

Zehentner-Capelle

FDP

Zehentner-Capelle

Berlath

Bündnis 90/Grüne

Berlath

Oswald

CDU/CSU

Oswald

Reiderhoff

Grüne

Reiderhoff

Hypfeler

FDP

Hypfeler

Gene

Grüne

Gene

.....

.....

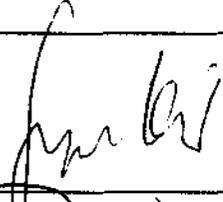
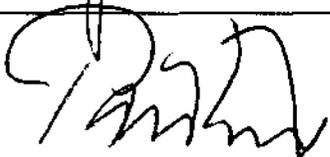
.....



## Liste der Sachverständigen für die öffentliche Anhörung

### "Bewertung und Eindämmung Illegitimer Schulden in der Entwicklungszusammenarbeit"

am 4. Juni 2008, 9.00 – 11.15 Uhr

<b>Henrik Harboe</b> Deputy Director General and the Head of the Multilateral Bank and Finance Section in the Norwegian Ministry of Foreign Affairs Multilateral Bank and Finance Section Norwegian Ministry of Foreign Affairs, Oslo, Norway	
<b>Jürgen Kaiser</b> erlassjahr, Politische Koordination, Düsseldorf	
<b>Prof. Dr. Christoph G. Paulus, LL.M.</b> Humboldt-Universität zu Berlin, Juristische Fakultät	
<b>Prof. Dr. Eva Terberger</b> Universität Mannheim	

**Beginn der Sitzung: 09.00 Uhr**

Der **Vorsitzende**: Guten Morgen, liebe Kolleginnen und Kollegen, sehr verehrte Gäste, sehr verehrte Sachverständige. Ich begrüße Sie alle zur 64. Sitzung des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Wir sind heute zusammengekommen zu einer öffentlichen Anhörung zum Thema „Bewertung und Eindämmung illegitimer Schulden in der Entwicklungszusammenarbeit“.

Ich begrüße recht herzlich Herrn Henrik Harboe, vom norwegischen Außenministerium, vielen Dank, dass Sie extra für diese Anhörung zu uns gekommen sind, Herrn Jürgen Kaiser, von der Kampagne [erlassjahr.de](http://erlassjahr.de), mit einer der Motoren für das Zustandekommen dieser Anhörung, herzlich willkommen. Herrn Prof. Dr. Christoph G. Paulus, von der Humboldt-Universität Berlin und Frau Prof. Dr. Eva Terberger, von der Universität Heidelberg.

Lassen Sie mich zwei kurze Anmerkungen zum Prozedere machen. Sie werden sich vielleicht wundern, dass der Sachverständige der Weltbank, Herr Braga, nicht an der öffentlichen Anhörung offiziell teilnimmt, sondern später im zweiten Teil, in der nichtöffentlichen Sitzung. Das hat nichts mit Herrn Braga persönlich zu tun, sondern mit einer etwas komplizierten Satzung der Weltbank, die es Weltbankmitarbeitern nicht erlaubt, an öffentlichen Anhörungen teilzunehmen. Diese rechtlichen Schwierigkeiten ließen sich nicht aus dem Weg räumen. Deshalb haben wir uns dazu entschieden, Herrn Braga im zweiten Teil der Ausschusssitzung zu hören. Die Sachverständigen der öffentlichen Anhörung sind herzlich eingeladen, als Gäste auch an diesem Teil der Ausschusssitzung teilzunehmen.

Wir hatten vereinbart, dass wir zunächst von allen Sachverständigen eine Einführung von 5 Minuten hören. Das ist natürlich bei dem großen Fragenkatalog, den wir eingereicht haben, die Quadratur des Kreises. Es können nicht alle Fragen erschöpfend beantwortet werden. Es liegen auch schriftliche Stellungnahmen vor, die verschickt wurden. Danach treten wir in drei Frage- und Antwortrunden ein.

Zuerst lassen Sie uns darauf konzentrieren, Problembeschreibungen der illegitimen Schulden und den Stand der internationalen Debatte zu besprechen. Dann geht es in der zweiten Runde um den Handlungsbedarf und die Handlungsperspektiven zur Eindämmung illegitimer Schulden. Im dritten Durchgang werden die Altverbindlichkeiten behandelt.

Ich bitte zunächst unseren Gast, der eine weite Reise für uns zurückgelegt hat, Herrn Henrik Harboe, um sein Eingangsstatement.

**Henrik Harboe (Ministry of Foreign Affairs, Norway):** Vielen herzlichen Dank Herr Vorsitzender und vielen herzlichen Dank für die Einladung an dieser Anhörung teilzunehmen. Es ist eine große Freude und Ehre hier zu sein. Ich vertrete das norwegische Außenministerium. Dieses Thema, das wir heute hier behandeln, nimmt eine oberste Priorität in unserer Außenpolitik ein und wir freuen uns, dass ein anderer wichtiger Schlüsselpartner auch ein Interesse an diesem Thema zeigt.

Wie Sie bereits gesagt haben, Herr Vorsitzender, es gab eine sehr lange Liste an Fragen und wir haben versucht, sie so gut wie möglich zu beantworten. Sie haben Kopien vorliegen, ich werde jetzt nicht im Einzelnen auf die Fragen im Detail eingehen. Sie haben die Möglichkeit, die Antworten zu lesen, aber ich möchte über allgemeine Dinge sprechen und darlegen, warum die norwegische Haltung so ist, wie sie ist zum Thema illegitime Schulden und möchte beschreiben, wie Norwegen damit umgeht. Die Debatte wurde angetrieben von Akademikern und Nichtregierungsorganisationen.

Wir konzentrieren uns sehr auf legale Aspekte. Es gibt sehr wichtige legale Aspekte in dieser Debatte und natürlich auch politische und moralische. Das macht es sehr interessant, aber auch sehr komplex und kompliziert.

Wenn man etwas tun möchte gegen die illegitimen Schulden, dann muss man erst einmal definieren, was illegitime Schulden sind und man muss sich über die Kriterien Gedanken machen. Wie definiert man illegitime Schulden? Das ist sehr schwierig, wenn nicht gar unmöglich. Wenn diese Definition zu breit gefasst ist, dann decken wir auch viele „gute Schulden“ damit ab, was ich als „gute Schulden“ bezeichnen würde, wenn man eine breite Definition wählt. Das ist eine Frage, mit der man sich beschäftigen muss, denn das könnte negative Auswirkungen auf die Schuldenfinanzierung haben. Das alles ist nicht sehr einfach, denn es hat auch mit der Legitimität von Regierungen zu tun.

Professor Paulus wird noch etwas über die Nachfolge von Regierungen sagen. Man stelle sich als einfaches Beispiel vor, man hat eine Diktatur und dann plötzlich eine demokratisch gewählte Regierung. Dann sollten die armen Menschen nicht die Schulden der Diktatoren bezahlen müssen. Aber dann gibt es noch Länder wie Simbabwe. Ich denke, in den 80ziger Jahren war es ganz legitim Simbabwe Kredite zu gewähren. Aber heute würden die Menschen sagen, dass ist keine gute Idee. Wo liegt die Grenze? Ab welchem Datum wird es plötzlich illegitim, Simbabwe Geld zu leihen? Das sind die Fragen, mit denen wir uns hier beschäftigen müssen.

Man muss natürlich auch die Folgen der Schuldenstreichung bedenken. Wenn man eine sehr vage Definition hat, dann wird das die Bereitschaft Kapital zu investieren in die Entwicklungsländer beeinflussen. Das ist nicht sonderlich wünschenswert aus Sicht der Entwicklungsländer.

Es gibt natürlich auch Probleme mit den Risiken der Kreditvergabe. Aber es ist nicht unmöglich etwas zu machen und es ist immer noch sehr wichtig, sich des Themas illegitimer Schulden anzunehmen. Was wir von norwegischer Seite gemacht haben, folgt zweierlei Ansätzen. Einmal stimulieren und regen wir die internationale Debatte an und entwickeln politische Richtlinien. Dies sehe ich auch als Teil dieser internationalen Debatte. Ein zweiter wichtiger Punkt ist folgender und vielleicht werden Sie auch nach der Anhörung länger darüber nachdenken: Was kann jeder Einzelne in Bezug auf seinen eigenen Zuständigkeitsbereich, sein eigenes Portfolio in den Entwicklungsländern tun? In Bezug auf die Anregungen und Ankurbelungen der Diskussionen der internationalen Debatte haben wir zwei Studien finanziert. Eine von der Weltbank und eine von UNCTAD. Wir sehen das als einen wichtigen Beitrag, diese Debatte weiter anzukurbeln. Es ist sehr wichtig, dass diese Institutionen, diese Studien überhaupt durchgeführt haben. Dass die Weltbank eine Studie zum Thema illegitime Schulden verfasst, ist keine offensichtliche Sache und vielleicht hätte sie es ohne Druck von außen nicht gemacht. Es ist auch sehr wichtig, dass UNCTAD eine Studie gemacht hat, denn UNCTAD bildet ein wichtiges Forum für die Entwicklungszusammenarbeit und die Finanzierung von Entwicklungen.

Im Zusammenhang mit illegitimen Schulden und dem Umgang mit ihnen ist es wichtig, in die Vergangenheit aber auch in die Zukunft zu schauen. Es geht um das Thema verantwortungsvolle Kreditvergabe. Es ist sehr wichtig, dass wir die Fehler der Vergangenheit nicht wiederholen und die Kreditgeber sich besser verhalten, um zu vermeiden, eine weitere Kreditkrise herbeizuführen. Meiner Meinung nach müssen wir beides gleichzeitig tun. Manche Menschen konzentrieren sich nur auf die Vergangenheit, den Umgang mit alten Schulden und andere sagen, wir sollten uns auf die Zukunft konzentrieren. Wenn man sich mit Fehlern, die in der Vergangenheit begangen wurden, auseinandersetzt, kann man daraus lernen und wichtige Erfahrungen und Lehren für den zukünftigen Umgang mit Schulden ziehen.

Was die Anregung der internationalen Debatte angeht, so sollte jeder Kreditgeber sein eigenes Portfolio genau anschauen. Jedes Portfolio hat bestimmte Charakteristika, die auch auf die illegitimen Schulden zutreffen. Sie haben wahrscheinlich bemerkt, wir haben die verbleibenden Schulden der sogenannten norwegischen Schiffsexportkampagne letztes Jahr gestrichen. Das war eine Kampagne mit der die Schiffsexporte Norwegens gefördert werden sollten. Man hat bestimmte Garantien an die Entwicklungsländer gegeben. Es hat unangemessene Risikoanalysen und Falscheinschätzungen gegeben und als Folge haben sich viele Entwicklungsländer sehr verschuldet. Darauf hat sich Norwegen stark konzentriert. Auch die Nichtregierungsorganisationen haben sich darauf konzentriert und gefordert, dass diese

Schulden gestrichen werden sollten. Letztes Jahr hat man sich dann darauf geeinigt, sämtliche Schulden zu streichen und zwar ohne besondere Bedingungen. Das war auch nicht mit Entwicklungshilfe oder Entwicklungszusammenarbeit verbunden. Diese Streichung war zusätzlich.

Was wir aber in der Regierungserklärung betont haben, es war keine Anerkennung, dass die Schulden illegitim waren, wir hatten immer noch einen legitimen Anspruch in diesen Ländern. Wir waren aber nicht stolz auf das, was wir in der Einschätzung dieser Schulden und Kreditvergaben gemacht haben. Diese Schulden tragen viele der Charakteristika, die der Charakteristika von illegitimen Schulden ähnlich sind. Es ist aber sehr wichtig, dass sie nicht diesen Stempel erhalten. Aber, wir haben unsere Mitverantwortung anerkannt. Sowohl der Gläubiger, als auch der Schuldner hat einen Teil der Verantwortung. Wenn die Dinge schief laufen, dann ist es sehr wichtig, dass auch der Gläubiger seine Mitverantwortung anerkennt. Wir haben diese erkannt und anerkannt und die Folgen und Konsequenzen getragen.

Schlussendlich, und das bezieht sich auch auf die Fragen, die ich bereits beantwortet habe, wir müssen ein Gleichgewicht finden zwischen dem Umgang mit der Vergangenheit und dem Versuch, etwas in unserer Zuständigkeit zu machen. Wir müssen unsere Portfolios kritisch anschauen, aber wir müssen natürlich auch in die Zukunft schauen und verantwortungsbewusst Kredite vergeben. Wir brauchen eine Tragfähigkeitsanalyse von Schulden. Man muss sich die individuellen Länder anschauen und dafür sorgen, dass die Schulden, die die Entwicklungsländer auf sich laden, tragbar sind.

Ein Teil dieser verantwortungsvollen Kreditvergabediskussion ist die Frage, wer soll diese Entscheidung und Beurteilung vornehmen? Es ist sehr wichtig, dass dieser Ausschuss und jedes Parlament, auch die Weltbank, jeder einzelne Gläubiger, eine Einschätzung vornimmt. Darüber hinaus stellt sich die Frage, sollte es ein UN-Gremium oder ein internationales Forum geben, das eine Einschätzung in Bezug auf die Legitimität von Schulden vornimmt? Außerdem müssen wir natürlich weiter an der Entwicklung dieser Kriterien arbeiten.

Hier möchte ich die Nichtregierungsorganisationen ermutigen, einen Beitrag bei der Erarbeitung dieser Kriterien zu leisten. Man darf nicht vergessen, wie wichtig ein gut funktionierender Finanzmarkt für Entwicklungsländer ist. Was den Bereich Streichung illegitimer Schulden und Schuldenmanagement im Allgemeinen angeht, muss man daran denken, jeder muss einen Beitrag leisten, nicht nur die Gläubiger und die Kreditgeber.

Ich denke es ist sehr wichtig, dass die verschuldeten Länder auch eine Stimme in dieser Diskussion finden. Daneben müssen wir uns die OECD anschauen. Es gibt viele Länder,

die Probleme mit zweifelhaften Schulden haben. Ich denke, sie sollten Teil dieser Diskussion sein, ebenso wie private Gläubiger.

Soviel zu meiner Einführung. Ich habe einige der Fragen angesprochen und ich wäre gerne bereit, weitere Fragen zu beantworten. Herzlichen Dank.

**Jürgen Kaiser (erlassjahr.de):** Herzlichen Dank für die Einladung. Ich möchte voranschicken, dass es für NGOs nicht immer ganz einfach ist, Debatten anzustoßen. Wir haben, was die Entschuldung angeht, seit den 70ziger, frühen 80ziger Jahren, häufig Lösungen gefordert, die dann 15 oder 20 Jahre später im Rahmen multilateraler Initiativen umgesetzt worden sind. Ich freue mich sehr, dass diesmal die Debatte um illegitime Schulden auch in diesem Kreis zeitig aufgenommen worden ist. Ich glaube, da sind wir einen großen Schritt vorangegangen.

Ich stimme mit sehr vielem, was Herr Harboe vorhin gesagt hat, überein. Es ist auch eine interessante Erfahrung für eine NGO, neben einen Regierungsvertreter zu sitzen, und mehr oder weniger dasselbe zu meinen.

Ich möchte aus meinem Statement fünf Punkte kurz ansprechen.

Es ist wichtig, dass wir heute Morgen die richtige Diskussion führen, auch wenn wir uns gleich intensiver mit juristischen völkerrechtlichen Fragen beschäftigen werden. Man muss beachten, dass internationales Schuldenmanagement nicht nach völkerrechtlichen Kriterien funktioniert. Das ist so noch nie gewesen. Schuldenmanagement hat sich auch nie so verändert, dass man internationale verbindliche Regeln geschaffen und sich an sie gehalten hat. Schuldenmanagement funktioniert ad hoc, etwa in Nichtinstitutionen wie dem Pariser Club. Es wird in aller Regel dadurch verändert, dass Regierungen genau das tun, was Norwegen jetzt getan hat, nämlich Initiativen zu ergreifen, von denen man gesehen hat, dass sie auch für alle am Ende nützlich sind. Das sollten wir im Sinn behalten.

Wenn Deutschland als ein wichtiger Teil des G8-Prozesses an diesem Punkt eine Initiative ergreifen würde, dann gibt es keine Regeln und Instanzen, die die Bundesregierung daran hindern könnten, sie umzusetzen. Es gibt auch keine verbindlichen Verabredungen, die Deutschland daran hindern könnten das gleiche zu tun, was Norwegen getan hat.

Zweiter Punkt: Es ist unbestritten, dass es so etwas wie eine verbindlich völkerrechtlich verankerte Doktrin illegitimer Schulden nicht gibt. Es existieren aber gleichwohl Fälle im Rahmen der Staatennachfolge, in denen Schulden, die einer Nachfolgeregierung nicht zugemutet werden konnten, tatsächlich auch gestrichen worden sind. Das ist eine wichtige Quelle internationaler Regelsetzung im Völkerrecht. Das bedeutet auch, dass unabhängig von der Frage einer möglichen Kodifizierung einer Doktrin illegitimer

Schulden, es die Möglichkeit gibt, einzelne Schritte ad hoc, jetzt schon zu tun. Die klassische Doktrin illegitimer Schulden, baut darauf auf, dass eine Schuld dann nicht eintreibbar ist, wenn sie drei Kriterien erfüllt, nämlich a) dem betreffenden Land keinen Nutzen gebracht hat, b) das Land nicht auf einem demokratischen partizipativem Weg, dem Kredit zugestimmt hat und c) der Gläubiger von beiden Umständen gewusst hat. Von dieser Doktrin aus, können auch heute schon allgemeine Rechtsgrundsätze abgeleitet werden, nach denen einzelne Forderungen gestrichen werden könnten.

Ob man das dann mit dem Etikett illegitime Schulden belegt, oder es wie die Norweger benannt haben, ist nicht ganz so entscheidend.

Dritter Punkt: So wie Herr Harboe gerade schon gesagt hat, die Diskussion über existierende illegitime Schulden darf nicht von der Frage künftiger verantwortlicher Kreditvergabe getrennt werden oder die beiden Aspekte gar gegeneinander ausgespielt werden. Wir erleben derzeit ein deutlich aufgefächertes Spektrum von Finanzströmen in HIPC und Nicht-HIPC, also in Länder, die im Rahmen der multilateralen Entschuldungsinitiative entschuldet worden sind. Diese viel breiter angelegten Finanzströme, in denen neue private Geldgeber, nicht OECD-Mitglieder, als offizielle Geldgeber eine Rolle spielen, diese Kreditvergaben können im Falle von krisenhaften Entwicklungen, von Insolvenz oder von Finanzierungen, die sich im nachhinein als eher schädlich erweisen, zu viel schwierigeren Verhandlungskonstellationen führen, als nach der Krise von 1982, als zunächst einmal Banken eine Rolle gespielt haben, die dann von den bilateralen und den multilateralen öffentlichen Kreditgebern aufgekauft worden sind und mehr oder weniger nur ein überschaubarer Kreis von Gläubigern am Tisch saß.

Das wird in der nächsten Schuldenkrise deutlich schwieriger werden. Deswegen sind wir gut beraten, jetzt Mechanismen, Verfahren und Kriterien zu schaffen, mit denen man damit umgehen kann.

Nach der damaligen Kreditvergabe, aus privaten, wie offiziellen Quellen an Mbutu, Duvalier u. a. Potentaten, wäre es im Nachhinein besser gewesen, es hätte damals schon so etwas wie eine Doktrin der odious debts gegeben. Das hätte auch dazu führen können, dass die multilateralen Entschuldungen, die dann stattgefunden haben, nämlich im Rahmen der Initiativen HIPC und MDR deutlich kostengünstiger für die Gläubiger gewesen wären, als sie es dann tatsächlich waren, nachdem man 20 Jahre lang immer versucht hat, durch Refinanzierung alter Verbindlichkeiten den Moment der Insolvenz hinauszuzögern. Mit dieser Erfahrung im Rücken haben wir einen wichtigen Anreiz dafür zu sorgen, dass die nächste Krise sich nicht erst wieder mehr als eine Dekade hinziehen muss, bevor Maßnahmen ergriffen werden können.

Von daher ist die Anwendung einer odious debts Doktrin zwar primär ein rückwärts gewandter Akt, wie Herr Harboe gesagt hat. Aber, ihre Durchsetzung ist gleichzeitig die

wichtigste Maßnahme zur Vermeidung der Wiederholung einer entwicklungsfeindlichen Kreditvergabepraxis. Die Setzung von Standards alleine, so wichtig sie sind, wird aber nicht helfen, die Vergabe von Krediten, die letztlich entwicklungsfeindlich sind, zu verhindern. Was es braucht, sind Standards, die durchsetzbar sind und bei denen die Verstöße sanktioniert werden können.

Das setzt wiederum voraus, dass nicht die Gläubiger oder der Schuldner über die Legitimität befinden, sondern eine neutrale Instanz. Das heißt, die Arbeit an kohärenten Standards ist so lange nicht zielführend, wie nicht gleichzeitig auch eine Schaffung von fairen und unparteiischen Verfahren zu ihrer Durchsetzung bearbeitet wird. Beide Diskussionen, welches sind Kriterien für legitime Kreditvergabe und die Frage, wie können wir Mechanismen schaffen, bei denen unparteiisch darüber befunden wird, welche Kredite tatsächlich legitim oder illegitim sind, dürfen nicht voneinander getrennt werden. Klare Kriterien und eine effiziente und unparteiische Entscheidungsfindung sind gleichzeitig die wichtigste Voraussetzung dafür, dass eine Beurteilung von Krediten nach ihrer Legitimität nicht zu dem Problem führt, was verschiedentlich auch in den schriftlichen Beiträgen angesprochen worden ist, dass nämlich Kreditvergabe insgesamt, an alle Länder im Süden, schwieriger und teurer wird. Je klarer die Kriterien und Verfahren sind, umso geringer ist diese Gefahr.

Letzter Punkt: Auf dem Weg zu multilateral vereinbarten Verfahren und Kriterien sind einseitige Schritte, wie der Erlass Norwegens, aus Gründen der Gläubigermitverantwortung entscheidende politische Schritte nach vorne. Wir sind mitten in einer wichtigen internationalen Diskussion. Wir haben als NGO zweimal mit der Weltbank und zweimal im UN-Kontext über Kriterien und Verfahren diskutiert und ich denke im offiziellen Bereich passieren durchaus noch mehr multilaterale Konsultationen. Es zeichnet sich jetzt schon ab, dass Deutschland eine ganze Reihe von konkreten, praktischen Schritten tun könnte. Einer wäre beispielsweise dem norwegischen Beispiel zu folgen und den eigenen Forderungsbestand an die Länder des Südens kritisch unter die Lupe zu nehmen. Wir haben das als NRO-Bündnis getan und gestern eine Studie vorgestellt, die sich kritisch mit dem Verkauf der Hälfte der damaligen DDR Marine an die Regierung Suhartos in Indonesien beschäftigt hat.

Es gibt auch Regierungen im Süden, die an dieser Stelle Initiativen ergreifen. Wir selbst sind beteiligt an der Auditoria-Kommission der Regierung von Ecuador, die den Verschuldungsprozess und ihren eigenen Schuldenstand im Hinblick auf mögliche Illegitimität kritisch unter die Lupe nimmt. Der Prozess wird nur dann zu Ergebnissen führen, die sich auch positiv auswirken auf die gesamte Kreditvergabe, wenn solche Initiativen aus dem Norden unterstützt werden, beispielsweise in Zusammenarbeit mit

UNDP, was an dem Thema arbeitet. Es gibt es große Handlungsmöglichkeiten für die Bundesregierung in Zusammenarbeit mit der Regierung von Ecuador.

Dritte Möglichkeit ist das Einbringen dieses Themas in den Financing for Development Prozess. Wir werden Anfang Dezember in Doha eine Bilanz dieses Prozesses ziehen. Es wäre eine große Chance für die Bundesregierung, diese Frage nicht nur in der Quantität, also der Tragfähigkeit von Verschuldung, sondern auch ihrer Qualität in dem multilateralen, internationalen Prozess einzubringen.

Herzlichen Dank.

**Prof. Dr. Christoph G. Paulus (LL.M. Humboldt-Universität zu Berlin):** Vielen herzlichen Dank. Auch ich möchte eine Vorbemerkung machen, nämlich dass ich erst einmal klar stelle, dass ich Jurist bin und dass ich als Schuster, bei diesen meinem Leisten bleiben werde und die Sache aus der juristischen Perspektive betrachte und behandle. Hinzufügen möchte ich, dass ich mit Herrn Harboe völlig übereinstimme. Die durch Norwegen vollzogene Entschuldung ist keine juristische Konsequenz von irgendetwas, sondern ein moralischer Akt. Als solchen heiße ich ihn gut und als solchen sehe ich auch mit Herrn Kaiser Entwicklungspotenzial.

Nochmals, ich beschränke mich auf die juristische Perspektive.

Sie haben von mir keine schriftliche Unterlage, die werden Sie aber bekommen, ich habe es gerade eingeleitet. Das ist im Wesentlichen mein Bericht, den ich initiiert durch die Weltbank für Norwegen geschrieben habe und der in seinem Ergebnis zu einem diametral entgegengesetzten Resultat kommt, als dem von UNCTAD. Ich komme zu dem Ergebnis, es gibt kein juristisches Konzept von odious debts oder illegitimen Schulden. Das alles ist, wie ich gleich ein bisschen weiter ausführen werde, viel zu unbestimmt.

Nach meinem Dafürhalten ist die Diskussion über illegitime Schulden zumindest partiell zu weiten Teilen verkehrt und zwar deswegen, das hat Herr Kaiser schon richtig gesagt, weil man das Völkerrecht adressiert. Das Völkerrecht hat mit der ganzen Sache nur insofern zu tun, als wir es mit einem globalen Phänomen zu tun haben. Aber das macht, bei unserer juristischen Binnenaufteilung noch nicht das Völkerrecht aus. Wir reden über internationales Wirtschaftsrecht. Insofern sind die Adressatenkreise bislang falsch getroffen. Das ist ein formales Problem, was man überwinden kann.

Ich möchte noch hinzufügen, ich habe meine Ansicht nicht nur in dem Weltbankbericht, sondern in einem Gutachten dargelegt, das ich für das BMZ, geschrieben habe und das in der Fachpresse publiziert worden ist.

Die Diskussion um die illegitimen Schulden führt einen Juristen ziemlich direkt zu der Frage: wozu ist Recht gut? Es ist zu weiten Teilen, ich will da kein

Ausschließlichkeitskonzept erheben, dazu da, Zukünftiges kalkulierbar zu machen. Um Zukünftiges kalkulierbar zu machen, brauche ich feste Kriterien. Zu der Ausgestaltung der Kriterien gehört, dass sie hinreichend präzise sein müssen und daran fehlt es bei den Kriterien von Alexander Sack. Wenn beispielsweise eine Folgenverantwortung für ein einmal gegebenes Darlehen, dem Darlehensgeber übertragen wird, bitte ich Sie alle, nur sich einmal kurz zu vergegenwärtigen, Sie wären Verkäufer in einem Laden, in dem Geburtstagsgeschenke oder Hochzeitsgeschenke verkauft werden. Sie sind als Gast eingeladen, kommen als Käufer in den Laden und sagen, ich hätte gerne ein schönes Geschenk für 300 Euro. Sie kaufen es und dann kommen Sie nach Hause und finden sich selber ausgeladen von dieser Feier. Dann gehen Sie zurück in den Laden und sagen, ich bin eingeladen worden, hier ist das Geschenk, was ich gerade gekauft habe, das geht wieder zurück. Eine solche Folgenverantwortung kann ein Vertragspartner nicht haben. Das bedeutet nicht, dass wir Juristen, wie es manchmal bei einigen Schriften der NGOs durchscheint, ich schließe Herrn Kaiser explizit aus, moralfreie Formalisten wären. Ich möchte nachdrücklich darauf hinweisen, dass ein Großteil der Probleme, im Rahmen der illegitimen Schuldendebatte vorgeschlagen wird, lösbar ist und auch gelöst werden könnte und zwar in dem Maße, in dem solche Forderungen aus Darlehen zivilrechtlicher Natur sind. Wenn das Zivilrecht anwendbar ist, dann ist in den allermeisten Ländern bereits Sorge für die Problemkonstellationen getragen, die im Kontext der illegitimen Schulden angesprochen werden. Kämen diese Rückforderungen oder die Verweigerung von Rückforderungen vor Zivilgerichte, würde man die Lösung erreichen, die die NGOs zu weiten Teilen anstreben. Das Zivilrecht ist das Instrumentarium, das für solche moralisch verwerflichen Verhältnisse Lösungen bereithält. Das moderne Zivilrecht entwickelt sich sogar gerade explizit in diese Richtung, denken Sie nur an das Verbraucherschutzrecht. Man bekommt Hilfe durch ein ausgeprägtes und sich immer weiter ausprägendes Instrumentarium. Und da die meisten Darlehensverträge zivilrechtlich ablaufen, wäre es wünschenswert, wenn die Verweigerung einer Rückzahlung vor den Zivilgerichten, dort wo sie hingehören, ausgetragen würden. Meines Wissens ist das bislang noch nicht geschehen.

Ich will aber den Eindruck nicht erwecken, als würden Juristen nicht auch konstruktiv denken können. Ich persönlich bin der Meinung, dass das Problem der illegitimen Schulden und damit eben auch das, was im moralischem Sektor angesiedelt ist, wesentlich umfassender und auch rechtsadäquater vom Gesamtkonzept her gelöst werden könnte, wenn ein Insolvenzverfahren für Staaten entwickelt werden könnte und würde.

Es ist mir klar, dass nach der SDRM-Debatte, die der WF angestoßen hatte, dieser Weg, zumindest zunächst einmal verbaut ist. Ich bereite mit einem amerikanischen

Kollegen zusammen für die Doha Konferenz ein Papier vor, in dem wir einen ersten Vorschlag auf den Weg hin zu einem Insolvenzverfahren unterbreiten. Die Diskussion nach der ersten Vorstellung dieses Konzept bei der UNO in New York, das noch ein klein bisschen unpräzise und ungenau ist, war sehr positiv. Ein Stellvertreter des Generalsekretärs hat sich außerordentlich positiv und interessiert an diesem Konzept gezeigt.

Ich darf abschließend aus juristischer Perspektive vielleicht auf folgendes Problem hinweisen: die Dinge sind natürlich kompliziert. Wir haben ein Wirtschaftssystem, das hinreichend komplex geworden ist. Wenn Sie sich vorstellen, dass ein Konzept, wie das der illegitimen Schulden, von irgendjemanden als rechtliches Konzept anerkannt würde, mit der Folge, dass die Schulden automatisch Null und Nichtig wären, dann hätte das für den großen Kreislauf des Wirtschaftsgeschehens folgende Konsequenzen: Dieses Unternehmen, unterstellen wir mal es ist irgendeine Bank, es kann übrigens auch ein Staat sein, würde von den Ratingagenturen neu bewertet und damit einen wirtschaftlichen Selbstmord begehen, denn diese würden im Rating nach unten gehen und das würde die Kredite wesentlich erhöhen. Bereits an dieser Stelle, und das ist nur eines von vielen komplexen Zusammenhängen, ist somit bereits das erste ganz gravierende Nein zur Anerkennung eines solchen Konzeptes eingebaut.

Vielen herzlichen Dank.

**Prof. Dr. Eva Terberger (Universität Mannheim):** Zunächst einmal möchte auch ich mich ganz herzlich für diese Einladung bedanken, mir ist es eine Freude, an dieser Debatte teilnehmen zu dürfen.

Ich möchte, wie mein Kollege Paulus betonen, dass ich hier ausschließlich die wirtschaftswissenschaftliche Perspektive vertreten werde. Ich selber bin Betriebswirtin mit Schwerpunkt Banken, Finanzen und Entwicklungsfinanzierung.

Viele der Dinge, die bisher gesagt worden, kann ich mich nur anschließen. Ich möchte dennoch einige Punkte separat herausgreifen.

Zunächst noch einmal zur Definition von illegitimen Schulden. Herr Kaiser hat es bereits gesagt. Ich möchte es noch einmal unterstreichen. Nach der ursprünglichen Theorie des Völkerrechtlers Sack, müssen drei Bedingungen gleichzeitig erfüllt sein. Die Schulden müssen, um illegitim zu sein, gegen oder ohne Zustimmung der Bevölkerung zu Stande gekommen sein. Zweite Bedingung ist, dass die Verwendung dieser aufgenommenen Gelder, nicht im Interesse der Bevölkerung erfolgt ist. Und drittens, der Gläubiger hat hiervon gewusst, bzw. hätte es wissen müssen, hat sich also fahrlässig nicht genug informiert.

Aus wirtschaftswissenschaftlicher Perspektive möchte ich zu dieser Definition anfügen, dass hier häufig, auch von Herrn Kaiser, gesagt wird, das Interesse der Bevölkerung kann so gestellt werden, dass man nachher schaut, was es denn zum Nutzen der Bevölkerung? Das geht meiner Ansicht nach nicht. Ein Kredit, z. B. der der Brunnenbohrung dienen sollte und wo man nachher kein Wasser findet, war dennoch eine Verwendung im Interesse der Bevölkerung, auch wenn das Investitionsrisiko dazu geführt hat, dass nachher kein Nutzen entstand.

Wenn man anerkennt, dass alle diese drei Bedingungen gleichzeitig erfüllt sein müssen, dann ist es auch völlig klar, dass es sich dabei um einen extremen Fall von sogenanntem moral hazard handelt. Hier wurden Gelder aufgenommen, die gegen die Interessen der Bevölkerung verwendet werden und der Gläubiger es zumindest toleriert hat.

Vor dem Hintergrund ist auch völlig klar, dass mit dieser Doktrin eine gute Sache verfolgt wird. Die Bevölkerung soll von diesem Schaden, der ihr zugefügt wurde, der Zurückzahlung, entlastet werden. Der Gläubiger soll bestraft werden, in dem sein Kredit ausfällt und drittens, das ist vielleicht das allerwichtigste, es soll präventiv wirken. Präventiv wirken in dem Sinne, dass Gläubiger von vornherein von der Vergabe solcher Kredite absehen. Denn sie wissen es ja vorher, oder könnten es wissen. Zumindest solche Gläubiger will ich hier hinzufügen, die ein bestimmtes Regime nicht durch Kredite ohne hin stützen wollen. Die würden natürlich nicht abgeschreckt.

Ich möchte hier auch betonen, dass keine Bestrafung des eigentlichen „Übeltäters“, nämlich der Regierung, die die Gelder fehlverwendet hat, erfolgt.

In dem Sinne, dass die Doktrin gut ist, möchte ich jedoch, als mein persönliches Fazit aus meiner Beschäftigung mit dieser Problematik folgendes ziehen: so gut das Ziel ist, so schwierig ist es tatsächlich durchzusetzen und zwar auf Grund der Schwierigkeit, es tatsächlich zweifelsfrei von anderen Fällen abzugrenzen. Macht man es sehr eng, dann greift es nirgendwo, macht man es weit, verhindert man Kreditvergaben die erwünscht sind oder macht diese zumindest schwieriger.

Ich möchte hier einige Fälle, warum es problematisch ist, kurz herausgreifen. Es ist sehr schwierig, im Vorhinein zu wissen, ist die Zustimmung der Bevölkerung da oder nicht. In sogenannten fragilen Demokratien, die man auf ihrem guten Weg stützen will, ist gerade die Gefahr, dass sie kippen, besonders groß. Man möchte auch nicht solche Regime, die ganz klar nicht mit Zustimmung der Bevölkerung zustande gekommen sind, von jeglicher Finanzierung abschneiden. Sondern auch hier gibt es zahlreiche Beispiele, dass solche Regierungen versucht haben, für ihre Bevölkerung gutes zu tun und auch entwicklungspolitische Erfolge erzielt haben. Insofern kommt es ganz entscheidend auf die Bedingung Nr. 2, nämlich die Verwendung, an. Die Verwendung von Krediten ist

extrem schwer zu kontrollieren. In manchen Fällen geht das. Bei einem großem Gebäude, was gebaut werden soll, kann man Verwendungsaufgaben machen und die Kredite in einzelnen Tranchen nach Projektfortschritt auszahlen. Aber das geht nicht in allen Fällen. Denken Sie nur mal an die Verwendung derjenigen Gelder, die über die Bond-Finanzierung, über die Ausgabe staatlicher Schuldverschreibungen aufgenommen werden. Ist es hier möglich, dass jeder einzelne Gläubiger, der einen solchen Bond kauft, tatsächlich informiert wird über die Verwendung dieser Gelder? Und das ist nötig für Bedingung Nr. 3.

Als letztes Beispiel, warum die Verwendungskontrolle schwierig ist, möchte ich den sogenannten Freisetzungseffekt anführen. Selbst wenn Sie ganz genau kontrollieren können, was mit einem bestimmten Kredit geschieht und das ist schon schwierig genug, können Sie nicht ausschließen, dass dadurch an anderer Stelle im Staatsbudget finanzielle Luft für Fehlverwendungen entsteht. Dafür bräuchten Sie die Kontrolle über das gesamte Budget und das versucht man durch Förderung von Good Governance, Transparenz usw. zu erreichen.

Schließlich sind Fehlanreize über die Doktrin illegitimer Schulden nicht völlig auszuschließen, dass nämlich gerade für Bad Governance eher Zuschüsse zu erhalten sind, als für Good Governance und der Schuldige wird nicht bestraft.

Fazit: Ich sehe die Gefahr, wie bereits mehrfach angeführt, dass gerade solche Gläubiger, die Entwicklung fördern wollen, auch private Gläubiger, vorsichtiger werden und Kreditzugang gerade für die fragilen Länder schwieriger und teurer wird und dass auch die Ergänzung von Zuschüssen durch Kredite, was ebenfalls entwicklungspolitisch gewollt ist, deutlich schwieriger wird. Etwas, was noch nicht genannt wurde, ist der Gläubigereinfluss, gerade von solchen Gläubigern, die keine Entwicklung stützen wollen, der würde ganz klar gestärkt.

Ich bedanke mich.

Der **Vorsitzende**: Vielen Dank. Jetzt kommt die erste Fragerunde. Bitte beschränken Sie sich auf die Problembeschreibung, die Definitionsfragen und den Stand der internationalen Debatte.

**Abg. Stephan Hilsberg (SPD)**: Ich möchte mich für die einleitenden Statements bedanken. Gestatten Sie mir, dass ich versuche, die Fragen auf konkrete Sachverhalte zuzuspitzen. Die Fragen gehen in erster Linie an Herrn Kaiser, Frau Prof. Dr. Terberger und Herrn Prof. Dr. Paulus.

Sie haben die Initiative Norwegens unterstützt. Würden Sie sagen, dass auch in Deutschland, von deutschen Banken, entweder mit staatlichen Bürgschaften oder

anders, Kredite vergeben wurden, und werden die in Ihren Augen unter die Kriterien der illegitimen Schulden fallen? Könnten Sie Beispiele dafür nennen?

Da nicht nur die Sackschen Kriterien gegenwärtig debattiert werden, sondern auch überlegt wird, ob man diese Kriterien nicht weiter fassen muss, würde mich interessieren, inwiefern völkerrechtswidriges Verhalten in einzelnen Staaten zu Ausschlüssen von Kreditvergaben führen müsste? Wie würden Sie Kredite sehen, die an Länder wie Simbabwe oder Ruanda verliehen werden sollen, um zwei Länder zu nennen, die gegenwärtig sehr heftig in der öffentlichen Kritik stehen? Könnten Sie sich vorstellen, dass man sagen sollte, eine Kreditvergabe an diese Länder scheidet unter den gegenwärtigen politischen Umständen aus?

Gestatten Sie mir noch eine Frage konkret an Herrn Harboe. Ich konnte Ihren allgemeinen Ausführungen unmittelbar folgen, aber, ich kann mir nicht vorstellen, dass ein Land wie Norwegen alleine aus ethischen und moralischen Gründen Schulden erlässt. Ich glaube, ich werfe das einfach mal in den Raum, dass hier auch finanzpolitische, vielleicht wirtschaftliche Gründe eine Rolle spielen. Sie haben in erster Linie Norwegens Schiffexportgeschäft an dieser Stelle angesprochen. Nennen Sie doch bitte Beispiele, aus denen deutlich wird, dass die Kredite die von Ihrem Land vergeben wurden, finanzpolitisch und auch moralisch nicht gerechtfertigt waren?

**Abg. Hellmut Königshaus (FDP):** Mich würde es interessieren, welche der deutschen Schulden nach dieser Definition illegitim sind? Gibt es dafür eine Auflistung? Sie haben vorhin, Herr Kaiser, die Schnellboote, die die DDR geliefert habe, erwähnt. Woran ist erkennbar, dass eine solche Lieferung in Ihrem Sinne illegitim ist? Können sie z. B. als Zollboote eingesetzt werden, ist es vorab erkennbar, wofür sie eingesetzt werden? Was bedeutet es, wenn beispielsweise auch private Schulden erlassen werden sollen? Was bedeutet es generell für die Bereitschaft in solchen Ländern und zwar nicht nur in fragilen Ländern, in allen Ländern dieser Erde, sich in irgendeiner Weise wirtschaftlich zu betätigen? Das würde ja bedeuten, dass dort im Grunde genommen zum Schluss die entsprechenden Aktivitäten der Wirtschaft praktisch auf Null zurückgefahren würden. Denn niemand kann riskieren, dass hinterher irgendein Gremium, egal wie es organisiert und bei wem es angesiedelt ist, eine Entscheidung trifft, die nicht im Vorfeld bereits absehbar ist.

Ich fand es im Übrigen aber ganz interessant und würde alle Damen und Herren fragen, was Sie von dem Vorschlag von Herrn Prof. Dr. Paulus halten, völkerrechtlich ein Insolvenzverfahren für Staaten zu schaffen. Weil dieses ein rechtsförmliches Verfahren ermöglichen würde, in dem rechtlich, dann allerdings erst noch zu entwickelnde Kriterien, zum Tragen kämen.

Ich muss gestehen, immer dann, wenn man Rechtsfolgen organisieren oder herbeiführen will und dabei keine handhabbaren Maßstäbe, außer eben moralischen Kategorien hat, unter denen im übrigen jeder andere Wertungsmaßstäbe sieht, dass es dort natürlich dann im Ergebnis zur Willkür kommt. Es wird dann nämlich zum Schluss eben nicht ausschließlich um die moralischen Kriterien gehen, sondern um völlig andere Dinge. Sie werden nur moralisch verbrämt oder moralisch bezeichnet.

Wenn wir die privaten Darlehen mit einbeziehen, müssen wir uns über die Frage der ODA Quote unterhalten. Was bedeutet es, wenn ein Land entschuldet wird? Ich habe das so verstanden, dass nach Ihrer Auffassung, Herr Kaiser, der Schuldenerlass überhaupt nicht mehr auf die ODA Quote angerechnet werden soll. Ich nehme das einfach mal zur Kenntnis. Ich glaube, jeder hier weiß, dass ich es auch in der Vergangenheit kritisiert habe, dass wir die ODA Quote einseitig aufblasen, in dem wir Schulden, die nicht zurückgezahlt werden, erlassen, um dann einen signifikanten Beitrag zu haben. Nur, das sind eben keine moralischen Kriterien, sondern es sind wirtschaftliche Kriterien. Was ich nicht bekomme, das schreibe ich ab. Hier wird meiner Meinung nach viel zu viel durcheinander gemischt. Wie soll das in die entsprechenden Maßstäbe gefasst werden?

**Abg. Dr. Christian Ruck (CDU/CSU):** Ich möchte mich auf die Frage der Definition bzw. den Stand der Diskussion beschränken. Das ist meine Frage an alle, die das beantworten könnten. In der Situation vor Doha, gibt es so etwas Ähnliches wie ein Mainstreaming der internationalen Diskussion z. B. der großen internationalen und multilateralen Geber?

**Abg. Hüseyin-Kenan Aydin (DIE LINKE.):** Zunächst einmal eine kurze Vorbemerkung. Zu glauben, dass man die Illegitimität von Schulden nicht regeln kann, weil es wirtschaftspolitisch negative Folgen auf die Länder haben könnte, kann ich so nicht teilen und nicht nachvollziehen. Es gibt genügend Begründungen, die das gegenteilige darstellen. Wenn man in allen anderen Bereichen die moralische und ethische Begründung liefert und internationale aber auch völkerrechtliche Standards setzt, dann glaube ich schon, dass in den wirtschafts- und finanzpolitischen Bereichen ebenfalls solche Maßstäbe angelegt werden können. Die Aufgabe der Juristen ist es, die notwendigen Instrumente dafür zu entwickeln, dass es rechtlich sauber nachvollziehbar, nach internationalem Recht konstruiert wird. Insofern muss die Politik erst einmal sagen, was sie will und dementsprechend müssen wir uns orientieren.

Ich habe eine Frage an Herrn Harboe. Sie haben für 2006 80 Millionen in Aussicht gestellt, die Sie erlassen haben. Es hat aber auch eine Debatte gegeben, dass Sie

möglicherweise bis zu 300 Millionen erlassen würden. Können Sie mir sagen, welche Länder es waren und in welcher Höhe dieser Erlass tatsächlich stattfand?

Ich begrüße, dass die norwegische Regierung dieses nicht anrechnungsfähig gemacht hat, weil ich diese Position auch hier im Bundestag vertrete.

Herr Kaiser, würden Sie im Hinblick auf den Kongo meine Auffassung teilen, dass in der Zeit, wo es Konflikte und Kriege und nichtlegitimierte Regierungen gab, durch internationale Finanzinstitute, aber auch durch Private, innerhalb eines Zeitraums von 4 Jahren Kredite in Höhe von 4 Milliarden gewährt worden sind und dieses Geld jetzt das Budget dieses Landes so stark belastet, dass für die Bevölkerung kaum etwas übrig bleibt, um in die Infrastruktur zu investieren? Würden Sie dies auch als illegitim bezeichnen?

Der **Vorsitzende**: Von mir noch eine kurze Frage zum Stand der internationalen Debatte. Wir hatten, ich glaube 2003, eine gemeinsame Anhörung des AwZ mit dem Finanzausschuss zum internationalen Insolvenzrecht und auch zu den Vorschlägen eines fairen und transparenten Schiedsverfahrens, das von der erlassjahr. de Kampagne und von vielen Kirchen weltweit zur Diskussion gebracht wurde.

Die Diskussion scheint momentan zum Erliegen gekommen zu sein oder sehe ich das falsch? Gibt es neue Ansätze, dieses Thema international wieder zu befördern?

Speziell auch noch die Frage an Herrn Harboe und Herrn Kaiser. Norwegen ist aktiv in diesem Bereich. Gibt es noch andere OECD Staaten oder gesellschaftlich relevante Gruppen oder Parteien, die die Diskussion anschieben? Oder steht Norwegen allein da? Soweit die Fragen des ersten Blocks. Ich bitte jetzt um Antworten. Wir gehen in umgekehrter Reihenfolge vor. Zunächst Frau Prof. Dr. Terberger.

**Prof. Dr. Eva Terberger (Universität Mannheim)**: Zunächst einmal zu Herrn Hilsberg. Ansätze, es anders oder weiter zu fassen, gibt es. Das gebe ich gerne weiter an Herrn Paulus. Allerdings, zumindest nach meiner Information, auch mit diesen anders gefassten Kriterien, gibt es bisher keine Möglichkeit, das Konzept der odious debt tatsächlich so zu fassen, dass es auch juristisch zuverlässig greifbar wäre.

Zur Frage von Herrn Königshaus kann ich nur noch einmal unterstreichen, dass das Konzept illegitimer Schulden bisher nicht zweifelsfrei abgegrenzt ist. Insofern ist es auch sehr schwierig zu sagen, wie viel ist es denn?

Es ist kein Problem allein der ODA Quote, sondern es geht ganz klar auch darum, private Gläubiger einzuschließen.

Zu Herrn Aydin: Es ist gefährlich oder könnte es zumindest sein, dass man Ländern, die man nicht vom Finanzmarkt abschneiden will, die Kreditvergabe deutlich erschwert. Bei

den Gläubigern müsste es möglich sein, es ex ante zu wissen und genau das ist die Sache, die extrem schwierig ist. Wer sich nichts zu schulden kommen lassen will, der wird vorsichtiger und die, die es nicht stört, die geben ihre Kredite trotzdem. Darin sehe ich die große Gefahr, dass die ganze Sache nach hinten losgeht. Ausprobiert hat es noch niemand. Ich sage damit auch ganz bewusst, dass eine solche Einzelinitiative, wie die von Norwegen, wo ganz klar betont wurde, dass sie rechtlich nicht bindend, sondern freiwillig ist, natürlich zu begrüßen ist. Darüber rede ich nicht, sondern ich rede über verbindliche Standards, die dann auch ex ante, dem Gläubiger ermöglichen sollen, es zu wissen.

Zu Herrn Ruck: Gibt es ein Mainstreaming in der internationalen Diskussion? Nach meiner Einschätzung bestätigt sich international die Meinung, die Herr Paulus juristisch vorgetragen hat. Es ist extrem schwierig abzugrenzen, was sicherlich auch Herr Kaiser nicht bestreiten wird und ja auch hier von dem Vertreter von Norwegen betont wurde, dass man von wirtschaftswissenschaftlicher Seite Gefahren sieht.

Ein letzter Satz zum Insolvenzverfahren: Die Verschuldungsproblematik liegt vor. Illegitime Schulden, die man noch nicht einmal abgrenzen kann, sind nur ein Teil davon. Die Diskussion über ein insolvenzähnliches Verfahren für souveräne Schuldner ist geführt worden. Man hat sich vor einigen Jahren dagegen entschieden. Allerdings, wenn die Frage gestellt wird, gibt es Anlass, diese Debatte wieder aufzugreifen. Ich schwanke und sehe schon Entwicklungen im Finanzmarkt. Ich verweise nur auf die Debatte über Geierfonds, wo notleidende Forderungen von staatlichen Schuldnern aufgekauft werden und versucht wird, sie vor Gericht einzuklagen. Ich sehe diese Debatte auch sehr differenziert, aber solche Entwicklungen am Finanzmarkt machen es vor dem Hintergrund der neueren Entwicklung sinnvoll, zumindest noch einmal ordentlich darüber nachzudenken.

**Prof. Dr. Christoph G. Paulus (LL.M. Humboldt-Universität zu Berlin):** Ich beschränke mich auf die Beantwortung derjenigen Fragen zu denen ich kompetent etwas sagen kann. Herr Hilsberg, was sie sagten über die Erweiterung der Sackschen Kriterien. Wie ich bei der Durchsicht der Literatur gesehen habe, besteht in vielen Fällen, ich befürchte nicht mal bewusst, die Erweiterung darin, dass man Kriterien noch herausgenommen hat. So, dass beispielsweise einfach geschrieben wird, dass es der Bevölkerung keinen Nutzen gebracht hat. Es ist klar, dass in dem Moment, wo ich noch eine weitere Zugangsvoraussetzung für die Eröffnung der Rechtsfolge streiche, den Anwendungsbereich erweitert habe.

Ich stimme aber völlig dem Befund von Frau Terberger zu, nämlich, dass die bereits vorhandenen Kriterien viel zu unpräzise sind. Was ist der Nutzen der Bevölkerung?

Welche Bevölkerung meinen wir? Wenn jemand einem Diktator eine Schule baut, ist das üblicherweise wunderbar, wenn das aber eine Schule ist, die hohe Schulkosten verlangt und deswegen nur der reichen Bevölkerung vorbehalten ist, ist es schon wieder schlecht. Wir kommen in ein irrsinniges und juristisch nicht mehr handhabbares Definitionsmischmasch hinein. Der Ansatz müsste wahrscheinlich völlig neu gewählt werden.

Gibt es einen Trend? Ich kann nur sagen, die Ratingagenturen spielen in diesem Komplex eine alles entscheidende Rolle. Bedenken Sie die weiteren Folgen, wenn beispielsweise eine Bank niedriger bewertet wird. Dies würde zwangsläufig die Folge sein, wenn sie anerkennen, dass es so etwas wie eine Rechtsfigur von illegitimen Schulden gibt. Es wäre ein Eigentümer für die Länder, die bedürftig sind, denn die Kreditaufnahme der Darlehensgeber würde dadurch so sehr verteuert, dass sie nur noch ungleich weniger Kredite vergeben könnten. Wenn man an irgendeiner Stellschraube dreht, dann fällt das Gesamtgefüge wahrscheinlich in sich zusammen. Deswegen muss man extrem vorsichtig sein und einen ganz großen Überblick haben.

Was Sie, Herr Aydin, gesagt haben, dass die Juristen die Ethik verrechtlichen müssen, ich habe das unter diesem Stichwort zusammengefasst, das ist schon eine ganz richtige Vorgabe, das tun wir aber. Wir tun es, aber, wie gesagt, im Zivilrecht. Es ist ein bezeichnendes Phänomen, dass von den Darlehen, die auch unter zivilrechtlicher Flagge laufen, ich würde vermuten, es sind ungefähr 80% der Darlehen, diese noch nie eingeklagt, bzw. vor Gericht die Rückzahlung verweigert worden ist. Das ist eine Aussage für sich.

Was Sie, Herr Hoppe, gesagt haben: Diskussionen um das Insolvenzrecht erneuern. Man hat sich, das haben Sie sehr diplomatisch ausgedrückt Frau Terberger, man hat sich vor 4 Jahren nicht dagegen entschieden, sondern der amerikanische Finanzminister hat par ordre de mufti gesagt, „Schluss damit“. Ich war zwei Monate vorher noch als einer von 8 Experten beim IWF gewesen, wo wir das dortige Modell weiter ausgebaut haben und das wäre durchaus zukunftssträchtig gewesen. Was wir jetzt entwickeln, insofern greife ich gerne das auf, was Herr Kaiser vorhin gesagt hat: NGOs geben tatsächlich Themen vor. Das ist schon richtig. Sie haben ein Schiedsverfahren vorgestellt. Das ist das, was wir jetzt für Juristen operationabel zu machen versuchen. Schiedsverfahren lösen aber die falschen Assoziationen aus, darauf kann ich jetzt mangels Zeit nicht eingehen, wie das im Detail aussehen sollte. Der Gedanke als solcher ist gut, und was uns vorschwebt, ist die Installation eines, nennen wir es Schiedsgerichtes, es ist aber eigentlich mehr ein Gericht im herkömmlichen Sinne bei der UNO. UNO deswegen, weil dies keine klassische Geberinstitution ist.

**Jürgen Kaiser (erlassjahr.de):** Vielen Dank. Es gibt jetzt wirklich eine Menge Fragen und Aspekte. Ich will versuchen, sie ein bisschen zu sortieren. Ich möchte zunächst etwas sagen zur Frage der Definition und dem internationalen Mainstreaming. Wir haben bisher in der Diskussion eine von drei Hauptrichtungen thematisiert. Das ist die klassische Odious-Debt-Doktrin nach Alexander Sack. Das ist eine Denkrichtung. Die Studie, die zu dem Fall der deutschen Kriegsschiffe nach Indonesien gemacht wurde, baut auf diese Rechtsfigur auf und zeigt, anders als Herr Paulus, weil sie nämlich von einem Völkerrechtler gemacht worden ist, dass in diesem konkreten Fall sich die 3 Kriterien zu einem Ausdruck allgemeiner Rechtsgrundsätze entwickelt haben. Auf dieser Grundlage ist die Legitimität dieses Anspruches durchaus in Frage zu stellen. An der Stelle habe ich auch einiges über die unterschiedlichen Blickweisen der verschiedenen Fachzweige innerhalb der Juristerei gelernt.

Ich bin ein bisschen erstaunt über die Zurückweisung der Sanktionierungsmöglichkeiten durch Frau Terberger. Das deutsche Zivilrecht kennt die Sanktionierung von Kreditvergaben, die sich letztlich auf eine unfaire, unbillige Art und Weise gegen den Kreditnehmer richten. Es ist ein vollkommen normaler Vorgang, dass bestimmte Kredite innerhalb unseres funktionierenden Rechtssystems letztlich nicht eintreibbar sind.

Das ist der zweite wichtige Strang der Diskussion, den Herr Paulus vorhin schon angesprochen hatte. Vor allem sehr stark von US-amerikanischen Juristen verfolgt, wird die Frage, ob bereits existierende Verfahren und Mechanismen nicht auch auf die sogenannten souveränen Schulden ausgedehnt werden können. Das ist in einer Reihe von Fällen, die wir uns angesehen haben, durchaus möglich. So gesehen überrascht es mich jetzt wirklich sehr, dass man sagt, da wo etwa Wucher im Spiel war, wo treuhänderisches Verhalten von gewählten Volksvertretern mit Wissen der Gläubiger verletzt worden ist, dass es in solchen Fällen keine Sanktionsmöglichkeiten geben sollte. Oder, dass da, wo man so etwas zur Anwendung bringt, damit die Kreditvergabe austrocknet. Davon kann in unserem Rechtssystem, auch in unserer internen Kreditvergabepraxis überhaupt keine Rede sein. Der Gedanke, warum man jetzt sagt, international droht diese Gefahr, den kann ich nicht nachvollziehen.

Der zweite wichtige Strang innerhalb der internationalen Diskussion bezieht sich auf die sogenannte jus-cogens-Diskussion, die im Rahmen der Arbeit der International Law Commission an der Wiener Vertragsrechtskonvention sehr in den Vordergrund geraten ist. Also die Frage: Verletzen bestimmte Kredite, die vergeben werden, möglicherweise sogenannte zwingende Normen des Völkerrechts? D. h. sind Normen, die unabhängig von ihrer Kodifizierung in Verfassungen oder im bürgerlichen Zivilrecht bindende Wirkung haben, auch auf jede Art von Verhalten von natürlichen oder juristischen Personen anwendbar?

Ein Mainstreaming findet insofern statt, als es vor allen Dingen unter US-amerikanischen Rechtsexperten um alle drei Ansätze eine unglaublich lebendige Diskussion in den letzten zwei Jahren gegeben hat. Da kann man noch nicht so richtig sehen, welche dieser drei Richtungen letztlich die sein wird, die die größte Aufmerksamkeit findet. Was überhaupt nicht stattfindet, ist ein Mainstreaming innerhalb der internationalen Finanzinstitutionen. Wenn Sie sich das Papier ansehen, das die Weltbank vorgelegt hat, dann finden Sie da einen ziemlich willkürlichen und wissenschaftlich ausgesprochen unbefriedigenden Rekurs auf NGO Papiere aus dem Jahr 2002, wo Konzepte, die nicht ausgearbeitet sind, auf den Tisch gelegt werden und man sagt, seht doch einmal was für viele Ansätze es gibt. Die widersprechen sich zum Teil. Deshalb gibt es keine vernünftige Diskussion.

Es steckt eine starke Herausforderung für einen wichtigen Akteur, innerhalb der internationalen Finanzinstitution, wie Deutschland es ist, drin, diese Diskussion ein bisschen in den Vordergrund zu bringen und diese Art von Beschäftigung mit dem Thema, z. B. in der Weltbank, auf etwas seriösere Füße zu stellen.

Der Punkt von Herrn Königshaus, wie sieht das mit konkreten Fällen aus und wie weit ist Deutschland betroffen? Das ist für uns als NGO eine spannende und kritische Frage, weil die Beurteilung von Kreditvergaben eine Menge zu tun hat damit, wie man Zugang zu Informationen hat. Deutschland zeichnet sich an dieser Stelle, vorsichtig gesagt, nicht durch ein übermäßig hohes Maß an Transparenz aus. Wir haben eine Studie vorgelegt zu der Frage des indonesischen Kriegsschiffsexport. Vielleicht kann ich es an diesem Beispiel ganz kurz und zusammenfassend illustrieren. Es ging darum, dass im Jahr 1992 etwa die Hälfte der ehemaligen Marine der DDR verkauft wurde auf der Basis der sehr engen freundschaftlichen Beziehungen zwischen der damaligen Bundesregierung und der Regierung des Diktators Suharto. Gegen dieses Geschäft, gegen diesen Verkauf, der ungefähr 500 Millionen D-Mark schwer war, regte sich damals im Bundestag erhebliche Kritik. Die damalige Bundesregierung hat versucht, dieser Kritik dadurch zu entgegnen, dass sie einen besonderen Passus in den Verkaufsvertrag einfügte, nachdem die Käuferregierung sich verpflichtete, die Schiffe nur zu legitimen Zwecken einzusetzen. Genannt wurden Schmuggelbekämpfung, Küstensicherung und Bekämpfung der Piraterie, was alles ehrenwerte und sinnvolle Zwecke sind. Es wurde aber damals gewarnt, dass einer Regierung, die ein derartiges Maß an interner Repression ausübt, in diesen Punkten nicht zu trauen ist. Es ist mittlerweile nachgewiesen, dass die Schiffe im Zusammenhang mit Aufstandsbekämpfung für massive Menschenrechtsverletzungen zwischen 2000 und 2004 eingesetzt worden sind. Vor dem Hintergrund, dass der Bundesregierung offenbar bewusst war, welche Gefahr sie durch den Verkauf von Kriegswaffen an die damalige Regierung Indonesiens

heraufbeschwört, ist aus unserer Sicht und aus der Sicht unseres Gutachters ziemlich klar, dass die drei Fälle, nämlich fehlender Nutzen, fehlende Legitimierung des Verkaufs und Mitwisserschaft des Gläubigers vorgelegen haben.

Diesen einen Fall konnten wir intensiver untersuchen. Wir freuen uns auf eine spannende Debatte, auch und gerade an diesem konkreten Fall. An konkreten Fällen kann die Problematik viel deutlicher werden, als in generalisierten Diskussionen, die man natürlich auch führen muss.

Ich könnte noch ein paar Fälle mehr erzählen, z. B. auch im Hinblick auf die Frage, wie eigentlich eine multilaterale Kreditvergabe in diesem Zusammenhang zu bewerten ist. Auch da gibt es interessante Entwicklungen zwischen der Weltbank und Indonesien.

Eine letzte Bemerkung noch zu der Frage: Austrocknung von Kreditmärkten. Man muss zunächst einmal sagen, dass die Reduzierung von Kreditvergaben an bestimmte Regierungen im Süden ein angestrebter Effekt ist. Von daher kann die Tatsache, dass da möglicherweise weniger Geld von Nord nach Süd fließt, nicht erschrecken, sondern genau darum geht es. Bestimmte Finanzierungen hätten besser nicht stattgefunden. Hätte man die Kriterien illegitimer Schulden bereits zu Zeiten des Herrn Mabuto anwenden können, wäre die HIPC-Initiative deutlich weniger kostspielig geworden. So gesehen ist das kein Aspekt, der überhaupt gegen die Anwendung solcher Kriterien spricht.

Die Frage ist noch mal, wer entscheidet? Und wie klar und scharf abgegrenzt sind die Kriterien? Das sind die Punkte, an denen tatsächlich zu arbeiten ist.

**Henrik Harboe (Ministry of Foreign Affairs, Norway):** Vielen herzlichen Dank, das waren sehr viele interessante Fragen, die Sie gestellt haben.

Zunächst einmal zum Motiv und den Gründen, warum wir die Schulden gestrichen haben. Ich habe darüber nachgedacht und kann ganz klar sagen, es waren keine finanziellen Motive, die dabei eine Rolle gespielt haben. Das war ein wirklich wichtiges Thema, als wir es dem Pariser Club präsentiert haben, weil Norwegen unilateral gehandelt hat. Durch dieses unilaterale Handeln haben wir das kollektive Handeln im Pariser Club herausgefordert. Wir haben unsere Kollegen im Pariser Club überzeugt. Niemand war der Meinung, dass Norwegen finanziell gewonnen hat. Wir haben keine starken wirtschaftlichen Interessen, abgesehen von diesen alten Schulden, die gestrichen worden sind.

Eine weitere Frage war, ob diese Streichung voll umgesetzt wurde? Zwei Länder auf dieser Liste sind Myanmar und Sudan. Wir haben gedacht, es wäre eine falsche politische Geste an das Regime in Birma, die Schulden schon zu streichen. Ich denke, die jüngsten Entwicklungen haben das noch einmal bestätigt. Auch im Fall Sudan, da

herrscht Einigkeit in der internationalen Gemeinschaft, dass man auf den richtigen Moment warten muss, bis man den Schuldenerlass gewährt. Wir wollten diese internationale Übereinstimmung nicht brechen.

Zum Thema Insolvenzverfahren sind wir der Meinung, dass das eine Idee ist, die noch weiter entwickelt werden sollte. Aber auch hier ist es eine große Herausforderung, was die Kriterien angeht und in Bezug auf die Mechanismen, die man einrichtet. Wir sehen die Probleme, aber dennoch denke ich, ist es wichtig, dass man darüber diskutiert. Manche haben es auch beobachtet, dass die Debatte etwas verlangsamt worden ist. Aber es ist wichtig, dass wir darüber weiter diskutieren und über Verfahren für bestimmte Länder nachdenken.

Leider ist es so, dass die ODA-Quoten Schuldenerlass ermöglichen. Ich denke, das führt zu einer Inflation der Zahlen, ohne dass Nettoflüsse an die Länder gehen. Das sind Schulden, für die kein Schuldendienst erbracht wurde und dann ist es auch kein Nutzen für diese Länder, dass diese Schulden gestrichen werden. Das sollte nicht auf die offizielle Entwicklungszusammenarbeit angerechnet werden.

Wir müssen uns stark auf die Konferenz in Doha konzentrieren. Als Teil der norwegischen Seite sind wir der Meinung, dass der Schuldenerlass einen hohen Stellenwert auf der Tagesordnung einnehmen müsste. Unsere allgemeine Einschätzung des Schuldenerlasses ist, dass die ärmsten und die am meisten verschuldeten Länder wirklich Fortschritte gemacht haben.

Aber die verantwortungsvolle Kreditvergabe ist sehr wichtig und es ist auch sehr wichtig, dies in einem Forum, wie der Doha Konferenz, anzusprechen. Wir haben gute Diskussionen geführt im Rahmen der OECD. Die OECD hat neue Richtlinien und Prinzipien erarbeitet und auch die europäischen NGOs waren sehr aktiv. Aber da vieles von dieser Entwicklungszusammenarbeit auch außerhalb der OECD stattfindet, ist es sehr wichtig, dass die OECD mit eingeschlossen wird.

Zum Thema illegitime Schulden an sich: Leider gibt es nicht so viele Länder, die in diesem Bereich aktiv sind. Wir sehen ein sehr gemischtes Bild, wenn wir uns die Politiker und die NGOs ansehen. In Großbritannien, in Belgien und in den Niederlanden passiert etwas. In den USA, das ist auch ganz interessant, wenn man sich die Demokraten und ihre Position zur Entwicklungszusammenarbeit anschaut, gibt es ehrgeizige Ziele in Bezug auf Afrika und den Schuldenerlass. Ich weiß nicht, ob sich das dann auch umsetzt, sollte Obama gewählt werden. Aber es ist ganz interessant zu sehen, dass er eine ganz klare Sprache spricht und darauf können wir aufbauen.

Und schlussendlich das Thema Geierfonds. Das ist sehr wichtig. Es gibt einen Entschuldungsmechanismus, der dieses Thema auch angehen möchte. Man möchte kommerzielle Schulden zurückkaufen und diese streichen, um zu vermeiden, dass

Geierfonds arbeiten und eingesetzt werden können. Dieser wird verwaltet von der Weltbank und manche Länder leisten einen Beitrag dazu. Wir haben ganz erfolgreich in Mosambik gearbeitet und in Nicaragua, wo die Schulden gestrichen wurden, zum Teil 5 bis 6% des ursprünglichen Wertes der Schulden. Das ist ein ganz wichtiges Signal, dass wir an diese Geierfonds senden. Es ist wichtig, dass wir uns des Themas annehmen und damit zeigen, dass die Aktion der Geierfonds inakzeptabel ist. Dankeschön.

Der **Vorsitzende**: Herzlichen Dank. Liebe Kolleginnen und Kollegen, wir müssen das Prozedere ein bisschen verändern. Nach Rücksprache mit Herrn Hilsberg, der federführend bei der Vorbereitung mitgewirkt hat, werden wir jetzt die zweite und dritte Runde zusammenfassen. Das heißt, ich bitte Sie, die Fragen sowohl zu dem Komplex Handlungsbedarf und Handlungsperspektiven zur Eindämmung illegitimer Schulden, als auch zu dem dritten Bereich, wie man mit den Altverbindlichkeiten umgehen könnte, zu stellen.

**Abg. Stephan Hilsberg (SPD)**: Ich würde ganz gerne versuchen, zu diskutieren, wie man gegenwärtig und für die Zukunft mit diesen Problemen weiter umgehen sollte. Dies stellt sich als ein sehr kompliziertes und differenziertes Problem heraus.

Zuerst möchte ich eine Frage an Herrn Harboe richten. Als Sie seinerzeit Ihre Entschuldungsinitiative gestartet hatten, hatten Sie ja auch, das haben Sie ganz deutlich gesagt, die Absicht, damit internationale Aktivitäten auszulösen, zu einer internationalen Debatte beizutragen und zu einem Verfahren zu kommen, wie auch andere Staaten mit diesem Problem umgehen sollten.

Ich würde Sie gerne fragen, wie zufrieden sind Sie gegenwärtig mit dem Ergebnis? Was glauben Sie, muss international weiter getan werden?

Ich möchte gerne an Herrn Paulus die nächste Frage stellen. Sie haben zwei Punkte angesprochen. Das eine war die Idee oder die Vorstellung von zivilgerichtlichen Verfahren auf internationaler Ebene. Können Sie sich vorstellen, wie man ein solches Prozedere verankern könnte? Was wäre an Schritten einzuleiten? Könnten Sie sich vorstellen, dass man internationale Regeln schaffen kann oder auf welchem Wege man dort hinkommen könnte? So charmant die Idee mit dem Insolvenzverfahren für Staaten ist, diese Debatte hat es gegeben und sie ist zurzeit nicht gerade sehr im Fluss. Das wäre ein Verfahren, das man weiter vorantreiben könnte.

An Sie beide, bzw. auch an Herrn Kaiser und Frau Terberger: Meines Erachtens müsste die Thematik der illegitimen Schulden in die immer wieder durchgeführten Entschuldungsverhandlungen stärker eingeführt werden. D. h. es betrifft Fragen wie geht der Pariser Club mit diesen Fragen um? Was sehen Sie da für Handlungsansätze?

Dieses Thema der Schulden und der Verschuldung wird uns auch aus völlig anderen Gründen, immer wieder beschäftigen. Beispielsweise, dass arme Länder auf Grund der Verschuldungssituation in einen Stand kommen können, dass die Schulden sie förmlich erdrücken. Ein Teil der Schulden, die erdrücken, sind natürlich auch illegitim. Welche Rolle sollte dort in Zukunft die Bedeutung der illegitimen Schulden spielen? Wie könnte man das politisch weiter unterstützen?

Dann habe ich noch eine Frage, die sich im Zusammenhang mit den Geierfonds ergibt. Herr Harboe hatte das noch einmal deutlicher ausgeführt. Auch Sie, Frau Terberger. Können Sie uns noch konkreter schildern, was da eigentlich passiert? Welche Dimensionen die Praxis dieser Fonds hat? Und in welche Lagen sie die betreffenden Länder führt?

**Abg. Hüseyin-Kenan Aydin (DIE LINKE.):** Ich möchte Herrn Kaiser fragen. Die Schuldenerlassinitiative hat ja einiges bewegt. Als Nichtchrist habe ich im Jahr 2000 in Köln an der Aktion auf Grund dieser Initiative teilgenommen. Ich denke, wir sind mittlerweile auch viel weiter in der Debatte gekommen. Welche Initiativen werden Sie ihrerseits und andere NGOs beim nächsten G8 Gipfel national und international starten, um hier eine größere Bewegung in diese Debatte hineinzubekommen?

Die Bundesregierung ist leider nicht anwesend.

Der **Vorsitzende:** Das Bundesministerium ist anwesend, die Staatssekretärin ist nicht da.

**Abg. Hüseyin-Kenan Aydin (DIE LINKE.):** Vielen Dank. Meine Frage an die Bundesregierung: gibt es im Ministerium Debatten darüber, die, in welche Art und Weise auch immer, zu einer möglichen Haltung der Bundesregierung führen und dann auch Initiativen im Parlament mit sich bringen? Wann können wir im Parlament damit rechnen, dass die Bundesregierung konkrete Schritte einleitet, da Sie ja alle unsere Anträge, die wir gestellt haben, abschmettern. Da macht es keinen Sinn, dass wir erneut einen Antrag einbringen.

**Abg. Dr. Christian Ruck (CDU/CSU):** Zunächst einmal möchte ich Frau Kortmann verteidigen. Sie ist immer zuverlässig hier und wenn Sie gerade mal raus muss, ich glaube das Kabinett tagt zurzeit, dann muss man dafür Verständnis haben.

Ich möchte mich direkt an Herrn Kaiser wenden. Er hat mit diesem Indonesienbeispiel sein eigenes Dilemma geschaffen. Es gab irgendwann eine Vereinbarung mit Indonesien über diese Schiffe. Dann gab es einen Regierungswechsel. Dann geriet

Indonesien in noch viel größere Turbulenzen, nach Habibi und durch die ganze Geschichte mit Osttimor. Auf jeden Fall gab es eine andere Regierung. Ähnlich ist der Fall auch in Simbabwe. Man hat mit einem Musterland Simbabwe Verträge abgeschlossen, entwicklungspolitische Zusammenarbeit, Herr Kaiser, wo jeder gesagt hat, mit Simbabwe kann man doch jederzeit eine enge entwicklungspolitische Zusammenarbeit machen. Simbabwe geriet dann völlig außer Kontrolle. Jetzt würde mit Mugabe niemand mehr irgendetwas ausmachen, moralisch gesehen. Da ist die Frage, wie stellen Sie sich das vor, wie soll man die Zukunft vorhersehen, wenn man als staatliche Institution oder auch als privater Geldgeber mit einem Land Verträge abschließen will?

In dem Zusammenhang habe ich noch nicht ganz verstanden, wie Sie mit Bad Governance umgehen? Wir haben immer gesagt, ich kann Bad Governance ächten, ich kann sie moralisch in die Ecke stellen, das hilft aber der breiten Bevölkerung auch nichts. Wir müssen entwicklungspolitisch schauen, dass wir der Bevölkerung unter einer Bad Governance Hilfestellung leisten. Es würde mich interessieren, wie stellen Sie dieses Problem, vor dem die Entwicklungspolitiker stehen, in den Zusammenhang der illegitimen Schulden?

Der **Vorsitzende**: Herzlichen Dank. Wenn ich versuche die Argumente zusammenzufassen, dann sagen eigentlich alle Sachverständigen, es gibt das große Problem der Überschuldung von Entwicklungsländern und es ist eine Menge von den Schulden unter zweifelhaften Bedingungen zu Stande gekommen. Wenn man es moralisch oder entwicklungspolitisch bewertet, dann ist es ein Problem und auch zu verurteilen. Es wäre gut, es würde Instrumente geben, so etwas in Zukunft zu verhindern. Aber aus juristischen Gründen oder auf Grund der möglichen Nebenwirkungen und Risiken, wie bei Medikamenten, könnte es nach hinten losgehen oder die falschen treffen.

Wie können wir bei dieser Problemlage überhaupt Fortschritte erzielen? Für mich ergeben sich zwei Möglichkeiten. Dass man entweder das System noch weiter ausdiskutiert, konkretere Vorschläge ausarbeitet, welche neutrale Instanz zukünftig damit beauftragt wird oder wie man solche Regeln oder Standards wasserdicht hinbekommt, dass eben diese unerwünschten Nebenwirkungen und Risiken, die die Falschen treffen, nicht zu Stande kommen. Das wäre die eine Möglichkeit. Oder gibt es auch die Möglichkeit, dem norwegischen Beispiel zu folgen und einen dynamischen Prozess in die Wege zu leiten, etwa eine Art „coalition of willings“ zu bilden? Wenn immer mehr Staaten dem norwegischen Beispiel folgen und einseitig ihre Schuldenportfolio anschauen und sagen würden, dort ist es nicht mit rechten Dingen

zugegangen oder da hätten wir eigentlich anders handeln müssen und sie ziehen daraus Konsequenzen, dann könnte dies praktisch irgendwann einmal eine Lawine auslösen und auch andere Staaten, zumindest moralisch, unter Druck setzen, ähnlich zu verfahren.

Beim Insolvenzrecht ist das Problem gewesen, wie Prof. Paulus sagte, dass die Amerikaner den Schlusstrich gezogen haben. Bei sämtlichen Vereinbarungen, bei denen letztlich alle mitmachen müssen, ist die Gefahr groß, dass man sagt, das klappt sowieso nicht, weil man nicht genügend Akteure findet. Wäre eine coalition of willings eine Möglichkeit, einen dynamischen Prozess zu beginnen, der irgendwann, mittelfristig oder langfristig doch zu einem internationalen Insolvenzrecht führen könnte oder auch zu verbindlichen Regeln, die von einer, vielleicht auch neuen Instanz bei den Vereinten Nationen überwacht wird? Das wäre meine Frage an alle.

Kurz noch zu der dritten und letzten Runde. Wie geht man mit den Altverbindlichkeiten um? Die Stellungnahme der Bundesregierung sieht vor, dass man für die Zukunft über Standards reden muss, es aber rückwirkend kompliziert ist. Gibt es Länder, eine Frage an Herrn Kaiser, Entwicklungsländer, die unter der Last von illegitimen Schulden derart leiden, dass dort Handlungsbedarf ganz vordringlich ist? Kann man krasse Beispiele herausgreifen, wo man sich dringend um die Altlasten kümmern müsste?

**Abg. Hellmut Königshaus (FDP):** Frage an Herrn Kaiser, macht nicht das Beispiel der Schnellboote in Indonesien das ganze Problem deutlich? Indonesien ist der Staat, zusammen übrigens mit Malaysia, der ungefähr 80% der Hauptbedrohungslasten des internationalen Schmuggels, der Piraterie u. ä., zu tragen hat und wo eine der zentralen Versorgungsstrecken für die gesamte Weltenergieversorgung läuft. D. h., ist das nicht etwas, was auch ein Land wie Indonesien bekämpfen muss und bekämpfen können muss und ist das nicht genau das Beispiel, wo die Frage der Vorhersehbarkeit eine Rolle spielt? Wofür werden sie das einsetzen? Dürfen Schurkenstaaten nicht ihren internationalen Verpflichtungen nachkommen? Sie müssen es doch. Meiner Meinung nach ist genau das das Beispiel, was zeigt, dass diese Kriterien, so wie Sie sie genannt haben, falsch sind. Deshalb wäre ich dankbar, wenn die übrigen, Damen und Herren, dazu noch einmal Stellung nehmen.

Wenn es um die Frage der Vorhersehbarkeit geht, dürfen wir dann überhaupt noch mit China Verträge schließen. Ist das vorhersehbar, was die damit machen, wenn wir dort Pkws oder Lkws liefern, vielleicht fährt damit der Geheimdienst? Können wir das vorhersehen oder können wir es nicht? Kenia, was ist mit den entsprechenden Verpflichtungen, die wir eingehen auch in Bezug auf den hier immer wieder in den Raum gestellten Illisu-Staudamm. Dürfen wir da überhaupt noch aktiv werden? Was ist mit den

Beimischungen, die die KfW in die Darlehen hinein gibt? Ist das alles noch vorhersehbar? Soll sie das in Zukunft als Risiko in die Bilanzen einstellen? Dass womöglich irgendein Gremium, wo und wie auch immer es dann gebildet wird, irgendwann einmal sagt: nein, das waren aber jetzt illegitime Darlehen. Was bedeutet das eigentlich für die Weltwirtschaft? Es geht hier nicht nur um moralische Fragen, es geht um die ganz konkreten Folgen.

Die dritte Frage ist, wie weit ist es mit den Insolvenzverfahren für Staaten, möglicherweise auch für Staatengruppen? Wir haben demnächst in den USA andere Verhältnisse, hoffen wir jedenfalls alle. Es gibt also auch die Möglichkeit, dass dort ein neues Denken einsetzt. Im Übrigen kann man das eine oder andere auch ohne die Vereinigten Staaten beginnen. Wie sind da die Chancen und wer arbeitet daran?

**Abg. Hartwig Fischer (CDU/CSU):** Zwei aktuelle Fälle, Herr Kaiser, Erstens wie beurteilen Sie aus Ihrer Sicht die Kreditvergabe von 5 Milliarden an die Demokratische Republik Kongo durch China? Und wie beurteilen Sie die Kreditvergabe an den Sudan, in der derzeitigen Situation? Welche Möglichkeiten zeigen Sie auf oder fordern Sie, wenn Sie das als illegal betrachten. Was sollte die Weltgemeinschaft machen?

**Henrik Harboe (Ministry of Foreign Affairs, Norway):** Vielen herzlichen Dank. Ob ich oder wir zufrieden waren, mit dem Status Quo? Eine kurze Antwort darauf, ja und nein. Wie ich bereits gesagt habe, die Weltgemeinschaft hat mit der HPC-Initiative und der verbesserten Endschuldungsinitiative im Pariser Club, diese Länder wirklich gut unterstützt. Der Schuldenerlass hat zu Fortschritten in den Entwicklungsländern geführt. Das ist wahrscheinlich definitiv Teil der politischen Plattform der norwegischen Regierung. Man möchte mehr Debatten dieser Art haben. Es ist wirklich ermutigend, dass das Parlament eines G8 Landes eine solche Debatte führt. Ich hoffe, dass wir die Debatte weiterhin anregen können, auch mit der Unterstützung der Nichtregierungsorganisationen. Wir wollen damit andere Länder inspirieren. Die NGOs haben uns angeregt und gedrängt, dass wir aktiv werden, aber es ist wichtig, dass diese Debatte nicht nur im Rahmen der NGOs stattfindet. Wir brauchen daneben die Beteiligung der Politiker und der Schuldernationen. Ich war im April in Washington und da waren Vertreter von NGOs aus Ländern des Südens vertreten. Es wäre auch wichtig zu hören, was die Regierungen im Süden von diesen illegitimen Schulden halten und das fehlt mir etwas. Es ist vielleicht sehr schwierig für sie, daran teilzunehmen und darum zu bitten, dass die Schulden auf Grund der Illegitimität gestrichen werden. Aber es ist es sehr wichtig, dass die Politiker in den Geberländern auch hören, was die Prioritäten der Kreditnehmerländer sind.

Es gibt keinen starken Druck innerhalb des Pariser Clubs, die Debatte über illegitime Schulden zu führen. Es ist wahrscheinlich keine große Überraschung, dass einige der Mitglieder des Pariser Clubs dieser Debatte etwas negativ gegenüber stehen. Gleichzeitig hat der Pariser Club auch viele illegitime Schulden gestrichen, ohne diesen Stempel, dass es illegitime Schulden waren. Irgendwann wurden diese Schulden gestrichen und diese Schulden hatten sehr viele Charakteristika, oder enthielten viele der Charakteristika, die illegitime Schulden ausmachen. Schulden, die aus sehr aggressiven Exportförderungskampagnen stammten und wir wissen, dass das nicht unbedingt die besten Projekte und nicht unbedingt die besten demokratischen Regime betraf.

Zum Thema Koalition der Willigen. Das ist natürlich sehr schön und wir möchten auch von norwegischer Seite anregen, daran weiter zu arbeiten.

Ein weiteres Dilemma ist jedoch folgendes. Wenn man eine Gruppe an Gläubigern hat, in dieser Gruppe der Willigen und wenn diese Gruppe, inspiriert von den Norwegen, auch Schulden streicht, dann profitieren die anderen Gläubiger. Man kann das vergleichen mit einem Bankrott in einem kleinen Unternehmen, einer Bank, in Deutschland oder Norwegen, wenn zwei oder drei Gläubiger die Schulden streichen, dann gewinnen die anderen Gläubiger. Wir möchten aber, dass die Entwicklungsländer von der Streichung der Schulden profitieren. Also muss man das richtige Gleichgewicht innerhalb dieser Koalition der Willigen finden und wir müssen gleichzeitig einen kollektiveren Ansatz finden, so dass diejenigen, die wirklich davon profitieren, die Menschen in den Entwicklungsländern sind.

Zu den Geierfonds: Eine Konsequenz der beträchtlichen Schuldenstreichungen die wir vorgenommen haben, ist die Tatsache, dass die Länder jetzt in einer besseren Position sind. Trotz alledem kommen alte Ansprüche wieder auf. Manche Geierfonds sind sehr aggressiv und versuchen, das Geld zurückzubekommen. Wir und andere Länder haben versucht, Entwicklungsländer darin zu unterstützen und ihnen zu helfen, dass sie besser gegen die Aktionen dieser Geierfonds vorbereitet sind. Wir unterstützen sie in Bezug auf die rechtliche Arbeit die nötig ist. Aber es ist sehr wichtig, dass die Weltbank auch einen Beitrag leistet, in den sekundären Markt geht und die Schulden aufkauft und sie dann streicht. Ich habe von den Aktivitäten in Nicaragua und Mosambik gesprochen, dass war sehr effektiv, etwa 97 bis 98% der kommerziellen Schulden wurden gestrichen. Etwa 95% des Preises wurde reduziert, wir haben nur 5 oder 6% des Wertes dieser Schuldenansprüche gezahlt, mit Geldern der Weltbank, Norwegens und anderer Geber. Das war eine effiziente Art und Weise mit diesem Problem umzugehen. Aber wir haben auch ein sehr deutliches Signal an die Geierfonds ausgesandt. Wir haben gesagt, dass

wir ihre Geschäfte nicht akzeptieren und gezeigt, dass wir bereit sind alles zu tun, um dieses Problem zu vermeiden. Vielen Dank.

**Jürgen Kaiser (erlassjahr.de):** Vielen Dank. Ich möchte zu Beginn gleich zwei Sachen darstellen, die vielleicht einige von diesen Missverständnissen, die sich jetzt um diese kurze Darstellung herum ranken, ausräumen können. Das eine ist, es geht überhaupt nicht darum, grundsätzlich Kreditvergabe an eine bestimmte Regierung auszuräumen. Auch gerade und ausdrücklich nicht die FZ-Kreditvergabe. Was wir gemacht haben ist, dass wir uns einen konkreten Fall eines bestimmten kommerziellen Geschäftes, welches die damalige Bundesregierung abgesichert hat, angesehen haben. Wir haben gesagt, in diesem konkreten Fall ist klar, dass die Kriterien die entwickelt worden sind für illegitime Schulden, erfüllt sind. Das beinhaltet nicht ein grundsätzliches Urteil, ob man überhaupt irgendwelche Kredite an Suharto hätte geben können. Da kann man aus meiner Sicht, durchaus unterschiedlicher Ansicht sein und das ist gerade eine Stärke des Konzeptes von Sack, dass da, wo tatsächlich mit Basisorganisationen Kreditvergabe stattgefunden hat, von denen die Bevölkerung etwas hatte, man die Sache anders sehen muss, als in einem Fall, wo, und da kommt jetzt die Frage der Vorhersehbarkeit ins Spiel, wo der damalige Kreditgeber genau gewusst hat, was er tat. Denn andernfalls wäre es vollkommen sinnlos gewesen, eine gänzlich unübliche Klausel, die die Nutzung dieser Kriegsschiffe auf die legitimen Zwecke beschränkte, in einen Vertrag einzufügen. Für unsere Diskussion heißt das, dass die Mitwisserschaft des Gläubigers in diesem Fall nachweislich vorgelegen hat. Und deswegen stellt sich dieser Fall anders dar, als z. B. eine FZ Finanzierung.

Das gilt übrigens auch für andere Fälle. Wir haben einen ziemlich interessanten parallelen Fall, den wir in dieser Tiefe noch nicht bearbeiten konnten, aber der seit langem in der Diskussion zwischen indonesischen NGO Kollegen, uns und der Weltbank ist. Mitte der Neunziger Jahre wurde in einem Bericht des Vorläufers des damaligen Inspection Panels der Weltbank, dokumentiert, dass zwischen 20 und 30% der Kreditvergabe der Weltbank an Indonesien in die privaten Taschen der Familie Suharto umgeleitet wurde und das entsprechende Berichte aus dem Weltbankbüro in Jakarta vom Management in Washington systematisch unter den Tisch gewischt worden sind. Das ist in diesem internen Bericht deutlich kritisiert worden und hier sind nach unserer Ansicht klar die Kriterien der illegitimen Schulden erfüllt. Diesen Fall müsste man sich gegebenenfalls im Blick auf eine Schuldenstreichung ansehen.

Wie kann das im Pariser Club stattfinden? Dazu muss man vielleicht wissen, dass im Pariser Club zu Beginn jeder Verhandlungsrunde so etwas stattfindet wie eine verification of claims, d. h. der erste Schritt im Pariser Clubverfahren ist immer, dass

man sich ansieht, ob überhaupt gültige Kreditverträge vorhanden sind und die entsprechende Unterschrift auf der gepunkteten Linie ist. Theoretisch wäre es möglich, dass man an dieser Stelle den Raum schaffen würde, dass etwa konkurrierende Gläubiger oder vor allen Dingen die Schuldnerregierung selber in diesen Moment sagt, es gibt bestimmte Forderungen gegen deren Gültigkeit wir Einwände haben. Zwischen Deutschland und Nicaragua gab es mal so eine etwas seltsame Geschichte, in anderen Fällen auch.

Da zeigt sich aber gleichzeitig das Problem oder das grundsätzliche Dilemma, was dem Pariser Club anhaftet. Er ist ja keinesfalls so etwas wie eine neutrale Instanz oder ein neutraler Boden, auf dem zwei Parteien miteinander verhandeln und zu einer fairen Lösung kommen, sondern er ist ein Gläubigerkartell, das gerade in solchen Fällen nach dem Prinzip funktioniert, dass die eine Krähe der anderen kein Auge aushackt, dass die Deutschen natürlich keine kritischen Fragen stellen an das Engagement der Franzosen in verschiedenen Ländern Westafrikas oder etwa die Kreditvergabe der Amerikaner im Irak oder in verschiedenen anderen strategisch wichtigen Ländern und umgekehrt auch nicht.

Da zeigt sich ganz deutlich, dass, wenn wir vorankommen wollen, die Diskussion über ein umfassendes Verfahren des internationalen Insolvenzverfahrens, was hier offenbar sehr positiv und konstruktiv aufgenommen wird, unabweisbar ist. Wir werden in einem Gremium, wie dem Pariser Club, an einer solchen Stelle nicht weiterkommen, weil es eben kein unparteiisches Verfahren ist.

Die Frage nach der aktuellen Kreditvergabe an den Kongo und an den Sudan. Das ist der klassische Fall von illegitimen Schulden. Da werden Kredite vergeben, mit denen wir wahrscheinlich in 5 oder 10 Jahren die gleiche Diskussion führen, die wir jetzt mit unseren bescheidenen Mitteln versuchen über diese alte Indonesiengeschichte vom Zaun zu brechen. Das Problem ist, dass der Gläubiger aus jener Zeit nicht an diesem Tisch sitzen wird. Es geht um Kreditvergabe Chinas, es geht um Kreditvergabe einer ganzen Reihe anderer nicht OECD Länder, um private Kreditvergabe, auf die wir nur in begrenzten Maße Einfluss haben. Und das zeigt wiederum, wie dringend es ist, dass es so etwas wie ein kohärentes umfassendes alle Forderungen einschließendes Verfahren gibt. Einen solchen Prozess sollte die Bundesregierung lieber heute als morgen anstoßen.

Zu der Frage, wie der Prozess vorangehen kann, die Herr Hoppe und Herr Aydin gestellt haben: Grundsätzlich denke ich, dass der Prozess auf zwei Ebenen verfolgt werden muss. Wir versuchen das, soweit wir es können. Man sollte auf keinen Fall einen Widerspruch herstellen zwischen einseitigen Schritten, die eine hohe Signifikanz und politische Symbolwirkung haben, die auch so etwas wie einen Sog erzeugen können,

das andere sich daran beteiligen, wie etwa Norwegen es jetzt getan hat. Gleichzeitig müssen wir die inhaltliche Diskussion über die Kriterien legitimer und illegitimer Schulden voranbringen. Da ist in den letzten zwei Jahren mehr passiert als ungefähr seit 1927, seit Alexander Sack. Wir sind auch in Deutschland gut beraten, diese Diskussion, die vor allen Dingen in den USA geführt wird, aufzugreifen, uns daran zu beteiligen und auch an der Kriteriendiskussion mitzuwirken.

Da wird, möglicherweise beides zusammenfließen, wenn es zu dem Punkt kommt, den Thilo Hoppe genannt hat, die Koalition der Willigen. Wo gibt es so etwas wie eine kritische Masse? Herr Harboe hat gesagt, dass die Südregerungen, also die Regierungen verschuldeter Länder weitgehend nicht Teil dieses Prozesses sind. Das ist eines der großen Probleme und Dilemmata, ich habe mich selbst an den Diskussionen, die im Moment in Ecuador stattfinden, beteiligt. Wir werden im nächsten Monat einen Abschlussbericht der Auditoria-Kommission vorlegen, der wird ziemlich spannend. Die Frage ist, wird eine Regierung Ecuadors, die an bestimmte Teile ihres Auslandsschuldenstandes kritische Fragen hat, wird sie alleine stehen auf der Welt? Wird sie möglicherweise noch aus Oslo unterstützt werden? Oder wird es tatsächlich so etwas wie eine politische Unterstützung aus dem Bereich der G8 geben für eine Regierung, die sagt, wir wollen zahlen was legitim ist und wir wollen auch, dass bestimmte Schulden, die gegen uns eingefordert werden, kritisch unter die Lupe genommen werden.

Als Campaigner bin ich gewohnt am Ende zu sagen, was das Auditorium selber tun kann. Fast alle von Ihnen wissen, dass es so etwas wie eine internationale Parlamentariererklärung für verantwortliche Kreditvergabe und zu illegitimen Schulden gibt. Einige haben sie unterzeichnet. Das ist aus unserer Sicht auch ein bisschen ein strategisches Projekt, dass wir zusammen mit dem Parliamentary Network on the World Bank entwickelt haben. D. h. wir versuchen auch und gerade unter Parlamentariern und Parlamentarierinnen so etwas wie ein Netzwerk zu schaffen, durch das dann Gesetzesinitiativen, parlamentarische Anfragen auch internationale Vernetzungen in diesem Bereich tatsächlich stattfinden können. Wer die Erklärung noch unterzeichnen möchte, der kann das bei mir hinterher tun. Dankeschön.

**Prof. Dr. Christoph G. Paulus (LL.M. Humboldt-Universität zu Berlin):** Herzlichen Dank. Herr Hilsberg, ich habe mich wahrscheinlich missverständlich ausgedrückt. Ich habe nicht im Irrealen gesprochen, sondern im Realen. Eine Vielzahl der Verträge unterfällt dem existierenden Zivilrecht. Was beispielsweise getan werden könnte, wäre, dass eine Regierung eine negative Feststellungsklage in Deutschland mit der Begründung erhebt, diese Schulden müssen wir nicht zurückbezahlen, weil sie illegitim

sind. Das könnte auf der Grundlage von §§ 934, 138, 242 BGB gemacht werden. Es gibt ein reichhaltiges Instrumentarium auf dem man eben eine solche Klage stützen könnte. Was dabei heraus kommt? Den Richtern können wir nicht vorschreiben, was sie entscheiden sollen. Aber das ist jedenfalls die sehr viel differenzierte, ausgefeiltere und inhaltsreichere Grundlage, als man es je im Völkerrecht erreichen könnte.

Herr Hoppe, Sie sprachen de neutrale Instanz an. Das ist ein Stichwort, dass ich deswegen gerne höre, weil ich auch für die Frau Wieczorek-Zeul vor längerer Zeit einen Entwurf vorgelegt habe, wie ein Insolvenzverfahren für Staaten aussehen könnte. Das war der Grund, weswegen ich dann auch zum IWF eingeladen worden bin. Im Grundsatz stimme ich dem dortigen Konzept zu. Die Elemente sind alle da, die sich ausbauen ließen. Sie sind bloß eben im Moment politisch nicht so sonderlich akzeptabel. Ich möchte noch ein ganz kleines Beispiel bringen, was für mich extrem erhellend war, als wir in der Expertengruppe beim IWF zusammen saßen. Da stand die Möglichkeit zur Debatte, dass ein Insolvenzverfahren, sowohl durch den Schuldner als auch durch die Gläubiger ausgelöst werden kann. Dies hätte einen disziplinierenden Effekt, eine wunderbare Wirkung, wenn Gläubiger einen Antrag stellen könnten. Der Generaldirektor des IWF lehnte sich zurück und sagte nein, nie, no way. Wir waren völlig irritiert. Die Antwort, warum wir das nicht machen können, ist: größter Schuldnerstaat sind die Vereinigten Staaten. Wenn Burkina Faso oder irgendein Land käme, und sagte, jetzt stelle ich mal einen Insolvenzantrag gegen die USA, no way. Das ist eines der Probleme. An den USA kommen wir so leicht nicht vorbei, weil sie in der Weltbank und dem IWF mit ihrer Sperrminorität das Sagen haben.

Insofern muss man mit diesen politischen Gegebenheiten als Jurist leben und muss darum irgendetwas bauen. Die Elemente sind zu weiten Teilen vorhanden. Ich habe dazu publiziert, aber vor allen Dingen hat der jetzige Generaldirektor des IWF einen sehr umfangreichen interessanten Aufsatz geschrieben. Der ist wie eine Bruchhalde, aus der man die Elemente herausnehmen kann.

Wegen der politischen Empfindlichkeiten habe ich mich dazu entschlossen zu versuchen, diese neutrale Instanz erst einmal ins Leben zu setzen und es den politischen Entscheidungsträgern zu überlassen, wie viel Verantwortung sie aus einem Insolvenzverfahren dieser Instanz übertragen wollen.

Wie soll man in der Zukunft mit dem Problem umgehen? Wie soll man die Vergangenheit bewältigen? Die Vergangenheit bewältigen geht, aus juristischer Perspektive zum gegebenen Zeitpunkt meines Erachtens nur, wenn man eine negative Feststellungsklage in den jeweils einzelnen Ländern erhebt und sich auf das Vorbild Norwegens beruft. Zu beachten ist allerdings die rechtliche Verbindlichkeit. Wenn ich an einer Stelle „ja“ sage, muss ich bei der nächsten Stelle auch „ja“ sagen. Das heißt, ich

bin gebunden. Da gibt es einen Rattenschwanz an weiteren Konsequenzen und die muss man mit bedenken, dass macht die Sache ein bisschen problematisch. Die Entwicklung von Völkergewohnheitsrecht käme zustande, indem jeder aufs Neue sagt, ich annulliere meine Schulden, weil odious debts vorliegen.

Denken Sie einfach mal psychologisch, „odious debts“, ist ein unglücklicher Terminus, „illegitime Schulden“ ebenso, weil sie emotionsgeladen sind. Wenn z.B. der Irak sagt, das sind odious debts, hassenswerte Schulden, dann sagt er implizit: „Du Darlehensgeber hast etwas hassenswertes getan“. Rein psychologisch ist das unglaublich töricht, das löst sofort Abwehrreaktionen aus. Insofern ist auch diese ganze Debatte psychologisch töricht. Man sollte es also ein klein bisschen vorsichtiger angehen.

Ex ante, also für die Zukunft betrachtet, wie gesagt, schlage ich Insolvenzverfahren vor und wäre glücklich, wenn ich Unterstützung dafür bekäme. Danke.

**Prof. Dr. Eva Terberger (Universität Mannheim):** Viele der Fragen wiesen in ähnliche Richtungen, nämlich, was man denn jetzt tun kann. Was sind die Vorschläge, die als Alternativen auf den Tisch sind? Ich bitte Herrn Hilsberg zu entschuldigen, dass die Frage zu Geierfonds von mir allenfalls gestreift werden kann, herzlich gerne bin ich bereit, über dieses Thema zu anderer Zeit Auskunft zu geben.

Zunächst einmal möchte ich noch einmal kurz auf das, was Herr Kaiser ansprach, eingehen, nämlich, warum fehlt die Sanktionierung? Er zeigte sich erstaunt. Souveräne Schuldner, staatliche Schuldner sind ganz besondere Schuldner. Es ist eben so, dass einem nicht dieselben Mittel zur Verfügung stehen, wie im nationalen Rahmen. Deswegen sagte auch Herr Paulus, man kann es vor einem nationalen Gericht versuchen. Die Frage ist, was kommt dabei heraus? Es ist inzwischen auch klar, dass diese souveräne Immunität nicht unbedingt gilt, wenn solche Handlungen, wie das Unterschreiben von Kreditverträgen, im Spiel sind. Aber die Frage ist dann immer noch, wie kommt man an die Vermögen heran? Wie kann man es bestrafen, wenn Regierungen Vermögen veruntreut haben? Insofern habe ich formuliert, dass Sanktionierung so schwierig ist und hier möchte ich zumindest ins Spiel bringen, dass es auch juristische Versuche gibt, solches veruntreute Vermögen, was im Ausland angelegt wurde, zurückzuführen. Hier trifft man wirklich direkt diejenigen, die versucht haben, sich persönlich zu bereichern. Das läuft unter der Diskussion „Potentatengelder“.

Wie schwierig es ist, mit solch einem souveränen Schuldner umzugehen, der als Regierung handlungsfähig ist, haben wir gesehen, auch über Verwendungsaufgaben. Ein Restrisiko lässt sich eben nicht ausschließen.

Was sind Lösungsmöglichkeiten? Potentatengelder habe ich genannt. Zumindest eine solche Diskussion über ein insolvenzähnliches Verfahren für souveräne Schuldner wieder aufnehmen, halte ich für keine schlechte Idee. Hier möchte ich allerdings das unterstreichen, was Herr Harboe gesagt hat. Nicht nur in der Diskussion über illegitime Schulden, sondern auch in der Debatte über ein insolvenzähnliches Verfahren sollte man die Länder, um die es nachher geht, beteiligen. Denn letztlich sollten deren Interessen, und sie haben Interesse am Zugang zum Finanzmarkt, berücksichtigt werden. Durch ein solches Verfahren wird zumindest versucht, das Problem anzugehen, was speziell durch die Geierfonds ausgelöst wird und auch von Herrn Harboe, wenn auch aus ganz anderer Richtung angesprochen, wurde. Herr Harboe hat formuliert, wenn Norwegen freiwillig auf bestimmte Kreditrückzahlungen verzichtet, wem kommt das zugute? Es soll eigentlich dem Land zugute kommen, aber es kommt natürlich gleichzeitig auch den anderen Gläubigern zugute. Das ist das Koordinierungsproblem, was man versucht, durch ein solches Verfahren unter Umständen einzufangen. Um ein solches Problem, zumindest teilweise, geht es auch bei den Geierfonds, die nämlich zur selben Zeit versuchen, wo sich viele Regierungen für die Entschuldung engagieren und dabei private Gläubiger mit einbeziehen, ihr Geld zurückzubekommen. Das ist keine schöne Sache, wenn unterschiedliche Gruppen in unterschiedliche Richtungen ziehen. Das gibt immer Reibungsverluste.

Zuletzt möchte ich aber auch auf das eingehen, was Herr Ruck erwähnt hat, das Problem von Bad Governance. Bad Governance, die unabhängig von Verschuldung und der ganzen Verschuldungs- oder Überschuldungsproblematik existiert und wo diese illegitime Schuldendebatte, die Schnittstelle von Bad Governance und Verschuldungsproblematik ist. Hier kann ich nur noch einmal unterstreichen, da hilft ein Entschuldungsverfahren nicht. Hier bedarf es außerdem der Förderung von Transparenz, der Kontrolle durch die Bevölkerung, der Kontrolle über die gesamte Budgetverwendung und der Bekämpfung von Korruption. Ich denke die Ansätze, die hier gemacht werden, auch von der Deutschen Bundesregierung und der Deutschen Entwicklungspolitik im speziellen, ziehen in die richtige Richtung. Aber es ist ungeheuer schwer, wirklich Patentlösungen für diese riesigen Probleme zu finden. Das wichtige ist, dass hier alle an einem Strang ziehen und man nicht durch bestimmte Debatten anderen Raum gibt, auszuscheren. Herzlichen Dank.

Der **Vorsitzende**: Vielen Dank Frau Terberger. Eine Frage war an die Bundesregierung gerichtet. Herr Garaycochea hat das Wort. Nun ist der Fragesteller zwar nicht mehr anwesend, aber es wird ja protokolliert.

**Paul Garaycochea (BMZ):** Dann möchte ich es kurz machen. Aus Sicht der Bundesregierung war es immer ein Thema, illegitime Schulden einzuordnen in der breiteren Diskussion in der Fortentwicklung des internationalen Schuldenregimes. Insofern bin ich dankbar, dass die Aufmerksamkeit sehr stark auf das internationale Insolvenzrecht gerichtet wurde. Es ist bekannt, dass die Bundesregierung das von vornherein geschlossen unterstützt hat. Wir werden es nach wie vor, je nachdem wie die internationale Diskussion sich fortentwickelt, wieder aufgreifen.

Einen zweiten Aspekt den ich noch nennen würde, ist die Rolle, die die Bundesregierung bei der Fortentwicklung der internationalen Entschuldungsinitiativen, also HIPIC und MDRI gespielt hat. Dies bleibt nicht damit stehen, dass wir gewissermaßen die Entschuldung vollziehen und uns finanziell beteiligen, sondern sie zielt weit darüber hinaus und greift das Thema verantwortliche Kreditvergabe als zentrale thematische Achse auf. Da gibt es Fortentwicklungen, die Debt Sustainability Framework for Low-Income Countries (DSF) Initiative, das Rahmenwerk für Nachhaltigkeit der Entschuldung, was gemeinsam mit IWF und Weltbank von den Gebern unterstützt worden ist und das soweit geht, dass man künftige Kreditvergabe auch an bestimmte Kriterien bindet, vor allem solche Kriterien, die an die Schuldentragfähigkeit anknüpfen, um neue Schuldenkrisen zu vermeiden.

Daran anknüpfend haben wir natürlich auch die Diskussion um illegitime Schulden fortentwickeln wollen. Sie haben ja gehört, dass das Gutachten von Herrn Prof. Paulus, im Auftrag der Bundesregierung erfolgt ist. Wir haben auch andere Instrumente überlegt, wie man die Diskussion auf eine breitere Basis stellen kann und z.B. bilaterale Schuldentragfähigkeitsanalysen für Bolivien in Auftrag gegeben. Es könnten noch andere dazu kommen. Uns ist schon sehr daran gelegen, eine Klarheit über diese Kriterien zu schaffen.

Aber so lange das noch nicht gelungen ist und der Eindruck der Debatte hier war ja auch, dass es noch nicht reif ist, ist es sehr schwer in einem internationalen Kontext, in dem die Gläubigergleichbehandlung eine extrem wichtige Rolle spielt, voranzugehen und einseitige Lösungen anzubieten. Da kommt es entscheidend darauf an, dass man erst einen Minimalkonsens erzielt, um die Diskussion voranzutreiben.

Der **Vorsitzende**: Herzlichen Dank. Wir haben eine Punktlandung geschafft, 11.15 Uhr. Ich bedanke mich für die Disziplin aller Beteiligten. Ich bedanke mich ganz herzlich bei den Sachverständigen, die heute zu uns gekommen sind. Wir machen eine kurze Pause und werden in zwei Minuten mit der nichtöffentlichen Sitzung fortfahren. Sie als Sachverständige sind herzlich eingeladen, wenn Sie Interesse haben, daran als Gäste teilzunehmen.

Ende der Sitzung: 11.15 Uhr

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Thilo Hoppe', written in a cursive style.

(Thilo Hoppe; MdB)

Vorsitzender

**Jürgen Kaiser, erlassjahr.de:**

**Schriftliche Eingabe zur Anhörung**

**„Bewertung und Eindämmung illegitimer Schulden in der Entwicklungszusammenarbeit“**

**Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit des Deutschen Bundestages 4.6.08**

**1.) Stand der Debatte zu den Odious Debts, Problembeschreibung und Trends**

- Was sind illegitime Schulden, wie sind sie zustande gekommen, und wie ist die internationale Politik bisher mit ihnen umgegangen, u.a. anhand der Darstellung ausgewählter Beispiele?

Das Privatrecht kennt eine qualitative Bewertung von Forderungen jenseits des Rechtsgrundsatzes „Pacta sunt servanda“ schon seit langem. Fehlverhalten des Gläubigers durch Wucher, falsche Informationen, Betrug oder Korruption können im nationalen Rechtszusammenhang geahndet werden. Demgegenüber besteht bis heute die Ausnahmesituation, dass bei souveränen Schulden davon ausgegangen wurde, dass es eine „qualitative“ Dimension eines Kredits nicht gibt, sondern grundsätzlich auf der Grundlage von engen formalen Voraussetzungen, eine Forderung in jedem Fall berechtigt ist. Auf dem Hintergrund solcher Staatenpraxis hat sich eine völkerrechtlich verbindliche Definition illegitimer Schulden nicht entwickeln können.

In der akademischen Diskussion und unter entwicklungspolitischen Nichtregierungsorganisationen werden drei definitorische Ansätze diskutiert und in der Bewertung einzelner Finanzierungen angewandt:

- Die „klassische Doktrin der „Verabscheuungswürdigen Schulden“ („Odious Debts“), welche unter anderem auf den russischen Rechtsgelehrten A.N. Sack zurückgeht. Sie betrachtet einen Gläubigeranspruch dann als illegitim und nicht eintreibbar, wenn (a) die Finanzierung ohne die Zustimmung der betroffenen Bevölkerung (also i.d.R. durch eine legitime Regierung unter Beachtung parlamentarischer Mitspracherechte) erfolgte, (b) sie der Bevölkerung keinen Nutzen gebracht hat, und (c) beides dem Kreditgeber bei Vertragsunterzeichnung bekannt war.<sup>1</sup>
- Die Verletzung „Zwingender Normen des Völkerrechts“ („Ius Cogens“) als Grundlage der Infragestellung eines Gläubigeranspruchs. Als Zwingende Normen werden Regeln wie das Verbot des Aggressionskriegs und das Folterverbot betrachtet, die in allen zivilisierten Rechtssystemen gleichermaßen Eingang gefunden haben. Der Ansatz baut auf Überlegungen des Berichterstatters der International Law Commission Mohammed Bedjaoui auf.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Sack, *Les effets de transformations des États sur leur dettes publiques et autres obligations financières* 157-65 (1927); Sack war nicht der erste, der die Doktrin entwickelte, aber wurde am weitestgehenden rezipiert. In jüngster Zeit wurde sein Ansatz wieder aufgenommen durch Khalfan/King/Thomas, 'Advancing the Odious Debt Doctrine', Centre for International Sustainable Development Law (CISDL) working paper, 2003, und in Reaktion auf die Kritik an Sack's Doktrin von King, J.: *Odious debt – the terms of the debate*. 2007

<sup>2</sup> Bedjaoui, Mohammed, *Succession of States in Respect of Matters Other Than Treaties* (Report), *Yearbook of the International Law Commission*, 1977, vol. II, Part 1, p. 45, available at: [http://untreaty.un.org/ilc/publications/yearbooks/Ybkvolumes\(e\)/ILC\\_1977\\_v2\\_p1\\_e.pdf](http://untreaty.un.org/ilc/publications/yearbooks/Ybkvolumes(e)/ILC_1977_v2_p1_e.pdf) Aktuell bezogen auf den Fall der argentinischen Schulden während und nach der Militärdiktatur siehe: Michalowski, S.: *Unconstitutional Regimes and the Validity of Sovereign debt*. Ashgate 2007. Zusammenfassend: Queck, A.: *Das Völkerrecht und die Frage der*

- Ein dritter Ansatz baut auf die Übertragung nationaler Schuldnerschutzbestimmungen, insbesondere derer der USA auf die Sphäre der souveränen Schulden.<sup>3</sup> Dieser Ansatz spielt in der internationalen Debatte im Moment noch die geringste Rolle.

Neben diesen drei Hauptansätzen gibt es eine Reihe weiterer konzeptioneller Überlegungen zur Definition illegitimer Schulden, die sich häufig mit einer der drei Haupt-Denkrichtungen überschneiden und einzelne Aspekte in den Vordergrund rücken. Sie sind zumeist in den letzten zwei Jahren von Juristen oder Praktiker/innen im Schuldenmanagement entwickelt worden.<sup>4</sup>

- Welche Folgen haben Verbindlichkeiten aus Illegitimen Schulden auf die Entwicklungszusammenarbeit?

Illegitime Schulden haben per definitionem dem Schuldnerland keinen Nutzen gebracht oder ihm gar geschadet. Gleichwohl haben sie einen Ressourcenabfluss generiert. Damit belasten sie öffentliche Haushalte und die Zahlungsbilanz. Solche Löcher sind in den achtziger und neunziger Jahren in vielen Ländern regelmäßig durch Budgethilfe aus Mitteln der multilateralen oder bilateralen Entwicklungszusammenarbeit gestopft worden. So gingen 1995 von knapp 9 Mrd. US-\$ Auslandsschulden der DR Kongo (ehem. Zaire) 3,5 Mrd. auf konzessionäre Kredite aus der Zeit der Herrschaft Mobutu Sese Seko's zurück.<sup>5</sup>

- Wie hat sich die internationale Diskussion über die illegitimen Schulden in den letzten Jahren entwickelt, unter besonderer Berücksichtigung der Rolle von Weltbank, IWF, UNCTAD, den Staaten der G8, sowie im besonderen durch Länder wie Norwegen aber auch die Bemühungen des BMZ ?

Die Diskussion über illegitime Schulden war lange eine NRO-interne und akademische Diskussion, obwohl spektakuläre Fälle wie die aus deutschen EZ-Mitteln kofinanzierte Blei-Silber-Hütte Karachipampa in Bolivien<sup>6</sup>, das von Westinghouse nach Bestechung von Präsident Marcos in einer Erdbebenzone auf den Philippinen errichtete Atomkraftwerk Bataan<sup>7</sup> oder die IMF-Kredite an Präsident Mobutu<sup>8</sup> sporadisch für öffentliche Diskussionen sorgten. Viele dieser in den letzten zwanzig Jahren vor allem von sozialen Bewegungen in den Schuldnerländern heftig bekämpften Finanzierungen sind inzwischen entweder bezahlt (Bataan) oder im Rahmen der HIPC/MDR+Entschuldungsinitiativen als untragbare Schulden gestrichen worden.

Die Weltbank hat lange die Existenz eines Problems illegitimer Schulden bestritten. So hatte sie beispielsweise auf die Publikation interner Dokumente, die die Veruntreuung von 20-30% ihrer

---

Legitimität von Schulden; erlassjahr.de Fachinfo Nr. 9; Januar 2007; <http://www.erlassjahr.de/material-und-publikationen/fach-info/>

<sup>3</sup> Buchheit, Lee C. / Gulati, G. Mitu / Thompson, Robert B., 'The Dilemma of Odious Debts', 56 *Duke Law Journal* 1201 (2007), available at <http://eprints.law.duke.edu/archive/00001567/>.

<sup>4</sup> Überblick in: "Neue Ansätze bei der Beurteilung und Behandlung illegitimer Schulden; erlassjahr-Fachinfo Nr. 16; April 2008; <http://www.erlassjahr.de/material-und-publikationen/fach-info/>

<sup>5</sup> Zum Fall der DR Kongo und Illegitimität ihrer damaligen Auslandsverschuldung siehe: Millet, D.: Kongo – eine unerträgliche Erbschaft; in Aktion Finanzplatz Schweiz: illegitime Schulden: Verschuldung und Menschenrechte; Basel 2005

<sup>6</sup> Merk, B.J.: Eine Entwicklungsruine nach Plan; in: [erlassjahr.de/](http://www.erlassjahr.de/) Philippinenbüro/ INKOTA-Netzwerk: Handbuch Illegitime Schulden; Düsseldorf 2003, S.36-37

<sup>7</sup> Reese, N.: Erschütternd – das Atomkraftwerk Bataan; in Handbuch Illegitime Schulden a.a.O. S. 32-35

<sup>8</sup> Millet a.a.O.

eigenen Finanzierungen in Indonesien durch den Präsidenten Suharto belegen<sup>9</sup>, damit reagiert, dass sie die alleinige Verantwortung für die Veruntreuung der indonesischen Seite zuweist<sup>10</sup>, obwohl die Evaluierung des Internal Evaluation Office demonstrierte, wie Warnungen vor der endemischen Korruption in Suharto's Indonesien vom Management beiseite gewischt worden waren<sup>11</sup>.

Erst nachdem Norwegen, angestoßen durch Kirchen und Nichtregierungsorganisationen im eigenen Land, einseitig Forderungen an fünf Länder gestrichen, und die konzeptionelle Arbeit durch den Auftrag einer Expertise zum Thema u.a. an die Weltbank vorangetrieben hat, musste die Bank sich zu dem Thema positionieren.<sup>12</sup>

Die schließlich erstellte Studie<sup>13</sup> bestreitet auf eine oberflächliche Weise die Existenz einer Doktrin illegitimer Schulden und begründet dies mit fehlender Staatenpraxis sowie der Breite der aktuell in die Diskussion gebrachten Ansätze. Das Papier und die Frage der Illegitimen Schulden wurden bei einem Roundtable in der Weltbank mit Rechtsexperten und Nichtregierungsorganisationen diskutiert.

Das BMZ hatte bereits im Jahr 2005 eine Studie zur Anwendbarkeit der Doktrin Illegitimer Schulden in Auftrag gegeben. Leider wurde diese Studie bis heute nicht veröffentlicht, wodurch Deutschland eine wichtige Chance zu einer führenden Rolle in diesem Themenfeld verpasst hat.

- Woraus ergibt sich die Aktualität der Debatte zu den Illegitimen Schulden? Welche Diskussion wird hierzu in Entwicklungsländern geführt?

In verschuldeten Ländern hat es unterschiedliche Beschlüsse zur Anwendung oder Nicht-Anwendung der Doktrin Illegitimer Schulden gegeben. Ein wichtiges Beispiel ist Südafrika nach dem Ende der Apartheid. Die Regierung Nelson Mandela's erließ Namibia ausdrücklich unter Verweis auf deren Illegitimität Schulden aus der Zeit der Besatzung, welche im Prinzip auch dem unabhängigen Namibia hätten zugewiesen werden können. Gleichzeitig lehnte die südafrikanische Regierung die Zurückweisung der eigenen von der Apartheid-Regierung geerbten Schulden ab. Sie befürchtete, dass eine Zurückweisung der Schulden ihre Reputation als Gläubiger beschädigen und Kreditkosten in die Höhe treiben würde. Diese Befürchtung scheint unter zwei Aspekten unbegründet gewesen zu sein:

- Deutlicher als in jedem anderen Fall der jüngeren Geschichte konnten die Verbindlichkeiten der Apartheidzeit entsprechend den geltenden UNO-Beschlüssen als *odious debt* von neuen Forderungen abgegrenzt werden; der Annahme, neue Kreditgeber würden von Kreditvergabe an das demokratische Südafrika abgeschreckt, fehlt damit die Grundlage.

---

<sup>9</sup> World Bank country office Jakarta: "Summary of RSI staff views regarding the problem of "leakage" from World Bank projects; August 1997, sowie: World Bank: "Indonesia Country Assistance Review", Jan.6<sup>th</sup> 1999; zitiert nach: J.Winters: Criminal Debt in the Indonesian Context; INFID paper on debt July 3<sup>rd</sup> 2000.

<sup>10</sup> Resident Country Director Vikram Nehru in Jakarta Post March 2000; zitiert nach Winters a.a.O. S. 13

<sup>11</sup> Operations Evaluations Department: Country Assistance Note: Indonesia; p.16

<sup>12</sup> Selbst nach der Beauftragung durch die indonesische Regierung wurde diese von der Weltbank der Öffentlichkeit gegenüber zunächst bestritten; siehe: Kaiser,J: erlassjahr.de-Kommentar zum Weltbank Papier,unter: <http://www.erlassjahr.de/themen/illegitime-schulden/kommentar-zum-weltbank-papier-odious-debts-some-considerations.html>

<sup>13</sup> World Bank: "The concept of Odious Debts: some considerations" published Sept. 7<sup>th</sup> 2007; inzwischen ist die Studie auf der Homepage der Weltbank nur noch mit einem toten Link angekündigt: <http://go.worldbank.org/56NWSC9430> (letzter Versuch 27.5.08)

- Auch in anderen Zusammenhängen wird die Streichung untragbarer Schulden ausdrücklich als Mittel zur Wiederherstellung von Kreditwürdigkeit gesehen. Dies trifft insbesondere für die Multilateralen Entschuldungsinitiativen HIP und MDRI zu.

Aktuell hat die Regierung Ecuadors den Versuch unternommen, durch eine umfassende Überprüfung ihrer Auslandverbindlichkeiten („Auditoría“) zu einer Bewertung im Hinblick auf deren Legitimität zu kommen. Dabei wird die Zurückweisung von Schulden, welche als illegitim klassifiziert werden, ausdrücklich nicht ausgeschlossen. Der Autor gehört der Kommission an. Der Abschlußbericht an Präsident Correa ist für Juli 2008 geplant.

Zahlreiche soziale Bewegungen im Süden haben sich überdies an der Erstellung der „EURODAD-Charta zu verantwortlicher Kreditvergabe“ beteiligt.<sup>14</sup> In diesem Dokument des Europäischen Entschuldungsnetzwerks spielt die regelmäßige Überprüfung der Legitimität von souveränen Schulden eine zentrale Rolle.

- Worin bestehen die Auswirkungen der Praxis der Vergabe von illegitimen Schulden auf die Finanzmärkte? Was ist in Beziehung auf illegitime Schulden unter „Moral Hazard“ zu verstehen?

Das Fehlen privatrechtlicher oder im Rahmen von ad-hoc-Prozessen im internationalen Schuldenmanagement gewährleisteter Schuldnerschutz-Regeln ermutigt Akteure, die außerhalb der in der Regel von der OECD koordinierten Gläubiger/Geber-Konsense stehen, zum Engagement in Entwicklungsländern. Beispielsweise kritisierte der Bundesfinanzminister im vergangenen Jahr das starke Engagement China's in Afrika<sup>15</sup>, welches nach Ansicht des BMF stärker von dem Interesse an strategischen Rohstoffen als an der wirtschaftlichen Entwicklung der Empfängerländer orientiert sei. Eine genauere Betrachtung des chinesischen Engagements zeichnet zwar ein durchaus differenzierteres Bild,<sup>16</sup> und es ist überdies zu fragen, ob China sich damit von vergangenem und aktuellem Engagement anderer, westlicher Geldgeber unterscheidet. Gleichwohl deutet die kritische Anmerkung des Ministers auf das Fehlen eines tragfähigen internationalen Konsenses bezüglich wünschenswerter Kreditvergabe hin.

Nach dem Finanzministertreffen von Potsdam 2007 wurde eine Initiative zur Schaffung von Regeln für verantwortliche Kreditvergabe und –aufnahme angekündigt. Im Arbeitsprogramm für den nächsten G20-Gipfel in Brasilien taucht das Thema indes nicht auf.<sup>17</sup>

*Moral Hazard* besteht im Prinzip immer für beide an einem Kreditgeschäft beteiligten Seiten, aber wird seltsamerweise meistens im Zusammenhang mit dem Schuldner diskutiert. Verbindliche Definitionen von Illegitimen Schulden und international vereinbarte Verfahren zu ihrer Durchsetzung können die künftige Vergabe von kontraproduktiven Krediten verhindern deutlicher risikoreicher machen, und damit zu ihrer Verhinderung beitragen.

## **2.) Handlungsbedarf und Handlungsperspektiven zur Eindämmung illegitimer Schulden.**

<sup>14</sup> EURODAD-Charta on responsible Lending; www.eurodad.org

<sup>15</sup> „Das dient der eigenen Entwicklung“; Tagesspiegel 22.5.07

<sup>16</sup> Reisen, H und S. Ndoye: Prudent versus Imprudent Lending to Africa after HIPC and MDRI; paper prepared for the GTZ workshop on „Debt Sustainability: A long-term challenge. Berlin 15./16.11.07;

<sup>17</sup>

<http://www.g20.org/G20/webapp/publicEN/publication/workProgramme/doc/20080115%20Work%20Program%202008%20rev2.pdf>

- Welche Möglichkeiten gibt es, die Praxis der Vergabe illegitimer Schulden einzudämmen? Welche Rolle kann hierbei der Verabredung internationaler Standards zu kommen? Was würde die Setzung von Standards bewirken?

Standards sind wichtig zur Verständigung auf Kriterien. Die Existenz zahlreicher, weit gehend folgenloser Standards<sup>18</sup> zeigt allerdings, dass die Schaffung von Standards ohne die gleichzeitige Schaffung von Sanktionsmechanismen spätestens dann wirkungslos ist, wenn der Unterzeichner eigenständig und ohne Konsequenzen darüber entscheiden kann, ob er einen zweifelhaften Kredit vergibt oder nicht. Reforminitiativen müssen deshalb von den Durchsetzungsmechanismen her gedacht werden. Das heißt: Institutionalisierte oder ad-hoc verabredete Verfahren zur Sanktionierung der Verletzung von Standards müssen unparteiische Begutachtung und Entscheidungsfindung gewährleisten.

Die Hilflosigkeit relativ schwacher Institutionen, welche die Vergabe von Krediten nach international vereinbarten Standards überprüfen sollen, illustriert der Bericht der OECD-Arbeitsgruppe, welche nach sechs Jahren die Umsetzung der „Prinzipien gegen unproduktive Kreditvergabe in HIPC-Ländern“ überwachen sollte. Das „Statement“ war 2001 verabschiedet worden<sup>19</sup>, und sah vor, dass die Mitglieder der OECD von der Vergabe unproduktiver Kredite an die ärmsten hochverschuldeten Länder absehen sollten, um einen Neuaufbau untragbarer Schuldenberge zu verhindern.

Im Juli 2007 legt die Arbeitsgruppe eine ausführliche Dokumentation der aktuellen Kreditvergabe an HIPCs vor, kommt hinsichtlich des eventuell „unproduktiven“ Charakters der vergebenen Finanzierungen zu dem Ergebnis:

*As to the question of whether or not the official export credits provided by Members to HIPCs have been for “productive” purposes, based on the information provided, it is not possible to make such an assessment as the transaction information currently provided is not sufficiently detailed, plus the fact that there are no specific criteria agreed for evaluating “productive” or unproductive.<sup>20</sup>*

- Welche Kriterien bieten sich für die Setzung solcher Standards an? Wie aktuell sind heute noch die Kriterien von Alexander Sack?

Die Kriterien von Sack sollten nicht als ein sich geschlossenes System verstanden werden. Vielmehr sind die drei Kriterien – fehlende Zustimmung, fehlender Nutzen, Mitwisserschaft des Gläubigers – ein pragmatischer Ansatzpunkt. Die fachliche Diskussion ist vor allem in den letzten zwei Jahren weiter gegangen. Neben dem schon erwähnten Bezug auf *Ius Cogens* Normen, bietet sich die Abprüfung an einer Reihe von Kriterien an, welche auch im Blick auf innerstaatliche Verträge zu würdigen sind:

- Internationaler „Ordre Public“
- Treu und Glauben
- Verbot des Rechtsmissbrauchs
- „Clean Hands“

<sup>18</sup> Zum Beispiel die „Äquator-Prinzipien“ der Privatbanken; siehe <http://www.equator-principles.com/>

<sup>19</sup> OECD: Official Export Credit Support to Heavily Indebted Poor Countries (HIPCs): Statement of Principles; Paris 19.7.01

<sup>20</sup> OECD Working Party on Export Credits and Credit Guarantees: UNPRODUCTIVE EXPENDITURE: REVIEW OF OFFICIALLY SUPPORTED EXPORT CREDITS COMMITMENTS TO IDA ONLY COUNTRIES (2001-2006) ; 5.7.07 TAD/ECG(2007)6/FINAL

- Sittenwidrigkeit
  - List/Betrug und Zwang
  - Korruption<sup>21</sup>
- Welche weiteren Kriterien sollten in die zu verabredenden Standards einbezogen werden? Welche Rolle kommt hierbei insbesondere der Einhaltung zwingend erforderlicher Normen des Völkerrechts zu, Schuldnerschutzvorschriften sowie einer Höchstverschuldungsgrenze?

Kriterien sollten so eng und präzise wie möglich gefasst werden. Es ist nicht das Ziel der aktuellen Diskussion um die Illegitimität von Souveränen Schulden, möglichst viele Verbindlichkeiten mit einer weit gefassten Definition abzudecken, sondern bei anhaltender Notwendigkeit zu ad-hoc-Entscheidungen möglichst berechenbare Kriterien und Instrumente zu schaffen. Im Idealfall führen einige wenige präzise definierte Zurückweisungen von Gläubigeransprüchen zu einer spürbaren Disziplinierung des Gläubigerverhaltens.

Nationale Schuldnerschutzvorschriften, wie das Verbot des Wuchers, die Anfechtbarkeit von Verträgen bei arglistiger Täuschung des Kreditnehmers und die Verletzung von treuhänderischen Verpflichtungen („agency“) können im Rahmen von Verfahrensregeln für Schiedsverfahren eine positive Rolle spielen.

- Welche sind die internationalen Akteure und Institutionen, die solche Standards setzen können und müssen? Welche Rolle kommt den Ländern der G8 zu, und was sollten und könnten Institutionen wie WB, IWF, UNCTAD leisten? Mit welchen Maßnahmen und auf welchem Wege kann die deutsche Politik auf diese Institutionen Einfluss nehmen?

Es ist zu unterscheiden zwischen der Regelsetzung und der Regeldurchsetzung.

Im Bereich der Regelsetzung ist auf die Wiener Übereinkunft über das Recht der Verträge und entsprechende Vorarbeiten der International Law Commission aufzubauen.

Die Regeldurchsetzung setzt die Aufhebung der bislang vorherrschenden Doppelrolle der Gläubiger als Kläger und Richter im Internationalen Schuldenmanagement voraus. Die weitgehende Entscheidungshoheit der Gläubiger in Institutionen wie dem Pariser Club führt bislang im Rahmen der „Gläubigersolidarität“ dazu, dass zwischen sinnvollen und sinnlosen, produktiven und unproduktiven Finanzierungen nicht unterschieden wird.<sup>22</sup> Das gilt auch für WB/IWF, weil die, ebenso wie die Mitglieder des Pariser Clubs, Gläubiger und damit Partei sind. UNCTAD und andere UN-Organisationen können, wie sie es heute auch im Rahmen der Verhandlungen in Paris schon tun, eine unterstützende und beratende Rolle spielen.

Ein individueller Gläubiger wie Deutschland kann interne Buchprüfungen in Einzelfällen unterstützen (s.o.), und dabei die Ergebnisse unparteiischer Überprüfungen ebenso mittragen wie bei unabhängigen TF-Analysen, die das BMZ schon einmal in Angriff genommen hat.

### **3.) Umgang mit Altverbindlichkeiten aus illegitimen Schulden**

<sup>21</sup> Reinisch, A.: „Bewertung des Exports von Kriegsschiffen der Ex-DDR-Marine an Indonesien 1992-2004 im Hinblick auf die Legitimität des deutschen Zahlungsanspruchs“; Gutachten im Auftrag der EKvW, des EED und erlassjahr.de; Berlin 3.6.08

<sup>22</sup> Zu Programm und Praxis des Pariser Clubs siehe ausführlicher: Kaiser, J.: Schuldenmanagement à la Louis XVI; <http://www.erlassjahr.de/themen/schuldenmanagement/pariser-club/>

- Lässt sich abschätzen wie hoch die Altverbindlichkeiten aus illegitimen Schulden von Entwicklungsländern sind? Welche Länder sind durch solche Altverbindlichkeiten in besonderer entwicklungsgefährdender Weise betroffen?

Nein. Je nachdem, welche der oben genannten Definitionen zugrunde gelegt wird, wird ein größerer oder kleinerer Teil der Auslandsverbindlichkeiten als illegitim eingestuft. Bei einer engeren Definition besteht ein großer Abstand zu den Entlastungen infolge tragfähigkeitsorientierter Schuldenerlasse.

Natürgemäß sind Länder am stärksten betroffen, bei denen es einen Wechsel von Diktaturen zu demokratischen Regierungsformen bei fortbestehenden Auslandsschulden gibt. Nach den Demokratisierungsprozessen der neunziger Jahre betrifft dies besonders viele Länder Afrikas und Lateinamerikas.

Anders als bei der Entwicklung von Programmen zur Erreichung bestimmter Schuldentragfähigkeitsziele kann es bei der Streichung von illegitimen Schulden keine Global-Lösung geben, sondern nur eine, die individuelle Verantwortlichkeiten im Sinne der oben genannten Kriterien berücksichtigt.

- Welche Rolle kommt weiteren Entschuldungsinitiativen bei der besonderen Behandlung von illegitimen Schulden zu?

Im Hinblick auf quantitative wie qualitative Aspekte des Schuldenmanagements besteht grundsätzlicher Reformbedarf. Im Hinblick auf den letzteren Aspekt, muss eine erweiterte *Verification of Claims* Teil jeglicher Verhandlung über Um- oder Entschuldung werden.

- Wie sind rein privatrechtlich zustande gekommene illegitime Schulden in künftigen Entschuldungsinitiativen zu bewerten und zu behandeln?

Entschuldungsverfahren müssen notwendigerweise umfassend sein und, wie im nationalen Insolvenzrecht – grundsätzlich alle Forderungen an einen Schuldner einschließen. Andernfalls können *Free Rider* Effekte nicht ausgeschlossen werden. Das heißt eine Gläubigergruppe, welche sich der Beteiligung an einer Entlastung des Schuldners verweigert, wird tendenziell für ihre Verweigerungshaltung belohnt, wenn nach einem Teilerlass aller anderen Gläubiger die Chancen auf die Bedienung der nicht-teilnehmenden Gruppe sich erhöhen. Existierende Entschuldungsverfahren haben bereits im Hinblick auf Schuldentragfähigkeit mit diesem Problem zu kämpfen. So beteiligen sich offizielle Gläubiger, die nicht Mitglied der Pariser Clubs sind, mit weniger als 50% der im Rahmen von HIPC vorgesehenen Beträge an der Entschuldung der ärmsten Länder. Private Gläubiger beteiligen sich bislang fast gar nicht (rund 4%).<sup>23</sup> Ein Verfahren, bei dem nur ein Teil der Forderungen an einen souveränen Schuldner einer kritischen Prüfung unterzogen wird, und ein anderer dieser entzogen werden kann, kann kein tragfähiges Ergebnis erbringen.

Auch souveräne Schulden entstehen unter der Maßgabe eines Immunitätsverzichts des souveränen Schuldners. Solche Schulden können von daher privaten Schulden verfahrensgemäß ohne weiteres gleichgestellt werden.

Der bis zur Schaffung der HIPC-Initiative von den Internationalen Finanzinstitutionen reklamierte Status als „*Exempt Creditor*“, der sich - anders als andere Gläubiger – an keiner Regulierung seiner Ansprüche zu beteiligen hätte, ist durch HIPC/MDRI ohnehin ausgehöhlt. Von daher sollten in Zukunft die Internationalen Finanzinstitutionen ebenso behandelt werden, wie jeder ande-

---

<sup>23</sup> IDA/IWF HIPC Status of Implementation Report 2007; August 28<sup>th</sup> 2007; IDA/IMF: Enhanced HIPC Initiative – Status of Non-Paris-Club Bilateral Creditor Participation; Sept. 10<sup>th</sup> 2007

re private oder öffentliche Gläubiger eines souveränen Schuldners. Die Gleichbehandlung sollte ausdrücklich auch die Unterwerfung unter nationale Gerichtsbarkeiten bzw. internationale Schiedsverfahren vorsehen.<sup>24</sup>

- Sollten eigene Entschuldungsinitiativen zur alleinigen Behandlung von illegitimen Schulden gestartet werden?

Nein. Vielmehr sollte routinemäßig in jedem Umschuldungsverfahren eine erweiterte *Verification of Claims* stattfinden. In diesem Verfahren hat der Schuldner, ebenso wie konkurrierende Gläubiger die Möglichkeit, Ansprüche einzelner Gläubiger in Frage zu stellen und dem Urteil einer unparteiischen Schiedsinstanz zu unterwerfen.

Jürgen Kaiser, erlassjahr.de 27.5.08

#### Kontakt:

Jürgen Kaiser  
erlassjahr.de - Politische Koordination  
Carl-Mosterts-Platz 1  
40477 Düsseldorf  
Tel.: +49 211 4693 217  
Fax: +49 211 4693 197  
mobil: +49 173 2919374  
j.kaiser@erlassjahr.de  
www.erlassjahr.de

---

<sup>24</sup> Zur Haltbarkeit der postulierten satzungsmäßigen Immunität der Internationalen Finanzinstitutionen siehe ausführlich: Raffer, K.: International Financial Institutions and Financial Accountability; Ethics and International Affairs 18 No2 2004, p.61-77

## **Schriftliche Fragen an die Gutachter/ Antworten des Norwegischen Außenministeriums**

### 1. Problembeschreibung der illegitimen Schulden und Stand der internationalen Debatte

- Was sind illegitime Schulden und wie sind sie zustande gekommen?

Die klassische Doktrin nach A. N. Sack liest sich wie folgt: „Schulden sind für das gesamte Volk verabscheuungswürdig, wenn sie von einem despotischen Regime für einen Zweck, der nicht den Interessen und Bedürfnissen des Staates entspricht, zur Unterdrückung der eigenen Bevölkerung oder ähnlichem eingegangen werden. Eine solche Schuld ist für das Volk nicht bindend. Es handelt sich um Regime-eigene, persönliche, vom Herrscher eingegangene Schulden, die mit dem Untergang des Regimes verfallen. Diese ‚verabscheuungswürdigen‘ Schulden können nicht an das Staatsgebiet gebunden werden, da sie eine der Bedingungen der Rechtsgültigkeit von Staatsschulden nicht erfüllen, nämlich die Vorgabe, dass Staatsschulden aufgenommen und die zur Verfügung stehenden Gelder für die Interessen und Bedürfnisse des Staates verwendet werden müssen. Verabscheuungswürdige Schulden, die für Zwecke aufgenommen und verwendet wurden, die - mit dem Wissen des Kreditgebers - den Bedürfnissen und Interessen der Nation schaden, sind für die Nation nach dem Sturz der Schuldnerregierung nicht bindend, sofern der Kredit dem Volk keinen wirklichen Vorteil gebracht hat. Die Kreditgeber haben sich eine feindliche Handlung gegen das Volk zuschulden kommen lassen und können folglich nicht von diesem Volk, das sich von einem despotischen Regime befreite, die Übernahme der verabscheuungswürdigen Schulden erwarten, die als persönlicher Kredit des Herrschers anzusehen sind. Selbst wenn ein despotisches Regime von einem anderen, ebenso despotischen und nicht dem Willen des Volks entsprechenden Regime gestürzt wird, sind die von dem gestürzten Regime aufgenommenen verabscheuungswürdigen Schulden als persönliche Schulden anzusehen und damit nicht bindend für das neue Regime.“

Die Kriterien für die Schuldenerleichterung sind allerdings nicht in Stein gemeißelt. Vielmehr werden sie immer wieder neu überprüft. Dieser Veränderungsprozess muss aus einer Diskussion zwischen Experten und in der Öffentlichkeit erwachsen. Eine Diskussion über neue Ideen und innovative Konzepte sollte begrüßt werden.

Das Völkergewohnheitsrecht basiert auf der Prämisse, dass ein neues Regime die internationalen Verpflichtungen des Vorgängerregimes, ungeachtet von dessen Beschaffenheit, übernimmt. Es gibt einige wenige Beispiele in der Geschichte, die dieses Gewohnheitsrecht in Frage stellten und ganz oder teilweise außer Acht ließen. Die internationale Entschuldungsbewegung begann kürzlich, sich in seiner Argumentation auf diese Beispiele zu berufen, um damit die Streichung der gegenwärtig als „illegitim“ bezeichneten Schulden zu befürworten.

Nichtstaatliche Organisationen definieren in der Regel Schulden als „illegitim“, wenn

1. die Schulden von einem undemokratischen Regime eingegangen wurden,
2. die geliehenen Mittel für Zwecke eingesetzt wurden, die als moralisch verwerflich angesehen werden (wie beispielsweise der Erwerb von Landminen oder die Finanzierung von Unterdrückungsregimen),
3. die Rückzahlung die Wahrung grundlegender Menschenrechte bedrohen würde,
4. die Schuldenlast auf Grund externer und vom Land nicht zu kontrollierender Faktoren (beispielsweise höhere Marktzinssätze) einen nicht zu beherrschenden Umfang angenommen hat und
5. es sich ursprünglich um Handelsschulden handelte, die von einer Schuldnerregierung übernommen wurden (ausgelöst durch eine staatliche Bürgschaft).

Die Gesamtheit dieser Kriterien für „Illegitimität“ ist ein derart engmaschiges Netz, dass fast alle Schulden darin hängen bleiben. Würden alle genannten Kriterien anerkannt (einschließlich des vierten und fünften Kriteriums), käme eine Befürwortung der Streichung „illegitimer Schulden“ der Empfehlung gleich, alle Schulden von Entwicklungsländern zu annullieren. Das kann kaum als angemessen oder wünschenswert angesehen werden.

Wie ist die internationale Politik bisher mit ihnen umgegangen? (ausgewählte Beispiele)

Im Lauf der Jahre wurden zahlreiche Vorschläge zur Errichtung einer neuen, für Schuldenbelange zuständigen Institution vorgebracht. Vielfach wurde eine Unabhängigkeit von den Bretton-Woods-Institutionen gefordert, häufig waren Vorschläge an die Insolvenzvorschriften der USA angelehnt und manchmal an die Vereinten Nationen geknüpft. Als Ziel solcher Institutionen wurden häufig „Schlichtung“ zwischen Gläubigern und Schuldern und eine möglicherweise folgende „Beschlussfassung“ genannt, von denen häufig eine umfassendere Entschuldung erwartet wurde. Nach der zugrunde liegenden Einschätzung ist so eine angemessenere Schuldenregulierung als mit den gegenwärtigen Entschuldungsverfahren möglich.

Viele dieser Vorschläge haben ihren Ursprung in wissenschaftlichen Einrichtungen, die wiederum die internationale Entschuldungsbewegung anregten, ihre Ideen weiterzutragen. Eines von zahlreichen Beispielen ist der Vorschlag eines fairen und transparenten Schiedsverfahrens (*Fair and Transparent Arbitration Process*, FTAP), dessen Verbreitung von der Jubilee-Bewegung gefördert und gegenwärtig von der norwegischen Kampagne für Schuldenannullierung (SLUG) unterstützt wird.

Der dringende Aufruf der Entschuldungsbewegung nach alternativen Entschuldungsmechanismen führte in einigen Fällen dazu, dass internationale Organisationen eigene Vorschläge vorlegten. So stellte die UNCTAD 1998 einen Vorschlag für die Errichtung eines internationalen Konkursgerichts vor. In seinem Millenniumsbericht schlug der Generalsekretär der Vereinten Nationen, Kofi Annan, der internationalen Gemeinschaft die Einführung eines Schlichtungsverfahrens für die Schuldenregulierung vor, das einen besseren Ausgleich zwischen den Interessen des Gläubiger- und des Schuldnerlands ermögliche. Der Vorschlag Kofi Annans stand nicht in einem ausdrücklichen Zusammenhang mit der Debatte um illegitime Schulden. Dieser wurde erst nachträglich von der Entschuldungsbewegung hergestellt.

Im November 2001 legte Anne O. Krueger, die stellvertretende IWF-Direktorin, einen Vorschlag für einen umfassenden Schuldenregulierungsmechanismus für staatliche Schulden, den sogenannten *Sovereign Debt Restructuring Mechanism* (SDRM), für eine frühzeitigere, zügigere, kostengünstigere und weniger mühevollere Schuldenregulierung vor. Das SDRM-Verfahren war ursprünglich als ein gemeinsamer Rahmen für die Regulierung kommerzieller und öffentlicher Schulden von Ländern mit mittlerem Einkommen gedacht, bei dem der IWF eine tragende Rolle spielt. Dieser Vorschlag wurde jedoch im Verlauf der Debatte merklich abgeändert. Im Frühjahr 2003 wurde der Vorschlag de facto auf Eis gelegt, hauptsächlich auf Grund des Widerstands der USA (die sich für eine „marktorientiertere“ Variante aussprachen) und einiger Länder mit mittlerem Einkommen (die eine negative Auswirkung des SDRM auf ihre Kreditwürdigkeit fürchteten).

Nichtsdestotrotz wird weiterhin an einigen weniger ehrgeizigen Instrumenten gearbeitet. Dabei handelt es sich um kollektive Handlungsklauseln (*Collective Action Clauses*, CACs),

die kommerzielle Kreditgeber von gemeinsamen Verhandlungen überzeugen sollen, und einen Verhaltenskodex für kommerzielle Kreditgeber und deren Interaktion mit öffentlichen Kreditgebern. Norwegen begrüßt diese Bemühungen und bedauert, dass bisher kein internationales Abkommen im Hinblick auf ein SDRM-Verfahren erzielt wurde.

- Welche Folgen haben Verbindlichkeiten aus illegitimen Schulden auf die Entwicklungszusammenarbeit?

Ausgaben zugunsten armer Länder werden reduziert mit der Folge geringerer Chancen, die Millenniums-Entwicklungsziele zu erreichen.

Man könnte auch argumentieren, dass so das für die Entwicklungszusammenarbeit erforderliche Vertrauen in das Nord-Süd-Verhältnis unterminiert wird.

Der „*Moral-Hazard*“-Effekt könnte eine weitere Folge sein, wenn Diktatoren Kredite ohne Furcht vor internationalen Reaktionen oder Sanktionen aufnehmen können.

- Wie hat sich die internationale Diskussion über die illegitimen Schulden in den letzten Jahren entwickelt, unter besonderer Berücksichtigung der Rolle der Weltbank, IWF, UNCTAD, den Staaten der G8, sowie im besonderen durch Länder wie Norwegen, aber auch die Bemühungen des BMZ?

Die Diskussion hat sich weiter entwickelt. Sie ist heutzutage auf der Agenda zahlreicher Gläubigerländer, internationaler Finanzinstitutionen und Entwicklungsorganisationen. Dennoch wird das Thema weiterhin zögerlich behandelt.

Norwegen finanziert Studien zu „illegitimen Schulden“, die von der UNCTAD und der Weltbank durchgeführt werden und als Anlage beigefügt sind. Sowohl die Vereinten Nationen als auch die Weltbank zeigten in den letzten Jahren Interesse und Bereitschaft, sich dieses Themas anzunehmen. Wenige Gläubigerländer zeigten ein weiterreichendes Interesse, aber das scheint sich zu ändern.

- Woraus ergibt sich die Aktualität der Debatte zu den illegitimen Schulden? Welche Diskussion wird hierzu in den Entwicklungsländern geführt?

Wie die Debatte in den Entwicklungsländern geführt wird, ist von zentraler Bedeutung und außerordentlich wichtig für den weiteren Verlauf. Außer Ecuador gibt es nur sehr wenig Länder, die zu diesem Thema Stellung bezogen haben. Ecuador hat einen Ausschuss zur Prüfung der Auslandsverschuldung (CEIDEX) eingesetzt. Die Einstufung von Schulden eines Entwicklungslandes als illegitime Schulden kann mit politischen und wirtschaftlichen Konsequenzen einhergehen. (Handelt es sich um illegitime Schulden, weil das kreditnehmende Regime illegitim ist? Wirkt sich die Einstufung der Schulden als illegitim auf das Rating des Schuldnerlandes aus?)

- Worin bestehen die Auswirkungen der Praxis der Vergabe von illegitimen Schulden auf die Finanzmärkte? Was ist in Beziehung auf illegitime Schulden unter „moral hazard“ zu verstehen?

Illegitime Schulden könnten sich negativ auswirken, indem sie die Kreditvergabebereitschaft stark verringern. Es bleibt offen, ob diese möglichen Auswirkungen kurz- oder langfristig in Erscheinung treten, denn letztendlich macht ein Schuldenerlass Entwicklungsländer

schuldentragfähiger. Durch die HIPC-Initiative wurde außerdem zahlreichen der ärmsten Länder bereits ein nicht unerhebliches Maß an Schulden gestrichen. Schuldenerlass ist also für Finanzmärkte keine neue und überraschende Erscheinung. Dennoch müssen wir uns weiter damit befassen und daher müssen auch Schuldnerländer gehört werden.

*Moral hazard* stellt bei Schuldenbelangen immer ein Problem dar. Im Zusammenhang mit illegitimen Schulden ist *moral hazard* von Bedeutung, da es das Verhalten von Gläubigern und Schuldern beeinflussen könnte, wenn der Fokus auf diese Problematik gerichtet wird. Verabscheuungswürdige Regime würden eventuell zu einer weiteren Aufnahme von Krediten ermuntert, da ungeachtet der Beschaffenheit von Darlehen oder Verwendungszweck eine spätere Streichung der Schulden garantiert wäre. Ein stärkerer Fokus auf die Illegitimität von Schulden könnte das Verhalten zweifelhafter Gläubiger aber auch in positiver Hinsicht ändern. Bei einer Kreditvergabe an Mugabe oder burmesische Generale würde sich im Fall der internationalen Anerkennung der Theorie der illegitimen Schulden das Kreditrisiko für den Gläubiger bedeutend erhöhen.

## 2. Handlungsbedarf und Handlungsperspektiven zur Eindämmung illegitimer Schulden

- Welche Möglichkeiten gibt es, die Praxis der Vergabe illegitimer Schulden einzudämmen?  
Welche Rolle kann hierbei der Verabredung internationaler Standards zukommen?  
Was würde die Setzung von Standards bewirken?

Zur Verhinderung der Vergabe illegitimer Schulden sind internationale Überwachungsmechanismen und Zusammenarbeit erforderlich. Transparenz, bindende internationale Regeln und Rechtsvorschriften sowie internationale Richtlinien sind Schlagwörter, die an dieser Stelle zu nennen sind. Die neuen OECD-Grundsätze und Leitlinien zur Förderung tragfähiger Verfahren bei der Vergabe öffentlicher Ausfuhrkredite an einkommensschwache Länder basierend auf dem Rahmenwerk für Schuldentragfähigkeit (*Debt Sustainable Framework*, DSF) der Weltbank, der UN-Sicherheitsrat, die neue EURODAD-Charta zu verantwortlicher Kreditvergabe und der Pariser Club sind Beispiele für Handlungsgrundlagen und Instrumente.

Die Wirksamkeit internationaler Standards steht in direktem Zusammenhang mit dem Maß, in dem alle Gläubiger und Schuldner diese anerkennen und sich daran halten. So ist zum Beispiel die Einbeziehung der neuen Schwellenländer von wesentlicher Bedeutung.

- Welche Kriterien bieten sich für die Setzung solcher Standards an? Wie aktuell sind heute noch die Kriterien von Alexander N. Sack?

Als Grundlage für solche Standards sind die Kriterien nach A. N. Sack sehr viel problemloser heranzuziehen als das gegenwärtige erweiterte Begriffsverständnis illegitimer Schulden (siehe Antwort auf die erste Frage). Allerdings gibt es Überschneidungen bei den von Sack und der modernen Zivilgesellschaft verwendeten Kriterien. Einige der Kriterien der gegenwärtigen Auffassung von illegitimen Schulden sollten berücksichtigt und weiter diskutiert werden.

- Welche weiteren Kriterien sollten in die zu verabredenden Standards einbezogen werden? Welche Rolle kommt hierbei insbesondere der Einhaltung zwingend erforderlicher Normen des Völkerrechts zu, Schuldnerschutzvorschriften sowie einer Höchstverschuldungsgrenze?

Das DSF?

Sanktionen der Vereinten Nationen?

- Welche sind die internationalen Akteure und Institutionen, die solche Standards setzen können und müssen? Welche Rolle kommt den Ländern der G8 zu, und was sollten und könnten Institutionen wie WB, IWF, UNCTAD leisten? Mit welchen Maßnahmen und auf welchem Wege kann die deutsche Politik auf diese Institutionen Einfluss nehmen?

Alle genannten Institutionen müssen involviert sein, und viele von ihnen sind es. Die G8 sollten durch ihre Mitgliedschaft in den jeweiligen Institutionen eine Führungsrolle einnehmen und entsprechende Einflussnahme ausüben.

Der Bericht des Generalsekretärs zur 62. Generalversammlung betont die Notwendigkeit eines international anerkannten Schuldenregulierungsmechanismus, der alle Gläubiger einbezieht. Wir befürworten eine gründliche Überprüfung dieser Thematik, bei der ebenso die Legitimität der Forderung, in Abhängigkeit von der Art der Kreditvergabe, in Augenschein genommen wird.

### 3. Umgang mit Altverbindlichkeiten aus illegitimen Schulden

- Lässt sich abschätzen, wie hoch die Altverbindlichkeiten aus illegitimen Schulden von Entwicklungsländern sind? Welche Länder sind durch solche Altverbindlichkeiten in besonderer, entwicklungsgefährdender Weise betroffen?

Norwegen liegt keine solche Schätzung vor, die zudem stark von den gewählten Kriterien abhängig ist. Einige bekannte nichtstaatliche Organisationen vertreten die Ansicht, es gebe keine „legitimen Schulden“. Ihrer Ansicht nach ist es aufgrund der Ausbeutung und der Armut des Südens unmöglich, Kredite aus dem Norden an den Süden als legitim einzustufen. Unter Verwendung solcher Kriterien ist eine Schätzung der auf illegitimen Schulden basierenden Altverbindlichkeiten von Entwicklungsländern problemlos möglich. Norwegen teilt diese Ansicht allerdings nicht. Sich auf solche Kriterien zu stützen, schadet der wichtigen Debatte über illegitime Schulden und würde allen wichtigen Entwicklungen hinsichtlich Kreditfinanzierung im Süden wirksam ein Ende setzen.

- Welche Rolle kommt weiteren Entschuldungsinitiativen bei der besonderen Behandlung von illegitimen Schulden zu?

Sie dienen möglicherweise als Katalysator für den normativen Ansatz. Die einseitige Vorgehensweise bei der Streichung der ausstehenden Forderungen aus der norwegischen Förderkampagne für die Schiffsbauindustrie soll hier als Beispiel dienen:

2007 strich die norwegische Regierung die ausstehenden Forderungen aus der Schiffexport-Kampagne (1976-1980), da diese Kampagne einen entwicklungspolitischen Fehler darstellte. Als Gläubigerland trägt Norwegen eine Mitverantwortung für die aus der Maßnahme resultierenden Schulden. Durch die Streichung der Schulden stellt sich Norwegen seiner Verantwortung und verzichtet auf weitere Schuldentrückzahlungen von Seiten dieser fünf Länder.

Die Forderungen wurden einseitig und bedingungslos, ohne Mittelzuweisung und ohne die erlassenen Beträge bei der OECD als staatliche Entwicklungshilfe zu melden, gestrichen. Der Schuldenerlass ist, mit anderen Worten, als zusätzlich zu den üblichen Aufwendungen der staatlichen Entwicklungshilfe zu betrachten.

Siehe beiliegendes FACT SHEET zur Schuldenannullierung.

Norwegen würde es begrüßen, wenn auch andere Gläubiger einen kritischen Blick auf ausstehende Forderungen gegenüber Entwicklungsländern werfen würden. Zweifellos war ein entscheidender Grund für Norwegens Entscheidung die angestrebte Anregung einer Debatte zur Verantwortung von Gläubigern und zu verantwortungsvoller Kreditvergabe. Wir sind der Überzeugung, dass der Debatte ein höherer Stellenwert beigemessen werden muss, als dies bisher der Fall war.

So könnte der Umgang mit illegitimen Schulden und gleichzeitig die Disziplin gegenwärtiger Kreditgeber verbessert werden.

- Wie sind rein privatrechtlich zustande gekommene illegitime Schulden in künftigen Entschuldungsinitiativen zu bewerten und zu behandeln?

Grundsätzlich sollten private Schulden ebenso wie bilaterale oder multilaterale Schulden bewertet werden. Für den Pariser Club ist die Vergleichbarkeit des angewendeten Prinzips von grundlegender Bedeutung. Ohne diesen Grundsatz würden bilaterale und multilaterale Bemühungen zur Subvention für mangelnde Bemühungen privater Akteure. Künftige Entschuldungsinitiativen müssen daher auf dem gleichen Grundsatz beruhen.

- Sollten eigene Entschuldungsinitiativen zur alleinigen Behandlung von illegitimen Schulden gestartet werden?

Die jüngsten Entwicklungen im Zusammenhang mit neuen Kreditgebern, dem Anstieg der Inlandsverschuldung und der Verschuldung der Länder mit mittlerem Einkommen mahnen uns alle zur Erarbeitung eines international anerkannten Mechanismus zur Schuldenumwandlung. Ein solcher Mechanismus sollte für alle Gläubiger und Schulden gelten.

### **Eine Abschlussbemerkung**

**Abschließend noch eine Anmerkung zu den Fragen und unserer Auffassung zur größten Herausforderung im Zusammenhang mit dieser Thematik. Die eigentliche Herausforderung liegt unserer Ansicht nach in der Einigung auf und Operationalisierung von Kriterien zur Unterscheidung von legitimen und illegitimen Schulden. Mehr Information zu den Problemen und möglichen Schwierigkeiten finden Sie in der Anlage *Debt Policy* (Schuldenpolitik), Kapitel 4.5 – „Illegitimate Debt“.**

**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.