

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.¹
- 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.²

¹ 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

² 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*

- Ein dritter Ansatz baut auf die Übertragung nationaler Schuldnerschutzbestimmungen, insbesondere derer der USA auf die Sphäre der souveränen Schulden.³ 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.⁴

- 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.⁵

- 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 Bolivien⁶, das von Westinghouse nach Bestechung von Präsident Marcos in einer Erdbebenzone auf den Philippinen errichtete Atomkraftwerk Bataan⁷ oder die IMF-Kredite an Präsident Mobutu⁸ 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/MDRI-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

and the Validity of Sovereign debt. Ashgate 2007. Zusammenfassend: Queck, A.: Das Völkerrecht und die Frage der Legitimität von Schulden; erlassjahr.de Fachinfo Nr. 9; Januar 2007; <http://www.erlassjahr.de/material-und-publikationen/fach-info/>

³ 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/>.

⁴ 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/>

⁵ 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

⁶ Merk, B.J.: Eine Entwicklungsruine nach Plan; in: erlassjahr.de/ Philippinenbüro/ INKOTA-Netzwerk: Handbuch Illegitime Schulden; Düsseldorf 2003, S.36-37

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

⁸ Millet a.a.O.

eigenen Finanzierungen in Indonesien durch den Präsidenten Suharto belegen⁹, damit reagiert, dass sie die alleinige Verantwortung für die Veruntreuung der indonesischen Seite zuweist¹⁰, obwohl die Evaluierung des Internal Evaluation Office demonstrierte, wie Warnungen vor der endemischen Korruption in Suharto's Indonesien vom Management beiseite gewischt worden waren¹¹.

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.¹²

Die schließlich erstellte Studie¹³ 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.

⁹ 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.6th 1999; zitiert nach: J.Winters: Criminal Debt in the Indonesian Context; INFID paper on debt July 3rd 2000.

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

¹¹ Operations Evaluations Department: Country Assistance Note: Indonesia; p.16

¹² 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>

¹³ World Bank: "The concept of Odious Debts: some considerations" published Sept. 7th 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.¹⁴ 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 Afrika¹⁵, 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,¹⁶ 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.¹⁷

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.

¹⁴ EURODAD-Charta on responsible Lending; www.eurodad.org

¹⁵ „Das dient der eigenen Entwicklung“; Tagesspiegel 22.5.07

¹⁶ 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;

¹⁷

<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 Standards¹⁸ 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 worden¹⁹, 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.²⁰

- 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“

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

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

²⁰ 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
 - Korruption²¹
- 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.²² 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

²¹ 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

²² 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.

Naturgemäß 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%).²³ 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 reklamierete 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-

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

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

- 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

²⁴ 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