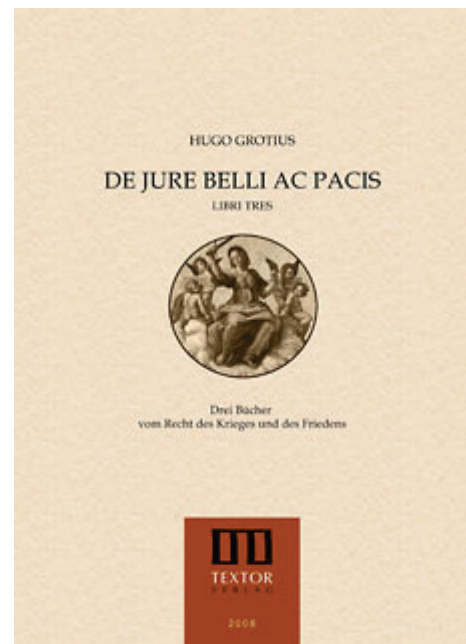


Eine historische Einführung

von Hartmut Kowsky, Bernd Magen und Antje Queck

Die nachfolgenden Informationen sollen einen unvollständigen Überblick zur Thematik der illegitimen Schulden sowie Schuldentragfähigkeit geben. Sie können im Rahmen einer Doppelstunde behandelt oder als Ergänzung zu der Unterrichtseinheit „Schuldentragfähigkeit“ genutzt werden. Eine zusätzlich Recherche im Internet sowie eine fächerübergreifende Behandlung der Inhalte kann sehr hilfreich sein, da insbesondere die Fächer Geschichte und Politik zu diversen Informationen Ergänzungen liefern können.

Nach moderner Zeitrechnung fing alles im dreißigjährigen Krieg an. Der 1583 in Delft geborene, und 1645 in Rostock verstorbene, Philosoph, Theologe und Rechtsgelehrte Huigh de Groot (Hugo Grotius) stand 1604 vor der Aufgabe, die Beschlagnahme eines portugiesischen Schiffes durch eine niederländische Handelsgesellschaft in den Meerengen von Singapur rechtlich zu verteidigen. Er begegnete dieser Herausforderung durch die Entwicklung eines konfessionell neutralen Naturrechts, das sowohl die sich herausbildenden souveränen Staaten als auch private Akteure als Subjekte anerkannte. Unter anderem definierte er dann 1625 in seinem Buch „Über das Recht des Krieges und des Friedens“ den Begriff „odious“.



In den folgenden Jahrhunderten wurde diese Thematik kaum berücksichtigt. Aus heutiger Sicht ist die Doktrin der verabscheuungswürdigen Schulden erst an die 80 Jahre alt. Einige Präzedenzfälle liegen allerdings noch weiter zurück. Immer wieder wurden nach Regimewechseln Schuldentragungen verweigert oder erlassen. Auf welche erfolgreichen Vorbilder kann sich die Entschuldungsbewegung berufen und wie hat sich die Diskussion im vergangenen Jahrhundert entwickelt?

1883 Mexiko – Österreich

Mexiko weigert sich, Schulden zurückzuzahlen, die Kaiser Maximilian zwischen 1863 und 1867 mit wucherhaften Zinsen aufgenommen hatte, um seine Macht über das Land zu sichern.



Kaiser Maximilian von Mexiko,
Bruder von Kaiser Franz-Joseph von Österreich

1898 USA/Kuba – Spanien

Als die Vereinigten Staaten von Amerika 1898 als Sieger aus dem Spanisch-Amerikanischen Krieg hervorgehen, lehnen sie es ab, die Schulden des von der spanischen Herrschaft befreiten Kuba zu übernehmen. Die Vertreter der USA erklären in den Friedensverhandlungen, dass die Schulden nicht mit Einverständnis und zum Wohl der kubanischen Bevölkerung entstanden seien, sondern vielmehr um die kubanische Unabhängigkeitsbewegung zu unterdrücken. Deshalb seien die Schulden illegitim und nicht einklagbar. Spanien teilt diese Ansicht. Dieser Fall gilt als klassisches Beispiel für die Zurückweisung illegitimer Schulden.



1900 Großbritannien – Niederlande

Großbritannien weist nach der Annexion der Südafrikanischen Republik, wo es den Niederlanden als Kolonialmacht folgt, die Übernahme der für den Krieg aufgenommenen Schulden zurück.

1919 Polen – Deutschland/Preußen

Polen wird durch den Versailler Vertrag von Schulden befreit, die nach Meinung der Wiedergutmachungskommission auf Kolonialisierungsversuche des Deutschen Reiches und Preußens zurückzuführen seien. Es handelte sich dabei vor allem um Kredite, die an Deutschstämmige vergeben wurden, um Grundstücke von polnischen Eigentümern abzukaufen.

1923 Costa Rica – Großbritannien

Der Fall „Großbritannien gegen Costa Rica“ ist einer der am meisten zitierten Präzedenzfälle. 1917 stürzt der frühere Kriegsminister Frederico Tinoco Granados (1870-1931) die Regierung Costa Ricas und errichtet eine Diktatur. Im Namen der Regierung nimmt er Kredite zu seinen eigenen Gunsten und denen seines Bruders bei der Royal Bank of Canada auf und schließt verfassungswidrige Verträge mit britischen Firmen. Nach dem Fall des Tinoco-Regimes erklärt die Folgeregierung diese Verträge für ungültig und weist die Zahlung von Tinocos Schulden bei der Royal Bank of Canada zurück. Ein Schiedsgericht unter Vorsitz des US-Verfassungsrichters Howard Taft entscheidet, dass die Forderungen in der Tat hinfällig seien, da Kredite und Verträge der persönlichen Bereicherung Tinocos dienten.



1927 Alexander Sacks Doktrin

Alexander Nahum Sack veröffentlicht sein Buch „Les Effets des Transformations des États sur leurs Dettes Publiques et Autres Obligations Financières“. Darin legt er drei Kriterien fest, unter denen Staatsschulden nicht zurückgezahlt werden müssen und formuliert damit die Grundlagen für die „Doctrine of Odious Debts“.

1938 Deutschland – Österreich

Nach der Besetzung Österreichs durch Hitler-Deutschland lehnen die Nationalsozialisten – unter Berufung auf Sacks Doktrin – die Übernahme der Schulden der österreichischen Republik ab. Bei diesem Fall handelt sich um einen Missbrauch der Doktrin. Die Gläubiger weisen die Begründung des Dritten Reiches als ungerechtfertigt zurück.

1947 Äthiopien – Italien

Im Fall Äthiopiens entscheidet eine französisch-italienische Kommission, dass die neue Regierung die Schulden aus der italienischen Kolonialzeit nicht zu tragen habe.

1949 Indonesien – Niederlande

Indonesien weist Schulden zurück, die die Niederlande als Kolonialmacht zur Bekämpfung der Unabhängigkeitsbewegung aufgenommen hatten. Ein Kompromiss: Indonesien zahlt 4,5 Milliarden Gulden. 1956 verwirft Indonesien die Vereinbarung und erklärt die Schulden für „odious“.

1953 Londoner Schuldenabkommen

Die junge Bundesrepublik als Nachfolgerin Hitler-Deutschlands auf der einen Seite und die West-Alliierten sowie weitere Gläubigerstaaten auf der anderen Seite; insgesamt waren Vertreter von mehr als 200 Staaten beteiligt. Das Abkommen entlastete die junge Bundesrepublik von einer Auslandsverschuldung in Höhe von knapp 30 Milliarden Mark, die sich aus Vor- und Nachkriegsschulden zusammensetzte.

Die Schuldenkrise der Dritten Welt fiel nicht vom Himmel. 1980 betrug die Schuldenlast der Länder Schwarzafrikas 60 Mrd. US-\$, im Jahr 2000 hatte sich die Schuldenlast auf 206 Mrd. US-\$ erhöht. Alle Programme des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank, alle Versuche des Pariser Clubs Schulden umzuschulden, hatten am Ende den Schuldenberg verdreifacht. Zu dieser dramatischen Verschlechterung der Schuldensituation haben viele Faktoren beigetragen. Ein historischer Überblick macht verständlich, wie es zur Krise kam.

60er Jahre

Nach der Unabhängigkeit hatten die neuen afrikanischen Staaten den Willen, ihren Entwicklungsrückstand zu anderen Staaten so schnell wie möglich aufzuholen. Um das Bildungswesen, das Gesundheitswesen und die Infrastruktur ihrer Länder auszubauen, war Kapital nötig. Geldgeber, die eine gute Erfahrung mit dem Marshallplan beim Wiederaufbau Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg gemacht hatten, vergaben großzügige Kredite, ohne zu beachten, dass die Ausgangsbedingungen Afrikas sehr verschieden waren. Manche Kredite gingen in unproduktive Prestigeprojekte oder private Konten der neuen Machthaber.

70er Jahre

Nach dem Wiederaufbau Europas waren Ende der 70er Jahre die Binnenmärkte der westlichen Industriestaaten gesättigt. Ein auf Expansion beruhendes Wirtschaftssystem suchte neue Märkte. Die sogenannten Entwicklungsländer hatten einen großen Bedarf an Konsumgütern und Investitionen des Westens, aber kein Kapital. Diesen Staaten Kapital anzubieten, lag im Eigeninteresse der Industriestaaten. Neue Märkte wurden so erschlossen und die alten Kolonialländer über Schulden in eine neue wirtschaftliche und finanzielle Abhängigkeit gezwungen.

1973 Die erste Ölkrise

Um den Wiederaufbau nach dem Zweiten Weltkrieg, den Kalten Krieg und den Vietnamkrieg zu finanzieren, druckten die USA mehr Dollar. Da sich für die OPEC-Unterrichts-Konzepte Entwicklung braucht Entschuldung

Staaten der Wert ihrer Erdölexporte verringerte, entschlossen sie sich, den Erdölpreis zu erhöhen. Dadurch kamen vor allem die arabischen Ölstaaten in den Besitz enormer Geldmengen. Da diese nur teilweise lokal investiert werden konnten, floss das meiste Geld zurück in europäische, japanische und amerikanische Banken. Diese wiederum konnten das Geld nicht untätig lassen und drängten den afrikanischen Regierungen große Anleihen zu geringsten Zinssätzen (6 %) auf. Im Gegensatz zu den sonst üblichen Garantien auf Bankdarlehn achteten die Banken nicht auf die Fähigkeit der Länder das Geld zurückzuzahlen und tragen somit einen Teil der Mitverantwortung für den Schuldenberg.

80er Jahre

Unter der Reagan Ära flossen große Geldmengen in die Aufrüstung Amerikas. Zinssätze stiegen von 6 bis zu 20 %. Da die Schulden der Entwicklungsländer oft an den Zinssatz des US Dollar gekoppelt waren, verdoppelte und verdreifachte sich die Zinsenlast der Länder. Durch eine wirtschaftliche Rezession in den Industrieländern und durch Überangebot sanken die Weltmarktpreise für viele Rohstoffe, die hauptsächlich Devisenquelle der Entwicklungsländer. Unter dem Druck sinkender Einnahmen und steigender Zinslast wurden viele Länder zahlungsunfähig. Die Schuldenkrise war geboren. 1982 erklärte sich Mexiko zahlungsunfähig. Um den totalen Bankrott der Entwicklungsländer zu vermeiden, entstanden zwei Institutionen, um mit zahlungsunfähigen Ländern eine Umschuldung zu beschließen. Bilaterale Schuldner (Internationaler Währungsfonds, Weltbank und Regierungen) schlossen sich im Pariser Club zusammen, Banken im Londoner Club. Umschuldung ließ den Schuldenberg wachsen und neue Kredite dienten oft der Schuldentilgung. Um die Zahlungsfähigkeit der Schuldnerländer zu sichern, zwang der IWF, Ländern die sogenannten Strukturanpassungsprogramme (SAP = Structural Adjustment Programme). Darin wurden die Sozialausgaben des Staates für Bildung und Gesundheitswesen drastisch gekürzt, Märkte liberalisiert und Staatsbetriebe privatisiert. Ein hoher Prozentsatz des Staatshaushaltes ging in Schuldentilgung, die Armut in der Dritten Welt stieg dramatisch.

90er Jahre

Nichtregierungsorganisationen kämpften hart um fairere Prinzipien im internationalen Schuldenmanagement. Besonders wichtige Forderungen waren dabei:

- Umfassende Entschuldung, d. h., alle Kredite sollen einbezogen werden: bilaterale Schulden bei Staaten, multilaterale Schulden gegenüber multinationalen Entwicklungsbanken (vor allem IWF und Weltbank) und Schulden bei privaten Banken. Dazu war es nötig das Dogma, dass multilaterale Forderungen immer bedient und nicht erlassen werden können, zu streichen.
- Ein tragfähiges Niveau der Entschuldung des jeweiligen Landes zu erreichen. Die üblichen Schuldenerlasse, die sich an festen Erlassangeboten des "Pariser Clubs" (33, 50 oder 67 % Erlass) orientierten und flexibel nicht genug auf die individuelle Ländersituation eingehen, reichten dazu nicht aus. Die Definition von tragfähigen Schulden ist bis heute noch in Diskussion.

1991 Patricia Adams' „Odious Debts“

Patricia Adams veröffentlicht das Buch „Odious Debts“. Sie verhilft damit den illegitimen Schulden weltweit zu neuer Aufmerksamkeit.

**1994 Namibia, Mosambik – Südafrika**

Die neue Regierung Südafrikas erlässt die Schulden Namibias und Mosambiks mit dem Argument, dass es sich dabei um Unrechtsschulden handele.

1996 HIPC-Initiative

Die kontinuierliche Umschuldung vergrößerte das Schuldenproblem nur und verschob es in die Zukunft. Um die Schuldenkrise zu lösen, machten die Weltbank und der Internationale Währungsfonds (IWF) 1996 den Vorschlag, einer ausgewählten Gruppe der ärmsten Länder, sogenannte HIPC-Länder (Highly Indebted Poor Countries) im Rahmen einer "HIPC-Initiative" einen Schuldenerlass zu gewähren, der alle Kredite (s. oben) einbezieht. Im Herbst 1996 besserte die Weltbank die als unzulänglich erkannte "HIPC-Initiative" nach. Für die HIPC-Initiative qualifizierten Länder, in denen die Schuldendienststrategie über 20-25 % der jährlichen Exporteinnahmen oder/und einem Schuldenstand von 200-250 % der Exporteinnahmen liegt. Da sich dies als unrealistisch erwies, bleibt bis heute eine tragbare Schuldendienststrategie ein wichtiger Diskussionspunkt.

1997 Gründung der Kampagne "Erlassjahr 2000 - Entwicklung braucht Entschuldung"

Die Vorbereitung des Jubeljahres 2000 wurde in den christlichen Kirchen mit der biblischen eines Schuldennachlasses verbunden. Die weltweite Kampagne setzte sich zum Ziel, ...

- einen totalen Schuldenerlass zur Jahrtausendwende für HIPC-Länder, um diesen einen Neuanfang zu ermöglichen;
- die Errichtung eines "Internationalen Insolvenzverfahrens", in dem nicht allein die Gläubiger, sondern eine neutrale Schiedsinstanz in einem fairen und transparenten Verfahren über einen Schuldenerlass für die Schuldnerländer entscheidet.

In Deutschland schlossen sich über 800 Organisationen in der Kampagne "Erlassjahr 2000 - Entwicklung braucht Entschuldung" zusammen, die diese Ziele vorantreiben wollten. In vielen Ländern der Welt entstanden vergleichbare Kampagnen, die sich auch international vernetzten.

1998 Großbritannien

Der parlamentarische Ausschuss für internationale Entwicklung des britischen Unterhauses erkennt das Konzept der odious debts an. Im Zusammenhang mit dem Völkermord in Ruanda fordert er den Erlass dieser Schulden.

1998 Regierungswechsel

Durch den Regierungswechsel in Deutschland kam Bewegung in die Schuldenfrage. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit fördert eine "Entschuldung für Entwicklung".

1999 Die "Kölner Schuldeninitiative", HIPC II und Armutsbekämpfungsprogramme

Die Erlassjahr-Kampagne brachte eine Menschenkette aus 100.000 Demonstranten zustande, die beim Gipfeltreffen der G7-Regierungen, die für die Entschuldung der armen Länder demonstrierten. Mit HIPC-II beschlossen die G7 Staatschef die Belastbarkeitsgrenze der Schuldnerländer für die Rückzahlung ihrer Schulden auf 10 % der jährlichen Exporteinnahmen für den Schuldendienst zu senken. Mittelfristig wurde ein teilweiser Schuldenerlass für 36 Staaten beschlossen. Um an der HIPC-II Initiative teilzunehmen zu können, müssen die Schuldnerregierungen ein Armutsbekämpfungsprogramm (Poverty Reduction Strategy Paper = PRSP) erarbeiten. Die Zivilgesellschaft soll an der Formulierung dieser Programme mitarbeiten. Die bisherigen Strukturanpassungsmaßnahmen besonders von IWF und Weltbank, die bisher recht dogmatisch zur Stabilisierung der Wirtschaft angewandt wurden, sollten zur Besserstellung der Armen führen. Im Rahmen des PRSP sollen nun Einzelfälle genauer betrachtet und auch andere Mittel zur Lösung der Schuldenkrise und Armutssproblematik des jeweiligen Landes ermöglicht werden.

2000 Argentinien

Das Oberste Gericht Argentiniens erklärt nach 18-jährigem Prozess, dass die unter der Militärjunta von 1976 bis 1983 akkumulierten Schulden gegen argentinisches Recht verstoßen.

2000 UN-Millenniums-Gipfel

Im Millenniums-Gipfel in New York formulierten die Staatshäupter der Welt ein gemeinsames internationales Entwicklungsziel: Halbierung der Zahl der Menschen, die 2015 unter der Armutsgrenze leben gegenüber dem Stand von 1990. Ohne Entschuldung ist dieses Ziel nicht zu erreichen.

2001-2002 HIPC - Kleine Fortschritte, viele Probleme

Mittlerweile sind es bereits 41 Länder, die unter die HIPC-Definition fallen. Die Weltbank und der IWF haben im Zeitraum von 1996 - 2001 für 27 HIPC-Länder Entschuldungspakete geschnürt. Die Schuldenerleichterungen umfassen 34 Mrd. US \$, das entspricht 70 % der geplanten Erleichterung der HIPC-Initiative. Die Schuldendienst-

rate würde dadurch auf von 17 % auf etwa 8 % gesenkt werden. Bis 2004 waren acht Länder über HIPC entschuldet worden.

Die 27 Länder, die sich für HIPC qualifiziert haben, sind:

Benin, Bolivien, Burkina Faso, Kamerun, Tschad, Demokratische Republik Kongo, Äthiopien, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Guyana, Honduras, Madagaskar, Malawi, Mail, Mauretanien, Mosambik, Nicaragua, Niger, Ruanda, São Tomé, Príncipe, Senegal, Sierra Leone, Tansania, Uganda, and Zambia.

14 weitere Länder, die die Bedingungen erfüllen, aber nicht einbezogen wurden, sind:

Angola, Burundi, Zentralafrikanische Republik, Elfenbeinküste, Komoren, Kongo-Brazzaville, Kenia, Liberia, Myanmar, Somalia, Sudan, Togo, Vietnam, Jemen.

Trotz eines gewissen Fortschritts stellen IWF und Weltbank fest, dass die HIPC-Initiative nicht für eine nachhaltige Entwicklung der HIPC-Länder ausreicht. Die Verschuldung wird bis 2010/2015 eher genauso hoch oder höher sein als 1996, weil weiterhin Kredite von außen notwendig sind und zusätzlich Naturkatastrophen, Hungersnöte, Krankheiten/Seuchen (z. B. Aids) die Entwicklung zurückwerfen. Die deshalb erweiterte HIPC-II-Initiative in Verbindung des PSRP-Programms eröffnen wohl Erfolg versprechende Möglichkeiten, aber diese Spielräume werden bisher aufgrund verschiedener Hindernisse, wie Zeitdruck oder starkes Verhaften in alten Entwicklungsmodellen zu wenig genutzt.

2002 Studie zur Umsetzbarkeit der Doktrin

Mit der Studie „Advancing the Doctrine of Odious Debts“ der kanadischen McGill-Universität erscheint eine fundierte wissenschaftliche Arbeit zur Odious-Debts-Doktrin.

2003 Irak

Die immense Verschuldung des Irak führt weltweit zu einer angeregten Debatte über die Anwendbarkeit der Odious-Debts-Doktrin. Das irakische Interim-Parlament verabschiedet eine Resolution, die ein Schiedsverfahren auf Grundlage der Odious-Debts-Doktrin fordert. Der 80-Prozent-Schuldenerlass des Pariser Clubs bewahrt die Gläubiger jedoch vor öffentlichen Verhandlungen.

2006 Norwegen

Norwegen verzichtet auf ausstehende Forderungen aus seiner Schiffsexport-Kampagne und steht damit als erstes Gläubigerland zu seiner Mitverantwortung.

2008 Studien der Weltbank und UNCTAD

Im Auftrag Norwegens beschäftigen sich die Weltbank und UNCTAD mit der Odious-Debts-Doktrin. Ihre Einschätzungen gehen stark auseinander.

2008 Deutschland

Ein Rechtsgutachten des Juraprofessors August Reinisch zu einem kreditfinanzierten Export von ehemaligen DDR-Kriegsschiffen nach Indonesien bezweifelt die Legitimität der Entwicklung. Entwicklung braucht Entschuldung

mität dieses Geschäfts. Im Bundestag findet eine öffentliche Anhörung zum Thema Illegitime Schulden statt.

2008 Ecuador

Ecuador lässt als erstes Schuldnerland seine Kreditverträge von einer Auditoria-Kommission auf ihre Rechtmäßigkeit prüfen.