

VERTRAULICH**BUNDESAMT FÜR AUSSENWIRTSCHAFT**  
Dienst für Entwicklungsfragen

220.- red

Bern, 19.10.1990

Notiz**Postulat 'Entwicklung braucht Entschuldung': Vorschläge zu einem neuen Massnahmenpakt****1. Vorbemerkungen**

Die Petition der Hilfswerke "Entwicklung braucht Entschuldung" hat zu einer starken Sensibilisierung der Oeffentlichkeit für dieses wichtige Problem beigetragen. Mit ihren Vorschlägen versuchen die Hilfswerke, konkrete Wege der Entschuldung aufzuzeigen, und es ist ihnen auch gelungen, den politischen Druck im Parlament zu Gunsten eines überproportionalen schweizerischen Beitrags zur Lösung des Verschuldungsproblems zu erhöhen. Mit ihrer Forderung an den Bund, 700 Mio.Fr. für die Entschuldung bereitzustellen, verfolgen sie zusätzlich das Ziel, die schweizerischen Leistungen für die Entwicklungszusammenarbeit im internationalen Quervergleich zu verbessern.

Im Parlament war schon vorher eine zunehmende Sensibilisierung quer durch die Parteien für das Verschuldungsproblem festzustellen. Fragen betreffend

- die Machbarkeit
- die entwicklungspolitische Wirkung und Effizienz
- die Beziehungen zu andern Instrumenten der Entwicklungszusammenarbeit
- die Konsequenzen auf die Bundesfinanzen sowie
- die Querverbindung mit den Vorschlägen des Bundesrates im Rahmen des neuen Rahmenkredits zur Weiterführung der Finanzierung von wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit (Botschaft vom 21.2.1990)

wurden aber bisher kaum gestellt. Es wird zu den Aufgaben der zu erstellenden Vorlage gehören, auf diese Fragen Stellung zu nehmen.

Die Diskussion im Parlament über das Postulat "Entwicklung braucht Entschuldung" führte zu einer Oeffnung des Antrags in dem Sinn, dass erstens auch andere Massnahmen als nur Schuldentilgungen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit möglich sind, und zweitens

der Ständerat dem Nationalrat bezüglich Nennung eines konkreten Betrages (700 Mio. Fr.) nicht gefolgt ist. Zudem wurde zwar die Petition nicht in Form einer Motion sondern 'nur' als Postulat überwiesen. Die Diskussionen im Parlament und in den Kommissionen haben aber klar gezeigt, dass das Parlament eine Vorlage über konkrete Massnahmen erwartet, welche in der Jubiläums-Session im Mai 1991 verabschiedet werden kann (vgl. daraus folgender Zeitplan unter Pt. 5).

## 2. Umfang der zusätzlichen Mittel für die Entschuldung

### 2.1. Verwendung der im RK IV für Entschuldungsaktionen vorgesehenen 100 Mio Fr.

Das vom Bundesrat vorgeschlagene und vom Parlament bereits unter dem IV. Rahmenkredit für die Weiterführung der Finanzierung von wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen genehmigte Entschuldungsdispositiv (Botschaft vom 21.2.1990) soll im Bereich der öffentlich garantierten Forderungen (ERG) in erster Priorität eine Entlastung der Torontoländer (ärmere und gleichzeitig hochverschuldet) erlauben. Zum Rückkauf der rund 93 Mio Fr., die in den Händen der Privatwirtschaft sind (Selbstbehalt Exporteure/Banken, vgl. Beilage Tab.1), werden wahrscheinlich rund 30 Mio. Fr. benötigt. Die 199 Mio Fr., welche im Portefeuille der ERG sind, übernimmt der Bund gegen Streichung von Bundesvorschüssen gegenüber der ERG im selben Umfang (Rechtsgrundlage im BB vom (Dez. Session 1990) aufgrund der Botschaft über Massnahmen zur Entlastung der ERG vom 21.2.1990).

Damit bleiben von den 100 Mio Fr. im RK IV rund 70 Mio Fr. , von denen ungefähr 50 Mio Fr. zum Rückkauf kommerzieller Schulden im Rahmen internationaler Aktionen verwendet werden sollen (Fall Bolivien). Bei Annahme eines Diskonts von 85% sollte damit ein Rückkauf von Forderungen im Umfang von 330 Mio Fr. ausgelöst werden können.

Die verbleibenden 20 Mio Fr. der Rahmenkreditvorgabe von 100 Mio Fr. sind für die Finanzierung von Rückständen vorgesehen, welche ärmere Entwicklungsländer gegenüber internationalen Finanzierungsinstitutionen akkumuliert haben; hier gibt es keine Multiplikatorwirkung.

### 2.2. Einsatz von zusätzlichen Mitteln für die Entschuldung

Im Bereich der ERG gedeckten Forderungen würden sich nach den Torontoländern in zweiter Priorität andere aktuelle und potentielle Club de Paris Länder (Umschuldungsländer) anbieten, welche gleichzeitig als Schwerpunktländer der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit (DEH und BAWI) angesehen werden können (vgl. Beilage Tab. 2 und potentielle Länder aus Tab.3). Die ERG gedeckten Ausstände dieser Länder betragen rund 820 Mio Fr.. Zum Rückkauf der Selbstbehalte Privater von etwa 220 Mio Fr. würden voraussichtlich rund 80 Mio Fr. benötigt. Rund 600 Mio Fr. könnten vom Bund gegen Streichung von Bundesvorschüssen an die ERG übernommen werden.

## Notiz

---

Als Anhaltspunkt für ein anzustrebendes Entschuldungsvolumen im Bereich der kommerziellen Bankenschulden dieser Länder könnte das Ausmass ihrer Verpflichtungen gegenüber den Schweizer Banken dienen; diese betragen rund 680 Mio Fr.; bei einem hypothetischen Diskont von 75% wären dazu nochmals rund 170 Mio Fr. nötig.

Aufgrund dieser Ueberlegungen wären für Entschuldungsmassnahmen in einer allfälligen 700 Jahr Botschaft - zu den 100 Mio Fr. aus dem Rahmenkredit IV - zusätzliche Mittel in Höhe von rund 250 Mio Fr. für weitere Schuldentilgungen vorzusehen. Diese Zahlenüberlegungen können in jedem Fall nur als Grössenordnungen aufgefasst werden. Wie in vielen andern Gebieten kann auch hier nicht zum voraus festgestellt werden, wieviel tatsächlich nötig wäre, weshalb soviel vorgesehen wird, wie budgetpolitisch möglich und sinnvoll erscheint.

Eine Zusammenstellung des in dieser Weise insgesamt bereitgestellten Entschuldungspotentials ergibt folgendes Bild (vgl. nächste Seite):

## Notiz

	eingesetzte <u>Mittel</u> aus der Entw.hilfe	Forderungen im Rahmen ERG	andere kommerz. <u>Forderungen</u> und gegenüber MDI
<u>RK IV</u>			
Rückkauf Selbstbehalte	30 Mio Fr.	93 Mio Fr.	
Uebernahme ERG-Forderungen (Basis BB Entlastung ERG). . . . .		199 Mio Fr.	
Rückkauf kommerzieller Forderungen (zu 15 %)	50 Mio Fr.		330 Mio Fr.
Finanzierung von Rück- stände gegenüber multil. Finanz- instituten	20 Mio Fr.		20 Mio Fr.
Total aus RK IV	100 Mio Fr.	292 Mio Fr.	350 Mio Fr.
		<u>insgesamt rund</u>	<u>642 Mio Fr.</u>
<u>Zusatz RK</u>			
Rückkauf Selbstbehalte	80 Mio Fr.	220 Mio Fr.	
Uebernahme ERG-Forderungen (Basis BB Entlastung ERG). . . . .		600 Mio Fr.	
Rückkauf kommerzieller Forderungen (zu 25 %)	170 Mio Fr.		680 Mio Fr.
Total Zusatz RK	250 Mio Fr.	820 Mio Fr.	680 Mio Fr.
Total RK IV plus Zusatz RK	350 Mio Fr.	1112 Mio Fr.	1030 Mio Fr.
		<u>Insgesamt rund</u>	<u>2'142 Mio Fr.</u>

### **2.3. Gegenüberstellung mit den Erwartungen der Petition "Entwicklung braucht Entschuldung"**

Die der Petition als Basis dienende Broschüre "Entwicklung braucht Entschuldung" geht von folgenden Vorstellungen aus:

- Uebernahme von 1'200 Mio Fr. öffentliche Forderungen für 500 Mio Fr. (unter Berücksichtigung des Buchwerts)
- Uebernahme von 1'500 Mio Fr. Bankenforderungen für 200 Mio Fr. (Diskont von 85%; wobei gemäss Broschüre berücksichtigt wird, dass 'unsittliche' Forderungen entschädigungslos abgetreten werden sollen).

Mit dem Einsatz von 700 Mio Fr. versprechen sich die Hilfswerke somit eine Schuldentilgung von rund 2'700 Mio Fr., wogegen wir mit 350 Mio Fr. mit Mitteln aus der Entwicklungshilfe (100 Mio Fr. aus dem RK IV und zusätzliche 250 Mio Fr. aus der neuen Vorlage) dank der Möglichkeit, ERG Forderungen gegen die Streichung von Bundesvorschüssen zu übernehmen (also ohne die Bereitstellung entsprechend neuer Budgetmittel), unter den getroffenen Annahmen ein Entschuldungsvolumen von rund 2'225 Mio Fr. erreichen könnten.

### **2.4. Zur Frage der Verwaltung der Entschuldungsmittel**

Das Parlament entscheidet über die Verwendung von öffentlichen Geldern und kontrolliert die Ausführung; der Bundesrat delegiert die Verwaltung dieser Mittel den zuständigen Bundesämtern; der Bundesrat allein hat darüber gegenüber dem Parlament Rechenschaft abzulegen; diese Verantwortung lässt sich nicht mit Dritten, welche ausserhalb der Verwaltung stehen und welche nicht gegenüber dem Parlament in Verantwortung gezogen werden können, teilen. Aus diesen offensichtlichen Gründen lassen sich die vorgesehenen Mittel in der Schweiz u.E. nicht nach den Vorstellungen der Hilfswerke durch ein Gremium, welches nicht der direkten Kontrolle der Regierung untersteht, verwalten. Andererseits kann aber davon ausgegangen werden, dass im Bereich des Einsatzes von allfälligen lokalen Gegenwertmitteln, Dritte (Hilfswerke, NGOs) für Regieaufträge herangezogen werden können; ebenfalls könnte man sich vorstellen, dass der Bund Beiträge (z.B. im Verhältnis 1:1) an Entschuldungsprojekte, welche von den Hilfswerken konzipiert und finanziert werden, leistet.

### 3. Weitere mögliche Bausteine einer "700-Jahre Botschaft"

#### 3.1. Erhöhung der vorgesehenen Mittel für Zahlungsbilanzhilfen

Im Rahmenkredit IV. sind 200 Mio Fr. über vier Jahre für Zahlungsbilanzhilfen vorgesehen. Der Bedarf an solchen Hilfeleistungen wird nicht nur im Fall von Afrika - im Rahmen des SPA - sondern auch in andern Regionen (Lateinamerika, Stichwort Peru; Mittelost, Stichwort Aegypten; Asien, Stichwort Indochina) noch zunehmen. Dabei sind zwei Anliegen im Rahmen der Entschuldung zu berücksichtigen:

- Praktisch jede Entschuldungsstrategie, welche auf Wirtschaftsreformen abgestützt sein muss, um eine dauerhafte Wirkung zu haben, basiert immer auch auf der Zufuhr von neuen Mitteln zur Finanzierung essentieller Einfuhren.
- Bei Entschuldungsaktionen fallen Länder, welche in der Vergangenheit u.a. dank einer vorsichtigen Politik eine Ueberschuldung und Umschuldungen vermeiden konnten (z.B. Ghana), ausser Betracht; sie dürfen deswegen nicht indirekt bestraft werden, indem für sie relativ weniger Mittel bereitgestellt werden, als den andern Ländern (auch eine 'moral hazard Problematik').

Diese Ueberlegungen erhellen, dass Entschuldungsmassnahmen und Zahlungsbilanzhilfen komplementär sind und ein Entschuldungspaket deshalb auch eine Aufstockung der uns zur Verfügung stehenden Zahlungsbilanzhilfe-Mittel um 100 Mio Fr. vorsehen sollten. (Allenfalls könnte dies auch teilweise in Form einer Erhöhung der Stabex-Mittel geschehen; der effektive Bedarf dieser Mittel hängt aber stark von der Entwicklung des Handels und der Rohstoffpreise ab, weshalb in jedem Fall eine hohe Durchlässigkeit zwischen Stabex- und Zahlungsbilanzhilfe erforderlich wäre.)

#### 3.2. Internationale Zusammenarbeit im Umweltbereich

Die Schweiz wird in den kommenden Jahren vermehrt Beiträge an internationale Konventionen und Aktionen erbringen müssen, welche zur Bewältigung globaler Umweltprobleme führen sollen. Erwähnt werden können u.a. jene grenzüberschreitenden Bereiche, welche schon heute im Vordergrund der internationalen Bemühungen stehen und wofür namhafte Aufwendungen in den nächsten Jahren zu erwarten sind: Ozon, Treibhaus, Biodiversität und internationale Gewässer. Gemeinsam ist diesen Problemen, dass das Interesse an ihrer Lösung und die Beitragsfähigkeit und -willigkeit mit abnehmendem wirtschaftlichem Entwicklungsstand der einzelnen Länder rasch abfällt. Die Länder der Dritten Welt vertreten die nicht unberechtigte Auffassung, die Industrieländer müssten als Hauptverursacher der globalen Belastung die Finanzierung entsprechender Massnahmen auch bei ihnen übernehmen und zwar mit zusätzlichen Mitteln, d.h. nicht unter Abzweigung von bisherigen Entwicklungshilfeleistungen.

Ferner ist auch damit zu rechnen, dass im Rahmen von Entschuldungen, bei denen von Fall zu Fall allfällige Auflagen im Bereich des Landschaftsschutzes (Stichwort Biodiversität)

gemacht würden, vielfach zusätzlichen Devisenausgaben (z.B. für technische Assistenz und Material) involviert sind, um die Dauerhaftigkeit der Massnahmen besser zu gewährleisten.

Der Einzug eines namhaften Beitrages für internationale Umweltschutzmassnahmen in eine Jubiläumsbotschaft würde sich deshalb u.E. gut vertreten lassen. Die Präsentation einer kombinierten Vorlage Entschuldung/Umwelt hätte auch den Vorteil, dem Parlament gegenüber offenzulegen, auf was für Bedürfnisse wir neben der Entschuldung auch noch reagieren müssen. Es kann hier auch auf das Postulat von Frau Nationalrat Segmüller vom 20.9. 1990 hingewiesen werden, welches den Bundesrat auffordert, einen Rahmenkredit für Umweltschutzmassnahmen zu eröffnen (zur Beantwortung beim EDA/DIO).

#### 4. Modalitäten der vorgeschlagenen Kredite

Es sind verschiedene Lösungen denkbar; im Vordergrund muss die Einfachheit und Klarheit der Kompetenzen sowie der Verantwortungen stehen. Die Bildung eines speziellen Entschuldungsfonds, für den die Mittel in einem Zug vom Bundesbudget abgezeigt und auf ein Spezialkonto einbezahlt werden, liegt nach ersten Meinungen des EFD nicht im Bereich der realistischen, budgetpolitischen Möglichkeiten; das EFD will auch vermeiden, neue derartige Präzedenzfälle zu schaffen, welche sofort zu ähnlichen Begehren auf andern Gebieten führen würden. Wichtig ist aber vor allem, dass für die Vorhaben im Bereich der Entschuldung und der Umwelt separate Budgetrubriken gebildet werden, um eine hohe Transparenz für die Öffentlichkeit - besonders auch im Hinblick auf das Risiko von Budgetkürzungen - sicherzustellen.

Wir stellen uns die Bildung eines Pakets mit zwei neuen Rahmenkrediten von insgesamt 700 Mio Fr. in einer zweiteiligen Botschaft vor:

- a) ausserordentlicher Rahmenkredit zur Entlastung hochverschuldeter Länder (Entschuldung und Zahlungsbilanzhilfe 350 Mio Fr.; Verantwortungsbereich EVD) und
- b) Rahmenkredit für globale Umweltprobleme (350 Mio Fr., Verantwortungsbereich EDA),

mit einer Laufzeit von 7 Jahren, was zu zusätzlichen jährlichen Ausgaben in Höhe von rund 100 Mio Fr. führen würde.

## Notiz

**5. Zeitplan für die Vorbereitung einer allfälligen Botschaft**

In Bezug auf die Vorbereitung der entsprechenden Botschaft muss von folgenden Eckdaten ausgegangen werden:

- 2./3. Mai 1991 Jubiläumssession der Eidg. Räte
- April 1991 Kommission Zweirat
- Frühjahrssession März 1991 Beratung der Botschaft mindestens durch Erstrat
- Jan/Febr. 1991 Beratung Kommission Erstrat
- 9. Januar 1991 Verabschiedung im Bundesrat
- 14. 12. 1990 Text Botschaft an die Bundeskanzlei
- 11. 12 1990 Unterzeichnung Antrag durch Dept. Chef
- Ende Nov. 1990 Text in Aemterkonsultation und Uebersetzung
- November 1990 Redaktion
- 7. Nov. 1990 ev. Vorstellung des Konzepts an Sitzung Konsultativkommission (hängt ab u.a. von Ergebnis Konsultation)
- Ende Oktober 1990 ev. Informationsnotiz bzw. Aussprachepapier an BR
- Woche 22. Okt. 1990 Konsultation mit mitinteressierten Aemtern
- 17./18. Okt. 1990 Erste Besprechung mit DEH; EDA, Umweltsektion



## BUNDESAMT FÜR AUSSENWIRTSCHAFT

220.2  
220.- red

Bern, 19. Oktober 1990

Postulat 'Entwicklung braucht Entschuldung': Einladung zur Besprechung eines  
KonzeptsGeht an:

Herrn Minister A. Lautenberg, EDA

Herrn Vizedirektor J.-F. Giovannini, EDA/DEH

Herrn C.-G. Ducret, EDA/DIO

Herrn J.-B. Dubois, EDI/BUWAL

Herrn Vizedirektor D. Kaeser, EFD/EFV



---

Ich möchte Sie hiermit zu einer Besprechung des randvermerkten Konzepts einladen.

Die Sitzung findet statt am Donnerstag,

**25. Oktober 1990, um 14 Uhr 00 bis 15 Uhr 30, in meinem Büro, Bundeshaus-Ost.**



R. Jeker

Beilage: Konzept für eine Botschaft

Kopie: blf, jek, gir, ple, jag, sca, dee, red, (FSII)