

## Ausschuss "Entschuldungsmassnahmen"

der Beratenden Kommission für internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe ("Kommission Nebiker")

Zusammenfassendes Protokoll der 2. Sitzung  
vom 18.12.1991, 9.30 - 12.00 Uhr, Parlamentsgebäude, Bern

---

Anwesend

Ausschuss Frau L. Uchtenhagen (Vorsitz), M. G. Coutau, Hr. R. Gerster, M. P.-L. Giovannini, Hr. G. Goetz, Hr. K. Schnyder.

Verwaltung BAWI: Botschafter N. Imboden, Hr. J.-D. Gerber, Hr. J. Al. Reding, Hr. S. Flückiger, Hr. R. Denzer (Protokoll); DEH: Hr. G. Fontana.

1. Protokoll der Sitzung vom 12.11.1991: Hr. K. Schnyder weist darauf hin (Pt. 5), dass auch grössere Ausstände nicht-ERG-gedeckter Guthaben bei schweizerischen Exporteuren vorhanden sein könnten, die bei Entschuldungsmassnahmen ebenfalls berücksichtigt werden sollten. Weiter ist zu überlegen, ob bei Aufkäufen von Schuldtiteln auf dem internationalen Markt besonders auch Guthaben zu berücksichtigen wären, bei welchen eine Lieferung eines schweizerischen Exporteurs zugrunde liegt. Das Protokoll wird ohne Änderungen genehmigt.
2. Mandat des Ausschusses (Entwurf vom 6.12.1991): Verschiedene Änderungen werden aufgenommen. Das Protokoll wird jeweils auch an das Sekretariat der Gesamtkommission (Antrag DEH) weitergeleitet, der Passus über die Zusammensetzung des Ausschusses (Abs. 3 aus Text Botschaft) wird gestrichen (Vorschlag Hr. K. Schnyder), über allfällige Stellungnahmen an die Öffentlichkeit entscheidet die Gesamtkommission (Anregung P.-L. Giovannini). Weiter wurde festgehalten, dass der Text des Mandats - im Gegensatz zum Protokoll - nach seiner Bereinigung nicht vertraulich ist. Der Ausschuss als Institution wird nicht an die Öffentlichkeit gelangen. Den einzelnen Mitgliedern ist dieser Schritt freigestellt, solange sie in ihrem eigenen Namen sprechen. Verwaltung und Ausschuss sind sich einig, dass der Passus über die "Begleitung und Beratung der Verwaltung durch den Ausschuss in Grundsatzfragen im Bereich der Finanzierung und Abwicklung von Entschuldungsmassnahmen" allfällige Detailfragen, insbesondere über die operationelle Abwicklung, einschliesst. Das revidierte Mandat soll der Gesamtkommission für die nächste Sitzung (4.2.1992) zur Stellungnahme unterbreitet werden. Dieser Ausschuss befasst sich ausschliesslich mit Fragen im Bereich der Entschuldungsmassnahmen im Rahmen der 700-Jahrfeier und insbesondere nicht mit Fragen im Zusammenhang mit den Institutionen von Bretton Woods.
3. Botschafter Imboden informiert über die Gespräche mit den vier schweizerischen Grossbanken. Der Vorschlag an die Banken, im Rahmen der 700-Jahrfeier ihre Ausstände gegenüber den ärmsten hochverschuldeten Länder mit einem substantiellen Geschenkelement abzutreten (z. B. Verkauf zur Hälfte der bestehenden Sekundärmarktpreise), wird von der Mehrheit der Institute abgelehnt; diese sind an einer solchen Aktion nicht

interessiert. Die Institute verfolgen in den Beziehungen zu den Entwicklungsländern ganz unterschiedliche Geschäftsstrategien und die Ausstände werden aufgrund dieser Strategien bewertet. Das Spektrum der Reaktionen seitens der Banken reicht von Sympathien und Verständnis, dass etwas zur Entschuldung der ärmsten Ländern gemacht werden muss, bis hin zur völligen Ablehnung von Schuldenerlassen durch Banken und Bund.

Das BAWI hat darauf beschlossen, am 18.12.1991 eine Offerte an die schweizerischen Banken zu lancieren (Kopie der Offerte ist den Mitgliedern des Ausschusses verteilt worden). Insgesamt umfasst die Offerte 13 Länder, welche alle im unteren Bereich der ärmeren, hochverschuldeten Länder liegen. Dies drückt sich vor allem im gegenwärtigen Preis der Schulden auf dem Sekundärmarkt aus, worauf sich die Offerte basiert. Die offerierten Preise variieren je nach Land zwischen 2 (zwei) und 22 Prozent des ursprünglichen Nominalwertes. Das effektive Zustandekommen einer Vereinbarung zwischen Bund und Banken aufgrund dieser Offerte ist an zwei Bedingungen geknüpft. So soll von seiten der Gläubiger ein minimales Volumen und eine Mindestanzahl von Ländern (4) angeboten werden. Andernfalls kann der Bund die Aktion abbrechen. Nachdem in dieser ersten Phase den Bankeninstituten in der Schweiz die Möglichkeit zum Verkauf ihrer Ausstände gegeben wurde, soll in einer zweiten Phase die Massnahme durch den Aufkauf von Schuldtiteln ausgewählter Länder auf dem internationalen Markt ergänzt werden.

Bei einem auf einen späteren Zeitpunkt folgenden Schuldenerlass von seiten der Schweiz aufgrund eines zwischenstaatlichen Abkommens wird sich das Entschuldungsvolumen aus einem Paket von Schuldtiteln zusammensetzen: ERG-garantierte und nicht ERG-garantierte Papiere von Exporteuren, ERG-Guthaben sowie Guthaben schweizerischer Banken und solche von internationalen Bankengläubigern. Während eine Minderheit des Ausschusses der Ansicht ist, den Bankengläubigern in der Schweiz müsste ein genügend grosser Anreiz zum Verkauf ihrer Guthaben gegeben werden, indem der Ankaufspreis höher als der Marktwert angesetzt werden sollte, unterstützt die Mehrheit des Ausschusses das vom Bund bei dieser Operation angewendete Prinzip der Offerte gemäss gegenwärtigem Sekundärmarktpreis und vertritt die Meinung, dass den Bankengläubigern in der Schweiz allein aufgrund ihres Domizils keine höheren als auf dem Sekundärmarkt geltenden Preise bezahlt werden sollen. Botschafter Imboden sieht in diesen den schweizerischen Banken angebotenen Marktpreisen de facto einen Verkaufsanzreiz: Ein Verkauf auf dem internationalen Markt könnte ab einem gewissen Volumen nur zu Preisen erfolgen, die unter dem derzeitigen Marktpreisniveau liegen. Andererseits besteht das Risiko, dass die Schweizer Banken die gegenwärtigen Sekundärmarktpreise als unrealistisch tief beurteilen und kaum zum Verkauf ihrer Guthaben bereit sind; mit den knappen Entwicklungshilfegeldern kann in diesem Fall auf dem internationalen Markt ein grösseres Schuldenvolumen aufgekauft werden; der Effekt für das betreffende Land ist der gleiche.

4. Im Bereich der internationalen Aktionen informiert das BAWI über die Vereinbarung mit der Weltbanktochter IDA; die Schweiz hat der IDA für deren Entschuldungsfazilität, die mit 100 Mio. US\$ von seiten der Weltbank dotiert ist, ihrerseits 20 Mio. SFr. zur Verfügung gestellt. Die IDA führt von bilateralen Gebern unterstützte, länderweise umfassende Entschuldungsaktionen im kommerziellen Bereich durch. Der Entscheid, für welche Länder der Beitrag der Schweiz eingesetzt werden kann, bleibt bei der Schweiz.

5. Die Diskussion mit den führenden Finanzhäusern in New York, welche als Agenten im Rahmen der bilateralen Entschuldung in Frage kommen (Aufkauf von Guthaben im Namen der Schweizer Regierung), haben ergeben, dass diese Institute im Fall der Entschuldungsmassnahmen zwei Arten des Vorgehens vorschlagen. Eine stellt den Aufkauf der Guthaben in den Vordergrund, aufgrund deren Volumen Gegenwertmittel gebildet werden. Im zweiten Fall werden zuerst die Finanzbedürfnisse nach lokalen Gegenwertmitteln auf der Projektseite definiert, um anschliessend ein entsprechendes Schuldenvolumen auf dem Markt aufzukaufen. Die Finanzhäuser, darunter befindet sich auch die einzige Schweizer Bank, welche auf dem Sekundärmarkt laufend aktiv tätig ist, werden bis Mitte Januar 1992 dem BAWI Zusammenarbeits-Offerten unterbreiten. Auf die Frage nach der politischen Verträglichkeit im Falle des Entscheids zugunsten eines nicht-schweizerischen Agenten sieht Hr. G. Goetz keine Probleme, da es sich bei allen angefragten Instituten um erstklassige Adressen handelt. Er weist darauf hin, dass der Portfolioansatz mit Vorsicht und die Entschuldungsmassnahmen trotz des politischen Drucks nicht zu perfektionistisch anzugehen seien. Primär müsse der Entschuldungseffekt, und erst in zweiter Linie der dafür bezahlte Preis beachtet werden. Hr. R. Gerster spricht sich für beide eingangs erwähnten Arten des Vorgehens aus (Ausgangspunkt umfassende Entschuldung/Ausgangspunkt Gegenwertfondsprojekte). Je nach den Bedürfnissen einer speziellen Aktion soll das eine oder andere Vorgehen angewendet werden.
6. Hr. N. Imboden: Im Bereich des Aufkaufs der Selbstbehalte der Exporteure wird es darum gehen, nicht-ERG-gedekte Finanzguthaben von schweizerischen Unternehmungen ausfindig zu machen, um bei einer allfälligen Aktion den entsprechenden Gläubigern ebenfalls eine Offerte unterbreiten zu können. Solche Guthaben können z. B. über eine Bekanntmachung im Schweiz. Handelsamtsblatt eruiert werden. Die Preisbestimmung für Selbstbehalte der Exporteure ist schwieriger als im Fall der Finanzkredite der schweizerischen Banken. Da bis anhin kein Markt für solche Schuldtitel besteht, kann die Bestimmung des Preises auf der Basis von drei Eckwerten vorgenommen werden: Der erste besteht in der Form des Gegenwartswerts ("present value"), bei dem in Zukunft fällige Zahlungen in die Gegenwart abdiskontiert werden<sup>1</sup> (unter der Annahme, dass das Entwicklungsland den Verpflichtungen über die ganze Zeit und in vollem Umfang nachkommt). Der zweite Eckwert, der unter dem ersten liegt, bezieht sich ebenfalls auf den Gegenwartswert, berücksichtigt aber das Risiko einer Zahlungsunfähigkeit (die Zahlungsfähigkeit bzw. -willigkeit drückt sich marktmässig in den bestehenden Sekundärmarktpreisen für Bankkredite aus). Der dritte Eckwert wäre der bestehende Sekundärmarktpreis für Bankkredite. Der offerierte Preis kann im Rahmen dieser Eckwerte und unter Berücksichtigung verschiedener Faktoren (Qualität der Schuldtitel, Verkaufsanreiz, zukünftiges Szenario bei Umschuldungen etc.) festgelegt werden. Dabei muss man sich bewusst sein, dass es bei der Offerte gegenüber den Exporteuren keine Ausweichmöglichkeiten gibt wie im Falle der schweizerischen Banken, d. h. Aufkäufe bei ausländischen Gläubigern. Diesem Umstand wird Rechnung getragen werden müssen. Wichtig ist, dass eine Mehrzahl, bzw. möglichst alle Exporteure, sich an der Offerte des Bundes beteiligen. Die Verwaltung von kleinen Restschulden durch ERG und Banken, welche nicht an den Bund verkauft werden, wäre zudem sehr kostenintensiv. Zudem wird mit jedem Rückkauf

---

1. Mit anderen Worten: der heutige Wert der zukünftigen Zahlungen wird ermittelt.

auch der (grössere) ERG-gedekte Teil erlassen, was das Entschuldungsvolumen vergrössert und die ERG entlastet. Hr. R. Gerster findet es richtig, dass bei der Festsetzung der Preise auch der Zahlungsfähigkeit bzw. Zahlungsmoral Rechnung getragen wird, d. h., nicht durchwegs auf den Gegenwartswert abgestellt wird.

7. Das Vorgehen bei den Exporteuren wird ähnlich sein wie bei den schweizerischen Banken. In einer ersten Runde werden Diskussionen mit den bedeutendsten Gläubigern geführt. Nach der Auswahl der Ländergruppe (Priorität alle Torontoländer in der ersten Phase) und der länderweise erfolgten Festsetzung der Preisofferten durch das BAWI wird die administrative Abwicklung über die ERG-Geschäftsstelle laufen.
8. Das Gesamtvolumen der Selbstbehalte der Exporteure beträgt im Moment rund 350 Mio. SFr., der entsprechende ERG-gedekte Teil rund 960 Mio. SFr. (Der ERG-Teil belastet den Rahmenkredit nicht). Gemäss Botschafter Imboden müsste die Möglichkeit bestehen, dass bei den Guthaben der Exporteure, welche sich nicht an einer Kaufofferte des Bundes beteiligen, der entsprechende ERG-Schuldtitel losgelöst und in die Entschuldungsaktion miteinbezogen wird; damit würde ein höheres Entschuldungsvolumen erreicht. Juristisch ist diese Vorgehensweise noch nicht völlig abgeklärt, zumal bei Umschuldungsverhandlungen im Pariser Club immer von der Einheit der Schuldtitel ausgegangen wurde.
9. Die Schuldtitel mit tiefen Sekundärmarktpreisen stammen typischerweise von Ländern, die ihre Schulden nicht bedient haben. Dementsprechend werden bei einer Entschuldung auch keine Budgetmittel freigesetzt. Hr. R. Gerster befürwortet deshalb auch Entschuldungsaktionen zugunsten von Ländern, die ihre Schulden regelmässig bedienen, die demzufolge kurzfristig finanziell entlastet würden. Weiter schlägt er vor, dass internationale Aktionen mit bilateralen Entschuldungsmassnahmen der Schweiz ergänzt werden könnten. Hr. G. Goetz spricht sich eher für Aktionen zugunsten der ärmsten Länder aus. Das Entschuldungsvolumen zugunsten eines einzelnen Landes soll erhöht werden und die Priorität soll nicht in einer möglichst breiten geographischen Streuung liegen. Ihm geht es auch darum, dass sich der Bund bzw. die ERG als wichtiger Gläubiger in den ärmsten Ländern am "Burden Sharing" beteiligt, und dass dies nach aussen sichtbar wird. Botschafter Imboden verweist dabei auf die klare positive Haltung der Schweiz zugunsten der Trinidad-Bedingungen im Rahmen des Pariser Clubs.
10. Botschafter Imboden weist sodann darauf hin, dass wegen Budgetrestriktionen nicht alle geplanten bilateralen Aktionen schon im Jahre 1992 durchgeführt werden können.
11. Im Januar 1992 wird Botschafter Imboden ein Pressegespräch über die vergangenen und laufenden Aktionen im Bereich der Entschuldungsmassnahmen abhalten. Auf diesen Anlass hin wird ein Presserohstoff vorbereitet, der zusammen mit einer Einladung an die Pressekonferenz auch den Mitgliedern des Ausschusses zugestellt wird.
12. Der Termin für die nächste Sitzung wird auf den 4. Februar 1992 festgelegt. Von 8.50 bis 9.30 Uhr, vorgängig zur Sitzung der Kommission Nebiker, wird das BAWI kurz über die laufenden Aktionen informieren. Von 16.00 bis 18.00 Uhr, im Nachgang zur Sitzung der Gesamtkommission, werden die weiteren Traktanden behandelt.