

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE - CONTROLE FEDERAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE - CONTROLLA FEDERALA DA FINANZAS

unser Zeichen
Nr. 703.0.3.6
B7/Za

Bern, 2. November 1993

Bundesamt für Aussenwirtschaft	
No.	220.1
EE	
R	- 5. NOV. 1993
Kopie an	

Bericht

afa

~~*ak*~~

~~*my*~~

~~*for, del*~~

~~*re*~~

über die

Revision

des Aufkaufs nicht-garantierter kommerzieller Schulden im Rahmen der Entschuldungsmassnahmen zugunsten ärmerer Entwicklungsländer aus Anlass der 700-Jahrfeier der Eidgenossenschaft

vorgenommen

im Juli 1993



1 ALLGEMEINES

1.1 Auftrag

Gestützt auf Artikel 8 des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle prüften wir den Kauf von kommerziellen Schulden in der Schweiz und auf den internationalen Märkten.

1.2 Rechtsgrundlagen

- Botschaft im Rahmen der 700-Jahrfeier der Eidgenossenschaft über zwei neue Rahmenkredite zur Finanzierung von Entschuldungsmassnahmen zugunsten ärmerer Entwicklungsländer und Umweltprogrammen und -projekten von globaler Bedeutung in Entwicklungsländern vom 30. Januar 1991,
- Bundesbeschluss über einen Rahmenkredit für Entschuldungsmassnahmen zugunsten ärmerer Entwicklungsländer vom 13. März 1991.

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Wir befassten uns mit der Auswahl der Firma, welche für den Bund den Aufkauf der kommerziellen Schulden auf den internationalen Sekundärmärkten durchführte. Zudem verfolgten wir vertieft die Entwicklung des Geschäfts.

1.4 Auskunftserteilung und Besprechung

Das BAWI erteilte uns alle gewünschten Auskünfte zuvorkommend und stellte uns die erforderlichen Unterlagen zur Verfügung.

Die Ergebnisse der Prüfung wurden vorgängig der defini-

tiven Redaktion des Berichtes mit den Herren M. Ferroni, Sektionschef, M. Ruedin, Sachbearbeiter, und R. Denzer, Sachbearbeiter, besprochen.

2 **AUFKAUF KOMMERZIELLER SCHULDEN**

2.1 **Allgemeines**

Es wurden drei Aufkaufaktionen durchgeführt:

- 1) Aufkauf kommerzieller Schulden bei Schweizer Geschäftsbanken (Dezember 1991),
- 2) Aufkauf kommerzieller Schulden bei Schweizer Exporteuren (September 1992),
- 3) Aufkauf kommerzieller Schulden von Ecuador auf dem internationalen Sekundärmarkt (November 1992).

Für die Aufkaufaktionen hatte der Bundesrat einen Kredit von 38 Mio Franken bewilligt. Die Gesamtausgaben beliefen sich auf 7,1 Mio Franken, wovon 1 Mio Franken für die kommerziellen Schulden von Schweizer Gläubigern und 6,1 Mio Franken für die ausländischen Gläubiger aufgewendet wurden¹.

2.2 **Finanzielle Aspekte, Administration**

2.2.1 **Eröffnung eines Depotkontos**

Im Dezember 1991 überwies das BAWI 18 Mio Franken auf ein Depotkonto beim K+R. Gleichzeitig eröffnete es der ATAG bei der Schweizerischen Nationalbank eine Kreditlimite in gleicher Höhe, welche es der ATAG ermöglichte, Zahlungen an Schweizer Gläubiger auszulösen. Für jede Zahlung musste die ATAG vorgängig die schriftliche Bewilligung des BAWI einholen. Unseres Erachtens handelt es sich bei der Überweisung der 18 Mio Franken 1991 um

¹ Ausstehend ist noch ein Betrag von 0,3 Mio Dollar. Die Schuldpapiere werden derzeit überprüft.

eine Ausschöpfung des Zahlungskredites. Die Zahlungen an die Gläubiger hätten problemlos aus den jeweiligen Zahlungskrediten geleistet werden können, weil erstens nie eine Dringlichkeit zur Bezahlung bestand, und zweitens die Einrichtung eines Depotkontos nicht im Einklang mit der bisherigen Praxis (Eröffnung aufgrund vertraglicher Vereinbarungen mit Drittstaaten oder int. Organisationen) steht. Die Überweisung auf das Depotkonto war teilweise wohl auch politisch motiviert. Es war wichtig, noch im Jahr 1991 Auszahlungen zu Lasten des im selben Jahr gesprochenen Jubiläumskredites vorzunehmen.

Nach Abschluss der Aktionen verbleibt ein Saldo von ungefähr 10 Mio Franken auf dem Depotkonto. Wir bitten Sie, mit der Eidg. Finanzverwaltung abzuklären, wie der Saldo verwendet werden soll. Wir sind der Ansicht, dass das Depotkonto aufzuheben ist.

2.2.2 Personalkosten BAWI

Gemäss Botschaft zur Entschuldungsfazilität dürfen vom BAWI drei zusätzliche Stellen geschaffen und die damit verbundenen Kosten dem Rahmenkredit (RK) belastet werden. Aufgrund der Lohnlisten stellten wir fest, dass dem RK bis Ende Juli 1993 ungefähr 90'000 Franken für Personal belastet wurden, welches nicht für die Entschuldungsfazilität arbeitete. Die Ausgaben 1993 sind der Rubrik 703.3600.310 zurückzuerstatten; sämtliche zuviel belasteten Aufwendungen für Personal sind dem RK gutzuschreiben.

2.2.3 Verträge mit der Arbeitsgemeinschaft der Hilfswerke (AG)

Zu Lasten des RK wurden bis Ende Juli Durchführungskosten von ungefähr 1,2 Mio Franken bezahlt (vgl. Anhang 1). Es handelt sich dabei hauptsächlich um Ausgaben für die Arbeitsgemeinschaft der Hilfswerke (ungefähr 50%).

Die AG war mit Abklärungen bezüglich Gegenwertfonds, Studien, Bildungs- und Informationsaufgaben beauftragt. Die Entschädigung der AG erfolgte in Form von Tagespauschalen, die auf einer Kostenschätzung beruhten, welche Bestandteil des Vertrages bildete. Die Abrechnung zeigte, dass durch die gewählte Auszahlungsform (Tagespauschalen) die AG einen Überschuss von rund 30% oder 100'000 Franken erzielen konnte. Die effektiven Kosten weisen somit erheblich von der Kostenschätzung ab, was in erster Linie auf eine Überbudgetierung bei den Posten Sekretariat und Büroaufwendungen zurückzuführen ist. Da in den Verträgen nicht klar geregelt ist, ob aufgrund der geleisteten Arbeitstage oder der tatsächlichen Ausgaben abgerechnet werden muss, bitten wir Sie, eine Rückforderung des Betrages zu prüfen. Unseres Erachtens sprechen verschiedene Punkte für eine Abrechnung nach den effektiven Kosten: Erstens das Budget, welches Bestandteil des Vertrages ist. Zweitens die Verpflichtung der AG, eine revidierte Jahresrechnung abzuliefern. Drittens die Zusicherung des Bundes an die AG, im Fall einer Vertragsauflösung diejenigen Kosten zu übernehmen, welche ihr durch die Einhaltung der ordentlichen Kündigungsfristen entstehen würden.

2.3 **Kosten-Nutzen-Verhältnis, Erreichen der Ziele**

Die Durchführungskosten für den Aufkauf von Schulden bei den Schweizer Banken betragen, im Vergleich zum Aufkauf der Schulden Ecuadors durch J.P. Morgan auf dem internationalen Markt, rund das Doppelte (1% des Nominalwertes). Zudem beteiligten sich die Schweizer Banken im Gegensatz zu den Schweizer Exporteuren kaum an der Aktion. Als Gründe sind zu nennen: die Entschuldung widerspricht der Geschäftsphilosophie, Interesse an der Aufrechterhaltung der Geschäftsbeziehungen mit Ländern, Existenz von liquiden Sekundärmärkten und zu geringe Preisanreize für den Verkauf der Schulden.

Angesichts der geringen Beteiligung sowie den vergleichsweise eher hohen Durchführungs- und Vorbereitungskosten, erachten wir den Nutzen der Schweizer Bankenaktion für die Entschuldungsfazilität insgesamt als eher gering.

Mit dem Aufkauf der kommerziellen Schulden auf dem internationalen Sekundärmarkt wurde eine spezialisierte Trading-Firma (J.P. Morgan) beauftragt. Nach einer längeren Vorbereitungszeit konnte mit der ersten Aufkaufaktion (Ecuador) im November 1992 begonnen werden. Kurz nach Beginn entschied der Bundesrat (BRB vom 18. Nov. 1992), auf weitere Aufkaufaktionen auf dem internationalen Sekundärmarkt zu verzichten. Durch dieses Vorgehen entstanden dem Bund Vorbereitungskosten, welche bei einem frühzeitigen Entscheid hätten vermieden werden können.

Aufgrund der veränderten Situation - Rückgang der Zinsen und Verteuerung der Sekundärmarktpreise - erachtet auch das BAWI zur Zeit weitere Aufkaufaktionen auf dem internationalen Sekundärmarkt als nicht zweckmässig.

Beim Aufkauf der kommerziellen Schulden von Schweizer Gläubigern orientierte sich das BAWI an den internationalen Sekundärmarktpreisen und unterbreitete den Exporteuren und Banken feste Preisofferten. Im Aufkaufauftrag an J.P. Morgan wurde ein maximaler Prozentsatz genannt, was dazu führte, dass die Schulden unter dem Sekundärmarktpreis aufgekauft werden konnten. Zur Bedeutung der Wahl des Aufkaufsverfahrens (Auktion oder feste Offerte) auf die Kosten der Aktion sowie den Nutzen der Aktion für die Entwicklungsländer haben wir bereits im Bericht zur Bolivieninspektion hingewiesen (vgl. Anhang 2). Unseres Erachtens sind diese Bemerkungen auch auf den Aufkauf von kommerziellen Krediten auf dem nationalen und internationalen Markt anwendbar.

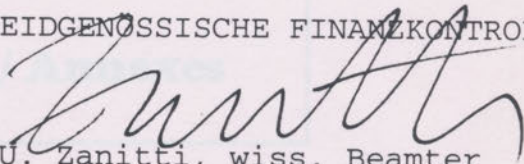
3

SCHLUSSBEMERKUNGEN

Aufgrund unserer Prüfung sind wir der Überzeugung, dass die Abwicklung des Aufkaufs der kommerziellen Schulden vertretbar und zweckmässig war.

Als wenig erfolgreich, auch im Sinne eines guten Kosten-Nutzen-Verhältnisses, muss die Aktion mit den Schweizer Banken bezeichnet werden.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE


U. Zanitti, wiss. Beamter

Das Schweizerische Eidgenössische Deutsches
Forschungsinstitut für Wasserbau und Gewässerbau

	Artikelnr.	Bezeichnung	Preis/Anschaffungskosten Fr.	Preis/Anschaffungskosten Fr.
11.1.1		Allgemeine Literatur Bücher	1.2 Mio Franken	Fr. 450'000.-
11.1.2				Fr. 37'000.-
11.1.3		Lehrstuhl für Wasserbau Lehrstuhl für Wasserbau	Fr. 75'000.-	Fr. 75'000.-
11.1.4		Kontrollsysteme für die Betriebsführung	Fr. 117'000.-	Fr. 117'000.-
11.1.5		Studien, Untersuchungen und Versuchsberichte	Fr. 115'000.-	Fr. 115'000.-
11.1.6		Lehrstuhl für Wasserbau Lehrstuhl für Wasserbau	Fr. 210'000.-	Fr. 210'000.-
11.1.7		Kauf von Lehr- und Prüfungsausschüssen	Fr. 30'000.-	Fr. 30'000.-
11.1.8		Kauf von Lehr- und Prüfungsausschüssen	Fr. 21'000.-	Fr. 21'000.-
11.1.9		Kauf von Lehr- und Prüfungsausschüssen	Fr. 120'000.-	Fr. 120'000.-
11.1.10			Fr. 1.2 Mio	

Anhänge / Annexes

Dem Rahmenkredit Entschuldungsmassnahmen belastete
Durchführungskosten

	Aufgabe	Verpflichteter Betrag	Ausgaben, Stand Ende Juni 1993
Zusätzliches Personal BAWI	Allgemeine Sachbearbeitung	1,5 Mio Franken	Fr. 265'312.-*
Owen Stanley Financial Inc. , Paris	Information über Sekundärmarkt	Fr. 100'000.--	Fr. 57'758.70
ERG	Aufkauf ERG-garantierter Guthaben	Fr. 76'501.--	Fr. 76'501.--
Arbeitsgemeinschaft Swissaid/Fastenopfer/ Brot für alle/ Helvetas (sowie Caritas und Heks)	Abklärungen bezüglich Gegenwertfonds, Studien, Bildungs- und Informationsaufgaben	Fr. 219'000.--	Fr. 139'500.--
		Fr. 110'000.--	Fr. 11'000.--
		Fr. 658'000.--	Fr. 419'000.--
ATAG, Vermögensverwaltung AG, Bern	Aufkauf komm. Schulden von Schweizer Exporteuren und Banken	Fr. 50'000.--	Fr. 76'000.--
		Fr. 31'000.--	
J.P. Morgan	Aufkauf komm. Schulden auf int. Sekundärmarkt	0,5 % vom Nominalwert 500 \$ pro Abschluss	ungefähr Fr. 120'000.--
Total			Fr. 1,2 Mio

* Inkl. zu viel belastete Kosten (ungefähr Fr. 80'000)

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE - CONTROLE FEDERAL DES FINANCES
 CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE - CONTROLLA FEDERALA DA FINANZAS

unser Zeichen

Nr. 202.0.4.5

B7 Za

Bern, 27. August 1993

Bericht

über die

Revision

betreffend Zahlungsbilanzhilfen und Entschuldungsmassnahmen
 zugunsten von Bolivien

ENTSCHEIDUNG

vorgenommen

im April 1993

An das Bundesamt für Aussenwirtschaft, Bundeshaus Ost, 3005 Bern

Sehr geehrter Herr Staatssekretär

Im Rahmen unserer Finanzaufsicht prüften wir im April/Mai 1993 die Ausgaben der Entwicklungszusammenarbeit der DEH in Bolivien, wobei wir im Sinne eines gesamtheitlichen Bildes auch die Aktivitäten des BAWI (Entschuldungsmassnahmen, Zahlungsbilanzhilfen) miteinbezogen. Wir übermitteln Ihnen den Ihr Amt betreffenden Teil in drei Exemplaren.

Die Prüfungsarbeiten konnten gemäss Programm durchgeführt werden. Von der Arbeit des BAWI und den Verantwortlichen vor Ort erhielten wir einen positiven Eindruck.

Wir erachten es als wichtig, dass sich die Verantwortlichen beim BAWI Rechenschaft geben über den Nutzen von bilateralen Entschuldungsmassnahmen und aktiv an der Diskussion mit der Wissenschaft teilnehmen. Von besonderem Interesse ist auch die Frage nach der zweckmässigsten und kostengünstigsten Methode beim Aufkauf der Schulden durch den Bund.

3 ENTSCULDUNG

3.1 Aufkauf der Titel, Entschuldungsabkommen

Bolivien ist das erste Land, mit welchem die Schweiz im Rahmen des Kredites zur 700-Jahrfeier ein Entschuldungsabkommen abgeschlossen hat. Als Gegenleistung zur Schuldenreduktion von 53,2 Mio Franken zahlte Bolivien 5,7 Mio Franken auf das vom Kobü zugunsten des "COMITE FONDOS CONTRAVALOR BOLIVIA-SUIZA" eröffneten Kontos bei der Bank Santa Cruz. Verfügungsberechtigt sind vier Perso-

nen, wobei für die Bezüge eine Doppelunterschrift Schweiz-Bolivien vorliegen muss.

Mit dem Ziel, möglichst alle ERG-garantierten Schulden aufzukaufen, machte das BAWI den Schweizer Exporteuren ein 4% über dem Sekundärweltmarktpreis liegendes Aufkaufangebot (18%). Der ERG werden die Bundesvorschüsse und die fälligen Zinsen zum Nominalwert erlassen. Wir haben die Festlegung des Aufkaufangebotes näher geprüft und sind zur Auffassung gelangt, dass das gewählte Vorgehen vertretbar ist. Es handelt sich einerseits um spezielle Schuldenpapiere (öffentlich garantiert), andererseits ist es fraglich, ob die Papiere im Auktionsverfahren kostengünstiger hätten aufgekauft werden können. Zudem konnte durch die Offerte erreicht werden, dass 95% der Titel angeboten wurden. Gemäss BAWI ist das Aufkaufangebot, verglichen mit ähnlichen Aktionen anderer Länder, eher als tief zu bezeichnen. Das gewählte Vorgehen war für sämtliche Länder - es wurden nicht bloss Schulden von Bolivien aufgekauft - kohärent und in der administrativen Abwicklung einfach. Unseres Erachtens sollte der Frage der Methode - Auktion, festes Preisangebot etc. - auch in Zukunft die notwendige Aufmerksamkeit geschenkt werden.

3.2 Zielerreichung, Kosten-Nutzen-Verhältnis

Der Nutzen von bilateralen Entschuldungsaktionen wird in der wissenschaftlichen Diskussion¹ in Frage gestellt, insbesondere wenn mit der Aktion keine substantielle Reduktion der Schulden erzielt werden kann. Damit ist auch das Erreichen der Ziele (Verbesserung der Kreditwürdigkeit, Impulse für die Entwicklung) in Frage gestellt. Zudem ist es im heutigen Zeitpunkt nicht möglich, die Wirkungen der über den GWM-Fonds finanzierten Projekte

¹ D. Egli, M. Ferroni, R. Denzer, R. Kappel, O. Landmann, Die Schweizerische Entschuldungspolitik: Flop oder Vorbild, Nationales Forschungsprogramm 28, Einsiedeln, Juni 1993

zu beurteilen, weil diese erst in der Anfangsphase stehen. Nicht umstritten ist, dass die Gläubiger von einer solchen Aktion profitieren.

Die Kosten der Aufkaufaktion beliefen sich für den Bund auf insgesamt 35,9 Mio Franken (ohne Administrationskosten). Dies entspricht einem durchschnittlichen Aufkaufpreis von 67 Prozent. Der ERG wurden Bundesvorschüsse im Ausmass von 32,3 Mio Franken erlassen. Die Schweizer Exporteure wurden mit 3,6 Mio Franken entschädigt. Auch Schweizer Hilfswerke sind indirekte Nutzniesser, können doch einige von ihnen mit Mitteln aus den GWM-Fonds Projekte durchführen.

Bolivien wurde eine Nominalschuld von 53,2 Mio Franken erlassen, was zu einer Reduktion der Gesamtverschuldung Boliviens von ungefähr 0,7 Prozent führte. Der "direkte" Nutzen für Bolivien aus dem Erlass des Schuldendienstes beträgt 0,3 Mio Franken pro Jahr. Als Gegenleistung zum Schuldenerlass war Bolivien bereit, 5,7 Mio Franken in den GWM-Fonds einzubezahlen. Dies ist ein Hinweis darauf, welchen Wert Bolivien dem Schuldenerlass beimisst. Das BAWI geht davon aus, dass dieses Beispiel Signalwirkung hat und andere Gläubiger zu ähnlichen Aktionen veranlassen wird. Somit könnte eine substantielle Reduktion der Schuld erzielt werden. Zudem vertritt es die Auffassung, es sei langfristig wichtig, Altlasten zu liquidieren. Im weiteren ist die Entschuldung als ein Instrument in der Palette der Massnahmen in der Entwicklungszusammenarbeit zu betrachten und ist an Konditionen wie z.B. "Durchführung eines Strukturanpassungsprogrammes" gebunden.

SCHLUSSBEMERKUNGEN

Aufgrund unserer Prüfung sind wir der Überzeugung, dass die Mittel sparsam und zweckmässig eingesetzt werden.

Die Frage, ob beim Rückkauf der Schulden die Methode des festen Preisangebotes - anstelle einer Auktion - das kostengünstigste Resultat erbrachte, lässt sich nicht definitiv beurteilen. Wir begrüßen es, wenn das BAWI der Methodenwahl weiterhin erste Priorität zukommen lässt.