

220.1

gla

DER DIREKTOR
des
Bundesamtes für Aussenwirtschaft

Bern, den 8. September 1993

An die
Schweiz. Missionen im Ausland
Schweiz. Mission, Genf
Schweiz. Delegation Genf

Die schweizerische Entschuldungsfazität:
Ein neues Instrument der Entwicklungszusammenarbeit

Frau Botschafter,

Herr Botschafter,

Herr Geschäftsträger,

Auf der Grundlage des Rahmenkredits der 700-Jahrfeier hat das BAWI das sog. "kreative Entschuldungsmodell" mit den interessierten öffentlichen und privaten Stellen erarbeitet und erstmals auf Bolivien angewandt. Dieses "Swiss-Bolivian-Model" hat in der Weltbank und in den regionalen Entwicklungsbanken hohe Beachtung gefunden, und es ist zu hoffen, dass es Schule machen wird. Angesichts seiner Bedeutung, beehre ich mich, Ihnen dieses kurz zu beschreiben:

1. Die Entschuldungsfazität

1.1 Entstehung

In entwicklungspolitisch engagierten Kreisen steht seit Jahren der Zusammenhang zwischen der Ueberschuldung vieler armer Länder und ihren Entwicklungsperspektiven zur Diskussion. In der Schweiz führte diese Diskussion 1989 zur Lancierung einer Petition zur Schaffung eines Entschuldungsprogrammes zugunsten ärmerer Entwicklungsländer. Die Petition wurde von 250'000 Personen unterschrieben. Schon vorher waren in der Administration Konzepte zur Durchführung von Entschuldungsmassnahmen entstanden.

Die im Jahre 1991 geschaffene schweizerische Entschuldungsfazität ist mit Fr. 500 Mio für eine Dauer von 5 bis 7 Jahren dotiert. Fr. 400 Mio stammen aus einem speziellen Rahmenkredit, der anlässlich der 700-Jahrfeier der Eidgenossenschaft (1991) bewilligt wurde; Fr. 100 Mio stehen zur Verfügung aus dem Rahmenkredit IV über die Weiterführung der Finanzierung von wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen, einschliesslich Entschuldungsmassnahmen, im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit.



1.2 Zielsetzung

Das Ziel der Entschuldungsfazilität ist die Unterstützung der Anstrengungen ärmerer, hochverschuldeter Entwicklungsländer zur Verringerung ihrer bilateralen, multilateralen¹⁾ und kommerziellen Aussenschuld. Die Schuldenverringering dient der Verbesserung der Investitions- und Wachstumsperspektiven sowie der Normalisierung der Beziehungen zwischen Schuldner und Gläubigern. Die Massnahmen der Schuldenverringering (Abschnitt 2) beschränken sich auf nicht-militärische Forderungen.

1.3 Auswahlkriterien und Grundprinzipien

Die rund 45 Länder, die grundsätzlich als Nutzniesser der Entschuldungsfazilität in Frage kommen, sind (i) diejenigen, welche unter den 'erweiterten Toronto-Bedingungen' umgeschuldet haben²⁾, (ii) Schwerpunktländer der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit, die im Pariser Club umgeschuldet haben, und (iii) die Gruppe der am wenigsten entwickelten Länder ('LLDCs') gemäss einer Klassifikation der OECD.

Zu den Voraussetzungen für die Unterstützung durch das Programm gehört das Vorhandensein eines glaubwürdigen, mittelfristigen wirtschaftlichen Reformprogramms, eine sich an demokratischen Prinzipien orientierende Regierungsführung und eine angepasste Schuldenbewirtschaftung, einschliesslich aktiver Bemühungen zur Erlangung von Schuldenerleichterungen. Bei den Schuldenrückkäufen (Abschnitt 2) müssen private Gläubiger einen hohen Anteil der Kosten der Schuldenreduktion selber übernehmen, d.h. die Schulden werden mit einem starken Preisabschlag aufgekauft.

1.4 'Kreative Entschuldung'

Im Umfeld der Petition wurde der Begriff der 'kreativen Entschuldung' geprägt. Damit ist die Umwandlung eines Teils der erlassenen Kapital- und Zinsforderung in einen Gegenwartfonds in einheimischer Währung gemeint. Bei der Festlegung der Umwandlungsrate wird den finanziellen Möglichkeiten des Schuldnerstaates Rechnung getragen (nichtinflationäre Schuldenumschuldung). Der Gegenwartfonds dient der Finanzierung von Entwicklungsprojekten zugunsten ausgewählter Bevölkerungsschichten. Der makroökonomische Nutzen der Entschuldung findet damit in der Form einer Begünstigung der Basisbevölkerung ein Gegenstück auf mikroökonomischer Ebene.

2. Schuldenarten und Massnahmen

Die Schulden der Entwicklungsländer setzen sich im Wesentlichen aus folgenden Arten zusammen:

- Entwicklungshilfekredite
- öffentlich garantierte Schulden (ERG-Kredite, auch 'Pariser Club-Schulden' genannt)

1) Bei den multilateralen Schulden geht es um die Liquidierung von Rückständen gegenüber internationalen Finanzierungsinstitutionen.

2) Umschuldung zu sehr weichen Bedingungen, d.h. der Schuldendienst wird auf der Basis des Gegenwartswertes um die Hälfte reduziert.

- nicht-garantierte Forderungen (Schulden gegenüber Banken)
- multilaterale Forderungen.

Da die Schweiz ihre Kredite der Entwicklungshilfe schon vor Jahren vollumfänglich in Geschenke umgewandelt hat, konzentrieren sich die im Rahmen unseres Entschuldungsprogramms durchgeführten Massnahmen auf den Abbau der drei andern genannten Schuldentypen. Zusätzlich dazu ist unter gewissen Bedingungen die Vergabe von Neugeld vorgesehen (sog. Komplementärmassnahmen in der Form von Zahlungsbilanzhilfen).

Was die öffentlich garantierten Schulden und die Bankenforderungen anbelangt, so bestehen die Entschuldungsmassnahmen erstens aus dem Aufkauf der Forderungen zu weit unter pari liegenden Preisen und zweitens aus dem anschliessenden, verhandelten Schuldenerlass. Die bezahlten Preise orientieren sich am Sekundärmarkt für die fraglichen Titel. Der Wert der Titel auf dem Sekundärmarkt widerspiegelt u.a. die Wahrscheinlichkeit, dass der Schuldner die Forderungen zurückbezahlt.

In Bezug auf die multilateralen Schulden bestehen die Massnahmen in der Finanzierung von Rückständen gegenüber internationalen Finanzierungsinstitutionen (IWF, Weltbank, regionale Entwicklungsbanken). Solche Aktionen, die normalerweise von einer Anzahl von Geberländern mitgetragen werden, können zugunsten von Ländern durchgeführt werden, welche nach einer Zeit des politisch motivierten Ausstiegs aus der internationalen Finanzordnung und der Nicht-Bedienung ihrer Fälligkeiten gegenüber ausländischen Gläubigern die nötigen Anpassungsanstrengungen für eine Wiedereingliederung unternehmen.

3. Heutiger Stand der Massnahmen

3.1 Rückkauf garantierter schweizerischer Exportkredite

Zwei Rückkaufaktionen ERG-garantierter Krediten sind im Rahmen der Entschuldungsfazität lanciert worden (März 1992 und Juni 1993). Die Beteiligungsquote der Exporteure betrug 96%, so dass gegenüber 27 meist afrikanischen Entwicklungsländern die grosse Mehrheit der ausstehenden Forderungen der Schweiz aufgekauft werden konnte (Fr. 370 Mio an Selbsthalten)³⁾. Länderspezifische Preise wurden offeriert; der durchschnittlich bezahlte Preis belief sich auf 20%. Die Kosten der Rückkaufaktionen beliefen sich auf insgesamt Fr. 77 Mio. Das Gesamtvolumen an Schulden, welches so entschuldet werden kann, einschliesslich des Anteils der ERG von Fr. 910 Mio, beträgt ca. Fr. 1'280 Mio.

Diese Käufe von Krediten schweizerischer Exporteure (sogenannte Selbstbehalte) waren kostengünstig und haben zu einem hohen Entschuldungseffekt geführt, weil die ERG den Teil des Kredits, den sie garantiert, der Fazität kostenlos abtritt. Dieses Vorgehen erlaubt es gleichzeitig, die Finanzlage der ERG zu verbessern, weil das Eidgenössische Finanzdepartement im Moment der Entschuldung der verschiedenen Länder seine Vorschüsse an die ERG im gleichen Ausmass (und bis zu einer maximalen Höhe von Fr. 970 Mio) streicht.

3) Es handelt sich - neben dem Pionierland Bolivien - um folgende Länder: Aegypten, Côte d'Ivoire, Ekuador, Guinea, Guinea-Bissau, Guyana, Honduras, Jemen, Jordanien, Kamerun, Kongo, Liberia, Madagaskar, Mali, Mauritien, Nicaragua, Peru, Philippinen, Sambia, Senegal, Sierra Leone, Sudan, Tanzania, Togo, Zaire, Zentralafrikanische Republik.

3.2 Rückkauf von nicht-garantierten Krediten

Im Rahmen der Entschuldungsfazilität werden finanzielle Beiträge an internationale Entschuldungsaktionen der 'IDA Debt Reduction Facility' der Weltbank gewährt. Fünf Länder haben bis heute von diesen Massnahmen profitiert, in deren Verlauf im Durchschnitt 71% der jeweiligen ausstehenden Bankenforderungen zurückgekauft werden konnten. Auf der Grundlage eines durchschnittlich bezahlten Preises von 14% konnten bis heute Schulden im Umfang von US\$ 623 Mio aufgekauft und erlassen werden. Die schweizerischen Beiträge beliefen sich auf US\$ 9 Mio. Sechs neue Operationen, die ein Entschuldungsvolumen von US\$ 3,7 Mrd umfassen, befinden sich zur Zeit in Vorbereitung. Die Schweiz wird diese Aktionen unter der Bedingung mitfinanzieren, dass ein akzeptabler internationaler Lastenausgleich zustandekommt.

3.3 Beitrag an die Finanzierung von Rückständen gegenüber internationalen Finanzierungsinstitutionen

Die Finanzierung von Rückständen bezweckt die Wiedereingliederung der fraglichen Schuldner in das internationale Finanz- und Wirtschaftssystem. Sie eröffnet ihnen den Zugang zu oft namhaften Summen von Neugeld, d.h. die für die Begleichung der Rückstände eingesetzten Mittel haben einen hohen Multiplikatoreffekt. In diesem Sinn wurde Nicaragua 1991 ein Beitrag von 10 Mio Fr. gewährt. Zahlreiche Anfragen werden zur Zeit geprüft, unter anderem bezüglich Guinea-Bissau, Niger, Burkina Faso (Bereinigung der Rückstände gegenüber der afrikanischen Entwicklungsbank), Haiti (Rückstände gegenüber dem IWF, der Weltbank und der interamerikanischen Entwicklungsbank), sowie Vietnam und Kambodscha (Rückstände gegenüber IWF und Weltbank). Es finden zur Zeit verschiedene Gebertreffen statt, um die Mittel aufzubringen, die für diese Massnahmen notwendig sind.

3.4 Komplementärmassnahmen (Zahlungsbilanzhilfen)

Hier handelt es sich um die Vergabe von Neugeld in der Form von Zahlungsbilanzhilfen zusätzlich zu Massnahmen der Schuldenerleichterung, da jede erfolgreiche Entschuldungsstrategie und wirtschaftliche Sanierung auch die Zufuhr von neuen Mitteln voraussetzt.

Zusätzlich werden Zahlungsbilanzhilfen für Länder vorgesehen, welche in der Vergangenheit dank einer vorsichtigen Wirtschaftspolitik eine Ueberschuldung bzw. einen Bruch in ihren Beziehungen zu den Gläubigern vermieden haben (diese Unterstützung wurde geschaffen, um die Länder, welche eine umsichtige Verschuldungspolitik geführt haben, nicht zu benachteiligen. Es geht hier darum, eine gewisse Gleichbehandlung der Länder in Bezug auf den Zugang zu Ressourcen, derer sie für ihre Entwicklung bedürfen, zu schaffen). Ghana hat 1991 mit einer Zahlungsbilanzhilfe von Fr. 15 Mio als bisher einziges Land von dieser Massnahmenkategorie profitiert.

4. Entschuldungsverhandlungen

Im laufenden Jahr (1993) sollen mit 10 Ländern Entschuldungsverhandlungen geführt werden. Der erste Entschuldungsvertrag wurde am 2. April mit Bolivien unterschrieben, der zweite am 16. Juni mit Nicaragua.

Die Hauptelemente des Entschuldungsabkommens mit Bolivien, das Modellcharakter hat, sind:

- Schuldenreduktion: Fr. 53 Mio (100% der ausstehenden Kapital- und Zinsforderungen). Diese Schulden sind zum Preis von 18% aufgekauft worden (Kosten der Aktion bzw. Kosten für den Kauf der Selbstbehalte schweizerischer Exporteure im Rahmen ERG-versicherter Exportgeschäfte: Fr. 3,6 Mio).
- Gegenwertfonds: Bolivien überwies umgerechnet Fr. 6 Mio in Lokalwährung auf ein zinstragendes Konto bei einer bolivianischen Geschäftsbank (dieser Betrag entspricht 11% der erlassenen Schulden). Die Schulden wurden nach Bezahlung dieses Betrages in ihrer Gesamtheit gestrichen.
- Verwendung des Gegenwertfonds: Der Fonds soll zur Finanzierung von Entwicklungsprojekten verwendet werden und dient folgenden Zwecken: Erhaltung der natürlichen Umwelt und Förderung von Kleinunternehmen bzw. Handwerksbetrieben (Kreditprogramme). Die Auswahl und Genehmigung der Projekte, welche aus dem Fonds finanziert werden sollen, untersteht der Verantwortung eines Komitees, welches sich aus Vertretern des Planungsministeriums, des Koordinationsbüros der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit in La Paz, der nationalen Dachorganisation von lokalen Hilfswerken, der bolivianischen Vereinigung kleiner und mittlerer Unternehmen und des nationalen Umweltfonds zusammensetzt.

5. Internationale Treffen und Schuldenkonferenz

Im Juni/Juli 1993 haben wir Gebertreffen im Hinblick auf geplante Rückkaufaktionen von Bankenforderungen gegenüber Nicaragua und Sambia organisiert. Es handelt sich um Rückkaufoperationen im Rahmen der 'IDA Debt Reduction Facility'. Die Zielsetzung dieser Treffen war in erster Linie das Zusammenbringen der potentiellen Geber um die Finanzierung der geplanten Rückkaufaktionen in die Wege zu leiten; in zweiter Linie ging es dabei um das aktive Bemühen der Schweiz, ihre Entschuldungsmassnahmen zu internationalisieren bzw. andere bilaterale Geber zu ähnlichen Massnahmen zu bewegen.

Eine internationale Konferenz über die Schuldenproblematik der ärmeren Entwicklungsländer wird im Januar 1994 stattfinden. Es handelt sich hier um eine gemeinsame Initiative Schwedens und der Schweiz. Diese Konferenz wird den Stand der internationalen Schuldenstrategie begutachten sowie den künftigen Handlungsbedarf zu klären und den Prozess des Schuldenabbaus reformwilliger ärmerer Entwicklungsländer zu beschleunigen suchen.

Das "Swiss-Bolivian-Model" und seine Nachfolgeaktionen haben es unserem Land ermöglicht, mit relativ wenig Geld ein beträchtliches Entschuldungsvolumen auszulösen und damit eine wesentliche Stellung in der internationalen Entschuldungsdiskussion einzunehmen.

Mit freundlichen Grüssen



Franz Blankart