

# i3w

Entwicklungspolitischer  
Dokumentations- und Pressedienst

# Dokument

31. März 1993

## SCHWEIZERISCHE ENTSCULDUNGSMASSNAHMEN:

### Wo stehen wir heute?

von

Richard Gerster, Geschäftsleiter der Arbeitsgemeinschaft  
Swissaid/Fastenopfer/Brot für alle/Helvetas/Caritas

und

Alfred Gugler, Entschuldungsstelle

Herausgeber: Informationsdienst 3. Welt (i3w)  
Monbijoustrasse 31, Postfach, 3001 Bern  
Tel. 031/26 12 32, Fax 031/26 22 05

i3w-Dokument erscheint als Beilage zu i3w-aktuell Nr. 10/92

i3w wird von der Arbeitsgemeinschaft  
Swissaid/ Fastenopfer/ Brot für alle/ Helvetas/ Caritas getragen

**Dodis**



## Schweizerische Entschuldungsmassnahmen: Wo stehen wir heute?

Von Richard Gerster, Geschäftsleiter der Arbeitsgemeinschaft  
Swissaid/Fastenopfer/Brot für alle/Helvetas/Caritas

und Alfred Gugler, Entschuldungsstelle

### **Inhalt:**

#### Zusammenfassung

- 1 Innenpolitische Aspekte der Entschuldungsmassnahmen
  - 1.1 Kürzungen bei den Entschuldungsmassnahmen
  - 1.2 Aufkauf von ERG-Forderungen
  - 1.3 Einrichtung eines völkerrechtlichen Insolvenzverfahrens
  - 1.4 Entschuldung in der Entwicklungshilfestatistik
  
- 2 "Kreative Entschuldung": eine Zwischenbilanz
  - 2.1 Rolle der Hilfswerk-Stelle bei der Umsetzung
  - 2.2 Schwierigkeiten und Beschränkungen bei der Realisierung
  - 2.3 Weitere Aktivitäten der Entschuldungsstelle

#### **Anhänge**

- I Einfache Anfrage Brunner Christiane vom 14.12.92: Stand und Ausweitung der Entschuldungsmassnahmen für Entwicklungsländer
- II Einfache Anfrage Gadiant vom 19.6.92: Insolvenzrecht zur Entschuldung reformwilliger Entwicklungsländer
- III Artikel "Internationale Verschuldung und globale Finanzflüsse" von Alfred Gugler

### Zusammenfassung

In gewissen Medien wird verbal bereits die Endrunde der Schuldenkrise eingeläutet. Doch was für das internationale Finanzsystem gilt, stimmt nicht für die Länder des Südens: Dort ist die Krise trotz einer gewissen Entspannung noch bei weitem nicht ausgestanden. Namentlich die schwarzafrikanischen Länder leiden nach wie vor unter einer erdrückenden Schuldenlast. Und auch in Lateinamerika haben nur ein paar wenige Länder das Ende des Tunnels erreicht. Insgesamt fliesst nach wie vor bedeutend mehr Kapital aus diesem Kontinent in den Norden ab, als an neuen finanziellen Ressourcen zufliesst (vgl. dazu den Artikel in Anhang III).

Die Schweiz unternimmt seit ein paar Jahren Anstrengungen, um einen angemessenen Beitrag zur Ueberwindung der Schuldenkrise zu leisten. Das in dieser Sache federführende Bundesamt für Aussenwirtschaft (BAWI) hat mit Mitteln aus dem 400-Mio.-Entschuldungskredit bislang Guthaben gegenüber ca. 20 Ländern im Umfang von rund 1,1 Mrd. Franken erworben. Diese Forderungen können nun in die Entschuldungsverhandlungen mit den jeweiligen Regierungen eingebracht werden. Dabei wird auch die Schaffung von Gegenwertfonds ein Verhandlungsgegenstand sein. Für 1993 sind Verhandlungen mit rund 10 Ländern vorgesehen.

Leider müssen wir heute feststellen, dass das Engagement des Bundesrates für rasche und wirkungsvolle Entschuldungsmassnahmen seit der feierlichen Verabschiedung des 700-Mio.-Jubiläumskredits stark gelitten hat. Trotz aller gegenteiligen Beteuerungen hat er auf seinem Sparkurs die Schere bei der Entschuldung am massivsten angesetzt. So sind beispielsweise im Budget 1993 die ursprünglich für die Entschuldung vorgesehenen Mittel um nicht weniger als 42 % gekürzt worden. Und nicht nur das: Geht es nach dem Willen des Finanzdepartements, fliessen die bis zum effektiven Abschluss der zwischenstaatlichen Entschuldungsabkommen von den Entwicklungsländern bezahlten Zinsen und Rückzahlungen in die Bundes- bzw. die ERG-Kasse. Die eine Hand gibt, die andere nimmt!

Die im Oktober 1991 im Rahmen der Arbeitsgemeinschaft geschaffene Entschuldungsstelle hat 1992 im Hinblick auf die Einrichtung von Gegenwertfonds diverse Abklärungs- und Vorbereitungsarbeiten geleistet. Dabei hat sich herausgestellt, dass der Spielraum für die Schaffung solcher Fonds kleiner ist als erwartet und dass auf dem langen Weg zum Gegenwertfonds - je nach Land - politische, gesamtwirtschaftliche oder institutionelle Hindernisse überwunden werden müssen. Indessen zeigen die in dieser Broschüre skizzierten Länderbeispiele, dass in einigen Ländern ein grosses kreatives Potential besteht und dass bei einem flexiblen Einsatz der mannigfaltigen Formen von Gegenwertfonds für die meisten Länder eine massgeschneiderte Lösung gefunden werden kann.

## 1 Innenpolitische Aspekte der Entschuldungsmassnahmen

von Richard Gerster, Geschäftsleiter der Arbeitsgemeinschaft  
Swissaid/Fastenopfer/Brot für alle/Helvetas/Caritas

### 1.1 Kürzungen bei den Entschuldungsmassnahmen

In den 4. Rahmenkredit für wirtschafts- und handelspolitische Massnahmen vom 3.10.90 wurden erstmals 100 Mio. Fr., sozusagen als Probelauf, für Entschuldungsmassnahmen aufgenommen. Davon sind 1991 15 Mio. Fr. und 1992 10 Mio. Fr. verwendet worden. An weiteren Auszahlungen sind 1993 23 Mio. Fr. budgetiert und 1994 8 Mio. Fr. bzw. 1995 7 Mio. Fr. eingeplant.

Anlässlich der 700-Jahr-Feier der Eidgenossenschaft beschloss das Parlament am 13.3.91 einen speziellen Rahmenkredit zusätzlich und ausschliesslich für die Entschuldung der Entwicklungsländer im Umfang von 400 Mio. Fr. Die Hilfswerke forderten eine Staffelung der Auszahlungen über 4 Jahre, im Einklang mit der minimalen 4-jährigen Laufzeit der anderen Rahmenkredite für Entwicklungszusammenarbeit. Bundesrat und Parlament entschieden sich dann aber für eine mindestens 5-jährige Laufzeit. Bundesrat Otto Stich, auf die Gefahr von Budgetkürzungen angesprochen, äusserte sich am 17.9.91 im Nationalrat wie folgt: "Es wäre etwas peinlich für die Schweiz, wenn sie im Rahmen der 700-Jahr-Feier gross verkündet, sie gebe 700 Millionen für die Aermsten, und nachher bei der nächsten Budgetübung zu kürzen anfangen würde. Solche Dinge sind nicht möglich; sie sind der Schweiz auch nicht würdig."

Das Unmögliche und Unwürdige fand dann bereits im Dezember 1991 bei der Beratung des Budgets und anlässlich der Sparrunden 1992 im Uebermass statt. Kein anderer Bereich wurde so massiv zusammengestrichen wie die Entschuldungsmassnahmen. Der aktuelle Stand präsentiert sich wie folgt:

#### Kürzungen Fr. 400 Mio. Rahmenkredit Entschuldungsmassnahmen

Jahr	Ursprünglich geplante Auszahlungen Mio. Fr.	Effektive Auszahlung*/Budget** Finanzplanung*** Mio. Fr.	Kürzungen
1991	70	70**/68*	(3 %)
1992	100	75**/49*	(51 %)
1993	90	51**	42 %
1994	80	50***	38 %
1995	60	31***	48 %
1996	--	35***	--
Kreditrest für spätere Jahre	--	116	--

Die Minderausgaben 1992 waren nicht nur eine Folge von Kürzungen, sondern wesentlich auch einer verzögerten Abwicklung der Entschuldungsmassnahmen. In keinem anderen Bereich der Entwicklungszusammenarbeit dürften die Kürzungen das Ausmass der Abstriche zwischen 38 % und 48 % wie für die Entschuldungsmassnahmen des 700-Jahr-Jubiläums erreichen.

Soweit also der Stand der Dinge anfangs 1993. Es gibt jedoch darüber hinaus Bestrebungen, die Anwendung einzelner Entschuldungsinstrumente weiter zurückzubinden, um zusätzliche Einsparungen zu machen. Zudem ist ein neues Sparpaket 1993 angekündigt, bei dem einmal mehr Kürzungen bei der Entwicklungszusammenarbeit in allen Formen zu befürchten sind. Nach heutigem Ermessen dürften sich die Auszahlungen ins nächste Jahrtausend erstrecken. Das war wohl nicht die Meinung der Parlamentarierinnen und Parlamentarier, als sie sich vor der Weltöffentlichkeit für mehr Solidarität durch Entschuldung aussprachen. Ungedeckte Checks erhalten die Freundschaft nicht.

### 1.2 **Aufkauf von ERG-Forderungen**

Die Aktion des Bundes zum Aufkauf von Forderungen der Exportrisikogarantie (ERG) gegenüber 22 Entwicklungsländern vor allem in Afrika ist Ende 1992 abgeschlossen worden. Die ERG-bezogenen Entschuldungsmassnahmen erfassten ein respektables Gesamtvolumen von rund 1,1 Milliarden Franken. Die Selbstbehalte, die der Bund für rund 60 Mio. Fr. aufkaufte, machen davon etwa 300 Mio. Fr. aus. Es ist denkbar, in einer Anschlussaktion bei einigen wenigen weiteren Ländern ERG-Forderungen aufzukaufen, so namentlich gegenüber Aegypten.<sup>1</sup>

Der Bund ist somit Eigentümer dieser ERG-Forderungen und kann nun mit bilateralen Entschuldungsverhandlungen beginnen. Es ist denkbar, dass zuweilen nicht nur einige Monate, sondern sogar mehrere Jahre vergehen, bis die gesamtwirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen in einem Land (z. B. Togo) vorhanden sind, die eine entwicklungspolitisch sinnvolle Entschuldungsaktion erlauben.

Wem aber gehören Zins- und Rückzahlungen, die ein Land allenfalls bis zum Abschluss des Entschuldungsabkommens leistet? Diese brisante Frage behandelt eine Einfache Anfrage von Nationalrätin Christiane Brunner vom 14. Dezember 1992 (vgl. Anhang I). Wenn der Bund mit Entwicklungshilfegeldern die ERG-Forderungen aufgekauft hat, so dürfen allfällige Einnahmen bis zum Abschluss formeller Entschuldungsabkommen nicht in seine Kasse wandern. Für die Zins- und Rückzahlungen der Uebergangszeit bis zum Entschuldungszeitpunkt muss eine saubere Lösung gefunden werden, welche dem Sinn und Geist der Entschuldungspetition entspricht. Seitens der zu entschuldenden ärmeren Entwicklungsländer ist aufgrund der bisherigen Erfahrungen ein Betrag von 10 - 15 Millionen Franken pro Jahr zu erwarten. Angeblich stehen aber einer für den Süden

---

1) Weitere Informationen über diese Aktion sind beim BAWI-Entwicklungsdienst (Herrn Roger Denzer, Tel. 031/61 26 39) erhältlich.

günstigen Lösung die bundesrechtlichen Bestimmungen über den Finanzhaushalt im Wege.

### 1.3 Einrichtung eines völkerrechtlichen Insolvenzverfahrens

Wenn in der Schweiz eine Person oder ein Unternehmen zahlungsunfähig wird, zieht man mit einem Konkursverfahren einen Schlussstrich unter das Geschehene und ebnet so auch einem Neuanfang den Weg. Die Gläubiger nehmen es hin, dass mindestens ein Teil ihrer Guthaben nicht wiedereinbringlich sein wird. In Analogie zum innerstaatlichen Schuldbetreibungs- und Konkursrecht sollte auch auf internationaler Ebene ein Insolvenzverfahren geschaffen werden. Die im Insolvenzrecht für öffentliche Körperschaften der USA verankerten Elemente der Zumutbarkeit von Sanierungsmassnahmen und die Respektierung des Existenzminimums der Betroffenen sind wichtige Grundgedanken auch für ein völkerrechtliches Insolvenzverfahren.

Die vom Bundesrat 1989 eingesetzte Expertengruppe "Internationale Verschuldung" unter dem Präsidium von Alt-Nationalbankpräsident Pierre Languetin - in der auch die Arbeitsgemeinschaft Swissaid/Fastenopfer/Brot für alle/Helvetas/Caritas vertreten war - gab erstmals eine derartige Empfehlung ab. Daran anknüpfend liess die Arbeitsgemeinschaft dem Bundesrat zwei einschlägige Gutachten von Prof. Karl B. Meessen (Universitäten Augsburg/Genf) und Kunibert Raffer (Universität Wien) zukommen. Die Hilfswerke forderten die schweizerische Regierung auf, diesen Weg in Ergänzung der übrigen Entschuldungsmassnahmen aktiv zu verfolgen.

In die gleiche Kerbe hieb Ständerat Ulrich Gadiant mit einem Postulat vom 18. September 1990. Es lud den Bundesrat zu einer diplomatischen Initiative für ein Insolvenzrecht zur Entschuldung reformwilliger Entwicklungsländer ein. Der Bundesrat war bereit, das Postulat entgegenzunehmen und der Ständerat überwies es am 5.12.90.

Wie aus der Antwort auf eine Einfache Anfrage vom 19. Juni 1992 (vgl. Anhang II) über den Stand der Dinge hervorgeht, hat sich seither nicht viel bewegt. Sporadische Kontaktnahme mit einzelnen Industrieländern hätten nur eine geringe Bereitschaft ergeben, sich auf diesen Weg zu begeben. Die Schweiz habe deshalb keine weitergehende systematische Strategie entwickelt. Neuen Ideen muss in der Regel mit viel Ausdauer zum Durchbruch verholfen werden. Diese Ueberzeugung scheint in dieser Frage nicht nur im übrigen Europa, sondern auch in der schweizerischen Bundesverwaltung leider gegenwärtig zu fehlen.

### 1.4 Entschuldung in der Entwicklungshilfestatistik

Die OECD hat für Entschuldungsmassnahmen eine Verbuchungspraxis beschlossen, welche die Entwicklungshilfestatistik völlig verfälscht. Entschuldungsaktionen werden sinnvollerweise zum Marktwert oder zum effektiven Ankaufspreis als Entwicklungshilfe angerechnet. Demgegenüber hat die OECD nach harten Kontroversen entschieden (Press Release 23.6.92):

- . Der Erlass von Schulden, die weder Folge früherer Entwicklungshilfe-Darlehen sind noch Militärschulden darstellen, darf zum Nominalwert der Guthaben angerechnet werden;
- . Der Erlass von Militärschulden und von Exportkrediten, die aus der Lieferung von militärischem Material herrühren, kann der OECD gemeldet werden, wird aber nur als Fussnote in der Statistik erscheinen.

Die gesamten konzeptionellen Grundlagen der Entwicklungszusammenarbeitsstatistik werden derzeit von der OECD überprüft. Die USA hatten sehr auf den Einschluss der Militärschulden gedrängt, um den Militärschuldenerlass gegenüber Aegypten - Belohnung für Wohlverhalten im Golfkrieg - anrechnen lassen zu können und so die chronisch niedrige Auslandhilfe der USA statistisch aufzupolieren. Die bisher für 1990 und 1991 seitens der OECD publizierte Angaben für die Entwicklungshilfe der USA ist überhöht, weil auf Zusehen hin der Erlass von Militärschulden angerechnet wurde.

Dem Vernehmen nach hat sich die Schweiz gegen die Möglichkeit gewehrt, den Nominalwert der entschuldeten Forderungen anzumelden, ist aber bisher unterlegen. Die Schweiz gedenkt jedoch, ihre Position zusammen mit gleichgesinnten anderen Ländern in der OECD weiterhin aktiv zu vertreten. Im Sinne statistischer Transparenz ist zu hoffen, dass die Schweiz zumindest bei ihren eigenen Informationen zuhanden der OECD anstelle des Nominalwerts den Markt- oder Aufkaufswert als relevant für die Entwicklungshilfe-Statistik anmelden wird. Sonst erwartet die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit trotz Budgetkürzungen eine Blütezeit - allerdings nur auf dem Papier.

## 2. "Kreative Entschuldung": eine Zwischenbilanz

von Alfred Gugler, Entschuldungsstelle der Arbeitsgemeinschaft

Kreative Entschuldung hiess das Zauberwort, mit dem die sechs Trägerorganisationen der Petition "Entwicklung braucht Entschuldung" einen der Kernpunkte ihrer Aktion bezeichneten. Die Idee nämlich, dass durch die Schaffung sogenannter "Gegenwertfonds" in Landeswährung der Entlastungseffekt des Schuldenerlasses direkt an die Bevölkerung weitergegeben werden könnte.

Zur Umsetzung dieses Vorschlags - er wurde übrigens von der zuständigen Bundesstelle grundsätzlich gutgeheissen - hat die Arbeitsgemeinschaft Swissaid/Fastenopfer/Brot für alle/Helvetas/Caritas im Oktober 1991 eine kleine Dienststelle - die "Entschuldungsstelle" - geschaffen. Sie ist administrativ in die Arbeitsgemeinschaft integriert, arbeitet jedoch im Konsulentenverhältnis für das Bundesamt für Aussenwirtschaft (BAWI) und die Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (DEH). Ihre Hauptaufgabe ist es, dem Bund im Hinblick auf die Entschuldungsverhandlungen mit den Ländern des Südens Vorschläge

für den Einsatz der Gelder in einheimischer Währung zu unterbreiten, die bei der Entschuldung freigesetzt werden.

Daneben nimmt die Entschuldungsstelle in beschränktem Umfang auch Informations- und Weiterbildungsaufgaben wahr und beteiligt sich aktiv an einem internationalen Netzwerk für Verschuldungsfragen. Die Stelle wird von 2 Personen betreut.

### 2.1 Rolle der Hilfswerk-Stelle bei der Umsetzung

In einer ersten Phase leistete die Entschuldungsstelle vorwiegend Konzept- und Grundlagenarbeit. Sie verfasste einen Bericht über die bisherigen Erfahrungen mit Gegenwertfonds und sog. "Schulden-Swaps" und erarbeitete ein Konzept der kreativen Entschuldung. In der zweiten Phase geht es nun vorrangig um konkrete Abklärungen über die Einsatzmöglichkeiten für Gegenwertfonds in den "Entschuldungsländern" und um die Ausarbeitung länderspezifischer Vorschläge zuhanden des BAWI und der DEH. Für einige Länder sind bereits Gegenwertfonds-Projekte eingereicht worden, in einer Reihe weiterer Staaten laufen derzeit erste Abklärungen. Dabei wird die Rolle der Entschuldungsstelle bzw. der Schweizer Hilfswerke nicht in allen Ländern dieselbe sein. Die Entschuldungsländer können grob in drei Gruppen aufgeteilt werden: Schwerpunktländer der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit, Prioritätsländer der privaten Entwicklungshilfe und Länder ohne nennenswertes schweizerisches Engagement in der Entwicklungszusammenarbeit. Im folgenden werden zu diesen drei Kategorien ein paar konkrete Länderbeispiele skizziert.

#### a) Schwerpunktländer der öffentlichen Entwicklungshilfe

Dies sind Länder, in welchen die DEH ein Koordinationsbüro unterhält und ein Landesprogramm mit einem substantiellen Finanzvolumen durchführt. Die Gegenwertfonds sollen sich hier in die prioritären Bereiche des Landesprogramms einfügen. Daher liegt die Verantwortung für die Ausarbeitung eines Gegenwertfonds-Konzepts und für die Koordination der Massnahmen in diesen Ländern bei der DEH. Die Entschuldungsstelle fungiert hier in erster Linie als Relaisstation, als "Go-between" zwischen einzelnen Hilfswerken und dem Bund. Sie nimmt Projektvorschläge der privaten Hilfswerke entgegen und leitet sie nach einer Vorprüfung an die DEH weiter. Die DEH kann ausserdem die Entschuldungsstelle oder individuelle Hilfswerke beauftragen, gewisse Vorabklärungen zu treffen oder in der Durchführungsphase Partnerorganisationen zu beraten oder zu begleiten.

#### **Beispiel Bolivien**

Die Schulden, die in die Entschuldungsverhandlungen zwischen der Schweiz und Bolivien eingebracht werden können, belaufen sich auf rund 50 Mio. Franken. Davon wird das Land voraussichtlich rund 10 Prozent, d.h. 5 Mio. Franken, in der Landeswährung Boliviano in einen Gegenwertfonds zahlen können.



Die DEH und die Entschuldungsstelle haben sich auf zwei Schwerpunktbereiche geeinigt, in welche die ausgehandelten Gegenwertmittel fliessen sollen: Umwelt und Klein(st)gewerbeförderung, wobei hier die Unterstützung privater Kreditprogramme im Vordergrund steht. Weiter wurde als Strategie festgelegt, primär mit - bestehenden oder neu zu schaffenden - Kapitalfonds (Kredit- oder Garantiefonds) zu arbeiten, anstatt Einzelprojekte zu finanzieren.

Die Entschuldungsstelle hat im Rahmen der definierten Schwerpunktssektoren verschiedene Hilfswerk-Vorschläge eingereicht. So beispielsweise ein von SWISSCONTACT unterbreiteter Vorschlag für die Beratung und Weiterbildung von Klein(st)unternehmern. Oder ein vom Fastenopfer eingereichter Antrag für die Finanzierung von Kreditfonds, die von bolivianischen Nichtregierungsorganisationen (NROs) getragen werden. Diese und weitere Vorschläge werden gegenwärtig von der DEH-Zentrale und dem Koordinationsbüro in La Paz geprüft. Ein zwischen der schweizerischen und der bolivianischen Regierung abzuschliessendes Entschuldungsabkommen wird den Grundsatz der Auszahlung einer ausgehandelten Gegenwert-Summe und der Zusammenarbeit mit einheimischen Nichtregierungsorganisationen festhalten. Dieses Abkommen wird vom BAWI ausgehandelt.<sup>2</sup>

#### b) Schwerpunktländer der privaten Entwicklungshilfe

Hierbei handelt es sich um Länder, in denen eine oder mehrere private Entwicklungsorganisationen über eigene Begleitstrukturen (Koordinationsstelle, Programmleitungsbüro o.ä.) verfügen oder mit qualifizierten Partnerorganisationen zusammenarbeiten, die eine Koordinationsfunktion wahrnehmen können.

In diesen Ländern liegt die Verantwortung für den Aufbau eines Gegenwertfonds bei der Entschuldungsstelle bzw. den betreffenden Hilfswerken. Die Entschuldungsstelle führt die nötigen Vorabklärungen durch, erarbeitet den konzeptionellen Rahmen für die Einrichtung des Fonds und erstellt ein umfassendes Dossier zuhanden der zuständigen Bundesstellen. Sie kann auch externe Fachleute - aus Schweizer Hilfswerken oder Partnerorganisationen im Süden - für Vorabklärungen oder Beratungsdienste beiziehen.

#### **Beispiel Togo**

Das westafrikanische Togo ist gegenüber der Schweiz mit rund 130 Mio. Franken verschuldet. Dies entspricht rund 7 % der togoischen Gesamtschulden. Mit diesem für schweizerische Verhältnisse unüblich hohen Anteil - im Durchschnitt beträgt der Anteil der schweizerischen Forderungen nur rund 0,3 % der Gesamtschuld - ist die Schweiz nach Frankreich das grösste Gläubigerland Togos. Aufgrund dieser hohen Schuldensumme kann mit einem relativ bedeutenden Gegenwert-Volumen gerechnet werden. Es könnte in der Grössenordnung von 15 bis 25 Mio. Franken liegen.

Bei einem derart grossen Finanzvolumen liegt es nahe, den Aufbau eines eigenständigen Kapitalfonds zu erwägen. Mit dieser Perspek-

2) Das BAWI wird die Medien am 2. April über das mit Bolivien ausgehandelte Entschuldungsabkommen orientieren. Das Abkommen wird an diesem Tag in der Schweiz unterzeichnet.

tive führte die Entschuldungsstelle im Mai 1992 eine kurze Abklärungsmission in Togo durch. Aufgrund dieser Mission erarbeitete die Stelle ein Konzept für den Aufbau eines NRO-Fonds. Die Abklärungen vor Ort ergaben, dass ein derartiger Fonds bei einer togoischen NRO-Dachorganisation (Fédération des ONG du Togo FONGTO) angesiedelt werden könnte. Die togoische Regierung hat sich im übrigen in ersten Verhandlungen 1992 grundsätzlich zur Errichtung eines Gegenwertfonds bereit erklärt. Im Nachgang zur Mission erhielt das Hilfswerk Helvetas - es betreibt in Togo ein Koordinationsbüro - den Auftrag, weiterführende Abklärungen zu treffen und einen konkreten Vorschlag für den Aufbau, die Verwaltung und die Finanzierung eines solchen Kapitalfonds zu erarbeiten. Leider musste dieses Mandat sistiert werden, da die gegenwärtig in Togo herrschenden Unruhen diese Arbeit verunmöglichen.

### Beispiel Philippinen

Gegenüber den Philippinen besitzt der Bund Schuldentitel im Umfang von rund 50 Mio. Franken. Weil dieses Land seinen Zahlungsverpflichtungen weitgehend nachkommt, setzt ein Schuldenerlass im Budget einen relativ hohen Betrag in Lokalwährung frei. Es kann mit rund 15 bis 25 Mio. Franken Gegenwert gerechnet werden. Auch hier haben erste Abklärungen ergeben, dass die Einrichtung eines lokal verwalteten Kapitalfonds eine realistische Option darstellt. Die NRO-Szene in den Philippinen ist gross und vielfältig. Es besteht zudem ein breit verankertes, national tätiges und repräsentatives NRO-Netzwerk - der Caucus of Development NGOs (CODE-NGO) -, dem 10 Dachorganisationen verschiedenster Ausrichtung angeschlossen sind. CODE-NGO ist an der schweizerischen Entschuldungsaktion sehr interessiert und auch bereit, bei der Einrichtung eines Gegenwertfonds eine massgebliche Rolle zu spielen. Entgegen ursprünglicher Absichten möchte CODE aus organisationspolitischen Gründen einen solchen Fonds nicht selbst verwalten und somit auch nicht über die Zuteilung von Geldern an die Mitgliedsorganisationen entscheiden. Sie sieht ihre Funktion in der Hilfestellung bei den Verhandlungen mit der Regierung, in der Ausarbeitung eines geeigneten Gegenwertfonds-Konzepts sowie in der Beratung bei der Bildung einer Trägerschaft für den Fonds. CODE hat von der Entschuldungsstelle ein Mandat zur Abklärung dieser institutionellen Fragen und zur Erarbeitung eines Konzepts erhalten.

### c) Länder ohne nennenswertes schweizerisches Engagement

In diese Kategorie fallen Staaten, die weder zu den Schwerpunktländern der öffentlichen noch zu jenen der privaten Entwicklungszusammenarbeit gehören. In der Regel sind auch die Schulforderungen der Schweiz gegenüber diesen Ländern relativ gering. Gemäss dem Konzept der Entschuldungsstelle soll in solchen Fällen eine direkte Finanzierung von laufenden oder ausführungsfähigen Projekten oder Programmen geprüft werden. Dies können Entwicklungsvorhaben eines schweizerischen Hilfswerks sein - falls im betreffenden Land ein solches tätig ist -, oder aber Projekte ausländischer oder internationaler Institutionen.

Die Entschuldungsstelle spielt bei diesen Ländern primär die Rolle einer Vermittlerin. Sie prüft die ihr eingereichten Projektvorschläge und unterbreitet die aufbereiteten und nach Bedarf ergänzten Dossiers mit einem entsprechenden Antrag den zuständigen Bundesstellen.

### **Beispiel Sambia**

Im Fall Sambias liegt der Gegenwert, der von der Regierung für die Streichung der rund 23 Mio. Franken Schulden gegenüber der Schweiz vernünftigerweise gefordert werden kann, zwischen 1 und höchstens 2 Mio. Franken. Eine solch geringe Summe rechtfertigt den aufwendigen Aufbau eines eigenständigen Fonds nicht. Daher steht hier eine direkte Projektfinanzierung im Vordergrund.

Die Entschuldungsstelle hat dem BAWI bereits im Herbst 1992 einen konkreten Projektantrag eingereicht. Es handelt sich dabei um ein ländliches Entwicklungsprojekt der United Church of Zambia, das diese mit der Unterstützung einer internationalen kirchlichen Organisation durchführt. Der in diese Institution eingebundene schweizerische Partner ist das Département Missionnaire des Eglises Protestantes de la Suisse romande. Das Projekt der sambischen Kirche umfasst die Wiederherstellung eines Kanals, ein Impfprogramm sowie die Unterstützung von Bauerngruppen. Die Lokalwährung aus der Entschuldungsaktion soll dazu verwendet werden, einen rund 80 Kilometer langen Kanal, der für 50'000 Menschen den einzigen Verkehrsweg in den Distrikthauptort darstellt, abzutiefen. Dies soll unter Einsatz von mehreren hundert Arbeitskräften von Hand erledigt werden. Die zuständige Regierungsstelle unterstützt das Projekt, war aber bislang nicht in der Lage, es zu finanzieren.

Ein zweiter Vorschlag - er liegt allerdings erst als generelle Anregung vor - betrifft die Finanzierung der sambischen Filiale des "Women's World Banking". Dies ist eine weltweit tätige Institution, welche mittels Vergabe von Krediten und Kreditbürgschaften Klein(st)unternehmerinnen fördert. Hier könnten Gegenwertmittel für die Aeuftung eines Garantie- oder Kreditfonds oder für die Kapitalisierung der Filiale selber eingesetzt werden.

### **Beispiel Guinea**

Wie im Falle Sambias bewegt sich das zu erwartende Gegenwertfondsvolumen beim westafrikanischen Guinea (Conakry) zwischen 1,5 und 2 Mio. Franken.

Auch für dieses Land liegt bereits ein konkreter Finanzierungsantrag auf dem Tisch. Er wurde vom UNO-Kinderhilfsfonds UNICEF eingereicht und von der Entschuldungsstelle aufgearbeitet und präzisiert. Wie in zahlreichen anderen Staaten unternimmt UNICEF auch in Guinea Anstrengungen, um das Ueberleben und die Entwicklung von Kindern und Müttern zu sichern. Die Schwerpunkte im Guinea-Programm von UNICEF sind Gesundheit und Ernährung, Trinkwasserversorgung sowie Grunderziehung und -Bildung. Wegen der markanten Verschlechterung im Erziehungswesen als Folge der in den 80er-Jahren durchgeführten Strukturanpassungsprogramme hat die Entschuldungsstelle eine Konzentration auf den Programmteil "Education for all" vorgeschlagen. Dieser Teil umfasst u.a. den

*Aufbau von experimentellen Zentren für die funktionale Alphabetisierung von Frauen sowie die Schaffung von Strukturen für die Betreuung von 100'000 Kindern im Vorschulalter.*

Die Vorschläge für Sambia und Guinea werden gegenwärtig von der DEH und dem BAWI geprüft.

## 2.2 Schwierigkeiten und Beschränkungen bei der Realisierung

Wie wir bei den oben skizzierten Fallbeispielen gesehen haben, eröffnet das Konzept der kreativen Entschuldung neue Perspektiven für die Entwicklungspartnerschaft und Chancen für die Förderung innovativer Finanzierungsinstrumente, welche die Nachhaltigkeit von Entwicklungsvorhaben verbessern. Durch den Aufbau von Kapitalfonds kann die finanzielle Autonomie von einzelnen NRO oder von Dachorganisationen gestärkt werden. Und mit der Kapitalisierung von privaten Organisationen - beispielsweise durch die Aeuftung eines Stiftungsvermögens oder die Finanzierung einer Infrastruktur - kann deren Abhängigkeit von bilateralen wie internationalen Geberinstitutionen vermindert werden. Andererseits sind mit diesem Konzept auch Probleme verbunden. Der Prozess der Schuldenumwandlung ist komplex, und es sind zahlreiche Akteure auf verschiedenen Ebenen daran beteiligt. Zudem können alte Abhängigkeiten (von den Gebern im Norden) durch neue (von der eigenen Regierung) abgelöst werden.

Erste Abklärungen in mehreren Ländern haben eine Reihe von Problemen und Beschränkungen bei der Umsetzung des Konzepts der kreativen Entschuldung zu Tage treten lassen, und zwar auf drei Ebenen:

### a) Auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene

Zahlreiche ärmere Länder bedienen ihre Aussenschuld nur noch teilweise oder gar nicht mehr. Daher werden in diesen Fällen durch eine teilweise Schuldenstreichung im Staatsbudget keine Gelder frei, die für andere Zwecke - z.B. eben zusätzliche Entwicklungsprojekte - verwendet werden können. Der Staat müsste das nötige Geld auf inflationäre Weise über die Notenpresse bereitstellen - was niemand will - oder andere Staatsausgaben kürzen. Dies wäre so lange vertretbar (oder gar wünschenswert), als es sich um nicht-prioritäre oder unproduktive Ausgaben (z.B. Rüstungsausgaben) handeln würde. Würden jedoch die Gegenwertzahlungen auf Kosten anderer entwicklungspolitisch prioritärer Ausgaben geleistet, so wäre damit niemandem gedient. Die Forderung nach Gegenwert dürfte deshalb in der Regel so weit reduziert werden müssen, dass der Staatshaushalt nicht nennenswert zusätzlich belastet wird.

## b) Auf der politischen Ebene

Einige Regierungen dürften kaum bereit sein, die Gelder in Lokalwährung an NRO auszuzahlen, ohne ein Mitspracherecht bei der Verwendung dieser Mittel zu beanspruchen. Damit ist potentiell die Gefahr eines Autonomieverlusts für die beteiligten NRO verbunden. Gewisse kontaktierte Organisationen - vorab kleinere - lassen denn auch durchblicken, dass sie es vorziehen, kein Geld vom Staat entgegenzunehmen. Anders ist die Reaktion von grösseren, nationalen NRO oder Dachorganisationen, die bereits Verhandlungspartner der Regierung sind und von dieser respektiert werden.

Ein weiteres Problem ist die zur Zeit namentlich in afrikanischen Ländern herrschende politische Instabilität und Unsicherheit. Einige Länder - etwa Togo oder Kamerun - haben auf dem Weg zu demokratischen Verhältnissen schwere Rückschläge erlitten. Unter solchen Umständen sind Verhandlungen über Entschuldung und Gegenwertfonds nicht möglich.

## c) Auf der institutionellen Ebene

In einer Reihe von Ländern - vorab in kleinen afrikanischen Staaten - existieren nur wenige oder gar keine erfahrene, auf nationaler Ebene tätige einheimische NRO oder Dachorganisationen, die gegenüber dem Staat als anerkannte Verhandlungspartner auftreten und als Verwalter von Gegenwertfonds fungieren könnten. In einer solchen Situation bieten sich als mögliche Wege eine längerfristige institutionelle Aufbauarbeit oder aber die Zusammenarbeit mit einer im Land tätigen internationalen Organisation (z. B. UNICEF) an. Es sind indes durchaus auch noch andere institutionelle Arrangements denkbar. So könnten die Gegenwertmittel beispielsweise in einen bestehenden parastaatlichen Sozialfonds gespeist werden. Oder sie könnten der Finanzierung von bereits im Staatsbudget vorgesehenen öffentlichen Vorhaben - etwa im Gesundheits- oder Erziehungssektor - dienen.

## 2.3 Weitere Aktivitäten der Entschuldungsstelle

Die Tätigkeit der Entschuldungsstelle beschränkt sich nicht nur auf die Umsetzung des Gegenwertfonds-Konzepts. Seit Anfang 1993 hat die Stelle auch einen Informations- und Weiterbildungsauftrag.

Der *Informationsarbeit* kommt angesichts der beschränkten quantitativen Wirkung der schweizerischen Entschuldungsaktion ein hoher Stellenwert zu. Die Hilfswerke haben wiederholt betont, dass ein wichtiges Argument für den Einsatz zusätzlicher Steuergelder für Entschuldungsmassnahmen - trotz geringem Entschuldungseffekt - die Signalwirkung auf andere Gläubigerländer ist. Aus diesem Grund bemüht sich die Entschuldungsstelle, die schweizerische Entschuldungsaktion breiteren Hilfswerkkreisen in anderen europäischen Ländern bekanntzumachen. Insbesondere im deutschsprachigen Ausland hat die Aktion der Schweizer Hilfswerke grosse Beachtung gefunden, und es sind Bestrebungen im Gange, ähnliche Entschuldungskampagnen zu lancieren.

Die Stelle leistet aber auch Informationsarbeit gegenüber den Schweizer Hilfswerken und der Öffentlichkeit, um grösstmögliche Transparenz bezüglich der Verwendung der Entschuldungsgelder zu schaffen.

Ein wichtiger Aspekt der Tätigkeit der Entschuldungsstelle ist die **internationale Vernetzung**. Die Arbeitsgemeinschaft ist Mitglied des europäischen Schulden-Netzwerks EURODAD (European Network on Debt and Development). Dieses hat sich zum Ziel gesetzt, ein koordiniertes Vorgehen der europäischen Hilfswerke und Entwicklungsorganisationen in der Schuldenfrage zu fördern und damit den Druck auf die Regierungen und die bestimmenden internationalen Gremien zu verstärken.

Ein weiteres Tätigkeitsgebiet der Stelle ist - allerdings in beschränktem Umfang - die **Hilfswerk-interne Weiterbildung** in den Bereichen Verschuldung, (kreative) Entschuldung und allenfalls Strukturanpassung. Diese Arbeit beinhaltet im wesentlichen die Organisation und Durchführung von internen Weiterbildungseminarien zu diesem Themenbereich, aber auch - je nach Bedarf - punktuelle Informationssitzungen bei einzelnen Hilfswerken.

Anhang INATIONALRAT  
Wintersession 199292.1132 Einfache Anfrage Brunner Christiane vom 14. Dezember 1992Stand und Ausweitung der Entschuldungsmassnahmen für Entwicklungsländer

Im Rahmen der Entschuldungsmassnahmen des Bundes steht der Aufkauf der ERG-Selbstbehalte vor dem Abschluss. Gemäss Presseberichten wird diese erfolgreiche Aktion bei Kosten von weniger als 60 Millionen Franken einen schweizerischen Beitrag von über 1,1 Milliarden Franken zur Entschuldung der ärmeren Entwicklungsländer ermöglichen. Das ist erfreulich. Allerdings können zwischen dem Zeitpunkt des Aufkaufs der Guthaben und jenem des Schuldenerlasses einige Monate bis zu mehreren Jahren liegen. Denn es braucht nicht nur Zeit für eingehende Entschuldungsverhandlungen, sondern bei ungünstigen politischen Rahmenbedingungen kann ein Aufschub angezeigt sein, bis bessere Verhältnisse vorliegen. Es stellen sich in diesem Zusammenhang folgende Fragen:

1. Die Petition "Entwicklung braucht Entschuldung" hat ein sofortiges Moratorium des Schuldendienstes ärmerer Entwicklungsländer verlangt. Ist im Sinne der Petition ein Verzicht auf Einnahmen des Bundes aus dem Schuldendienst vorgesehen, sobald der Bund die Inhaber der ERG-Selbstbehalte ausbezahlt hat und somit Eigentümer der Forderungen geworden ist?
2. Es wäre stossend, wenn der Bund dank Entwicklungshilfegeldern von Einnahmen aus dem Schuldendienst ärmerer Entwicklungsländer profitieren würde. Sollte ein Verzicht allenfalls nicht vorgesehen sein, ist der Bundesrat bereit, die zwischen dem Zeitpunkt des Forderungserwerbs durch den Bund zulasten der Entwicklungshilfe und dem Zeitpunkt des formellen Schuldenerlasses eingehenden Zins- und Rückzahlungen dem Entwicklungsland später zurückzuerstatten?
3. Sient der Bundesrat vor - nicht zuletzt im Interesse einer zügigen Entlastung der ERG -, die mit den Selbstbehalten verbundenen ERG-Anteile zum Zeitpunkt des Selbstbehaltsaufkaufs zu übernehmen und gleichzeitig der ERG Vorschüsse im entsprechenden Umfang zu erlassen?
4. Der ausserordentlich hohe Multiplikator (geringe Belastung des Entwicklungshilfebudgets, fast zwanzigfacher Entschuldungseffekt) lässt eine analoge Anwendung der ERG-Entschuldungsformel auch bei weiteren Ländern erwarten. Die bundesrätliche Botschaft und der Bundesbeschluss des Parlaments haben diesbezüglich ja keine Plafonierung vorgesehen. In welchem Umfang ist 1993 oder später eine Ausweitung der erfolgreichen ERG-Aktion auf weitere Länder (zum Beispiel Nigeria oder Aegypten) vorgesehen?

Vom BUNDESRAT  
am 11. NOV. 1992  
gutgeheissen 114

Anhang II

Ständerat

92.1072 Einfache Anfrage Gadiant vom 19 Juni 1992:  
Insolvenzrecht zur Entschuldung reformwilliger Entwicklungsländer

Am 5. Dezember 1990 hat der Ständerat ein Postulat für ein internationales Insolvenzrecht zur Entschuldung reformwilliger Entwicklungsländer (90.693) überwiesen. Am 11. März 1992 wiederum kam nun im Ständerat eine allgemeine Interpellation (91.3414) zu den Entschuldungsmassnahmen des Bundes zur Sprache. In seiner Antwort anerkannte der Vorsteher des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes ausdrücklich eine entsprechende Lücke im Völkerrecht. Er erwähnte überdies, dass der Bundesrat und die schweizerische Diplomatie einige Anstrengungen unternommen haben, um der Idee eines Insolvenzrechts von Staaten zum Durchbruch zu verhelfen, allerdings ohne bisher auf grosse Sympathie zu stossen. Weil das Anliegen eines völkerrechtlichen Insolvenzmechanismus ebenso wichtig wie vielversprechend ist, bitte ich den Bundesrat zusätzlich um folgende Auskünfte:

1. Erfolgte das bisherige Vorgehen zur Umsetzung des Anliegens systematisch aufgrund einer festgelegten Strategie?
2. In welchen internationalen Organisationen und Ländern ist das Anliegen seitens der Schweiz vorgebracht worden? Wann und mit welchem Erfolg?
3. Ist der Bundesrat bereit, für das weitere Vorgehen einen systematischen Ansatz zu wählen und alle seine zur Verfügung stehenden Möglichkeiten auszuschöpfen, um dieser Idee zum Durchbruch zu verhelfen?
4. Ist der Bundesrat bereit, zu diesem Zweck eine interdepartementale Begleitgruppe (z.B. EFD/BAW/DEH) zu schaffen?
5. Ist es denkbar, für konzeptionelle Arbeiten die Entschuldungsstelle der Hilfswerke miteinzubeziehen?

Antwort des Bundesrates:

1. Es gibt auf internationaler Ebene keine offiziellen und organisierten Bestrebungen zur Schaffung eines Insolvenzrechtes für hochverschuldete souveräne Staaten. Das Anliegen eines völkerrechtlichen Insolvenzmechanismus stösst bei den Gläubigerländern der nördlichen Hemisphäre auf wenig Gegenliebe. Die bis anhin verfolgte schweizerische Strategie in dieser Angelegenheit war eine solche der Kontaktnahme mit andern Industrieländern, um auf die Dringlichkeit der internationalen Schuldenproblematik hinzuweisen und die Frage des Insolvenzrechtes als einen von verschiedenen möglichen Ansatzpunkten zur Diskussion zu stellen. Die entsprechenden Kontaktmahnen mit andern Ländern fanden 1992 vor allem im Rahmen internationaler, von der Weltbank organisierten Treffen zur Erfüllung der Finanzierungsbedürfnisse bestimmter Länder oder Ländergruppen statt (Konsultativgruppen; Treffen im Rahmen des Special Program for Africa). Angesichts des mangelnden Interesses der Gläubigerländer an der Idee des Insolvenzrechtes hat die Schweiz keine weitergehende systematische Strategie in dieser Angelegenheit entwickelt. Die Erfahrungen, die wir mittlerweile im Rahmen



- 2 -

unserer Entschuldungsmassnahmen machen konnten, lassen zur Zeit Zweifel daran aufkommen, dass sich ein gezielter Mitteleinsatz zur Schaffung eines Insolvenzrechtes lohnt, vor allem, wenn dieser auf Kosten anderer Massnahmen im Entschuldungsbereich gehen sollte. Eine gangbare insolvenzrechtliche Option, die das 'free rider' Problem ausschaltet, setzt den politischen Willen aller Gläubigerstaaten voraus. Dieser ist zur Zeit nicht vorhanden.

2. Cf. Antwort zu Punkt 1.
3. Angesichts der unter Punkt 1 aufgeführten Erfahrungen will der Bundesrat zur Zeit keine weitergehende, systematische und einseitig auf das internationale Insolvenzrecht ausgerichtete Tätigkeit in die Wege leiten. Die Lösung der Schuldenkrise verlangt die Vertiefung einer Reihe von Ansätzen. Dazu gehören erweiterte bilaterale und international koordinierte Schuldenerlasse und Neugeid, der Ausbau von Sekundärmarktoperationen und die Liquidierung von Rückständen gegenüber multilateralen Finanzierungsinstitutionen. Strategien zum Schuldenabbau müssen länderspezifisch von Fall zu Fall entwickelt werden ('Menu-Ansatz'). Die insolvenzrechtliche Option verdient es in jedem Fall zumindest geprüft zu werden, ebenso wie die Frage, ob länderspezifisch zu definierende maximale Schuldendienstquoten als Lösungsansatz in Betracht gezogen werden können. Massnahmen der Schuldenerleichterung müssen von möglichst vielen Gläubigern mitgetragen werden. Angesichts des sich verschlimmernden Schuldenüberhangs und der neuerdings wieder zunehmenden Schuldenquote verglichen mit den Exporten vieler ärmerer Entwicklungsländer will sich der Bundesrat künftig bei andern Gläubigerländern für weitergehende, koordinierte Massnahmen im Bereich aller genannten Optionen einsetzen.

Verschiedene nordische Staaten haben sich in jüngster Zeit für die schweizerische Entschuldungsfazität interessiert. Sie prüfen die Möglichkeit der Schaffung eines ähnlichen Instrumentes. Wenn dies gelingt, entstehen damit neue Kanäle und ein verdichteter internationaler Konsens zur Förderung von koordinierten Entschuldungsmassnahmen, einschliesslich der insolvenzrechtlichen Option.

4. Aufgrund der dargestellten Situation ist der Bundesrat zur Zeit der Meinung, dass die Schaffung einer interdepartamentalen Gruppe nicht notwendig ist: Erstens besteht schon ein Begleitmechanismus in der Form des Ausschusses für Entschuldungsmassnahmen der beratenden Kommission für internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe, und zweitens waren schweizerischerseits schon verschiedene Gremien auf dem Gebiet der internationalen Schuldenkrise tätig (z.B. die Arbeitsgruppe Languetin von 1989), deren Arbeit bei Bedarf wieder aufgenommen werden kann.
5. Mit der Entschuldungstelle der Arbeitsgemeinschaft der Hilfswerke (Swissaid, Fastenopfer, Brot für alle, Helvetas, Caritas) arbeitet die Verwaltung seit September 1991 im Rahmen eines Konsulentenvertrages zusammen. Dabei geht es insbesondere um die Ausarbeitung von Massnahmen der 'kreativen Entschuldung', d.h. die Gestaltung von Projekten, die mit Gegenwertmitteln aus der Entschuldungsmasse finanziert werden und das Ziel der Weitergabe des Entschuldungseffektes an die Bevölkerung verfolgen. Dazu kommen Studien und Informations- und Bildungsaufgaben in Bezug auf die Schuldenproblematik. Einer allfälligen Ausweitung des Mandats auf konzeptionelle Arbeiten in Bezug auf die insolvenzrechtliche Option steht zum gegebenen Zeitpunkt nichts im Wege. Der limitierende Faktor in Bezug auf das Insolvenzrecht liegt in der internationalen Bereitschaft, sich zu engagieren und nicht im konzeptionellen Bereich. Deshalb ist die Ausweitung des Mandates der Arbeitsgemeinschaft im Moment nicht vorgesehen.

## SWISS AID AGENCIES COALITION

ARBEITSGEMEINSCHAFT	SWISSAID	FASTENOPFER	BROT FÜR ALLE	HELVETAS	CARITAS
COMMUNAUTE DE TRAVAIL	SWISSAID	ACTION DE CAREME	PAIN POUR LE PROCHAIN	HELVETAS	CARITAS
COMUNITA DI LAVORO	SWISSAID	SACRIFICIO QUARESIMALE	PANE PER I FRATELLI	HELVETAS	CARITAS

Entschuldung                      Giessereiweg 9 Postfach 6735 3001 Bern Telefon 031/45 54 13 Fax 031/45 14 11

Anhang III

## Internationale Verschuldung und globale Finanzflüsse

Am Ende des Tunnels?

In gewissen Medien ist bereits von der Endrunde der Schuldenkrise die Rede. Und in der Tat: Für die international tätigen Geschäftsbanken ist die Krise ausgestanden. Sie haben im Verlauf der 80er-Jahre genügend dicke Reservepolster anlegen können, um gegen das Ausbleiben von Zins- und Tilgungszahlungen gewappnet zu sein. Für die Länder des Südens hingegen dauert die Krise an. Vorab für die Länder Schwarzafrikas stellt der Schuldendienst nach wie vor eine unzumutbare Belastung dar. Und obwohl seit 1989 insgesamt wieder mehr Mittel vom Norden in den Süden fliessen als umgekehrt, blutet der in den 80er-Jahren schwer gebeutelte lateinamerikanische Kontinent weiter aus.

80er-Jahre: Entwicklungshilfe an den Norden in Milliardenhöhe

Der offene Ausbruch der internationalen Schuldenkrise mit der Zahlungsunfähigkeit Mexikos im Jahre 1982 liess den internationalen Bankern das Blut in den Adern gefrieren: Sollte dieses Beispiel Schule machen, so wären ihre gigantischen Ausstände - sie betrug bei gewissen US-Grossbanken ein Mehrfaches ihres Eigenkapitals - akut gefährdet. Das Gespenst eines Kollapses des internationalen Finanzsystems ging um.

Angesichts dieser unheilvollen Perspektive hiess die Losung der Banker: Schlechtem Geld wirft man kein gutes hinterher. So nahm die Netto-Bankkreditvergabe nach 1981 rapide und kontinuierlich ab: laut IWF/Weltbank von 53 Mrd.\$ im Jahre 1981 auf 2,3 Mrd.\$ 1987. Dieses dramatische Versiegen der Bankflüsse hatte zwei tiefgreifende Auswirkungen: Zum einen führte es - zusammen mit den hohen Zinszahlungen - zu einer drastischen Umkehr des Netto-Kapitaltransfers: Zwischen 1984 und 1989 leisteten die Länder des Südens im Durchschnitt jährlich über 30 Mrd.\$ mehr an Zins- und Amortisationszahlungen, als sie an neuen Krediten erhielten. Und zum andern sprangen die Regierungen und die internationalen Finanzinstitutionen in die Bresche, um den Ausfall der Bankkredite (zumindest teilweise) zu kompensieren. Mit anderen Worten: Die SteuerzahlerInnen der Industrieländer finanzierten mit Entwicklungshilfegeldern indirekt einen guten Teil der Zinszahlungen an die Banken.

### Leichte Entspannung an der Schuldenfront ...

Die Aussenschuld der Länder des Südens ist in den letzten Jahren nur noch leicht angestiegen. Laut OECD wuchs der Schuldenberg 1991 um rund 2,5 % auf 1'478 Mrd.\$ . Die für die jährlichen Finanzflüsse relevanten Zins- und Amortisationszahlungen - der Schuldendienst - haben indessen seit 1988 leicht abgenommen - von 164 Mrd.\$ 1989 auf 151 Mrd.\$ 1991. Diese auf den ersten Blick widersprüchliche Entwicklung hängt unter anderem mit der Umschichtung innerhalb des gesamten Schuldenstockes zusammen. Der Anteil der öffentlichen Forderungen (Schulden gegenüber Regierungen und multilateralen Finanzorganisationen) ist weiter angestiegen, jener der kommerziellen Bankkredite hat sich verringert. Da ein guter Teil der öffentlichen Kredite zu Vorzugsbedingungen gewährt wird, sinken durch diese Umlagerung die Zinszahlungen. Ein weiterer Grund für die abnehmenden Schuldendienstzahlungen ist - nebst Umschuldungen - die Tatsache, dass schlicht und einfach nicht alle Zinsen bezahlt werden können. Davon zeugen die riesigen Zahlungsrückstände, die nach Angaben der Weltbank von rund 40 Mrd.\$ im Jahre 1986 auf über 110 Mrd.\$ 1990 angewachsen sind.

### ... aber noch längst kein Grund für Entwarnung

Bei den afrikanischen Ländern südlich der Sahara ist die hohe Verschuldung nach wie vor ein schwerer Hemmschuh für ihre wirtschaftliche und soziale Entwicklung. Obwohl sie nur einen Teil der geschuldeten Zinsen und Tilgungen bezahlen, fliesst noch immer jeder fünfte im Aussenhandel verdiente Dollar - oder Franken - als Schuldendienst in den Norden. Würden sie ihren gesamten Zahlungsverpflichtungen nachkommen, müssten die Länder Schwarzafrikas nahezu 3/4 ihrer Exporterlöse wieder an den Norden abliefern.

Im Fall der lateinamerikanischen und karibischen Länder, bei denen beispielsweise die NZZ vom "Auftakt zur Schlussrunde der Schuldenkrise" spricht, ist die Entspannung sehr relativ. Zwar hat die Verschuldung in absoluten Zahlen als Folge verschiedener Schuldverringerungs-Aktionen abgenommen, und die einschlägigen Schuldenindikatoren haben sich spürbar verbessert. Dennoch überwiegt der Kontinent laut Weltbank 1991 die gigantische Summe von 50 Mrd.\$ als Zins- und Tilgungszahlungen an seine Gläubiger. Das entspricht beinahe einem Drittel der gesamten Exporteinnahmen dieser Länder.

Eine äusserst beunruhigende Entwicklung ist das rasante Anwachsen der Schulden gegenüber Weltbank, IWF und den regionalen Entwicklungsbanken. Die diesen multilateralen Gläubigern bezahlten Zinsen und Rückzahlungen machten 1991 bereits ein Viertel des gesamten Schuldendienstes aus, rund doppelt so viel wie Mitte der 80er-Jahre. Bei den ärmsten Ländern ist der Anteil der multilateralen Schulden noch wesentlich höher. Diese stellen eine grosse Belastung dar, da sie weder erlassen noch umgeschuldet werden.

Zynisch mutet an, dass diese "Finanzierungsinstitutionen" während Jahren mehr Mittel aus dem Süden abgezogen haben, als sie dorthin

vergaben. So flossen etwa dem IWF zwischen 1985 und 1990 netto (Neukredite abzüglich Zinszahlungen und Amortisationen) rund 33 Mrd.\$ zu. Damit hat diese Institution die Finanzkrise der Länder des Südens zusätzlich verschärft. Und die Weltbank (inkl. IDA) zog 1991 und 1992 zusammen rund 4 Mrd.\$ mehr aus dem Süden ab, als sie dorthin auszahlte.

### Ressourcenflüsse steigen nur noch langsam

Nach dem Erreichen ihres Tiefstpunkts im Jahre 1987 nahmen die Finanzflüsse vom Norden in den Süden langsam wieder zu. Freilich erreichten sie auch 1991 das Spitzenniveau von 1981 nicht annähernd.

Daneben prägen zwei Haupttrends die Entwicklung der Ressourcenflüsse in den 80er-Jahren: die Verlagerung von privaten auf öffentliche Finanzierungsquellen und - innerhalb der privaten Flüsse - die Verschiebung von Bankkrediten zu Privatinvestitionen. Diese Trends haben sich - mit einigen Nuancen - auch in den letzten drei Jahren fortgesetzt.

Die Mittel aus öffentlichen Quellen (Entwicklungshilfe, bi- und multilaterale Kredite) bilden weiterhin die Hauptstütze der Ressourcenflüsse in den Süden, mit einem Anteil von rund 55 %. Die Entwicklungshilfe hat jedoch in absoluten Zahlen während den 80er-Jahren real stagniert und ist 1991 sogar nominal gesunken.

Im privaten Bereich haben die Nettozuflüsse (Neukredite abzüglich Schuldentilgungen) von **Bankkrediten** nach 1987 wieder leicht zugenommen. Zieht man jedoch davon die vom Süden bezahlten Zinsen ab, so überwiesen die Länder des Südens im Durchschnitt der letzten vier Jahre jährlich netto rund 30 Mrd. \$ an die Banken (vgl. Tabelle).

Kräftig zugelegt haben nach 1987 die **Direktinvestitionen**. Sie machten 1991 mehr als die Hälfte der privaten Kapitalflüsse aus. Ein neues Phänomen ist das rasante Wachstum der **Obligationenanleihen** sowie der **Portfolio-Investitionen**, d. h. des direkten Erwerbs von Wertpapieren in den Entwicklungsländern. Der Umfang der Obligationenanleihen belief sich 1991 auf über 10 Mrd. \$., mehr als die Netto-Kreditvergabe der Banken. Und die Netto-Portfolio-Investitionen haben sich laut Weltbank zwischen 1989 und 1991 mehr als verdoppelt, auf rund 8 Mrd. \$.

Es ist schwierig, Direkt- und Portfolio-Investitionen klar voneinander abzugrenzen, und auch ihre jeweilige entwicklungspolitische Wirkung in Sinne der Schaffung von Arbeitsplätzen ist schwer abzuschätzen. Man kann allerdings davon ausgehen, dass ein Teil der Portfolio-Transaktionen rein spekulative Börsengeschäfte sind. Dieses private Kapital fließt freilich nur in eine handverlesene Zahl von lateinamerikanischen und ostasiatischen Staaten, die "erfolgreiche" Stabilisierungsprogramme durchgeführt und ihre Wirtschaft liberalisiert haben. Um den Krisenkontinent Afrika herum machen die Privatinvestitionen - von einigen wenigen Ländern abgesehen - einen grossen Bogen.

### Lateinamerika blutet weiter aus

Seit 1989 fliessen nun insgesamt tatsächlich wieder mehr finanzielle Ressourcen vom Norden in den Süden als umgekehrt. Doch diese globale Betrachtungsweise ebnet grosse geographische und sektorielle Unterschiede ein.

So ist gemäss Weltbank der Nettotransfer<sup>1</sup> nach Lateinamerika und die Karibik nach wie vor negativ (1991: - 9,4 Mrd. \$); dies trotz milliardenschweren Direktinvestitionen und Schuldenreduktionen. Der in den 80er-Jahren am schwersten gebeutelte Kontinent blutet somit wegen anhaltend hoher Schuldendienstzahlungen weiter aus. Durchwegs positiv waren die Nettotransfers hingegen nach Afrika südlich der Sahara, das am Tropf der internationalen Entwicklungshilfe hängt. Allerdings ist hier seit 1989 ein spürbarer Rückgang der Nettozuflüsse festzustellen.

Betrachtet man indes nur die privaten "Leistungen", zieht man also die Entwicklungshilfe ab, so fliesst auch zu Beginn der 90er-Jahre unter dem Strich mehr aus dem Süden in den Norden als umgekehrt.

### Düstere Perspektiven für die 90er-Jahre

Die Aussichten der Länder des Südens auf eine Erhöhung der Mittelzuflüsse in den neunziger Jahren sind alles andere als rosig. Es ist damit zu rechnen, dass sich mit dem Auftreten neuer "Entwicklungsländer" in Mitteleuropa und in der ehemaligen Sowjetunion der Konkurrenzkampf um angeblich "knappe Ressourcen" verschärfen wird. Zwei Trends zeichnen sich bei den Ressourcenflüssen in den 90er-Jahren ab:

- Die Mittel aus öffentlichen Quellen werden nach wie vor den Hauptpfeiler der Zuflüsse in den Süden bilden. Indessen ist aufgrund der angespannten Budgetsituation in den meisten OECD-Ländern zu befürchten, dass diese Flüsse real stagnieren oder sogar sinken werden. Bei der Vergabe dieser Mittel werden die Industrieländer vermutlich in Zukunft noch strengere wirtschaftspolitische und auch rein politische (Stichwort: "good governance") Kriterien anwenden.
- Private Mittel werden weiterhin vorab in lateinamerikanische und asiatische Länder mit mittlerem Einkommen fliessen, die ihre Wirtschaft nach den Rezepten von IWF und Weltbank angepasst und ein günstiges Investitionsklima geschaffen haben. Dabei stehen weiterhin Direkt- und zunehmend auch Portfolioinvestitionen im Vordergrund, während die Bankkredite kaum ansteigen dürften.

---

1) Nettotransfer ist definiert als Nettozuflüsse von Bankkrediten, Direktinvestitionen und Entwicklungshilfegeldern abzüglich Zinsen und Gewinnüberweisungen

Nach Meinung der Weltbank werden die Länder mit mittlerem Einkommen ihre Entwicklung zu einem grossen Teil aus eigenen Ersparnissen finanzieren müssen. Wie sie dies tun sollen, wenn sie dieselben Ersparnisse in Form von Zinsen an die Gläubiger im Norden abliefern müssen, bleibt vorderhand das Geheimnis der Weltbankexperten.

Bern, Januar 1993

Alfred Gugler  
Arbeitsgemeinschaft  
Swissaid/Fastenopfer/Brot für alle/Helvetas/Caritas

#### Quellen

- Financing and External Debt of Developing Countries, 1991 Survey, OECD 1992
- World Debt Tables 1992 - 93, Weltbank 1992
- Annual Report 1992, Weltbank 1992
- Resource Flows to Developing Countries, IWF/Weltbank 1992

(Dieser Text ist die leicht überarbeitete Version eines Artikels, der in den Finanzplatz-Informationen 1/93 der Aktion Finanzplatz Schweiz-Dritte Welt erschienen ist.)

---