

Ausschuss "Entschuldungsmassnahmen"

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

Protokoll der 10. Sitzung

vom 17.9.1993, 16.30-17.30 Uhr, Sitzungszimmer W 240, Bundeshaus West

Anwesend Ausschuss: Frau L. Uchtenhagen (Vorsitz), M. M. Carera, Hr. R. Gerster, M. P.-L. Giovannini

Verwaltung: (BAWI:) Botschafter N. Imboden, Minister M. Meyer, Hr. R. Denzer (Protokoll); (DEH:) Hr. T. Greminger.

Abwesend M. G. Coutau, Hr. G. Goetz, Hr. K. Schnyder (alle entschuldigt)

1. Angesichts der Tatsache, dass das Thema "Entschuldungsmassnahmen" wieder einmal im Nachgang zur Sitzung "Bretton Woods" behandelt wird, äussern die Mitglieder den Wunsch, die Sitzung zu diesem Thema das nächste Mal an erster Stelle oder separat anzusetzen.
2. Botschafter Imboden informiert kurz über die zweite ERG-Aktion, insbesondere über die Aufkaufaktion Aegypten. Die Aktion sei erfolgreich verlaufen: der höchste Preis, den man für die Selbstbehalte bezahlen werde, betrage ca. 35% (Schätzung aufgrund einer noch unvollständigen Datenlage); der Durchschnittspreis für die zum Kauf berücksichtigten Forderungen liege bei etwa 26% (zum Vergleich: der Preis auf dem internationalen Markt für ägyptische Schuldentitel beläuft sich auf 46%). Im Gegensatz zu den Banken war den Exporteuren mehr daran gelegen, ihre Forderungstitel abzustossen; je nach Eigentumsverhältnissen beim Selbstbehalt zwischen Bank und Exporteur wurde dem Bund ein Verkaufsangebot unterbreitet bzw. nicht unterbreitet. Da die Abrechnung der Aegypten-Aktion per Ende Jahr vorgesehen ist, dürften mit dem Land Anfang 1994 Entschuldungsverhandlungen aufgenommen werden.

Die Aktion Aegypten habe gezeigt, so Botschafter Imboden, dass die gewählte Vorgehensweise angepasst und richtig war. Man könne nicht argumentieren, dass der Bund bei den bis anhin durchgeführten Fixpreisofferten - im Gegensatz zur Auktion Aegypten - zu hohe Preise bezahlt hätte: erstens lag bei den Fixpreisofferten die Situation vor, dass der Bund alle Forderungstitel aufkaufen wollte und konnte, und dementsprechend auch einen gewissen Preisanreiz bieten musste. Zweitens: da im Fall von Aegypten nur ein Drittel aller ausstehenden Forderungen dem Bund zum Verkauf angeboten wurde, liess das Angebotsverhalten der Exporteure darauf schliessen, dass eher diejenigen ein Angebot unterbreiteten, welche unter dem Marktpreis verkaufswillig waren (diese mehrheitlich Niedrigpreisangebote führten dazu, dass der zu bezahlen-



de Durchschnittspreis für die berücksichtigten Forderungen ungefähr etwas mehr als der Hälfte des Marktpreises entspricht).

Auf Anfrage von M. Giovannini erklärte Botschafter Imboden, dass im Bereich der ERG-garantierten Kredite - ausser im Fall von Kenya - die Rückkäufe abgeschlossen seien; zudem sei das Volumen an Bundesvorschüssen gegenüber der ERG, welche bei der Entschuldung erlassen werden sollen, durch das EFD begrenzt worden.

3. Mittlerweile sind nach Bolivien bereits drei weitere Entschuldungsverhandlungen geführt worden:
 - **Honduras** (zu erlassende Schulden: 61 Mio): Konversionsrate 20%, zahlbar in zwei Tranchen à 80% (1993) und 20% (1994); Sektoren: Wasser und Entsorgung, natürliche Ressourcen und Umwelt, Förderung des Kleinunternehmertums.
 - **Ecuador** (60 Mio; mit den nicht bezahlten Zinsen auf der Bankenschuld: 73 Mio): Konversionsrate 23%, zahlbar in drei Tranchen à 50% (1993), 40% (1994) und 10% (1995); Sektoren: Forstwirtschaft und Umwelt, Förderung des Kleinunternehmertums und Berufschulung.
 - **Peru** (ca. 195 Mio): Konversionsrate 25%, bezahlbar in einer Tranche (1993); Sektoren: Soziale Infrastruktur, natürliche Ressourcen und Umwelt, Förderung des Kleinunternehmertums.

4. Gemäss Botschafter Imboden können nach diesen Verhandlungen bis anhin folgende Schlussfolgerungen gezogen werden: es stehen prinzipiell zwei Strategien zur Verfügung; auf der einen Seite wäre es möglich, dass die Schweiz mit dem Entwicklungsland im Rahmen der Entschuldung eine Budgetdiskussion führen würde, bei der mit der Regierung über die Prioritäten in den verschiedenen Sektoren (Gesundheit, öffentliche Investitionen, etc) debattiert wird; die Schulden werden in der Folge erlassen. Auf der anderen Seite besteht unsere derzeitige Politik der Aeufnung eines Gegenwertfonds (GWF). Beide Strategien haben Nachteile. Beim GWF besteht die Inflationsgefahr oder eine Aeufnung auf Kosten des bestehenden Sozialbudgets. Bei der Budgetdiskussion mit dem Land könnten am Ende neben den multilateralen Finanzierungsinstitutionen auch noch alle anderen bilateralen Geber, wenn sie ähnliche Aktionen wie die Schweiz durchführen, vertreten sein; die ganze Angelegenheit könnte damit schnell unübersichtlich werden bzw. würde die nötige Entscheidungsfreiheit des Landes einschränken. Botschafter Imboden zieht die die Strategie des GWF immer noch vor, dies nicht zuletzt auch aus innenpolitischen Gründen (Idee der "kreativen Entschuldung" seitens der Hilfswerke) und angesichts der Tatsache, dass die Schuldnerländer die Politik der Schweiz akzeptieren. Peru, Ecuador und Honduras seien prinzipiell mit den Konversionsraten einverstanden, wobei sich anlässlich der Verhandlungen länderspezifisch verschiedene Schwierigkeiten ergeben haben; vor allem Ecuador hätte in den Verhandlungen Zweifel an der schweizerischen GWF-Politik geäussert (siehe unten).

Ein zweiter Punkt, der in den Verhandlungen zur Diskussion Anlass gibt, sei der Umstand, dass der GWF bei einer Privat- und nicht bei der Zentralbank geäuft werden soll. Für die Regierung sei diese Art der Bezahlung ungünstig, da die geforderten lokalen Mittel effektiv aus dem Budget ausbezahlt und auf eine Privatbank deponiert werden. Diese Konteneröffnung falle natürlich nicht mit den Auszahlungen der GWF-Gelder für spezifische Projekte zusammen. Die Schweiz hält an dieser Modalität fest, da sie die Verfügbarkeit des Geldes zur Projektfinanzierung trotz wechselnder Regierungen und anderer Risikofaktoren garantiert. Zudem entspricht die Aeuftung des GWF einer konkreten Gegenleistung des Entwicklungslandes für den Schuldenerlass.

Ein dritter wichtiger Punkt sei der Prozess der Entschuldung: zur Zeit werde zum Zeitpunkt der Bezahlung der Tranche in den GWF die vorhandene Schuld erlassen. Obwohl die Klausel über die Rückkehr zum status quo ante bei Nicht-Bezahlung der Tranchen bestehe, wiege sich die Schweiz in einer falschen Sicherheit, da die erwähnte Rückkehr politisch wahrscheinlich nur schwierig zu bewerkstelligen wäre. Um im Falle mehrerer Tranchenzahlungen die Aeuftung des GWF sicherzustellen, wäre es nötig mit der letzten Tranchenzahlung den Gesamtbetrag zu erlassen. Damit würde aber der Schuldendienst zwischen der Unterzeichnung und dem Erlass annulliert, was den Verpflichtungen des Entwicklungslandes im vorgängigen Umschuldungsabkommen zuwiderlaufen würde. Deshalb prüfen wir gegenwärtig die rechtlichen Aspekte eines Schuldenerlasses zum Zeitpunkt der letzten Tranchenzahlung des GWF.

5. Der Fall Ecuador muss speziell erwähnt werden. Bei dieser Entschuldung werden nicht nur ERG-Titel erlassen, sondern auch Bankenforderungen, welche der Bund auf dem internationalen Sekundärmarkt durch einen Agenten im November 1992 aufgekauft hat. Da das Land zur Zeit kein rechtskräftiges Konversionsprogramm für Bankenforderungen aufweist, kann die ecuadorianische Regierung aus rechtlichen Ueberlegungen keinen GWF auf diesen Schulden äufnen. Um eine angemessene Konversionsrate auf der gesamten Schuld zu erreichen, wurden die garantierten Schulden zu einer höheren Rate verrechnet (42%) um die durchschnittliche Rate von 23% zu erreichen. Eine Teilung der Verhandlungen (ERG-Titel jetzt / Bankenforderungen später) wäre nicht angebracht gewesen, denn es bestünde die Möglichkeit, dass Verhandlungen Ecuadors mit den internationalen Banken ("Brady deal") zu einem Ergebnis führen könnten, bei dem alle Gläubiger (d.h. inklusive der Bund) neben einer Schuldenreduktion neue Mittel in Kreditform sprechen müssten (dafür bestehen keine Budgetmittel, auch nicht eine legale Basis)! Nicht unwichtig ist auch die Tatsache - und dies wird jetzt rechtlich überprüft -, dass die vom Bund gehaltenen Bankenforderungen im Fall von Ecuador aufgrund der ursprünglichen Kreditverträge wahrscheinlich nicht für das Konversionsprogramm in Frage kommen.
6. M. Giovannini fragt nach dem Ansatz der GWF bei den Entschuldungsverhandlungen und ob ein fallweiser Ansatz möglich sei. Gemäss Botschafter Imboden gibt es verschiedene Kriterien, welche für jedes Land einen Hinweis auf die angemessene Konversionsrate geben. Gemäss Minister Meyer könnte die Festlegung von GWF dann problematisch werden, wenn viele andere bilaterale Geber dem schweizerischen Beispiel folgen würden. Der Verwaltungsaufwand des Landes für z.B. 15 bilaterale

GWF wäre nicht verhältnismässig. Herr Denzer erwähnt, dass im Fall von Peru eine teilweise Zusammenlegung mit einem kanadischen GWF in Diskussion gestanden habe. Gemäss Botschafter Imboden sollen die die schweizerischen Erfahrungen mit anderen Gebern anlässlich des anfangs 1994 stattfindenden internationalen Seminars über Entschuldungsmassnahmen geteilt werden.

7. Botschafter Imboden informiert über die Aktionen im Bereich der Rückstände:

- **Vietnam:** 140 Mio US\$ Rückstände gegenüber dem IMF. 85 Mio US\$ als Ueberbrückungskredit einer staatlichen französischen Bank. 55 Mio US\$ nicht-rückzahlbare Darlehen: unter anderem von Japan und Frankreich (je 15 Mio US\$), Schweden 10 Mio US\$, Australien 3,5 Mio US\$ und der Schweiz 7 Mio US\$.
- **Kambodscha:** 52 Mio US\$. Japan und Frankreich: insgesamt 47 Mio US\$, Dänemark 0,7 Mio US\$. Finanzierungslücke: ca. 5 Mio US\$. Es besteht der Vorschlag, dass die Schweiz die Restfinanzierung übernimmt.

Botschafter Imboden stellt sich die Frage, ob die Schweiz im Falle von Kambodscha wirklich ein Engagement zur Liquidierung der Rückstände eingehen solle. Unsicherheiten über die politische Stabilisierung, aber auch das Fehlen einer schweizerischen Präsenz bei anderen Aktionen der Entwicklungszusammenarbeit stehen einem Mitteleinsatz entgegen. Minister Meyer gibt auch zu bedenken, dass der Entscheid zugunsten einer Entschuldungsmassnahme zulasten der Vergabe von Zahlungsbilanzhilfen gehe, da die gesamten Mittel für entwicklungspolitische Massnahmen des BAWI sehr begrenzt seien. Herr Gerster spricht sich für ein kohärentes Vorgehen aus und für die Schwerpunktsetzung in Ländern, in denen das BAWI und die DEH auch sonst engagiert sind. Kambodscha sei deshalb eher als tiefe Priorität zu betrachten (im Gegensatz zu Niger und Haiti). Allgemeine Zustimmung der Ausschussmitglieder.

Herr Gerster erwähnt, dass sich in diesem Zusammenhang auch das Problem stelle, dass die DEH kürzlich eine Unterstützung von 5 Mio SFr zugunsten eines Spitalprojekts in Kambodscha einer schweizerisch-privaten Organisation zurückgewiesen hätte. Es würde nicht verstanden, dass jetzt der gleiche Bund Geld für Entschuldung in Kambodscha ausbebe. Herr Greminger gab zu bedenken, dass die DEH nicht in allen Entwicklungsländern der Welt aktiv sein kann; die Schweiz werde seit langem auch vom DAC/OECD "kritisiert", dass die Mittel der Entwicklungszusammenarbeit zu weit gestreut werden (ca. 106 Länder). Eine Konzentration der Mittel sei wünschenswert. Minister Meyer gibt zu bedenken, dass gewisse Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit, insbesondere solche, die vom BAWI verwaltet werden (Entschuldungsmassnahmen, Stabex, Mischkredite), sich wegen des speziellen Auswahlmechanismus der begünstigten Länder nicht für eine Schwerpunktsetzung eignen würden.

Auf die Anfrage von M. Giovannini, ob GWF bei der Finanzierung der Rückstände anfallen und ob diese von den Hilfswerken verwendet werden können, verneint Botschafter Imboden, da es sich um eine direkte Finanzierung von Verpflichtungen gegenüber Dritten (IMF, Weltbank, etc) handle.

8. Botschafter Imboden informiert über weitere Aktionen zugunsten der Liquidierung von Rückständen. Bei den zwei afrikanischen Ländern (Niger, Guinea-Bissau) werden vor der Finanzierung gemeinsame Missionen mit der Afrikanischen Entwicklungsbank (AfDB) durchgeführt, um das Länderprogramm der AfDB zu analysieren und um allfällige Änderungen vorzuschlagen (damit diese Länder sich gegenüber der AfDB in der Zukunft nicht zu hoch verschulden bzw. allfällig wieder Rückstände akkumulieren). Diese Aktionen würden sich von denjenigen zugunsten Perus und Nicaraguas unterscheiden, da es sich hier um die AfDB handle, welche in der Vergangenheit zuviel Kredite an ihre Mitgliedsländer vergeben habe. Mit der Finanzierung der Rückstände wird dem Land als auch der Bank geholfen, wobei letzteres zweite Priorität besitze.

Niger: eine gemeinsame Mission (BAWI/AfDB) wurde abgeschlossen. Hauptresultate: das Länderprogramm der AfDB entspricht nachvollziehbaren, entwicklungspolitischen Prioritäten. Bei den Rückständen (vor allem deren Bezifferung) ist die Situation noch unklar. Die AfDB hat wohl ein Interesse an der Finanzierung, ist aber in ihrer Informationspolitik nicht allzu transparent. Der Präsident der AfDB wurde informiert, dass diesbezüglich Klärung nötig sei (beidseitig unterschriebenes Statement der AfDB und der Behörden in Niger über die Situation der Rückstände). Ende Juli 1993 waren ca. 23,5 Mio SFr ausstehend. Die Schweiz ist zwar bereit, sich mit maximal 10 Mio SFr an der Finanzierung der Rückstände zu beteiligen, dies aber nur, sofern der restliche Betrag von anderen Gebern zur Verfügung gestellt wird. Die angestrebte Finanzierung ist angesichts der geschilderten Situation in Bezug auf die anderen Geber relativ unsicher und die angestrebte Liquidierung 1993 wahrscheinlich nicht möglich.

Guinea-Bissau: in diesem Land ist die politische und wirtschaftliche Situation relativ schwierig (wiederholte Verschiebung von Wahlen; wenig erfolgreiche wirtschaftliche Reformbemühungen). Zur Zeit ist eine Mission mit einem schweizerischen Konsulenten vor Ort. Der Bericht ist Mitte Oktober zu erwarten. Eine allfällige Finanzierung der Rückstände ist im Budget 1993 vorgesehen (Höhe: rund 5 Mio SFr). Die Schweiz sollte analog zu Niger darauf bestehen, dass noch andere Geber sich an der Finanzierung beteiligen, wobei angesichts des kleinen Betrages ausnahmsweise auch der Gesamtbestand der Rückstände von der Schweiz allein übernommen werden könnte. Gemäss Herr Gerster ist eine internationale Unterstützung wichtig, auch bei diesem Land. Gemäss Botschafter Imboden soll die bilaterale Entschuldung (ERG) mit der Liquidierung der Rückstände einhergehen. Gemäss Herr Meyer ist auch wichtig, dass das Land von anderen Gläubigern Schuldenreduktionen bzw. -erleichterungen erhält (Portugal, islamische Banken).

In **Haiti** ist 1994 eine Zahlungsbilanzhilfe vorgesehen, wobei sich die Schweiz auch an der Liquidierung der Rückstände beteiligen wird.

9. Botschafter Imboden informiert über die Aktion **Kapverden**: der Entscheid für eine Zahlungsbilanzhilfe (bzw. Budgethilfe) sei gefallen, da das Land in der Vergangenheit eine Ueberschuldung vermieden habe und auch eine ausserordentliche Oeffnung im politischen und wirtschaftlichen Bereich verzeichnete. Der Betrag dürfte im Vergleich zu den anderen Ländern in etwa bei maximal 5 Mio SFr liegen. Gespräche mit der

Weltbank und intern in der Administration wurden durchgeführt, wobei sich verschiedene Möglichkeiten der Verwendung der daraus entstehenden lokalen Mittel ergeben könnten. Auf Seiten der DEH wäre eine Aufstockung bereits existierender Projekte möglich (Exportpromotion, Umwelt). Die Weltbank hat ihrerseits, da die schweizerischen Mittel wahrscheinlich als Kofinanzierung vergeben werden, zur Zeit ein Programm in Vorbereitung (Restrukturierung des staatlichen Sektors). Die Verteilung der lokalen Mittel (DEH/Weltbankprogramm¹/generelles Budget) steht noch nicht fest und muss noch genauer analysiert werden.

10. **IDA-Entschuldungsfazität:** der Saldo des ehemaligen Beitrages von 20 Mio SFr beträgt 13,5 Mio SFr. Bis anhin wurden Aktionen zugunsten Bolivien und Uganda² finanziert (4 bzw. 1 Mio SFr). Zusätzlich wurden Vorbereitungskosten im Fall von Zambia und Nicaragua (0,5 bzw. 1 Mio SFr) abgedeckt. Rückkäufe für Zambia (vorgesehener schweizerischer Betrag: 10 Mio SFr) und eventuell Honduras (Beitrag Schweiz noch unbekannt) sind für Ende Jahr geplant. Damit dürfte der Saldo des schweizerischen Kontos bei der IDA auf Null fallen. Geplant ist eine weitere Aufstockung der IDA-Fazität (Bundesratsentscheid im Dezember 1993).
11. Die Verträge mit der Entschuldungsstelle der Arbeitsgemeinschaft schweizerischer Hilfswerke (ES) mit dem BAWI und der DEH laufen per Ende Jahr aus. Es kommt zu einer Vertragserneuerung, wobei es nur noch einen Vertrag geben soll (Auftraggeber BAWI/DEH gemeinsam). Der Vertrag soll wahrscheinlich zwei Jahre dauern. Bis anhin wurden gute Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit der ES gemacht. Der Inhalt des neuen Vertrages gleicht seinen Vorgängern³.

-
1. Bei der Restrukturierung des staatlichen Sektors: Beitrag der Schweiz an den Fonds für die Abgangsentschädigung der Staatsangestellten, wobei der Abgang mit Training zur besseren Integration der Personen in den Privatsektor verbunden sein wird (Training wird durch die Weltbank finanziert).
 2. Anmerkung des Protokollführers: Resultate Bolivien: Preis 16%, zurückgekaufte Schulden 170 Mio US\$, Kosten der Aktion 27 Mio US\$, Beteiligung der Banken 100%. Resultate Uganda: Preis 12%, zurückgekaufte Schulden 152 Mio US\$, Kosten der Aktion 18 Mio US\$, Beteiligung der Banken 66% (nicht sicher, noch ausstehender Abschlussbericht).
 3. Zusätzliche Information des Protokollführers zum Inhalt des Vertrages: Abklärung, Vorbereitung, ev. Begleitung und Evaluation der GWF-Vorhaben, sowie vermehrt Bildungs- und Informationsaufgaben (Schweiz/Ausland, v.a. Ebene Hilfswerke). Insgesamt 6 spezifische Mandate: (1) bei DEH-Schwerpunktländern übernimmt die ES spezifische Beratungsleistungen, (2) bei Schwerpunktländern der Hilfswerke führt die ES umfassende Vorabklärungen durch und erarbeitet ein GWF-Konzept, (3) bei sogenannten Drittländern (weder DEH, noch Hilfswerk-Schwerpunkte) erarbeitet ES konkrete Programme/Projekte, (4) Evaluationstätigkeit, (5) Informationstätigkeit in der Schweiz und im Ausland (Seminare, Dokumentation), (6) Hilfswerk-interne Bildungsarbeit und konzeptionelle Begleitung (Durchführung von Seminarien über Verschuldung/Strukturanpassung). - Wie bis anhin: 150 Stellenprozente plus Sekretariat 30%.

12. Der Termin für das nächste Treffen des Ausschusses "Entschuldungsmassnahmen" wird an der nächsten Sitzung "Bretton Woods" (26. Oktober 1993) festgelegt.

* * * * *

Bundesamt für Aussenwirtschaft
Office fédéral des affaires économiques extérieures
Ufficio federale dell'economia esterna
Uffizi federal da l'economia esteriura

20	MADAPT CH NE				
21	22.M.2211	1.12	1/12		a/a
22	BGE	16	du	NT	H
EDA		19.11.93			10
Ref. <u>t. 022.1-1</u>					

3003 Bern
Bundeshaus Ost☎ 031 / 61
Fax 031 / 61 2330Ihr Zeichen
Votre signe
Vostra sigla
Voss segnUnser Zeichen
Notre signe
Nostra sigla
Noss segn12. November 1993

42 61

220.1 - dec

An die Mitglieder des Ausschusses "Entschuldungsmassnahmen" der beratenden Kommission für internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe

Frau L. Uchtenhagen
Herren C. Carera
G. Coutau
R. Gerster
P.-L. Giovannini
G. Goetz
K. SchnyderProtokoll vom 17.9.1993 (10. Sitzung des Ausschusses "Entschuldungsmassnahmen")

Sehr geehrte Dame, sehr geehrte Herren

Anbei übermittle ich Ihnen das randvermerkte Protokoll.

Diejenigen Ausschussmitglieder, welche an der Sitzung vom 17.9.1993 nicht anwesend waren, erhalten in der Beilage noch die Papiere (1) NFP 28 "Die schweizerische Entschuldungspolitik: Flop oder Vorbild?" (Kritik und Gegenargumente, u.a. mit Beiträgen aus dem BAWI) und (2) "Die schweizerische Entschuldungsfazität: Ein neues Instrument der Entwicklungszusammenarbeit" (dt/fr).

Mit freundlichen Grüssen
EntwicklungsdienstMatthias Meyer
VizedirektorKopie an: Herr Nationalrat H. R. Nebiker
DEH: Herr Thomas Greminger
BAWI intern: imb, mey, fer, egt, rue, dec, FSII