

## Entschuldungsmassnahmen : Erste Erfahrungen, Möglichkeiten und Grenzen

Hilmar Steuer et Alfred Gugler

---



### Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/sjep/1434>

DOI : 10.4000/sjep.1434

ISSN : 1663-9677

### Éditeur

Institut de hautes études internationales et du développement

### Édition imprimée

Date de publication : 1 janvier 1994

Pagination : 291–294

ISSN : 1660-5926

### Référence électronique

Hilmar Steuer et Alfred Gugler, « Entschuldungsmassnahmen : Erste Erfahrungen, Möglichkeiten und Grenzen », *Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik* [En ligne], 13 | 1994, mis en ligne le 10 juin 2013, consulté le 08 septembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/sjep/1434> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/sjep.1434>

---

## Entschuldungsmassnahmen: Erste Erfahrungen, Möglichkeiten und Grenzen

*Hilmar Stetter / Alfred Gugler*

### 1. Schuldenerleichterungen ja – aber wie?

In der internationalen entwicklungsökonomischen Diskussion ist die Notwendigkeit von Schuldenerlassen für hochverschuldete ärmere und solche Länder mit mittlerem Einkommen unbestritten. Über die Konzepte der Entschuldung, ihre Wirkung und ihre politische Umsetzung gehen allerdings die Meinungen auseinander.

Auf der einen Seite des Spektrums stehen jene Entwicklungspolitiker des Südens und des Nordens, die für eine radikale Streichung aller Schulden eintreten, da "diese längst bezahlt seien" oder jene Ökonomen, die für eine Schenkung der zur Verfügung stehenden Kredite eintreten, da Entschuldungsmassnahmen ineffizient seien und allenfalls eher die Gläubiger denn die Schuldner begünstigten.

Auf der anderen Seite stehen jene Marktwirtschaftler, die eine Lösung der Schuldenkrise primär über eine Liberalisierung der Volkswirtschaften der Schuldnerländer, neue Kredite und Auslandsinvestitionen sehen. Die zu diesem Anpassungsprozess gehörende Entschuldungspolitik wäre ausschliesslich auf kommerzieller Basis zu betreiben, d.h. über einen Rückkauf der Schulden auf dem Sekundärmarkt zum jeweiligen Marktpreis.

In der Analyse des gegenwärtigen Schuldenproblems wird auch mehrheitlich die Annahme vertreten, dass die Spitze der Schuldenkrise für die Länder mit mittlerem Einkommen überwunden sei und eine Rückkehr zu einem makroökonomisch vertretbaren Schuldenprofil – weiteres Wachstum und Strukturanpassung vorausgesetzt – möglich ist.

Für die hochverschuldeten, ärmeren Länder hingegen, insbesondere Afrikas südlich der Sahara, bleibt längerfristig ein Schuldenüberhang bestehen, ja wird sich sogar noch verstärken, welcher sich auf das Wachstum, die Wohlfahrt und die Importkapazität dieser Länder negativ auswirkt. Das Schuldenprofil dieser Länder wird von drei Schuldentypen geprägt. Diese bestehen erstens aus einem hohen Anteil an staatlich garantierten Krediten, welche im Pariser Klub umgeschuldet, neuerdings zum Teil erlassen werden können, zweitens aus Schulden aus öffentlichen Entwicklungskrediten und drittens aus multilateralen Schulden (Schulden bei regionalen Entwicklungsbanken, Weltbank und IMF), die voll zurückbezahlt werden müssen, und für welche bis jetzt noch keine Umschuldungen ausgehandelt werden konnten. Letztere belasten also das Staatsbudget weiterhin zu ihrem Nennwert und werden erstrangig bedient.

Die schweizerische Entschuldungspolitik – wie die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit – konzentriert ihre Massnahmen auf diesen Typ von hochverschuldeten, ärmeren Entwicklungsländern und auf öffentlich garantierte Schul-

den. Eine Entschuldung über einen äusserst dünnen Markt für private Schulden bringt für diese Länder allein keine Lösung. Für diesen Schuldentyp wird die IDA-Entschuldungsfazilität, welche eine konzertierte Verhandlungslösung aller Marktteilnehmer anstrebt, länderspezifisch kofinanziert. Da es generell Politik der Schweiz ist, Entwicklungsgelder an ärmere Länder als Geschenke zu vergeben, gilt es zudem nur ausnahmsweise, solche Schulden zu erlassen.

Die Schweiz ist mit ihrer Entschuldungspolitik, die als einzige einen umfassenden Erlass des Kapitals und der Zinsen zum Ziel hat, in einer Pilotrolle gegenüber anderen bilateralen und multilateralen Gläubigern. Zudem stehen wir erst am Anfang der Umsetzung und empirische Untersuchungen zu den Wirkungen stehen noch aus. Quantitativ hat die Schweiz ausserdem in den einzelnen Ländern nur einen marginalen Anteil an Schulden aufzuweisen, und nur bei wenigen Ländern kann sie einen signifikanten Erlass bewirken.

## **2. Erste positive Erfahrungen bei Entschuldungen mit Gegenwertfonds (debt conversions)**

Es ist die besondere Politik der Schweiz, makro-ökonomische Entschuldungseffekte mit einem möglichst hohen Wohlfahrtseffekt zu verbinden, d.h. den Gegenwart der Auslandschuld in bestimmte soziale Sektoren und an bestimmte soziale Schichten zu leiten (debt conversions).

Kappel bezweifelt, vor Beginn der Einrichtung eigentlicher Gegenwertfonds, ob dieser zusätzliche entwicklungsökonomische Nutzen überhaupt erzielt werden kann. Im Diskussionspapier Nr. 11 des NFP 28 geht Egli davon aus, ein Schuldnerstaat würde in einen Gegenwertfonds keinesfalls mehr als den ohnehin noch geleisteten Schuldendienst, der unter der nominellen Schuldendienstverpflichtung liegt, einzahlen (sog. cash flow relief).

Bis Ende September 1993 wurden in vier Ländern Entschuldungsverhandlungen mit der Schaffung von Gegenwertfonds abgeschlossen (Bolivien, Ecuador, Honduras, Peru), davon ist ein Gegenwertfonds in Bolivien operationell. Zum jetzigen Zeitpunkt laufen Vorbereitungen für die Verhandlung von Gegenwertfonds mit drei weiteren Ländern (Philippinen, Tansania, Zambia).

Makro-ökonomisch zeigen die bisherigen bilateralen Erfahrungen, dass bei einem substantiellen bilateralen Volumen das Schuldnerland durchaus bereit ist, einen Gegenwart zur Entschuldung zu äufnen. Es werden vier ökonomische Parameter zur Bestimmung der Konversionsrate beigezogen: Inflationäre Wirkung, Budgetbelastung, Entschuldungseffekt und – vergleichend – der Sekundärmarktpreis. Die erste Variable ist wegen der geringen Volumina der schweizerischen Schulden zu vernachlässigen, die zweite ist gewichtig und kann über eine Auszahlung in mehreren Tranchen der Haushaltssituation angepasst werden, wobei zwischen unmittelbarem Entschuldungseffekt und akzeptabler, kurzfristiger Belastung des jeweiligen Staatsbudgets zu entscheiden ist, und drittens wird ein Entwicklungseffekt über die Lenkung des Gegenwartfonds in entwicklungsrelevante Sektoren und soziale Schichten erzielt.

Parallel dazu stellt das Gläubigerland internationale schuldenpolitische Überlegungen an. Wegen der Pilotrolle der Schweiz und ihrer schuldnerefreundlichen Konditionalität kann die internationale Verhandlungsposition nach einer bilateralen Entschuldung gestärkt werden, dies gilt insbesondere gegenüber dem Pariser Klub und für weitere bilaterale Verhandlungen. Wie die bisherigen Erfahrungen zeigen, wird diese Signalwirkung so hoch gewertet, dass in jedem Fall ein über den 'cash flow relief' hinausgehender Gegenwert ausgehandelt werden konnte. Hingegen konnte bis jetzt kein Einfluss dieser bilateralen Entschuldungen auf den Sekundärmarktpreis festgestellt werden.

Parallel zu ökonomischen Effekten können institutionelle Effekte erzielt werden, welche bei einer rein ökonomischen Betrachtung nicht miteinbezogen werden, die aber entwicklungsrelevant sind. International leistet die Entschuldung einen Beitrag zur Umsetzung einer schuldnerefreundlichen, mit Strukturanpassungen verbundenen Reformpolitik. National stärkt sie den Dialog zwischen Regierung und Zivilgesellschaft sowie die Kompetenz der NGOs, und lokal trägt sie, bei gezielter Anwendung, zur Armutsbekämpfung bei. Sie bettet sich somit ein in eine makro-ökonomische Reformpolitik, welche zum Ziel hat:

- Erhöhung und Diversifikation der nationalen Produktion;
- Erhöhung der Haushaltseinkommen und gerechtere Verteilung;
- Ausrichtung der staatlichen Haushaltspolitik auf Grundbedürfnisse;
- Stärkung institutioneller Kapazitäten für den Reformprozess.

Die schweizerischen Entschuldungsmassnahmen sind somit auf eine prioritäre Ländergruppe fokussiert, weisen sowohl die Möglichkeit eines bilateralen als auch eines konzertierten Vorgehens und die Möglichkeit der Koppelung der Entschuldung an neue Kredite auf. Besonders vorsichtig gehandhabt – und aus Spargründen gegenwärtig quasi verunmöglicht – wird eine Erhöhung des Schuldenportefeuilles durch Aufkäufe auf dem internationalen Sekundärmarkt. Dieses differenzierte Instrumentarium bleibt aber in seinem quantitativen Impact für die ärmeren, hochverschuldeten Länder (SILICS) marginal.

### 3. Weitergehende Entschuldungsmassnahmen

Wir sind, ausgehend von jeweils verschiedenen Länderanalysen, der Meinung, dass Gegenwertfonds ein effizientes und effektives Instrument sein können, um Entschuldungsmassnahmen entwicklungsrelevant einzusetzen, und dass sie einen Beitrag zu den notwendigen gesellschaftlichen und ökonomischen Reformen leisten können. Hierzu benötigt es aber in einem komplizierten Kommunikationsnetz die nötigen Informationsflüsse und den Aufbau gegenseitigen Vertrauens zwischen Regierung und Zivilgesellschaft im Gläubiger- und im Schuldnerland. Dabei muss das Gesamtinteresse und der Sinn für das Machbare gegenüber Partikularinteressen und programmatischen Forderungen zurückstehen.

Die Pilotfunktion der Schweiz lässt erwarten, dass die schweizerische Entwicklungspolitik die Kapazität besitzt, multilaterale und bilaterale Entschuldungspoli-

tiken zu stärken. Dazu gehört unserer Meinung weiterhin, dass sich Regierung und Verwaltung multilateral für die Schaffung eines internationalen Insolvenzrechtes einsetzen. Dieses Recht könnte, im Gegensatz zur jetzigen rechtlich unklaren Situation, international bindende Voraussetzungen schaffen, um Schuldenkrisen in einem institutionell und verfahrensmässig gesicherten Rahmen zu verhandeln und gewährleisten, dass sich alle Gläubiger zu den gleichen Bedingungen an Entschuldungen beteiligen. Dies würde die Effizienz und Effektivität der Entschuldungsmassnahmen erhöhen. Verstärkt werden könnte auch die Tätigkeit der Schweiz im multilateralen Rahmen, um eine wirksame, gläubigerfreundliche internationale Schuldenpolitik durchzusetzen.

Nur gering ist bisher die Bereitschaft schweizerischer Banken, ihr Portefeuille in die schweizerischen Entschuldungsmassnahmen einzubringen. Dass private Gläubiger aus Rentabilitätsüberlegungen Schulden zwar nicht einfach verschenken, sondern mit hohem Abschlag verkaufen, dazu könnten spezielle Steuer- und Abschreibungsvorschriften, die erst noch geschaffen werden müssten, ebenfalls einen Beitrag leisten.

Und schliesslich sollten sich die Entschuldungsmassnahmen in eine langfristige Entwicklungspolitik einbetten, die davon ausgeht, dass strukturelle Änderungen in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen des Nordens gegenüber dem Süden (z.B. offene Märkte, rentable Rohstoffpreise), dazu beitragen, dass nationale Wirtschaftspolitiken wachstumsorientiert und armutsbekämpfend sein können.

## Literatur

- African Centre for Monetary Studies: Debt-Conversion Schemes in Africa: Lessons from the Experience of Developing Countries, Association of African Central Banks, Dakar 1992
- Egli D.: Endogene Einforderungstechnologie und Schuldenerlass, Institut für Volkswirtschaft, Universität Basel, November 1992
- Griffith-Jones S.: Conversion of Official Bilateral Debt: The Opportunities and the Issues, Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1992, The World Bank 1993
- Holz-Schmid D.: Positionswechsel: Ein Paradigma theologischer Wirtschaftsethik. Von der Schuldnermoral zur Ethik der Verschuldung. Theologischer Verlag, Zürich, 1993
- Kappel R.: Wege aus der Entwicklungskrise: Modernisierung, Armutsbekämpfung, Strukturanpassung und Schuldenabbau, Campus Verlag, Frankfurt/Main, New York, 1990
- Kappel R.: Die schweizerische Entschuldungsfazilität – eine Zwischenbilanz, Jahrbuch Schweiz – Dritte Welt 1993, IUED, Genf
- Mistry P. S.: African Debt Revisited Procrastination or progress?, FONDAD, The Hague, 1991
- Raffer K.: Applying Chapter 9 Insolvency to International Debts: An Economically Efficient Solution with a Human Face, World Development, 18/2-1990, S. 301 ff.
- Schweiz. Nationalfonds: Die schweizerische Entschuldungspolitik: Flop oder Vorbild?, Diskussionspapier Nr. 11 des NFP 28, Einsiedeln, Juni 1993
- Tarp F.: Stabilization and structural adjustment: macroeconomic frameworks for analysing the crisis in sub-Saharan Africa, Routledge London & New York, 1993