Projekt Entschuldung : Die Schweiz und die Verschuldung der ärmeren Entwicklungsländer

Projet de désendettement : La Suisse et l'endettement des pays pauvres

Tobias Bauer

Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/sjep/1180>

DOI: 10.4000/sjep.1180

ISSN: 1663-9677

Publisher

Institut de hautes études internationales et du développement

Printed version

Date of publication: 1 janvier 1988

Number of pages: 223-238

ISSN: 1660-5926

Electronic reference

Tobias Bauer, « Projekt Entschuldung : Die Schweiz und die Verschuldung der ärmeren Entwicklungsländer », *Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik* [Online], 7 | 1988, Online erschienen am: 05 April 2013, abgerufen am 08 September 2020. URL : <http://journals.openedition.org/sjep/1180> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/sjep.1180>

Projekt Entschuldung: Die Schweiz und die Verschuldung der ärmeren Entwicklungsländer

Tobias Bauer

Résumé: Projet de désendettement: La Suisse et l'endettement des pays pauvres

L'auteur décrit un projet d'allègement de la dette du tiers-monde, qui a été lancé en 1986 par une initiative conjointe de deux oeuvres d'entraide des églises (Pain pour le Prochain et Action de Carême), de l'Institut d'éthique sociale de la Fédération des Eglises protestantes de la Suisse et de la Commission nationale Justitia et Pax.

L'objectif de ce programme d'études et d'action, dont les activités s'étendront sur plusieurs années, est d'élaborer des propositions de mesures que la Suisse pourra prendre en faveur du désendettement du tiers-monde. Ces propositions seront soumises à une discussion publique. Le projet se limite volontairement aux petits pays pauvres dont la dette en montant absolu est assez modeste. Tenant compte du poids relatif de la Suisse sur la scène internationale et de ses possibilités de contribuer à des solutions concrètes, il envisage la collaboration avec d'autres mini-états et avec les pays européens. A l'occasion du 700ième anniversaire de la Confédération en 1991, une contribution particulière de la Suisse est envisagée en faveur de l'allègement de la dette du tiers-monde.

Dans une première partie, l'auteur examine l'importance, la structure et les perspectives de l'endettement des pays pauvres; dans la partie suivante, il analyse le poids de la Suisse sur le plan financier et économique mondial. Dans une troisième partie, les causes de l'endettement et la politique actuelle des créanciers sont exposés. Les grandes lignes du projet de désendettement sont présentées dans la dernière section.

Ende 1986 starteten die kirchlichen Hilfswerke Brot für Brüder und Fastenopfer zusammen mit dem Institut für Sozialethik des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes und der katholischen Nationalkommission *Justitia et Pax* das Projekt *Entschuldung*. Ziel dieses Studien- und Aktionsprogramms ist es, Vorschläge für konkrete Schritte der Schweiz zur Schuldenerleichterung für die Dritte Welt zu erarbeiten und in die öffentliche Diskussion einzubringen. Das Projekt konzentriert sich bewusst auf die ärmeren, kleineren und in absoluten Beträgen vergleichsweise bescheiden verschuldeten Entwicklungsländer. Diese Beschränkung bedeutet nicht, dass die Problematik der vorwiegend lateinamerikanischen Grossschuldner als zweitrangig betrachtet würde. Im Gegenteil: Eine Entschuldung dieser Länder ist für deren Bevölkerung genau so wichtig und für die Weltwirtschaft als ganzes natürlich noch viel bedeutender. Denn ohne eine wirtschaftliche Erholung dieser Länder bleibt auch die Weltwirtschaft hoffnungslos blockiert. Gerade aber angesichts dieser Dimensionen des Problems wäre es unrealistisch, wollte das Projekt *Entschuldung* in diesem Bereich Schweiz-bezogene Lösungsansätze vorlegen. Hingegen scheint bei der Verschuldung der ärmeren Entwicklungsländer, allein schon aufgrund der viel geringeren involvierten Beträge, eine Entblockierung der Situation leichter möglich. Ansätze für ein beispielhaftes Handeln des Kleinstaates Schweiz (welcher wirtschaftlich-finanziell eine durchaus bedeutende Macht darstellt) sind eher vorhanden. Zu denken ist dabei vor allem auch an ein Zusammengehen mit anderen Kleinstaaten und europäischen Ländern.

Die folgenden Ausführungen skizzieren in Abschnitt 1 Umfang und Struktur der Verschuldung der ärmeren Entwicklungsländer und in Abschnitt 2 das diesbezügliche Gewicht der Schweiz. Abschnitt 3 stellt die Frage nach den Ursachen und der heutigen Gläubigerpolitik. Die daraus folgenden wichtigsten Linien des Projekts *Entschuldung* werden in Abschnitt 4 vorgestellt (1).

1. Umfang, Struktur und Perspektiven der Verschuldung der ärmeren Länder

Die OECD fasst unter den *Low-Income Countries* (LICs) die 62 Länder zusammen, deren Bruttosozialprodukt pro Kopf 1983 unter 700 Dollar lag. Diese Länder sind vorwiegend in Afrika und in zweiter Linie in Asien konzentriert. Eine Untergruppe der LICs bilden die 36 *Least Developed Countries* (LLDCs), unter denen sich hauptsächlich südlich der Sahara gelegene afrikanische Staaten befinden (2). Der folgende statistische Überblick folgt, nicht zuletzt aus den pragmatischen Gründen der Verfügbarkeit der Daten, dieser OECD-Abgrenzung. Dies bedeutet allerdings nicht, dass das Projekt *Entschuldung* im weiteren Verlauf nicht auch weitere Länder aus der Gruppe der Lower Middle-Income Countries einbeziehen wird, wenn dies unter dem Entschuldungsaspekt sinnvoll erscheint. Die vier zu den LICs zählenden Staaten China, Indien, Ägypten und Indonesien andererseits gehören betragsmässig (wenn auch nicht unbedingt von der Belastung her) zu den Grossschuldnerländern und fallen nicht unter die im Zentrum des Projekts *Entschuldung* stehenden Fälle.

Die Verschuldung der ärmeren Entwicklungsländer ist in absoluten Zahlen relativ gering. Die OECD weist für alle Entwicklungsländer (LDCs) zusammen für 1985 eine Verschuldung von 991 Milliarden Dollar auf. Davon entfallen auf die LICs 220 Milliarden. Für die LICs ohne die genannten vier grossen Schuldner verbleiben noch 120 Milliarden, was in etwa den Aussenschulden entspricht, die Brasilien alleine aufweist. Der durchschnittliche Schuldenbetrag der LICs ohne die vier Grossen nimmt sich im Vergleich zu den Hauptschuldnerländern denn auch äusserst bescheiden aus: Pro Land beträgt die durchschnittliche Aussenverschuldung rund 2 Milliarden, pro LLDC sogar nur rund 1 Milliarde Dollar.

Die LICs bilden zwar weder nach Entwicklungs- noch nach Verschuldungsmerkmalen eine völlig homogene Gruppe, trotzdem unterscheidet sich ihre Schuldenstruktur klar von derjenigen der anderen Entwicklungsländer, was spezifische Entschuldungsmassnahmen für diese Ländergruppe rechtfertigt. *Tabelle 1* zeigt die Struktur der langfristigen Verschuldung gegliedert nach Art der Gläubiger. Neben den Verpflichtungen gegenüber öffentlichen und privaten Gläubigern sind Verpflichtungen aus Exportkrediten gesondert aufgeführt. Denn diese haben

Tabelle Nr. 1

Struktur der langfristigen Schulden (In %)

Ländergruppe	Öffentliche Gläubiger	Exportkredite	Private Gläubiger	Total %	Total Mrd. \$
LDCs					
1971	44	36	20	100	90
1975	44	23	33	100	173
1980	35	25	39	100	449
1985	33	21	47	100	781
LICs					
1971	80	18	2	100	18
1975	78	14	8	100	49
1980	72	20	7	100	108
1985	70	18	12	100	186
LLDCs					
1975	82	14	5	100	9
1980	80	16	4	100	22
1985	78	14	6	100	36

Quelle: OECD, *External Debt, 1982 Survey, table 9 (für 1971), External Debt, 1985 Survey, tables V.1, V.3, V.9.*

sowohl privaten als auch öffentlichen Charakter. Im Normalfall werden sie privat (von Bank oder Exporteur) gewährt, aber über eine nationale Exportrisikogarantie-Agentur (ERG in der Schweiz) versichert. Die öffentliche Garantie bedeutet, dass bei Zahlungsunfähigkeit des Schuldners die Agentur die Forderung übernimmt und den Gläubiger zu einem vorher vereinbarten Garantiesatz ausbezahlt. Die nun öffentlich gewordenen Forderungen werden im Rahmen des Pariser Klubs umgeschuldet. Im Vergleich zur Gesamtheit der Entwicklungsländer lassen sich aus Tabelle 1 folgende Feststellungen für die ärmeren Entwicklungsländer treffen:

- Die ärmeren Länder sind überwiegend bei öffentlichen Gläubigern verschuldet. Während alle Entwicklungsländer zusammen 1985 47 Prozent der langfristigen Schulden gegenüber privaten Gläubigern (vor allem Banken) ausstehend haben, sind es bei den LICs nur 12 Prozent und bei den LLDCs sogar nur 6 Prozent.
- Auch in den LICs ist in den siebziger Jahren eine Privatisierung der Kapitalbeziehungen zu erkennen, allerdings auf einem viel bescheideneren Niveau, als es für die Gesamtheit der Entwicklungsländer gilt. Immerhin hat sich bei den LICs der Anteil der Schulden gegenüber privaten Gläubigern von 1971 bis 1985 von 2 Prozent auf 12 Prozent rund versechsfacht. Bei den LLDCs hingegen stieg der Anteil privater Kredite nur unwesentlich an.
- Sowohl bei den LICs wie den LLDCs stellen die Exportkredite mit einem in den letzten Jahren relativ stabilen Anteil von einem Siebtel bis einem Fünftel am Betrag der Aussenverpflichtungen einen wichtigen Schuldenfaktor dar.

Ihre augenfälligste Auswirkung findet die Schuldenkrise bekanntlich in der *Umkehrung der traditionellen Kapitalflüsse*. Seit 1984 zahlt die Dritte Welt im gesamten den Industrieländern mehr an Schuldendienst zurück, als sie an neuen Krediten erhält: Der arme Süden finanziert den reichen Norden. Der entsprechende negative Nettotransfer betrug gemäss Weltbank 1984 11 Milliarden, 1985 26 Milliarden und 1986 29 Milliarden Dollar (3). Diese Entwicklung ist entscheidend durch die Grossschuldner mitbestimmt, für die afrikanischen und asiatischen LICs im gesamten verzeichnet die Weltbank noch einen geringen positiven Transfer. Für eine ganze Anzahl von ärmeren und ärmsten Ländern ist der Kapitaltransfer aber ebenfalls negativ geworden.

Im Zusammenhang mit dem Zusammenbruch der privaten Kapitalflüsse in den achtziger Jahren zeichnet sich auch eine für die ärmeren Entwicklungsländer verhängnisvolle zweifache "Denaturierung" der öffentlichen Kapitalflüsse (Entwicklungsfinanzierung) ab:

- Einerseits müssen in vermehrtem Mass öffentliche Gelder in den Hauptschuldnerländern eingesetzt werden, womit das Potential an öffentlicher Entwicklungshilfe an die ärmeren Entwicklungsländer beschnitten wird.
- Andererseits muss ein wachsender Teil der Entwicklungshilfe von den Empfängerländern faktisch für das Stopfen alter Kreditlöcher verwendet werden und dient somit nicht mehr der Finanzierung von Entwicklungsvorhaben.

Die Schuldenbelastung hat für die ärmeren und ärmsten Entwicklungsländer in den letzten Jahren im Vergleich zu den anderen Schuldnerländern überdurchschnittlich zugenommen. So schnellte zum Beispiel für die Länder Afrikas südlich der Sahara der von der OECD ausgewiesene Anteil des Schuldendienstes an den Exporteinnahmen von 1975 bis 1985 von 9 auf 31 Prozent hoch (gegenüber einem Anstieg von 13 auf 29 Prozent für alle Entwicklungsländer zusammen) (4). In dieser Entwicklung spiegeln sich natürlich auch die gravierenden Exporteinbussen aufgrund des Preiszerfalls bei den Rohstoffen. Im Vergleich zum Bruttosozialprodukt (BSP) liegt die Schuldendienstbelastung für die ärmeren Länder unter dem Drittwelt-Durchschnitt. Dieser Wert zeigt allerdings nicht die ganze Wahrheit: Sinnvollerweise muss die Belastung auf jenen Teil des BSP bezogen werden, der den existenziellen Grundbedarf der Bevölkerung übersteigt. Wird die Verschuldung an diesem wirtschaftlichen "Surplus" gemessen, kommt die höhere Belastung der ärmeren und ärmsten Länder zum Vorschein (5).

Die Schulden- und Entwicklungskrise der ärmeren und ärmsten Länder liegt strukturell tiefer als in den Grossschuldnerländern. Während in den Schwellenländern Industriestrukturen – wenn vielfach auch verkrüppelte – aufgebaut worden sind, verblieben die ärmeren Länder in der traditionellen Rohstofflieferanten-Rolle. Der Spielraum zur Devisenerwirtschaftung ist somit minim. Stark begrenzt sind auch die Möglichkeiten umzuschulden, da ein grosser Teil des Schuldendienstes der ärmeren Länder üblicherweise als nicht umschuldungsfähig betrachtet wird: so der Schuldendienst auf Krediten bevorzugter Gläubiger (IWF, Entwicklungsbanken), Zinsen auf kommerziellen und kurzfristigen Krediten sowie kürzlich umgeschuldete Zahlungen. Die Schuldenleistungen müssen unter diesen Bedingungen regelrecht vom Tisch der Armen weggespart werden. Es kommt zu den absurden Situationen, dass beispielsweise in Dürreländern die besten Böden für den Anbau von Exportfrüchten reserviert werden, während die einheimische Bevölkerung schlicht verhungert.

Die Verschuldungsperspektiven der ärmeren Länder, vor allem in Afrika, sind denn auch dramatisch. Während auf der einen Seite die letzten Kapitalzuflüsse versiegen (6), verschlechtern sich auf der anderen Seite auch die Rohstoffeinnahmen mehr und mehr. Unabhängig davon, ob günstige oder ungünstige weltwirtschaftliche Rahmenbedingungen zugrundegelegt werden, entwirft die Weltbank denn auch für die afrikanischen wie asiatischen LICs äusserst düstere Perspektiven. Beim ungünstigen Szenario verschlechtert sich das BSP/Kopf in den afrikanischen LICs weiter, der Schuldendienst steigt bis 1990 auf 37,5 Prozent der Exporteinnahmen an, was den weitaus höchsten Wert unter allen Ländergruppen bedeutet (7).

2. Zum Gewicht der Schweiz

Die schweizerischen Kapitalflüsse in die Dritte Welt sind im statistischen Teil des vorliegenden Jahrbuchs aufgeführt (8). Bemerkenswert ist dabei, dass der private Anteil an den Kapitalflüssen im Fall der Schweiz mit über 80 Prozent sehr viel höher

ist als im internationalen Durchschnitt. Darin spiegelt sich natürlich die Tatsache, dass der Kleinstaat Schweiz (mit entsprechend kleinen öffentlichen Kapitaleistungen) einen der wichtigsten internationalen Finanzmärkte (mit entsprechend hohem Umsatz an privatem Kapital) darstellt.

Die privaten Gelder fließen allerdings fast ausschliesslich in die Finanzzentren der Dritten Welt, zu internationalen Entwicklungsorganisationen und teilweise in relativ reichere Schwellenländer. Für die ärmeren und ärmsten Länder sind die privaten Flüsse (Finanzkredite der Banken, Kapitalmarktaufnahmen und Direktinvestitionen) nahezu bedeutungslos. Die private Wirtschaft ist gegenüber diesen Ländern offensichtlich nur bei öffentlicher Absicherung des Risikos zu einem Engagement bereit. Im Vordergrund stehen bei diesen Ländern die öffentlichen Kapitalzuflüsse und die Exportkredite. *Tabelle 2* weist die *alarmierende Entwicklung* der letzten Jahre nach: In den Jahren 1984/85 zahlten die Länder Afrikas,

Tabelle Nr. 2

**Flüsse an schweizerischen Exportkrediten und bilateraler
Entwicklungshilfe nach Regionen (In Mio. Fr.)**

	1970	1979	1980	1984	1985
Afrika					
Entwicklungshilfe	28	75	102	240	270
Exportkredite	- 57	267	82	- 284	- 307
gesamt	- 29	342	184	- 44	- 37
Asien					
Entwicklungshilfe	28	78	98	132	121
Exportkredite	- 34	222	- 625	- 429	77
gesamt	- 6	300	- 527	- 297	198
Lateinamerika					
Entwicklungshilfe	15	30	36	69	82
Exportkredite	128	502	1009	- 57	- 59
gesamt	143	532	1045	12	23
Afrika, Asien, Lat.am.					
Entwicklungshilfe	71	183	236	441	473
Exportkredite	37	991	466	- 770	- 289
gesamt	108	1123	702	- 329	184

Quelle: Jahrbuch Schweiz – Dritte Welt, Tab. 2.4.B., Tab. 3.2.A., div. Jahrgänge; Botschaft des Bundesrats über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit der Schweiz mit Entwicklungsländern vom 5. Februar 1975 (für Entwicklungs-Hilfe 1970).

Asiens und Lateinamerikas schweizerischen Gläubigern über eine Milliarde Franken mehr an alten Exportkrediten zurück, als sie an neuen schweizerischen Exportkrediten erhielten (die Zinszahlungen sind bei diesem negativen Nettogeschäft noch nicht berücksichtigt). Diese Nettorückzahlung überstieg die bilaterale schweizerische Entwicklungshilfe um rund 150 Millionen Franken. Besonders ausgeprägt ist die Entwicklung für die afrikanischen Länder, welche 1984/85 einen entsprechenden negativen Exportkredit-Nettoabfluss von fast 600 Millionen Franken aufwiesen. Diesem Abfluss stand ein Zufluss an schweizerischer bilateraler Entwicklungshilfe von lediglich rund 500 Millionen Franken gegenüber. Die gesamte bilaterale Entwicklungshilfe reichte also nicht, um die Exportkreditrückzahlungen zu finanzieren: Mit der Entwicklungshand gibt die Schweiz weniger, als sie gleichzeitig mit der ERG-Hand nimmt.

Die schweizerischen *öffentlichen Kapitalflüsse* sind in den letzten Jahren kontinuierlich angestiegen. Sie bestehen im Gegensatz zu vielen anderen OECD-Ländern praktisch ausschliesslich aus nicht rückzahlbaren Entwicklungshilfeleistungen (rund 95 Prozent gegenüber rund 80 Prozent im OECD-Durchschnitt). Dies führt dazu, dass gegenüber den LLDCs keinerlei Forderungen aus Entwicklungshilfe mehr ausstehend sind (9); gegenüber den anderen LICs ergeben sich zum Teil Forderungen aus Mischkrediten. Über alle Entwicklungsländer hinweg bilden die Entwicklungshilfeleistungen der Schweiz ein knappes Prozent der Leistungen aller OECD-Länder. Bei den LLDCs beträgt der Schweizer Anteil knapp 2 Prozent (10).

Die Exportkredite in die ärmeren Entwicklungsländer werden zum allergrössten Teil (Schätzwert 95 Prozent) über die ERG versichert. Das gegenüber Drittweltländern eingegangene ERG-Engagement betrug 1985 rund 11 Milliarden Franken. Auf die LICs entfielen dabei 2,7 Milliarden (wobei mehr als die Hälfte dieses Engagements von Ägypten, China und Indonesien beansprucht wurde). Diese Beträge entsprechen je rund 3,5 Prozent der von der OECD ausgewiesenen gesamten Exportkredite (11).

Da die Exportkredite fast ausschliesslich von Banken gewährt werden, erstaunt es nicht, dass sich beim Anteil der Schweizer Banken an den Guthaben aller westlichen Banken gegenüber den LICs ein exakt gleicher Wert von 3,5 Prozent ergibt. Gegenüber den LLDCs liegt der Anteil mit rund 7,5 Prozent bedeutend höher (*Tabelle 3*). Für einzelne Länder spielen schweizerische Exportkredite eine durchaus mitentscheidende Rolle beim Aufbau der Schuldenverpflichtungen. Von den Forderungen der westlichen Banken gegenüber Togo beispielsweise entfallen rund ein Viertel auf die Schweizer Banken (12).

Tabelle 4 fasst die Grössenordnung der ausstehenden Kreditforderungen der Schweiz zusammen. Während von den Forderungen gegenüber allen Entwicklungsländern von rund 27 Milliarden Franken der überwiegende Teil von rund 15 Milliarden auf nicht ERG-gesicherte Bankkredite entfällt, bestehen die rund 5 Milliarden Franken Forderungen in den LICs zu mehr als der Hälfte aus ERG-gesicherten Exportkrediten. Von den knapp 700 Millionen Franken, die in den LLDCs ausstehend sind, dürften sogar rund 500 Millionen ERG-gesicherte Exportkredite darstellen. Bis Ende 1985 wurden durch Schuldenkonsolidierungen knapp 700 Mil-

Tabelle Nr. 3

**Kreditforderungen der Schweiz gegenüber Entwicklungsländern
(Ende 1985, in Mio. Fr.)**

<i>Kreditart</i>	<i>LDCs</i>	<i>LICs</i>	<i>4 grosse LICs (*)</i>	<i>LLDCs</i>
<u>Öffentliche Kredite</u>	1102	466	176	119
Mischkredite (**)	381	229	176	0
Schuldenkonsolidierung	683	237	0	119
<u>Bankenkredite</u>	26115	4468	2199	544
davon in etwa ERG- gesichert	11000	2700	1500	500
Total	27217	4934	2375	664

* Ägypten, China, Indien und Indonesien.

** Angegeben ist der Bundesanteil der von 1977 bis Ende 1985 vergebenen Mischkredite. Von dieser Summe wären die noch nicht ausbezahlten Kredite und allfällige Rückzahlungen abzuziehen; genaue Angaben dazu sind aber nicht verfügbar.

Quellen: Botschaft über die Weiterführung der Finanzierung von wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit vom 19.2.1986, S. 38; ERG-Geschäftsbericht 1985, Tabelle 3.9.

lionen Franken gegenüber Drittweltländern direkt von der ERG übernommen. Davon entfallen rund 240 Millionen auf die LICs und rund 120 Millionen auf die LLDCs. Diese Zahlen zeigen, dass Entschuldungsmassnahmen gegenüber den ärmeren Entwicklungsländern im Fall der Schweiz primär bei den Exportkrediten anzusetzen haben.

Nicht zu vernachlässigen in der Entschuldungsdiskussion ist aber auch die besonders bedeutende Rolle der Schweiz als Zielort für Fluchtgelder aus den ärmeren und ärmsten Ländern. Ein Indiz dafür bilden die Einlagen bei den Schweizer Banken (Tabelle 4):

- Die Einlagen übertreffen die ausstehenden Kredite deutlich. Für alle Entwicklungsländer zusammen betragen die Verpflichtungen der Schweizer Banken (Einlagen aus diesen Ländern) das Doppelte der Guthaben (Kredite an diese Länder), für die LICs das Dreieinhalbfache und bei den LLDCs sogar das Fünffache.
- An den Verpflichtungen sämtlicher Banken des BIZ-Bereichs nehmen

Tabelle Nr. 4

**Guthaben und Verpflichtungen der Schweizer
Banken gegenüber LDCs (Ende 1985)**

	<i>LDCs</i>	<i>LICs</i>	<i>LLDCs</i>
In Mio Fr.			
Guthaben	26115	4468	544
Verpflichtungen	53385	15817	2721
Anteil an BIZ-Banken in %			
Guthaben	3.5	3.5	7.6
Verpflichtungen	14.1	16.9	20.1

Berechnet aus: SNB, Das schweizerische Bankwesen im Jahre 1985; BIZ (Bank für Internationalen Zahlungsausgleich), Das internationale Bankgeschäft, erstes Quartal 1986;

Wechselkurs: 1\$ = 2,103 SFr.;

Schweizerische Guthaben und Verpflichtungen inkl. Treuhand; zu den Werten der BIZ-Banken wurden ebenfalls die schweizerischen Treuhandgelder noch addiert.

die Schweizer Banken bei den Entwicklungsländern insgesamt einen Anteil von 14 Prozent ein, bei den LICs beträgt der Anteil 17 Prozent, bei den LLDCs 20 Prozent.

Bei diesen Einlagen handelt es sich natürlich nicht ausschliesslich um Flucht-gelder im juristischen Sinn (d.h. unter Verletzung der einheimischen Devisen-gesetze verschobene Gelder). Der Fluchtgeldanteil dürfte aber beträchtlich sein. Zumindest trifft die oft vorgebrachte Behauptung, bei den Einlagen handle es sich zum grössten Teil um Währungsreserven der entsprechenden Länder (13) nicht zu. Im Fall der afrikanischen Länder beispielsweise stammen nur knapp 8 Prozent der Einlagen (ohne Treuhand) von den Zentral- und Geschäftsbanken dieser Län-der zusammen (14).

Dabei handelt es sich bei den statistisch ausgewiesenen Einlagen nur um einen Bruchteil der möglichen Fluchtgeldanlagen. Vor allem Wertschriftendepots und Anlagen über Strohmannen sind statistisch nicht erfasst. Die aktuellen Fälle von "Kleptokraten" wie Mobutu, Marcos oder Duvalier, die grosse Teile ihrer Vermögen in die Schweiz gebracht haben, weisen auf die riesigen statistischen Lächer hin. Während die schweizerische Bankenstatistik für Ende 1985 32 Millionen Franken an Einlagen und Treuhandeinlagen aus Haiti ausweist, sind gemäss dem haiti-

schen Justizminister auf einem einzigen Konto in der Schweiz 367 Millionen Dollar an Duvalier-Geldern blockiert worden (15). Die statistisch ausgewiesenen Einlagen dürften sich deshalb realistischerweise betragsmässig eher unter- als oberhalb der effektiven Fluchtgeldbeträge bewegen.

Auf die besondere Bedeutung der Schweiz für Fluchtgelder aus der Dritten Welt weist auch eine aktuelle Fluchtgeldstudie von Dieter Duwendag von der Verwaltungshochschule Speyer hin. Als Indikator für den Zufluss von Fluchtgeldern verwendet Duwendag den Überschuss des Restpostens der Zahlungsbilanz ("Errors and Omissions"). Duwendag stellt fest, dass seit 1978, dem Beginn der "Hochphase" der Kapitalfluchtbewegungen, die Zeitreihe dieses Indikators für die USA und die Schweiz zusammen "ausgeprägt parallel" zur Zeitreihe der Kapitalflucht aus 15 Hauptschuldnerländern verlaufen (16). Der Zusammenhang ist lokaler, wenn man allein auf die USA abstellt. Im Fall der ärmeren Schuldnerländer dürfte die Bedeutung der USA geringer, jene der Schweiz dafür noch stärker sein.

3. Ursachen und aktuelle Gläubigerpolitik

Die Verschuldungsstrategie der letzten Jahrzehnte kann auf folgende Kurzformel gebracht werden: Kapitalschwache Länder sollen Auslandskredite aufnehmen, um vermehrt Investitionen tätigen und das Wachstum steigern zu können. Mit der erweiterten produktiven Kapazität werden dann später im Aussenhandel die Devisen für Zinszahlungen und Amortisation der Schulden erwirtschaftet.

Die Gründe für den Absturz von diesem lehrbuchmässigen Schuldenzyklus lassen sich auf zwei Ebenen zusammenfassen. Einerseits wurden die aufgenommenen Kredite zu einem guten Teil nicht produktiv investiert. Gerade in den ärmeren und ärmsten Entwicklungsländern dürfte dabei unangepassten Investitionsprojekten, die sich später als Investitionsruinen herausstellten, eine äusserst wichtige Rolle zukommen (17). Auch floss ein guter Teil der Kredite – als Faustregel kann ein rundes Drittel angenommen werden – in Form von Fluchtgeld wieder ausser Landes. Für einige der ärmeren und ärmsten Länder dürfte die "Kleptokratie" (hemmungslose Bereicherung der herrschenden Clique, die sich mit Konten im Ausland eine finanzielle und politische Rückversicherung aufbauen) sogar Hauptursache der Verschuldung bilden (z.B. Haiti, Zaire). Andererseits liessen "externe Schocks" die Verschuldung zusätzlich hinaufschnellen und die Bedienung der Schulden illusorisch werden. Den ärmeren Entwicklungsländern, deren Exporteinnahmen fast ausschliesslich aus Rohstoffen stammen, hat vor allem der Zusammenbruch der Rohstoffpreise wirtschaftlich das Genick gebrochen.

Natürlich kommen viele nichtgenannte weitere Faktoren hinzu und natürlich hat jedes Land seine individuelle Schuldengeschichte. Trotzdem lassen sich aus der rudimentären Aufzählung der Ursachen zwei generelle Schlüsse ziehen:

- Die Verantwortlichkeit für die Verschuldung der Dritten Welt im allgemeinen und der ärmeren Entwicklungsländer im besonderen ist zu einem guten Teil in der Ersten Welt zu orten. Zwar kommt den politikbestimmenden Eliten in den

Schuldnerländern unzweifelhaft eine wichtige Rolle bei der unverantwortlichen Verwendung der Kredite zu. Die Verantwortung trifft aber auch die Wirtschaftsakteure in den Industrieländern, auch in der Schweiz. Exporteure und Banken profitierten, unterstützt von der ERG, von kreditfinanzierten Lieferungen, ohne sich um deren entwicklungspolitischen Auswirkungen zu kümmern. Vielfach haben sie den Schuldnerländern unangepasste Projekte aufgeschwatzt, deren Scheitern schon von vornherein abzusehen war (18). Die Banken erzielten ihre Rekordgewinne auch dank der lukrativen Fluchtgeldverwaltung. Den externen Schocks sind die Entwicklungsländer zudem machtlos ausgesetzt. Die Regeln der Weltwirtschaft werden einseitig von den Industrieländern bestimmt.

- Die Debatte, ob es sich bei der Schuldenkrise lediglich um eine Liquiditätskrise oder um eine Insolvenzkrise handle, mag für einige Schwellenländer von Bedeutung sein. Für die ärmeren Länder hat die Realität längst ein klares Wort gesprochen. Diese Länder haben keine Strukturen aufbauen können, die ihnen die Schuldenbedienung erlauben würde. Diese Länder sind auf lange Zeit hinaus zahlungsunfähig.

Die aktuelle Gläubigerpolitik beruht aber auch gegenüber den ärmeren und ärmsten Ländern immer noch auf den Grundpfeilern Umschuldungen und IWF-Sanierungsprogramme. Hinter dieser Umschuldungsstrategie steht die Beurteilung, dass es sich bei den Schuldenproblemen primär um vorübergehende Liquiditätsschwierigkeiten handle. Durch eine Streckung von Zahlungsfristen, verbunden mit einer "gesunden" Wirtschaftspolitik, könne die Grundlage für eine Rückkehr zu Zahlungsfähigkeit und Kreditwürdigkeit gelegt werden. Diese Strategie wälzt die Folgen der Verschuldung über Austeritätspolitik in allererster Linie auf die breite Bevölkerung in den Schuldnerländern ab. Ausgerechnet auf jene also, die zum Schuldenmachen nichts beigetragen und vom früheren Kreditboom kaum profitiert haben. Sie löst zudem die Probleme nicht, vielmehr schiebt sie den immer grösser werdenden Schuldenberg lediglich vor sich hin.

Was die ärmsten Länder Afrikas betrifft, so hat deren hoffnungslose Lage bei den Regierungen der westlichen Industrieländer in der letzten Zeit zu gewissen Modifikationen in der Schuldenpolitik geführt. Das Schwergewicht wird dabei auf eine Aufstockung von Entwicklungsfinanzierung gelegt (19). In diesem Sinn wurde etwa am Weltwirtschaftsgipfel vom Mai 1987 in Venedig initiiert, die Strukturanpassungs-Fazilitäten des IWF auf 9 Milliarden Sonderziehungsrechte zu verdreifachen. Allerdings vermag eine solche zusätzliche Finanzspritze den gesamten Rückgang der IWF-Gelder (vgl. oben) keineswegs auszugleichen. Einzelne Länder (z.B. skandinavische Länder, Italien) haben begonnen, ihre Exportkreditforderungen in den ärmeren Entwicklungsländern direkt mit Entwicklungshilfe abzulösen. Diese Entwicklungshilfe fliesst also direkt zur Exportrisiko-Agentur, ohne überhaupt noch einen Umweg über das Empfängerland machen zu müssen. (Diese Lösung hat immerhin den Vorteil, den faktisch so oder so bestehenden "Link" zwischen Entwicklungshilfe und Schuldenrückzahlung offensichtlich zu machen.) Im Pariser Klub setzt sich die Tendenz zu grosszügigeren Umschuldungsfristen durch: Erstreckung der Zahlungsfrist auf bis zu 20 Jahren, mit einer

rückzahlungsfreien Periode bis zu 10 Jahren. Am grundsätzlich kommerziellen Charakter der Exportkredite wird aber festgehalten, ein Zins- oder Schuldenschnitt nicht ernsthaft erwogen. Dies bedeutet aber auch, dass auf Seiten der Gläubigerländer die Kosten der Verschuldung über öffentliche Entwicklungsfinanzierung sozialisiert werden, während die Wirtschaft nicht zur Kasse gebeten wird.

4. Projekt Entschuldung

Das Projekt Entschuldung bettet sich in eine recht intensive kirchliche Diskussion um die Verschuldungsfrage ein (20). Diese Diskussion nimmt in vielem die Position der verschuldeten Länder auf und kommt in den Grundzügen zu folgenden Ergebnissen: Die aktuelle Gläubigerpolitik ist in der Verteilung der Lasten ungerecht und führt nicht aus der Sackgasse. Statt mit finanztechnischer Flickschusterei muss die Verschuldung mit politischer Diskussion angegangen werden. Für eine tragfähige Lösung der Schuldenkrise der ärmeren und ärmsten Länder braucht es sowohl eine Bereinigung der Altschulden als auch eine Reform der Rahmenbedingungen für neue Kapitalflüsse. In diesem Zusammenhang liegt für das Projekt Entschuldung die Herausforderung nun darin, Vorschläge für konkrete Schritte der Schweiz herauszuarbeiten, die eine grundlegende Änderung unserer Finanzbeziehungen zu den ärmeren und ärmsten Entwicklungsländern anstreben sollen, gleichzeitig aber auch realisierbar sein müssen. Zu Beginn des Projekts lassen sich die Felder für mögliche konkrete Schritte der Schweiz natürlich erst ansatzweise und sehr generell umreissen. Im Vordergrund stehen folgende Felder:

- *Ausstehende Kredite:* Wie in Abschnitt 2 gezeigt, liegt der Ansatzpunkt primär bei den Exportkrediten, die zum grössten Teil durch die ERG gesichert und zum kleineren Teil schon von der ERG konsolidiert worden sind. Als konkrete Massnahmen sind dabei zu prüfen:
 - Streichung der ERG-Konsolidierungsforderungen gegenüber den LLDCs und weiteren LICS;
 - Teilweise Streichung von ERG-garantierten, aber noch nicht konsolidierten Exportkrediten;
 - Zinssenkung bei zukünftigen Schuldenkonsolidierungen.

In diesem Zusammenhang sind Vorstellungen über eine gerechte Lastenverteilung zwischen den Akteuren (Exporteure, Banken, ERG und Bund) zu entwickeln. Auch braucht es Kriterien, damit die Schuldenerleichterung wirklich einer grundbedürfnisorientierten Entwicklung in den Schuldnerländern zugute kommt (21). Zu denken wäre dabei etwa an Lösungen, wonach eine Entschuldung von der Ausrichtung der Regierungspolitik der Schuldnerländer – Grundbedürfnisorientierung, Menschenrechte – abhängig gemacht oder auch mit klarer Zweckbindung versehen würde.

- *Fluchtgeld:* Das alte entwicklungspolitische Anliegen der Fluchtgeldabwehr ist im Zusammenhang mit Entschuldung - leider - nach wie vor von grosser

Bedeutung. Die Postulate einer Verschärfung der Sorgfaltspflicht der Banken und einer Verstärkung der internationalen Rechtshilfe sind unverändert gültig. Als weitere Entschuldungsmassnahmen könnte eine Ertragssteuer auf Einlagen von Privatleuten aus Entwicklungsländern geprüft werden (22). Eine solche Besteuerung könnte einen doppelt erwünschten Effekt nach sich ziehen: Erstens würde sie zur Abwehr von Fluchtgeldern beitragen, zweitens könnte der Steuerertrag auf den verbleibenden Fluchtgeldern einen Schulden-erlass mitfinanzieren.

- *Rahmen für weitere Finanzflüsse:* Dieser Bereich ist letztlich wohl der wichtigste, aber auch der schwierigste, als es nicht nur um die Bewältigung der Vergangenheit, sondern vielmehr um die Gestaltung der Zukunft geht. Welche Rahmenbedingungen sind nötig, um den ärmeren und ärmsten Entwicklungsländern Kapital zuzuführen, das selbsttragende Entwicklung finanziert? In diesem endlosen Feld von Fragen sind folgende Schwerpunkte zu setzen:
 - Ausgestaltung der ERG-Vergabe: Wie kann die auf dem Papier bestehende Verpflichtung zur Berücksichtigung entwicklungspolitischer Kriterien bei der ERG-Vergabe in die ärmeren Entwicklungsländer in der Realität besser durchgesetzt werden? ("Entwicklungsverträglichkeitsprüfung")
 - Neue Finanzierungsformen: Lassen sich im Zusammenspiel zwischen privatem und öffentlichem Kapital neue Finanzierungsformen finden, die den Entwicklungsbedürfnissen der Drittweltländer adäquat sind und eine gerechte Risikoverteilung zwischen den beteiligten Akteuren aus dem Schuldner- wie dem Gläubigerland ermöglichen?
 - Weltwirtschaftlicher Rahmen: Gibt es konkrete Beiträge, welche die Schweiz im Hinblick auf eine den Schuldendruck mindernde gerechtere Weltwirtschaftsordnung leisten könnte? Aus der langen Liste möglicher Schritte sei beispielsweise die Idee einer Assoziation der Schweiz zum Lomé-Abkommen, in welchem sich die EG-Länder zu einer teilweisen Kompensierung von Exporterlöseinbussen von ärmeren Entwicklungsländern verpflichten, erwähnt.

Das Projekt Entschuldung sieht eine über mehrere Jahre dauernde Forschungsphase und ein Aktionsprogramm vor, welches die erarbeiteten Vorschläge möglichst breit in die öffentliche Diskussion einbringen soll. Eine besondere Bedeutung dürfte in diesem Zusammenhang dem 700-Jahr-Jubiläum der Schweiz im Jahr 1991 zukommen. In diesem Zusammenhang ist auch das Alte Testament von erstaunlicher verschuldungspolitischer Aktualität. Zu alttestamentarischer Zeit galt nämlich jedes siebte Jahr als Sabbatjahr, während dem nicht gesät und geerntet wurde, damit die Erde sich ausruhen konnte. Auch die Menschen sollten von ihrer Last befreit werden, indem ihre Schulden erlassen werden sollten. Nach sieben mal sieben (also nach 49) Jahren, nach anderer Zählung nach 50 Jahren, sollte ein grosses Halljahr, ein Erlassjahr gefeiert werden, in welchem Land zurückgegeben, Sklaven freigelassen und Schulden erlassen werden sollten (23). Man nimmt an, dass das Halljahr im alten Israel Programm geblieben ist; als geschichtliches Leitbild gab es aber wichtige Impulse. Als solches Leitbild kann es, obwohl

sicher nicht gradlinig auf die heutige Verschuldungssituation zu übertragen, auch heute dienen. Als Leitbild, das sagt, dass Schuldverhältnisse nicht zu verewigter Schuldknechtschaft führen dürfen und dass Verschuldete und Verarmte immer wieder die Möglichkeit zu einem Neuanfang erhalten müssen.

1991 wäre für die Schweiz ein gegebener Anlass, um den Gedanken des Erlassjahres aufzunehmen und einen grosszügigen und weitsichtigen Schritt zur Entschuldung der Dritten Welt zu tun. Ein solcher Schritt darf allerdings nicht im karitativen Schuldenerlass steckenbleiben, sondern muss auch auf grundlegende strukturelle Reformen in Richtung einer angepassten Entwicklungsfinanzierung abzielen.

Fussnoten

1. Eine ausführlichere Darstellung findet sich bei Bauer (1987).
2. Die OECD (External Debt, 1985 Survey) weist als LICs folgende Länder aus: Ägypten, Äquatorialguinea*, Äthiopien*, Afghanistan*, Bangladesch*, Benin*, Bhutan*, Bolivien, Burkina Faso*, Burma, Burundi*, China (VR)*, Dschibouti*, Gambia*, Ghana, Guinea*, Guinea-Bissau*, Guyana, Haiti*, Honduras, Indien, Indonesien, Jemen*, Jemen (D)*, Kampuchea, Kap Verde*, Kenia, Kiribati, Komoren*, Laos (DVR)*, Lesotho*, Liberia, Madagaskar, Malawi*, Malediven*, Mali*, Mauretanien, Mayotte, Mosambik, Nepal*, Niger*, Pakistan, Ruanda*, Sambia, St. Helena, Sao Tomé und Principe*, Senegal, Sierra Leone*, Salomon-Inseln (br.), Somalia*, Sri Lanka, Sudan*, Tansania*, Togo*, Tokelau-Inseln, Tschad*, Tuvalu, Uganda*, Vietnam (SR), Westsamoa*, Zaire, Zentralafrikanische Republik*.
Die mit * bezeichneten Länder gehören zu den am wenigsten entwickelten Ländern (LLDCs). Botswana, das einkommensmässig unter die Lower-Middle-Income Countries fällt, zählt ebenfalls zu den LLDCs.
3. World Bank (1987), S. xiii
4. NZZ vom 9.7.1987
5. Vgl. dazu das Beispiel bei Körner u.a. (1984), S. 23f.
6. So zieht der IWF, der zu einer der wichtigsten Finanzquellen der afrikanischen Länder geworden ist, seit Mitte der achtziger Jahre "auf Nettobasis Ressourcen aus Afrika" ab (Finanzierung & Entwicklung, September 1985, S. 22).
7. Vgl. Weltentwicklungsbericht 1985, S. 166f.
8. Vgl. Tab. 2.1.A., Tab. 2.3.A.
9. 1978 fand im Rahmen des Nord-Süd-DIALOGS eine Sonderaktion zugunsten einkommensschwacher Länder statt. Die Schweiz beteiligt sich mit dem Erlass von öffentlichen Krediten in der Höhe von nominal 179,2 Millionen Franken, was einem diskontierten Wert von 67,4 Millionen entsprach.
10. Berechnet nach OECD (Geographical Distribution 1986), S. 256ff.
11. Zahlen nach ERG (Geschäftsbericht 1985), S.12, und OECD (Geographical Distribution 1986), S. 272ff.
12. Berechnet aus den in Tabelle 3 angegebenen Quellen
13. So führte Nikolaus Senn, Präsident der Generaldirektion der Schweizerischen Bankgesellschaft, vor der Kommission des Nationalrates für die Behandlung der Bankeninitiative 1983 gemäss Sitzungsprotokoll aus, dass "80 bis 90 Prozent der bei Schweizer

- Banken angelegten Gelder aus Entwicklungsländern den Zentralbanken gehören, die damit ihren Devisen- und Handelsverkehr abwickeln".
14. Zu ersehen aus SNB, Bankwesen 1985, S. 245
 15. SNB, Bankwesen 1985, S. 243; Tages-Anzeiger vom 30.5.1986
 16. Duwendag (1986), S. 136
 17. Auch die Weltbank weist in diesem Zusammenhang in ihrem Weltentwicklungsbericht 1985 auf die "aussergewöhnlich grosse Zahl" der sogenannten "weissen Elefanten" (Investitionsruinen) hin und nennt dabei "Projekte wie grosse Konferenzzentren, Verwaltungsgebäude, Universitäten, Hotels und Schnellstrassen, und ebenso Projekte im industriellen Bereich wie Öl- und Zuckerraffinerien, Stahlwerke, Textil- und Zementfabriken (S. 63).
 18. Vgl. in diesem Zusammenhang die von Gerster (1986) dargestellten Fallbeispiele schweizerischer Kredite und Exporte nach Togo.
 19. In diesem Sinn äussert sich aus schweizerischer Sicht auch Roethlisberger (1986)
 20. Vgl. in diesem Zusammenhang die im Literaturverzeichnis angegebenen Papiere der vatikanischen Kommission *Justitia et Pax*, der US-Bischöfe und des Weltkirchenrates
 21. Wenn beispielsweise ein Schuldenerlass für Zaire lediglich zu einer Aufstockung von Mobutus Fluchtgeldkonten führt, macht dieser Schritt keinen Sinn.
 22. Dieser Vorschlag wurde auch von Seiten des IWF schon aufgebracht, vgl. Kahn/ul Haque (1987). Gerade im Bereich der Abwehr von Fluchtgeldern ist eine internationale Koordination von grosser Bedeutung. Die Schweiz als eines der bevorzugten Zielländer könnte hier eine wichtige Vorreiter-Rolle übernehmen.
 23. Die Ausführungen über das Sabbat- und Halljahr sind im 3. und 5. Buch Moses zu finden.

Literaturverzeichnis

- Bauer Tobias, Verschuldung der ärmeren Entwicklungsländer: Struktur, Ursachen, Lösungsansätze und die Schweiz - eine Übersicht, ISE-Texte 5/87, Bern 1987.
- Duwendag Dieter, Kapitalflucht aus Entwicklungsländern, in: Gutowski Armin (Hrsg.), Die internationale Schuldenkrise. Ursachen - Konsequenzen - Historische Erfahrungen, Schriften der Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 155, Berlin 1986, S.115-149.
- Gerster Richard, Es ist auch eine Form der Intelligenz, die Dummheiten der Afrikaner auszunützen, in: Tages-Anzeiger Magazin 39/1986.
- Hirtenbrief der katholischen Bischofskonferenz der USA, Wirtschaftliche Gerechtigkeit für alle, Publik-Forum-Dokumentation, Frankfurt 1987.
- Khan Mohsin S., Nadem ul Haque, Kapitalflucht aus Entwicklungsländern, in: Finanzierung & Entwicklung, März 1987, S.2-5.
- Körner Peter, Gero Maass, Thomas Siebold, Rainer Tetzlaff, Im Teufelskreis der Verschuldung, Hamburg 1984.
- OCDE, Coopération pour le développement, Examen 1984, Paris 1984.
- OECD, Financing and External Debt of Financial Flows to Developing Countries, 1985 Survey, Paris 1986.
- OECD, Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries. Disbursements, Commitments, Economic Indicators 1982/1985, Paris 1986.
- Päpstliche Kommission *Justitia et Pax*, Im Dienste der menschlichen Gemeinschaft: ein ethischer Ansatz zur Überwindung der internationalen Schuldenkrise (Pressedients der Deutschen Bischofskonferenz, Dokumentation P1/87, Bonn 1987).

Roethlisberger Eric, L'endettement africain, in: Jahrbuch Schweiz-Dritte Welt 1986, S.135-141.

SNB (Schweizerische Nationalbank), Das schweizerische Bankwesen im Jahr 19.. Weltentwicklungsbericht 1985, Auslandskapital und Entwicklung, Hrsg. Weltbank, Washington 1985.

World Bank, Developing Country Debt, Washington 1987.

World Council of Churches, The Debt Crisis and the Third World, Geneva 1986 (CCPD Documents No. 6).

World Council of Churches, The International Financial System: An Ecumenical Critique, Geneva 1985 (Reports of the Advisory Group on Economic Matters, No.4, ed. by R.H. Green).