Die schweizerische Entschuldungsfazität – eine Zwischenbilanz

Le mécanisme suisse de désendettement – un bilan intermédiaire

Rolf Kappel

Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/sjep/1253>

DOI: 10.4000/sjep.1253

ISSN: 1663-9677

Publisher

Institut de hautes études internationales et du développement

Printed version

Date of publication: 1 février 1993

Number of pages: 243-259

ISSN: 1660-5926

Electronic reference

Rolf Kappel, « Die schweizerische Entschuldungsfazität

– eine Zwischenbilanz », *Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik* [Online], 12 | 1993, Online

erschienen am: 30 April 2013, abgerufen am 08 September 2020. URL : <http://journals.openedition.org/sjep/1253>

; DOI : <https://doi.org/10.4000/sjep.1253>

Die schweizerische Entschuldungsfazilität – eine Zwischenbilanz*

Rolf Kappel

1. Konstruktion der Entschuldungsfazilität und durchgeführte Massnahmen

Mit der Parole "Entwicklung braucht Entschuldung" initiierten die schweizerischen Hilfswerke die Einrichtung einer Entschuldungsfazilität, die im Jahr 1991 vom Bundesrat mit einem Finanzvolumen von 400 Mio Franken ausgestattet wurde. Die von den Hilfswerken gewählte Parole bringt die Auffassung zum Ausdruck, dass eine dauerhaft tragfähige Entwicklung in vielen Ländern des Südens durch die Last des Schuldendienstes behindert wird. Insbesondere in hochverschuldeten Ländern mit niedrigem Einkommen sollte die untragbare Last durch Schuldenreduktionen reduziert werden.

Der von den Hilfswerken ursprünglich unterbreitete Vorschlag basiert auf dem Prinzip sogenannter Schuldenswaps. Aussenschulden von Entwicklungsländern werden bei privaten Gläubigern mit Abschlägen aufgekauft. Die Abschläge reflektieren den reduzierten Wert der Schuldtitel; weil die Schuldnerländer den Schuldendienst nur noch teilweise leisten, liegt der effektive Wert der Schuld unter dem Nominalwert. Die gekauften Aussenschulden werden im Nominalwert erlassen, aber als Gegenleistung muss die Regierung für einen bestimmten Betrag in lokaler Währung einen sogenannten Gegenwertfonds einrichten. Aus diesen Gegenwertfonds werden dann Entwicklungsprojekte zur Armutsbekämpfung finanziert. Die

* Cf. résumé p. 264.

Fonds sollen von Nichtregierungsorganisationen (NRO) verwaltet und für Projekte von NRO eingesetzt werden. Diese Form von Schuldenreduktionen versahen die Hilfswerke mit dem zugkräftigen Begriff "kreative Entschuldung".

Die vom Bundesamt für Aussenwirtschaft (BAWI) verwaltete Fazilität operiert jedoch unter etwas anderen Bedingungen, als von den Hilfswerken gefordert bzw. vorgesehen war. Erstens wurde das ursprünglich vorgeschlagene Finanzvolumen von mindestens 700 Mio Franken auf 400 Mio reduziert, wobei 100 Mio Franken für komplementäre Massnahmen (vor allem Zahlungsbilanzhilfen) reserviert wurden. Mit den indikativ eingesetzten 100 Mio Franken aus dem IV. Rahmenkredit stehen dem BAWI somit 400 Mio Franken für den Schuldenkauf zur Verfügung. Da sich der Einsatz der Mittel auf die Entschuldung von Ländern mit niedrigem Einkommen konzentriert, deren Verbindlichkeiten mit hohen Abschlägen gehandelt werden, veranschlagt das Bundesamt eine Schuldenreduktion bis zu 2.5 Mrd Franken.

Zweitens ist der Einsatz der Mittel unter anderem an die Voraussetzung gebunden, dass die betreffenden Länder mittelfristige Wirtschaftsreformprogramme durchführen – in aller Regel Anpassungsprogramme, die mit der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds (IMF) vereinbart sind. Diese Reformprogramme werden von den Hilfswerken mit unterschiedlicher Intensität kritisiert. Einige Vertreter der Hilfswerke halten das Konzept der Anpassungsprogramme für grundsätzlich verfehlt, andere kritisieren bestimmte Reformmassnahmen, die nach ihrer Auffassung verbessert werden sollten.

Drittens wird in der Botschaft des Bundesrates die Bildung von Gegenwertfonds nicht als Grundprinzip, sondern nur als "eine im Einzelfall zu prüfende Möglichkeit" präsentiert. Damit wird natürlich die zentrale Idee der "kreativen Entschuldung" geschwächt, mit der Schuldendienstzahlungen an die Industrieländer in Finanzströme zugunsten der ärmsten Bevölkerungsschichten umgewandelt werden sollten. Immerhin hat die Arbeitsgemeinschaft der Hilfswerke eine "Entschuldungsstelle" eingerichtet, die sich mit Abklärungen zur Bildung von Gegenwertfonds befasst und in diesen Belangen mit dem BAWI zusammenarbeitet. Und viertens sehen einige Vertreter der Hilfswerke die von ihnen geforderte "demokratische Verwaltung" der Mittel durch die Ansiedlung der Fazilität beim BAWI nicht oder nicht ausreichend gewährleistet.

Seit der Einrichtung der Entschuldungsfazilität im Jahr 1991 wurde bereits eine stattliche Anzahl von Schuldenkäufen mit unterschiedlichem Erfolg durchgeführt oder eingeleitet. Im Rahmen einer international koordinierten Entschuldungsaktion wurden Bankschulden von Mozambique und Niger zu 10 bzw. 18 % ihres Nennwertes gekauft. (An ähnlichen Aktionen zugunsten Boliviens hatte die Schweiz schon zuvor teilgenommen.) Darüber hinaus wurde die Ablösung von Zahlungsrückständen Nicaraguas und Perus bei der Weltbank und der Interamerikanischen Entwicklungsbank mitfinanziert. Für diese Massnahmen musste das BAWI insgesamt 35 Mio Franken aufwenden. Ausserdem wurden 11 Staaten Schulden im Umfang von 283 Mio Franken gestrichen, die als öffentliche Anteile an Mischkrediten ausstanden. Diese Massnahme belastete die Fazilität nicht. Ghana erhielt eine Zahlungsbilanzhilfe in Höhe von 10 Mio Franken, die aus der

Tranche für komplementäre Massnahmen finanziert wurde.

Der Kauf von Selbstbehaltanteilen schweizerischer Exporteure an Handelskrediten, die durch die Exportrisikogarantie (ERG) abgesichert waren, ist die bislang umfangreichste Operation des BAWI. Die Kredite betreffen 22 Länder, und das Total der Selbstbehaltanteile umfasst 310 Mio Franken. Die Exporteure haben die Kaufangebote des BAWI für etwa 95 % dieser Summe angenommen. Im Durchschnitt lagen die Kaufangebote bei etwa 19 % des Nennwerts der Forderungen, ca. 4 % über den durchschnittlichen Sekundärmarktwerten. Für den Kauf der Forderungen muss das BAWI also rund 58 Mio Franken aufwenden. Die ERG-gesicherten Kreditanteile, die vom Bund erlassen würden, belaufen sich auf 850 Mio Franken. Man darf somit davon ausgehen, dass mit dem Abschluss dieser Massnahmen Schulden von etwa 1.1 Mrd Franken reduziert werden können.

Weniger erfolgreich waren bislang die Versuche, Bankforderungen zu kaufen. Kaufangebote für Schulden in der Höhe von 350 Mio Franken, die 15 Entwicklungsländer bei schweizerischen Banken ausstehend haben, fanden ein schwaches Echo. Nur für etwa 12 Mio Franken gingen Zusagen ein. Vermutlich trug das niedrige Kaufangebot des BAWI, das unter den Sekundärmarktwerten lag, wesentlich dazu bei, dass die Banken es vorzogen, die Forderungen zu behalten.

Angeichts des Schuldenvolumens der hochverschuldeten Entwicklungsländer mit niedrigem Einkommen – über 160 Mrd Dollar insgesamt, davon etwa 35 Mrd Dollar bei privaten Gläubigern – ist der mögliche Entlastungsbeitrag der schweizerischen Entschuldungsfazilität natürlich gering. Berücksichtigt man, dass einige Länder, die für Entschuldungsoperationen in Frage kommen, in die Gruppe mit mittlerem Einkommen fallen, liegt die Summe der Gesamtverschuldung sogar noch deutlich höher. Zwar strebt niemand an, die gesamten Schulden abzutragen, aber die Schuldenreduktionen sollten doch so umfangreich sein, dass sie (unter anderem) die Rückkehr zu tragbaren und regelmässigen Schuldendienstzahlungen beschleunigen. Zweifellos liegen die zur Erreichung dieses Ziels erforderlichen Mittel weit über den Finanzbeträgen, die ein einzelnes Land bereitstellen kann. Deshalb ist die Mehrheit der schweizerischen Entschuldungsmassnahmen in international koordinierte Programme integriert. Der schweizerische Beitrag zur Entschuldung kann nur im Kontext von gemeinsamen Paketen bilateraler und multilateraler Institutionen beurteilt werden, deren Finanzvolumen um ein Mehrfaches über den Beiträgen einzelner Länder liegt.

Nach kaum zwei Jahren ist es völlig ausgeschlossen, den Erfolg der schweizerischen Schuldenkäufe und Schuldenerlasse im Rahmen international koordinierter Entschuldungsoperationen abschliessend zu beurteilen. Entschuldungsmassnahmen der skizzierten Art benötigen längere Zeiträume und erfolgen in mehreren Schritten, von denen die ersten kaum zurückgelegt wurden. Dennoch ist es interessant, anhand einiger theoretischer und empirischer Betrachtungen sowie der bereits vorliegenden Erfahrung der Frage nachzugehen, welcher entwicklungspolitische Nutzen aus den Entschuldungsmassnahmen zu erwarten ist. Die Antworten können jedoch nur eine Zwischenbilanz darstellen.

In den folgenden Abschnitten werden drei Fragestellungen behandelt, die für eine vorläufige Beurteilung wichtig sind.

- 1) Welcher entwicklungspolitische Nutzen ist von Schuldenreduktionen zu erwarten?
- 2) Welcher entwicklungspolitische Nutzen ist von Schuldenkäufen zu erwarten?
- 3) Welcher entwicklungspolitische Nutzen ist von Gegenwertfonds zu erwarten?

Obwohl es bei dieser Diskussion um grundsätzliche Fragen der Wirkung von Schuldenreduktionen allgemein und Schuldenkäufen im besonderen geht, steht die Situation der Länder mit niedrigem Einkommen im Vordergrund. Bei hochverschuldeten Ländern mit mittlerem Einkommen sind einige der nachstehend angesprochenen Aspekte etwas anders zu gewichten und zu behandeln.

2. Welcher entwicklungspolitische Nutzen ist von Schuldenreduktionen zu erwarten?

Schuldenreduktionen irgendwelcher Art standen unmittelbar nach dem offenen Ausbruch der Schuldenkrise im Jahr 1982 bei den Gläubigern nicht zur Debatte. Erst in jüngerer Zeit werden sie in nennenswertem Umfang praktiziert, d.h. die Konzepte zur Überwindung der Krise haben sich im Lauf der Jahre offenkundig geändert. Da die unterschiedlichen Lösungsansätze, die in diesen zehn Jahren propagiert und praktiziert wurden, in der Literatur bereits häufig und umfangreich abgehandelt worden sind, genügt hier eine sehr kurze Zusammenfassung. Auf dem Hintergrund dieses Rückblicks wird verständlich, weshalb Schuldenreduktionen heute zu den Massnahmen der Krisenbewältigung gehören.

In der ersten Phase der Krise, von 1982 bis 1985, wurde die Erklärung der Zahlungsunfähigkeit vieler Schuldner in weiten Kreisen als Liquiditätskrise bezeichnet, die durch Umschuldungen und Neukredite überwunden werden sollte. Diese von vielen Gläubigern verbreitete Interpretation war jedoch schon damals nicht ganz glaubwürdig. Zweifellos hat die 1982 drastisch reduzierte Neukreditvergabe der Gläubiger die Schuldenkrise ausgelöst (nicht verursacht), und dies kann letztlich nur darauf zurückzuführen sein, dass sich die Gläubiger bereits ernsthafte Sorgen um die Solvenz ihrer Schuldner machten. Die Befürchtung, das internationale Finanzsystem könnte durch die Schieflage übermässig exponierter Geschäftsbanken in eine ernsthafte Krise geraten, legte die beschönigende Formel der Liquiditätskrise nahe.

Aus diesem Grund ist es auch nicht überraschend, dass die Schuldenkrise in der ersten Phase zeitweise mehr als Gläubigerkrise denn als Schuldnerkrise diskutiert und behandelt wurde. Die Befürchtung grösserer Störungen im internationalen Finanzsystem erklärt ausserdem, weshalb vor allem die bei privaten Gläubigern hoch verschuldeten Entwicklungsländer mit mittlerem Einkommen im Blickfeld der Debatte standen (vorwiegend Länder in Lateinamerika). Die Länder mit niedrigem Einkommen (überwiegend Länder in Sub-Sahara Afrika), die in erster Linie bei öffentlichen Gläubigern verschuldet waren, erhielten weitaus

weniger Aufmerksamkeit.

Spätestens im Jahr 1985 wurde jedoch deutlich, dass die Krise der Schuldner mehr als nur ein Liquiditätsproblem war. Der damalige Schatzsekretär der USA, Baker, propagierte anlässlich der Jahrestagung der Bretton Woods Institutionen in Seoul ein Konzept zur Überwindung der Krise, das neben Umschuldungen und (Netto-) Neukrediten massive Wirtschaftsreformen forderte, die eine Rückkehr zu stabilen Entwicklungspfaden und die Sanierung der Leistungsbilanzen der Schuldnerländer ermöglichen sollten. Die Reformappelle im sogenannten Baker Plan belegten eindrücklich, dass es um die Überwindung einer Entwicklungs- und Solvenzkrise ging, nicht nur um die Lösung eines Liquiditätsengpasses. Bekanntlich kam die von Baker geforderte Nettoneukreditvergabe durch die Banken nie zustande, und dies muss erneut als Beleg für die Skepsis gewertet werden, mit der die Banken die künftige Zahlungsfähigkeit und Zahlungswilligkeit der Schuldner beurteilten.

Umfangreiche Reformprogramme, wie im Baker Plan angesprochen, wurden in mehreren hoch verschuldeten Entwicklungsländern unter der Federführung der Weltbank und des IMF bereits seit Beginn der 80er Jahre durchgeführt. Die Anzahl der Länder, die solche Programme implementierten, sowie die Summe der bereitgestellten Anpassungskredite nahm rasch zu. Gleichzeitig verschafften Umschuldungen und Neukredite auch spürbare Schuldendienst erleichterungen, da sie zu weichen Bedingungen erfolgten bzw. bereitgestellt wurden, als dies auf den Kapitalmärkten unter normalen Umständen der Fall gewesen wäre. Ebenso trug das nach 1982 sinkende Zinsniveau zu einer gewissen Entlastung der Schuldner bei.

Schnelle Erfolge waren (und sind) mit den kreditgestützten Anpassungsprogrammen im Regelfall jedoch nicht zu erzielen. Hatte man Anfang der 80er Jahre geglaubt, verbesserte Rahmenbedingungen zur Sicherung stabiler wirtschaftlicher Entwicklung seien in etwa fünf bis zehn Jahren erreichbar, so belegten die Erfahrungen schon sehr bald, dass man für die angestrebten Reformen in den meisten Schuldnerländern wesentlich mehr Zeit benötigen würde. In vielen Ländern war und ist (unter anderem) an eine dauerhafte Sanierung der Leistungsbilanzen durch eine höhere Produktion von Exportgütern und Importsubstituten vorläufig nicht zu denken.

Obwohl private und öffentliche Massnahmen zur Schuldenreduktion (Schuldenswaps, Exit Bonds, Schuldenkäufe und Schuldenerlasse) schon in der ersten Hälfte der 80er Jahre vereinzelt ergriffen wurden, blieb die Formel "Reformen plus Umschuldungen und Neukredite" für öffentliche Entwicklungs- und Finanzinstitutionen bis 1988 handlungsleitend. Im Sommer 1988 beschlossen dann die in der G7 vertretenen Industrienationen, bei Umschuldungsoperationen für Länder mit niedrigem Einkommen den Schuldenerlass explizit als neues Instrument aufzunehmen. Umschuldungen nach den sogenannten "Toronto Bedingungen" enthielten drei Optionen, unter denen die öffentlichen Gläubiger auswählen können: Die Streichung eines Drittels der umzuschuldenden Fälligkeiten, die Streckung der Kreditlaufzeit für die umgeschuldeten Fälligkeiten auf 25 Jahre mit 14 Freijahren, oder die Reduktion des Zinssatzes um 3.5 % bzw. um maximal 50 % des Markt-

satzes. Im Jahr 1991 traten dann die sogenannten "Trinidad Bedingungen" in Kraft, die zusätzlich die Möglichkeit der Streichung eines Drittels der gesamten Schuld und die Umschuldung aller dann noch ausstehenden Verbindlichkeiten auf 25 Jahre vorsehen. Damit war die Tür zum Schuldenerlass öffentlicher Gläubiger endgültig geöffnet.

Hinsichtlich der Reduktion von Schulden bei privaten Gläubigern brachte die 1989 vom damaligen Schatzsekretär der USA, Brady, ins Leben gerufene Initiative eine grundlegende Neuerung. Der Brady Plan schuf die Möglichkeit, Mittel der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds (IWF) zum Kauf von Altschulden und als Garantie für reduzierte bzw. vergünstigte Verbindlichkeiten gegenüber privaten Gläubigern zu verwenden. Bilaterale Geber könne solche Massnahmen kofinanzieren. Damit kommen die Schuldnerländer in den Genuss der teilweise hohen Abschläge, mit denen ihre Verbindlichkeiten auf den Sekundärmärkten seit langem gehandelt werden. (Weiter unten wird dargelegt, dass diese entlastende Wirkung in der Regel jedoch erst zu einem späteren Zeitpunkt eintritt.) Wie erwähnt, waren schuldenmindernde Swapgeschäfte zwar bereits vorher möglich, doch die zeitweise sehr prominenten "Debt Equity Swaps" oder auch die "Debt for Nature Swaps" waren und sind in ihrem Volumen recht begrenzt. Der Kauf privater Forderungen mit öffentlichen Mitteln war ein neuer Gang im Menu der Massnahmen zur Krisenbewältigung.

Die Begründung von Schuldenreduktionen zielt vor allem auf die Zahlungsfähigkeit der hochverschuldeten Länder ab. Die Fähigkeit zum Schuldendienst, so das zentrale Argument, ist begrenzt. Zur Aufrechterhaltung einer angemessenen wirtschaftlichen Entwicklung und zur Erhaltung politischer und sozialer Stabilität benötigen Entwicklungsländer ein Minimum an Importen von Gütern und Diensten. Wenn der Schuldendienst das finanzierbare Importvolumen unter eine kritische Grenze drückt, und dies wäre bei vollständiger Leistung des Schuldendienstes hochverschuldeter Länder der Fall, ist er wirtschaftlich, politisch und sozial nicht mehr vertretbar.

Diese Begründung ist nicht unwidersprochen geblieben. Kritiker halten dem Argument der begrenzten Zahlungsfähigkeit den Blick auf die Zahlungswilligkeit der hochverschuldeten Länder gegenüber. Forderungen an ausländische Regierungen, dies hat die Schuldenkrise (erneut) vor Augen geführt, sind im Vergleich zu nationalen Krediten nur begrenzt einbringbar. In letzter Konsequenz fehlt den Gläubigern der rechtliche Hebel, die Schuldner zur vollständigen Begleichung ihrer Verpflichtungen zu zwingen. Ob und weshalb die Gläubiger dieses besondere Länderrisiko grundsätzlich falsch eingeschätzt haben, ist umstritten. Jedenfalls entscheiden nach dieser Auffassung die Schuldner relativ frei über die Höhe der geleisteten Zahlungen, und nicht die Gläubiger im Rückgriff auf durchsetzbare Verträge.

Aus dieser Sicht führen Schuldenreduktionen möglicherweise zu einem ernsthaften "Moral Hazard" Problem. Die Regierung eines Schuldnerlandes hat mit der Aussicht auf Schuldenreduktionen einen Anreiz, die Krise bewusst zu verschärfen und Reformen zu unterlassen. Wenn dann die gängigen Schuldenindikatoren genügend schlecht sind, erhält das Land von den verständnisvollen Gläubigern die

angestrebte Schuldenreduktion. Ausserdem ist zu beachten, dass aus der Perspektive dieser Hypothese alle Länder, die sich ernsthaft um einen regelmässigen Schuldendienst und Reformen bemühen, gleichsam bestraft werden. Aus diesem Grund ist in der schweizerischen Entschuldungsfazilität auch die Tranche für Zahlungsbilanzhilfen eingerichtet worden.

Diesem Argument halten die Befürworter von Schuldenreduktionen wiederum die Hypothese entgegen, dass ein Schuldenabbau die Reformbereitschaft nicht schmälern, sondern erhöhen wird. (Auf die Frage, weshalb die Reformprogramme überhaupt durch Kapitalzuflüsse von aussen gestützt werden müssen und weshalb Politiker zunächst vor Reformen zurückschrecken, obwohl damit höhere Einkommenssteigerungen angestrebt werden, kann hier aus Raumgründen nicht eingegangen werden.) Da die Reformen unter anderem die Zahlungsfähigkeit und – wie nachstehend noch dargelegt wird – früher oder später auch die Zahlungswilligkeit der Schuldner erhöhen, kommt ein Teil der Reformfolge den Gläubigern zugute. Weshalb also schmerzhaft Anpassungen einleiten, wenn ein erheblicher Teil der künftigen Einkommenssteigerungen in den Taschen der Gläubiger verschwindet? Diese Frage hat die politische Durchsetzung von Reformprogrammen in Schuldnerländern nicht unwesentlich erschwert. Wenn die Gläubiger hingegen Schuldenreduktionen gewähren, werden solche Akzeptanzprobleme weniger bedeutsam oder hinfällig. Reforminduzierte Einkommenserhöhungen in der Zukunft können dann in grösserem Umfang für künftige Wohlfahrtssteigerung der Schuldner verwendet werden.

Obwohl beide Hypothesen plausibel sind, ist es schwierig, ihre empirische Gültigkeit zu untermauern. In verschiedenen Schuldnerländern, in denen der vollständige Zinsendienst zwei Drittel der Exporterlöse und mehr beanspruchen würde, ist die Hypothese der Überschuldung zweifellos unbestritten. Aber niemand vermag zu sagen, bei welcher Höhe des Schuldendienstes die Grenze der Zahlungsfähigkeit tatsächlich erreicht ist. Und ebenso schwierig ist es, die Sanktionsfähigkeit privater Gläubiger bei der Vergabe von Länderkrediten richtig zu veranschlagen, die angeblich durch die Zahlungswilligkeit bzw. Unwilligkeit der Gläubiger dominiert wird. Angesichts der von den Schuldnerländern tatsächlich geleisteten Zahlungen ist die Einforderbarkeit der Länderkredite gar nicht so gering einzustufen.

Mit den hier skizzierten Unsicherheiten versuchen die offiziellen Entwicklungs- und Finanzinstitutionen pragmatisch umzugehen. Im Zentrum steht die Leitidee, dass Schuldenreduktionen (ebenso wie konzessionäre Umschuldungen und Neukredite) nur jenen Ländern gewährt werden, die ihren Reformwillen ausreichend belegt haben. Natürlich bestehen auch in dieser Hinsicht Unsicherheiten, aber da man die Verhältnisse fallweise beurteilt (die Idee einer umfassenden "International Debt Facility" hat sich nicht durchgesetzt) und die Finanzhilfe möglichst gut zu konditionieren versucht, kann man die Ungewissheiten zumindest reduzieren. Doch selbst wenn man der pragmatischen Vorgehensweise optimistisch gegenübersteht, müssen einige grundlegende Fragen über den entwicklungspolitischen Nutzen von Schuldenreduktionen allgemein und von staatlich finanzierten Schuldenkäufen im besonderen beantwortet werden.

3. Welcher entwicklungspolitische Nutzen ist von Schuldenkäufen zu erwarten?

Zunächst ist die Frage zu beantworten, worin der entwicklungspolitische Nutzen von Schuldenkäufen bei privaten Gläubigern und der anschliessenden Tilgung der Schuldtitel überhaupt besteht. Dabei wird ausschliesslich die Finanzierung des Schuldenkaufs durch öffentliche Entwicklungs- und Finanzinstitutionen betrachtet.

Die laienhafte Vorstellung, Schuldenreduktionen würden unmittelbar zu niedrigeren Schuldendienstbelastungen führen, trifft in aller Regel nicht zu. Wie weiter unten dargelegt wird, sind Reduktionen künftiger Schuldendienstzahlungen erst zu einem späteren Zeitpunkt zu erwarten. Daneben können Schuldner durch den Abbau von Verbindlichkeiten jedoch rascher ihre Kreditwürdigkeit wiedergewinnen. Damit erhöht sich die Verfügbarkeit ausländischen Kapitals zur Beschleunigung der wirtschaftlichen Entwicklung, und die Kosten für Neukredite sind tendenziell niedriger.

Der Nutzen von Schuldenkäufen mit staatlichen Mitteln muss aus zwei zusammenhängenden Perspektiven kritisch betrachtet werden. Die erste Sichtweise wurde bereits angesprochen. Ein Schuldnerland wird mit einer Schuldenreduktion keinerlei unmittelbaren Erleichterungen erfahren, wenn es den Schuldendienst ohnehin nicht mehr vollständig leistet. Dieser Fall wird dann eintreten, wenn das Ausmass der Schuldenreduktion relativ gering ist und die regelmässigen Zahlungsausfälle des betreffenden Schuldners relativ gross sind. Bei den hoch verschuldeten Ländern mit niedrigem Einkommen treffen diese Bedingungen zu. Was rechtfertigt dann den Einsatz öffentlicher Mittel?

Zweitens, selbst wenn staatlich finanzierte Schuldenrückkäufe unmittelbar oder in Zukunft entwicklungspolitische Nutzen zur Folge haben, wäre ein Schuldenerlass der privaten Gläubiger ohne Rückkauf der Forderungen natürlich vorzuziehen. Verhindern die gut gemeinten staatlichen Schuldenkäufe möglicherweise einen solchen freiwilligen Schuldenerlass?

Bei der Beantwortung der ersten Frage spielt offenkundig die zeitliche Perspektive eine wichtige Rolle. Da Schuldenkäufe und anschliessende Erlasse in relativ kleinen Schritten erfolgen, sind unmittelbare Nutzen für die Schuldner während einiger Zeit in der Tat nicht zu erkennen. Wenn man jedoch davon ausgeht, dass mehrere kleine Schritte der Schuldenreduktion über die Zeit hinweg zu einem grossen Volumen anwachsen, muss diese Vorgehensweise etwas anders beurteilt werden. Dann ist es letztlich eine Frage der Zeit, wann die volle Schuldendienstfähigkeit und damit eine deutlich verbesserte Kreditwürdigkeit der Schuldner wieder erreicht wird. Dies ist *ein* Aspekt des entwicklungspolitischen Nutzens von Schuldenkäufen.

In dieser Hinsicht muss man jedoch verschiedene Arten von Kreditbeziehungen zwischen privaten Gläubigern und Schuldnerländern getrennt betrachten. Bolivien beispielsweise konnte durch öffentlich finanzierte Rückkäufe seine gesamten Bankschulden abtragen, hat aber seine frühere Kreditwürdigkeit bei den Banken bislang nicht wieder erreicht. Dies gilt jedenfalls für langfristige Zahlungsbilanzkredite, wobei die Frage offen ist, ob und unter welchen Bedingungen die

Banken in Zukunft solche Kredite überhaupt noch bereitstellen werden bzw. sollten. Die Sache sieht bei Handels- und Investitionskrediten etwas anders aus. Hier können signifikante Schuldenreduktionen relativ rasch dazu beitragen, die Kreditwürdigkeit und Kapitalverfügbarkeit zu erhöhen und die Kosten für neue Kredite zu senken. Handels- und Investitionskredite für Entwicklungsländer werden auch in Zukunft in den Portfolios privater Gläubiger zu finden sein.

Der zweite, und damit zusammenhängende, Nutzenaspekt von Schuldenkäufen betrifft geringere Schuldendienstzahlungen in der Zukunft. Die erste Grundannahme bei der Erörterung dieses Sachverhalts lautet, dass es über die mit öffentlichen Mitteln gestützten Reformen gelingt, die Einkommen der Schuldnerländer zu erhöhen. Die zweite Annahme lautet, dass die Zahlungswilligkeit der Schuldner mit zunehmendem Einkommen früher oder später ebenfalls zunimmt. Damit wird implizit unterstellt, dass die Schuldner an der Rückkehr zu vollständigen Schuldendienstzahlungen interessiert sind, da sie auch in Zukunft ausländische Kredite zur Beschleunigung der Entwicklung benötigen. Dass bei einer Fortführung der kreditgestützten Entwicklung die in den 70er Jahren gemachten Fehler von Schuldnern und Gläubigern vermieden werden müssen (und können), versteht sich von selbst.

Die Wirkung von Schuldenreduktionen unter diesen Annahmen ist unmittelbar zu erkennen. Wenn die Einkommen und die Zahlungsfähigkeit der Schuldnerländer steigen, und als Folge davon – früher oder später – auch ihre Zahlungswilligkeit zunimmt, sind nach vorangehenden Schuldenreduktionen geringere Zahlungen für Altschulden erforderlich, als im Fall ohne vorhergehende Schuldenreduktion. Wie bereits angesprochen wurde, können unter diesen Umständen grössere Teile der Einkommenserhöhung zur künftigen Wohlfahrtssteigerung der Schuldner verwendet werden.

Die Schuldenreduktionen haben also erst einen Nutzen, nachdem die Einkommen gestiegen sind. Die Einkommenssteigerungen sind auf die kreditgestützten Reformen zurückzuführen und nicht auf die Schuldenreduktionen (jedenfalls im Regelfall). Insofern trifft die eingangs angesprochene Parole der Hilfswerke "Entwicklung braucht Entschuldung" nicht zu.

Dennoch ist die Formel natürlich nicht völlig falsch. Auch wenn die Länder mit niedrigem Einkommen die Entwicklung wieder in Gang bringen können, und ihre Einkommen steigen werden, bleibt die hohe Verschuldung des Staates eine starke Belastung künftiger Generationen. Es stellt sich somit das Problem der intergenerationellen Umverteilung: Der kreditfinanzierte Konsum in der Vergangenheit schafft Belastungen in der Zukunft. Ausserdem ist die interpersonelle Verteilung zu berücksichtigen. In vielen Schuldnerländern kam ein grosser Teil des kreditfinanzierten Konsums und selbst der Investitionen einer relativ kleinen und wohlhabenden Bevölkerungsschicht zugute. Sowohl die Lasten des Schuldendienstes als auch die Anpassungslasten der Reformen sind jedoch breiter verteilt.

Angesichts der sehr niedrigen Einkommen werden die gegenwärtig hohen Schulden auch nach der Rückkehr zu akzeptablen Wachstumsraten künftige Generationen stark belasten. Selbst wenn man eine oder zwei Dekaden und mehr in die Zukunft blickt, werden viele Entwicklungsprobleme der Länder mit niedrigem

Einkommen noch längst nicht gelöst sein. Eine Entlastung in der Zukunft durch Schuldenreduktionen heute ist daher entwicklungspolitisch durchaus vernünftig.

An diese Überlegungen kann man anknüpfen, wenn man die Bereitschaft öffentlicher Entwicklungs- und Finanzinstitutionen zum Schuldenkauf beurteilen will. Ihre Argumentation folgt zwei Strängen. Erstens vertreten sie die Hypothese, dass Schuldenreduktionen (zusammen mit Umschuldungen und öffentlichen Neukrediten) die Reformbereitschaft der Schuldner erhöhen, d. h. die Einkommen und die Zahlungsfähigkeit werden steigen, und früher oder später auch die Zahlungswilligkeit. Zweitens erfolgen die Schuldenreduktionen im Kontext der anderen Finanzhilfemassnahmen konditioniert, d. h. die Reformen werden auch erzwungen. Man kann natürlich mehr oder weniger optimistische Erwartungen hegen, in welchem Umfang Reformen durchgesetzt und zu Einkommenssteigerungen führen werden. Aber wenn man den zugrundeliegenden Hypothesen folgt, sind Schuldenkäufe mit öffentlichen Mitteln zunächst einmal vertretbar.

Abbildung 1 bringt die Überlegungen nochmals zum Ausdruck. Die beiden Achsen der stilisierten Darstellung sind so skaliert, dass die Diagonale A die vollständige Schuldendienstzahlung per annum wiedergibt. Die Abbildung verdeutlicht, dass bis zur Schuld S1 der vollständige Schuldendienst A1 geleistet wird. Dabei wird angenommen, dass dieser Schuldendienst der Zahlungsfähigkeitsgrenze bzw. der Zahlungswilligkeit des Landes entspricht. Steigt die Schuld auf S3, verbleibt die jährliche Schuldendienstzahlung auf dem B-Ast der Zahlungscurve. Die Schuldendienstposition ist B3.

Abbildung 1: Schuldenreduktionen, Reformen und Neukredite

Eine Schuldenreduktion von S3 auf S2 würde den Schuldendienst zwar nicht absolut, aber relativ erhöhen. Das Schuldnerland wäre mit der Position B2 näher an einen vollständigen Schuldendienst herangerückt. Die Sekundärmarktwerte der Schuldtitel würden steigen. Nun sei gemäss der obenstehenden Argumentation angenommen, dass die Schuldenreduktion Reformen induziert, die das Einkommen und damit die Zahlungsfähigkeit des Schuldners erhöhen. Untestellt man für den Moment, dass die Zahlungswilligkeit mit der Zahlungsfähigkeit übereinstimmt, verschiebt sich der horizontale B-Ast der Zahlungskurve nach oben, die neue Schuldendienstposition ist B2'. Durch die reforminduzierte Einkommenssteigerung erhalten die Gläubiger somit absolut höhere Zahlungen, die den Schuldner jedoch relativ (bezogen auf das Einkommen) nicht zwangsläufig stärker belasten müssen als zuvor.

Da die Reformen nicht ausschliesslich über Schuldenreduktionen, sondern auch über Neukredite der öffentlichen Gläubiger induziert werden, sei angenommen, dass die Schuldenreduktion von S3 nach S2 durch eine Neukreditvergabe von S2 nach S3 kompensiert wird. Die neue Schuldendienstposition ist folglich B3'. Da der Schuldendienst konstant bleibt, ändert sich für den Schuldner gegenüber der Belastung in B2' nichts. Wäre die reforminduzierte Einkommenssteigerung im selben Umfang jedoch ausschliesslich durch Neukredite erzielt worden, wäre die Position des Schuldners B4'.

Die Vorteilhaftigkeit der Schuldenreduktionen für den Schuldner wird damit sichtbar. Um zum vollständigen Schuldendienst zurückzukehren, müsste der Schuldner durch Reformen seine Zahlungsfähigkeit nach der Schuldenreduktion von B3' nach A3 erhöhen, ohne Schuldenreduktion von B4' nach A4. Im Verlauf dieser Entwicklung würde er im zweiten Fall einen deutlich höheren Schuldendienst leisten als im ersten Fall. Oder anders formuliert: Von den künftigen Einkommenssteigerungen würden ohne die Schuldenreduktion grössere Anteile an die Gläubiger fliessen als mit der Schuldenreduktion. Dieselbe Argumentation gilt auch unter der Annahme, dass die Zahlungswilligkeit erst nach der Steigerung der Zahlungsfähigkeit zunimmt. Die Strecke B4 nach A4 ist ebenfalls grösser als die Strecke B3 nach A3. Die künftige Schuldendienstbelastung für Altschulden ist ohne Schuldenreduktionen in jedem Fall grösser als mit Schuldenreduktionen.

In dem hier diskutierten Prozess schrittweiser Schuldenkäufe stellt sich das Problem, dass die Sekundärmarktwerte, wie zuvor angesprochen, mit jeder Schuldenreduktion steigen. Je näher ein Schuldner an die Fähigkeit zum vollständigen Schuldendienst wieder heranrückt, desto teurer werden die Schuldenkäufe. Und da Sekundärmarktwerte Erwartungswerte sind, genügt schon die Erwartung der Gläubiger, dass Schulden gekauft werden, um die Kosten des Schuldenkaufs zu erhöhen. Dies macht Schuldenkäufe zu einem schwierigen und delikaten Geschäft.

Wie der Bankschuldenkauf für Bolivien und der Kauf unversicherter Exportkreditanteile in der Schweiz gezeigt haben, kann man solche Schuldtitel dennoch zu tiefen Preisen kaufen, selbst wenn damit die betreffende Schuldenkategorie völlig abgetragen wird. Der Sekundärmarktwert des zuletzt gekauften Schuldtitels muss nicht unbedingt dem Nominalwert entsprechen. Dies darf jedoch nicht

darüber hinweg täuschen, dass mit einer signifikanten Reduktion der Gesamtschuld die Sekundärmarktwerte steigen und beim Erreichen des vollständigen Schuldendienstes zwangsläufig dem Nominalwert der Schuld entsprechen werden. Auch dieser Aspekt ist zu berücksichtigen, wenn öffentliche Entwicklungs- und Finanzinstitutionen darüber entscheiden, in welchem Umfang und Verhältnis sie Mittel für Schuldenkäufe und für Neukredite zur Verfügung stellen.

Spätestens hier stellt sich die Frage nach der Effizienz der Schuldenkäufe und Erlasse. Kritiker verweisen darauf, dass das für Schuldenkäufe eingesetzte Geld (einschliesslich der operationellen Kosten) theoretisch mehr Nutzen bringen bzw. effizienter eingesetzt werden kann, wenn es als Geschenk übergeben wird. Dieses theoretische Argument abstrahiert jedoch von zwei wichtigen Tatbeständen.

Erstens sind Schenkungen in jüngerer Zeit ohnehin die wichtigste Kapitalquelle der hochverschuldeten Länder mit niedrigem Einkommen. In den Jahren 1990/91 bildeten Kapitalschenkungen über 70 % des Netto-Ressourcentransfers in diese Ländergruppe. Mit einer weiteren Steigerung dieser Transfers ist natürlich die Frage verbunden, ob die Länder die Mittel überhaupt noch absorbieren, d. h. effizient in reale Entwicklungsfortschritte umsetzen können. (Die effiziente Umsetzung der Mittel ist eine Daueraufgabe der Entwicklungszusammenarbeit und betrifft natürlich alle Instrumente, nicht nur die Finanzhilfe.) Die hinlänglich bekannte und belegte Erfahrung, dass in den meisten Entwicklungsländern viel Geld relativ wenige gute Projekte und Programme jagt, weist eher darauf hin, dass sich die Länder an der Absorptionsgrenze befinden. Nur in der Theorie sind Kapitalgeschenke und Schuldenkäufe als Äquivalente zu betrachten, in der Realität haben sie sehr unterschiedliche Wirkungen.

Zweitens ist zu berücksichtigen, dass die (langfristigen) Schulden der betrachteten Ländergruppe bei privaten Gläubigern im Jahr 1991 nur etwa 22 % der Gesamtschuld umfassen. Die anderen 78 % entfallen zu 70 % auf bilaterale Schulden bei Regierungen der Industrieländer. Und dieser grosse Schuldensockel wird nun gemäss den Toronto- und Trinidad-Bedingungen mit Schuldenerlassen abgebaut. Was liegt also näher, als durch Schuldenkäufe auch die privaten Gläubiger dahin zu bringen, ihr Scherflein beizutragen? Ausserdem kann man bei diesen Grössenordnungen ausschliessen, dass für Schuldenkäufe – sofern sie früh genug erfolgen – jemals der Nominalwert der Titel bezahlt werden muss.

Es bleibt die Frage zu beantworten, ob die öffentlichen Institutionen mit ihrer Bereitschaft zum Schuldenkauf einen freiwilligen Schuldenerlass der privaten Gläubiger nicht verzögern, reduzieren oder gar verhindern. Die Wahrscheinlichkeit ist gering einzustufen. Wenn die privaten Gläubiger für ihre dubiosen Forderungen Rückstellungen gebildet und sie im Wert korrigiert haben, gibt es kaum einen Anreiz, die Abschreibungen an die Schuldner weiterzureichen.

Abgesehen vom Trittbrettfahrerproblem, das die privaten Gläubiger bei einem allfälligen Schuldenerlass zu einer zeitraubenden und kostenträchtigen Koordination ihres Vorgehens zwingt, besteht der Hauptgrund wohl darin, dass sie sich auf die Leistungsbereitschaft der öffentlichen Entwicklungs- und Finanzinstitutionen verlassen können. Deren erklärte Aufgabe besteht ja darin, die Entwicklung der Schuldner zu fördern, sei dies durch technische Zusammenarbeit, humanitäre

Hilfe oder Finanzhilfe. Wenn diese Unterstützung über die gegenwärtige Erwartung der privaten Gläubiger hinaus erfolgreich ist, werden die Sekundärmarktwerte der gehaltenen Schuldtitel steigen. Die Wahrscheinlichkeit, dass dieser günstigere Fall eintritt, ist mit ziemlicher Sicherheit grösser, als ein weiterer Wertverfall der Schuldtitel.

Diese Überlegung veranschaulicht einen Aspekt der bekannten Sozialisierung privater Risiken, die durch die Leistungen öffentlicher Entwicklungs- und Finanzierungsinstitutionen unvermeidlich ist. Die zunehmenden Schulden bei öffentlichen Gläubigern und deren steigende Anteile an den Gesamtschulden sind beredete Indikatoren dieses Problems. Auch aus dieser Sicht liegt es nahe, mit öffentlichen Mitteln Schulden bei privaten Gläubigern zu möglichst niedrigen Preisen aufzukaufen. Wenn die ebenfalls mit öffentlichen Mitteln gestützten Reformen gelingen, können Einkommenserhöhungen in grösserem Umfang für die künftige Wohlfahrtssteigerung der Schuldner verwendet werden und fliessen nicht an private Gläubiger. Dies steht im Einklang mit dem erklärten Interesse der öffentlichen Entwicklungs- und Finanzinstitutionen.

4. Welcher entwicklungspolitische Nutzen ist von Gegenwertfonds zu erwarten?

Die besondere Attraktivität der Gegenwertfonds, die die schweizerischen Hilfswerke ursprünglich im Auge hatten, wurde bereits angesprochen: Schuldendienstzahlungen an ausländische Gläubiger sollen via Gegenwertfonds in Projektmittel zur Armutsbekämpfung umgewandelt werden. Die vorangehende Diskussion hat gezeigt, dass die Entlastung der Schuldner und die Belastung durch die Gegenwertfonds in der Regel nicht rasch und simultan anfallen. Der angestrebte Umwandlungsprozess funktioniert nur mit einer fatalen Verzögerung, d. h. Schuldenkäufe reduzieren die Schuldendienstzahlungen erst zu einem späteren Zeitpunkt, aber die Gegenwertfonds sollten möglichst rasch, unmittelbar nach dem Kauf bzw. der Streichung der Schuldtitel bereitgestellt werden.

Damit stellt sich zunächst die Frage der Finanzierung der Gegenwertfonds. In praktisch allen Fällen müssen die Länder, deren Schulden aufgekauft werden, die öffentlichen Haushalte sanieren. Die Finanzierung neuer Projekte über Steigerungen der Gesamtausgaben ist unter diesen Umständen nicht möglich. Die Finanzierung muss somit über Budgetumschichtungen erfolgen, da sie sonst mit dem Ziel der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte bzw. mit dem Ziel der Stabilisierung der betreffenden Volkswirtschaften konfliktieren würde. Es ist natürlich fraglich, wieviele Regierungen tatsächlich in der Lage und bereit sind, auf die zusätzliche Konditionalität eines bilateralen Gebers einzugehen. Man muss sich vor Augen halten, dass diese Länder von öffentlichen Entwicklungs- und Finanzinstitutionen erhebliche Unterstützung bekommen, die an die Erfüllung der mehrfach angesprochenen Reformprogramme geknüpft ist. Zusätzliche Projekte mit zusätzlichen Auflagen sind dann wenig attraktiv.

Das zweite Problem ist die Auflagenvielfalt, mit der sich Regierungen und Verwaltungen in Schuldnerländern konfrontiert sehen. Verschiedene Unterstützungsleistungen bilateraler Geber sind an die unterschiedlichsten Konditionen gebunden, die den optimalen Einsatz der verfügbaren Ressourcen in den Schuldnerländern sehr kompliziert und schwierig gestalten können. Aus ökonomischer Sicht wäre es wünschenswert, *einkohärentes* Reformprogramm zu haben, das für die gesamte Finanzplanung und alle Reformmassnahmen verbindlich ist. Dutzende von Sonderprogrammen, mit möglicherweise konfligierenden Zielen und Auflagen, erschweren die Arbeit erheblich.

Damit ist untrennbar, als drittes Problem, die begrenzte Absorptionsfähigkeit der Administration und der NRO in den Schuldnerländern verbunden. In vielen Ländern ist die Verwaltung mit der Implementation und Durchführung der anspruchsvollen Reformprogramme bereits überfordert. Zusätzliche Projekte sind kaum zu bewältigen, auch wenn die Durchführung lokalen NRO übergeben wird. Ganz ohne Mitarbeit der Verwaltung bei der Konzeption und Überwachung der Projekte sowie der Gegenwertfonds wird es nicht gehen. Ausserdem ist es fraglich, ob die lokalen NRO ihrerseits über die Kapazität verfügen, die Gegenwertfondsmittel effizient umzusetzen. Darüber hinaus kommen für die Bildung von Gegenwertfonds natürlich überhaupt nur Länder in Frage, in denen die Schweiz durch die Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (DEH) und/oder eine ausreichend leistungsfähige NRO vertreten ist.

Das vierte Problem betrifft das Management und die Überwachung von Gegenwertfonds ganz allgemein. Die Erfahrung lehrt, dass Regierungen und Verwaltungen dazu neigen, Mittel für oder aus Gegenwertfonds anderen Zwecken zuzuführen, als mit den Gebern vereinbart wurde. Insbesondere der Bereich der Nahrungsmittelhilfe bietet hierzu beliebiges Anschauungsmaterial. Einnahmen aus der Vermarktung von Nahrungsmitteln wurden (und werden) vielfach dort eingesetzt, wo der Staat gerade eine besonders schmerzliche Finanzierungslücke hat. Die Transparenz der Mittelverwendung geht dann ebenso rasch verloren wie die Kenntnis über die Sollstände der Fonds. Da die Gegenwertfonds beträchtliche Finanzvolumina aufweisen, gerät nicht selten die mit den multilateralen Institutionen vereinbarte Fiskal- und Geldpolitik in Unordnung.

In der Entschuldungsstelle der schweizerischen Hilfswerke sind die genannten und ähnlich gelagerte Probleme hinlänglich bekannt. Die Arbeit hat sich als schwierig und zeitraubend erwiesen und war bisher nicht von Erfolg gekrönt. Nach den vorliegenden Erfahrungen werden Gegenwertfonds – wenn überhaupt – tatsächlich nur in Einzelfällen realisierbar sein.

Die beiden vielversprechendsten Dossiers der Entschuldungsstelle betrafen Togo und Kamerun. In Togo arbeitet Helvetas seit Jahren erfolgreich mit lokalen Basisorganisationen und Ingenieurbüros zusammen. Nach Abklärungen der Entschuldungsstelle wäre durchaus die Kapazität vorhanden, zusätzliche Mittel effizient einzusetzen und die NRO-Strukturen zu stärken. In ersten Gesprächen zeigte sich die togolesische Regierung auch bereit, nach einer Entschuldungsoperation der schweizerischen Fazilität etwa 3 Mrd CFA (ca. 15 Mio Franken) in einen Gegenwertfonds zur Finanzierung zusätzlicher NRO-Aktivitäten einzuzahlen.

Die kurz nach der Erkundungsmission in Togo erneut ausgebrochenen Unruhen machten jedoch deutlich, wie instabil die politische Lage im Land tatsächlich ist. Die geringe politische Reformbereitschaft der Regierung, Attentate auf Oppositionsmitglieder und ein insgesamt konfliktträchtiges politisches Umfeld sind keine Grundlage für die Glaubwürdigkeit politischer Zusagen und stabile wirtschaftliche Verhältnisse – beides unabdingbare Voraussetzungen für erfolgreiche Gegenwertfondsoperationen.

In Kamerun wurde ein ähnlich interessantes Projekt identifiziert. Das Land geriet in der zweiten Hälfte der 80er Jahre in eine massive Zahlungsbilanzkrise, die die Regierung zu einer drastischen Austeritätspolitik zwang. Den Sparmassnahmen fielen unter anderem die Subventionen für mehr als 1700 christliche und muslimische Schulen zum Opfer, in denen etwa 30 % aller Grundschüler immatrikuliert sind. Man suchte nach Unterstützung in Form einer Überbrückungsfinanzierung, bis der Staat wieder in der Lage ist, die Subventionszahlungen fortzuführen. Aber wie sollte eine Regierung, die Subventionen streichen muss, die erforderlichen Mittel für einen Gegenwertfonds bereitstellen? Der Widerspruch ist so frapierend, dass er keiner weiteren Erläuterung bedarf.

Auch innerhalb der Hilfswerke hat sich zunehmend die Einsicht durchgesetzt, dass die propagierte Bildung von Gegenwertfonds als Grundprinzip der kreativen Entschuldung eine im Kern gescheiterte, aber unter den Bedingungen in den Schuldnerländern schwer zu realisierende Idee war. Ob in absehbarer Zeit Gegenwertfonds eingerichtet und betrieben werden können, ist gegenwärtig nicht vorhersagbar. Die erfolgreich abgeschlossenen "Debt for Nature Swaps", die beim Entwurf des Entschuldungskonzepts vermutlich Pate gestanden haben, sind hinsichtlich der Wiederholbarkeit des Prinzips "Debt for Something" wohl nicht ausreichend evaluiert und zu optimistisch eingeschätzt worden.

5. Abschliessende Bemerkungen

Über die Wünschbarkeit von Massnahmen der Schuldenreduktion für hochverschuldete Länder mit niedrigem Einkommen gibt es zwischenzeitlich einen breiten Konsens. Kreditgestützte Reformen bleiben zwar der Dreh- und Angelpunkt im Konzept zur Lösung der Schulden- und Entwicklungskrise, doch sie werden mit Blick auf die langfristigen Entwicklungsprobleme als nicht ausreichend empfunden. Man darf jedoch keinesfalls übersehen, dass schrittweise und relativ kleine Schuldenreduktionen für Länder, die nur einen Teil des Schuldendienstes tatsächlich leisten, in der Regel keinen unmittelbaren Nutzen bringen. Der Nutzen fällt erst in Zukunft an, wenn aufgrund gestiegener Einkommen eine höhere Zahlungsbereitschaft und Zahlungswilligkeit erreicht wird. Dann leisten die Schuldner im Vergleich zur Situation ohne Schuldenreduktion geringere Zahlungen.

Einen unmittelbaren Nutzen haben die Gläubiger, die beim Verkauf der Schuldtitel höhere Preise als die Sekundärmarktpreise vor dem Kauf erhalten. Ausserdem weisen die dann noch ausstehenden Schulden einen höheren Wert auf. Nur mit der angesprochenen Langfristperspektive ist der Einsatz öffentlicher Mittel zum Kauf

privat gehaltener Schuldtitel zu rechtfertigen. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die Sozialisierung privater Risiken, die durch Leistungen der öffentlichen Entwicklungs- und Finanzinstitutionen ohnehin unvermeidbar ist, mit solchen Massnahmen langfristig nicht erhöht sondern reduziert wird. Nach der Rückkehr der Schuldner zur vollständigen Schuldendienstzahlung haben die privaten Gläubiger weniger Schuldtitel, die bedient werden. Die zuvor verbuchten Abschläge kommen den Schuldnern zugute und fliessen nicht als Sondergewinne den Gläubigern zu.

Da die Entlastungen aus Schuldenreduktionen erst zu einem späteren Zeitpunkt eintreten, stehen zunächst keine zusätzlichen Mittel zur Finanzierung von Gegenwertfonds zur Verfügung, die unmittelbar nach den Entschuldungsoperationen eingerichtet werden sollten. Nur wenige Länder werden in der Lage und bereit sein, die erforderlichen zusätzlichen Budgetumschichtungen zur Finanzierung von Gegenwertfonds bzw. der damit angestrebten Projekte zu leisten. Dieses Problem, und ähnlich gelagerte Schwierigkeiten der in mancher Hinsicht überforderten Regierungen und Verwaltungen in vielen Schuldnerländern, werden sehr wahrscheinlich dazu führen, dass die Einrichtung von Gegenwertfonds bestenfalls in Einzelfällen realisiert werden kann. Aber es bleibt die von den Hilfswerken zurecht und dezidiert gestellte Forderung, dass die Überwindung der Schulden- und Entwicklungskrise auch und gerade eine aktive Armutsbekämpfung erfordert. Dieser Aufgabe können sich die öffentlichen Entwicklungs- und Finanzinstitutionen, die die Reformprogramme wesentlich mitgestalten, nicht entziehen.

Die Kernhypothese, mit der die Schuldenkäufe zu rechtfertigen sind, bezieht sich darauf, dass die mit Finanzhilfe gestützten Reformen gelingen. Die öffentlichen Entwicklungs- und Finanzinstitutionen verteidigen diese Hypothese mit dem Verweis darauf, dass eine Reihe empirischer Befunde – trotz manch unerfüllter Erwartungen – durchaus auf Erfolge hinweist. Man mag bezüglich des Umfangs und der Geschwindigkeit, mit der konditionierte Finanzhilfe die Entwicklung fördert, skeptisch sein, aber bislang hat niemand eine überzeugende Alternative zu dieser Ergänzung der technischen Zusammenarbeit und humanitären Hilfe vorgelegt.

Literatur

- Botschaft zur Finanzierung von Entschuldungsmassnahmen; Bundesblatt, 90.080., 143. Jahrgang, Bd. 1 1991
- Bulow J., Rogoff, K.: The Buyback Boondoggle; Brookings Papers on Economic Activity, 1988
- Bulow, J., Rogoff, K.: Sovereign Debt Repurchases: No Cure for Overhang; Quarterly Journal of Economics, November 1991
- Bundesamt für Aussenwirtschaft (BAWI): Offizielle Entschuldungsmassnahmen der Schweiz; Ms., Bern 1992
- Corden, W.M.: Debt Relief and Adjustment Incentives; IMF Staff Papers, Vol. 4, No. 35, 1988
- Diwan, I., Kletzer, K.: Voluntary Choices in Concerted Deals: The Menu Approach to Debt Reduction in Developing Countries; The World Bank Economic Review, Vol. 6, January 1992

- Egli, D.: Mikroökonomische Analyse der Schuldenkrise: Wo stehen wir heute? Diskussionspapier des NFP 28, Bern 1992
- Findlay, P. (Ed.): Debt, Growth, and Stabilization. Essays in Memory of Carlos Diaz Alejandro; New York, Oxford 1988
- Frenkel, J.A., Dooley, M.P., Wickham, P. (Eds.): Analytical Issues in Debt; Washington D.C. 1989
- Gylfason, T., Radetzki, M.: Does Devaluation Make Sense in the Least Developed Countries? Economic Development and Cultural Change, Vol. 40, No. 1, 1991
- International Monetary Fund (IMF): World Economic Outlook 1992; Washington D.C. 1992
- Kappel, R.: Wege aus der Entwicklungskrise. Modernisierung, Armutsbekämpfung, Strukturanpassung und Schuldenabbau; Frankfurt 1990
- Krugman, P.: Financing vs. Forgiving a Debt Overhang; Journal of Development Economics, Vol. 29, No. 3 1988
- Krugman, P.: Market-Based Debt Reduction Schemes; in: Frenkel, Dooley, Wickham (Eds). 1989
- Michael, M.: Entwicklung braucht Entschuldung. Wird die Petition zum entwicklungspolitischen Flopp? Mosquito, Nr. 8, 1992
- Niehans, J.: Internationale Kredite mit undurchsetzbaren Forderungen; in: Schriftenreihe des Vereins für Socialpolitik, Band 155; Berlin 1986
- Pfister, G.: Togo. Auf der Schwelle zur Partnerschaft. Erste Sondierungen zur kreativen Entschuldung; Arbeitsgemeinschaft der Hilfswerke, Ms.; Bern 1992
- Pfister, G.: Schulen in Kamerun. Ein Schulbeispiel für kreative Entschuldung; Arbeitsgemeinschaft der Hilfswerke, Ms.; Bern 1992
- Pfister, G., Gugler, A.: Gegenwertfonds im Kontext der Entschuldung. Erfahrungen und neue Perspektiven; Arbeitsgemeinschaft der Hilfswerke, Ms.; Bern 1992
- Pfister, G., Gugler, A.: Wege der Entschuldung; Möglichkeiten für die Schweiz; Arbeitsgemeinschaft der Hilfswerke, Ms.; Bern 1992
- Sachs, J.: Comprehensive Debt Retirement: The Bolivian Example; Brookings Papers on Economic Activity, 1988
- Sachs, J.: The Debt Overhang of Developing Countries; in: Findlay (Ed.) 1988
- Sengupta, A.K.: A Proposal for a Debt Adjustment Facility in the IMF; The World Economy, Vol 11, June 1988
- World Bank: World Debt Tables 1991-1992; Washington D.C. 1991

Anmerkung:

Mein Dank für die kritische Lektüre einer ersten Fassung dieses Beitrags und für hilfreiche Hinweise und Vorschläge geht an Dominik Egli, Universität Basel, an Marco Ferroni, BAWI, sowie an die anonymen Gutachter des "Jahrbuchs". Dominik Egli hat mich durch einen schriftlichen Kommentar darauf aufmerksam gemacht, dass ich in der ersten Fassung die Effizienzfrage praktisch vernachlässigt habe. Auf etwa 15 Manuskriptseiten kann man nicht alle Aspekte (angemessen) behandeln, und die beiden neu eingefügten Abschnitte werden ihn (und andere Leserinnen und Leser) möglicherweise nicht befriedigen. Der vorliegende Beitrag schliesst nichts ab, die Diskussion werden wir weiterführen müssen.