

## **Wie verantwortlich ist die Schweizer Schuldenpolitik heute?**

**Max Mader**

**Anfang der 1990er Jahre kaufte die Schweiz öffentlichen Gläubigern in grossem Stil Schuldforderungen ab und strich diese zu Gunsten der Schuldnerländer teilweise oder ganz. Für die Schweiz als einsamen Wohltäter gab es jedoch im Lauf der letzten fünf Jahre ein böses Erwachen. Nicht nur bremsten die nachhinkenden öffentlichen Gläubiger den Entschuldungseffekt. Die privaten Gläubiger begannen sogar mit Schuldforderungen zu spekulieren und drohten damit eine neue Verschuldungsspirale auszulösen. Auch nahm der Sparkurs des Bundes seiner Entschuldungspolitik zusätzlichen Schwung. Die schweizerische Kreditpolitik steht heute im Widerspruch zur Entwicklungs- und Entschuldungspolitik.**

Die Definition von Legalitäts- und Legitimitätskriterien und die Bewertung von Schulden und Krediten nach solchen Kriterien gilt heute unter Experten als wichtige Ergänzung der Entschuldungspolitik angesichts der gravierenden Rückschläge bei den Versuchen nachhaltiger Schuldenreduktion. Die Schuldforderungen der Schweiz gegenüber Schuldnerländern werden jedoch nicht unter dem Gesichtspunkt der Legitimität oder der Legalität eingestuft, sondern nur unter Risikogesichtspunkten. Politisch ebenso fragwürdig ist, dass Schuldenrückkäufe (zum unrealistisch hohen Nominalwert) im öffentlichen Haushalt als Entwicklungsbeiträge ausgewiesen werden. Damit vernachlässigt die Schweiz Legitimitätsüberlegungen von Darlehensverträgen und verzerrt den tatsächlichen Umfang ihres Engagements in der Entwicklungszusammenarbeit.

### **Keine Bewertung der Legitimität von Schulden beim Bund**

Es gibt bis heute in der Schweiz keine Gesetze zum Schuldenmanagement, zur Schuldenreduktion und zur Prüfung der Legitimität oder Legalität von Schulden und Kreditvergaben. Anfang der 1990er Jahre prüfte die Regierung eine entsprechende Gesetzgebung. Jedoch lehnte das Parlament eine solche ab, ausgerechnet mit dem Argument, das Konzept illegitimer Schulden würde von Schuldner und Gläubiger gegensätzlich definiert. Es stünde Aussage gegen Aussage, und es wäre deshalb

unwahrscheinlich, dass im Parlament eine konsensfähige Definition als Basis der Gesetzgebung gefunden werden könnte. Spanien z. B. hat jedoch mit seinem 2006 in Kraft getretenen Gesetz über das Schuldenmanagement bewiesen, dass man ein praxistaugliches Konzept illegitimer Schulden erarbeiten kann, auch wenn dessen Umsetzung gemäss spanischen NGO nicht befriedigt.<sup>1</sup>

Anstatt Gläubigerforderungen nach deren Legitimität einzustufen, vergab die Schweiz ab 1978 keine Entwicklungskredite mehr, welche bisher einen Teil der bilateralen Schulden ausmachten, und finanzierte ihre Entwicklungszusammenarbeit im Sinne der Forderung der UNO *à fonds perdu*. Die Schweiz tilgte die bilateralen Schulden so weit, dass nur noch minimale Beträge bis rund 100'000 Schweizer Franken offen blieben.

In der Schweiz ist die Bewertung der Legitimität von Kreditvergaben an andere Staaten indirekt gesetzlich geregelt, nämlich als Bewertung der wirtschaftlichen, politischen, ökologischen und sozialen Risiken durch die Schweizerische Exportrisiko-Versicherung SERV (ehemals Exportrisiko-Garantie ERG). Dabei handelt es sich um eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes, die Projekte und die privatwirtschaftliche Beteiligung daran mit Steuergeldern versichert.

Sie veröffentlicht nur grosse Projekte mit hohen Umweltrisiken, und selbst diese zeitlich verzögert und eher selektiv. Zudem bricht sie ihre Zahlen ebenso wenig wie dies andere europäische Staaten von der Länderebene auf konkrete Grossprojekte herunter. Als Folge davon kann die schweizerische Öffentlichkeit Projekte meist nicht auf deren ökologische, wirtschaftliche und kulturelle Verträglichkeit sowie auf eigentumsrechtliche Kriterien überprüfen. Insbesondere bei politisch heiklen Projekten agiert die SERV defensiv aus dem Interessenkonflikt zwischen der Pflicht, ihre Firmenkunden zu schützen, und ihrem öffentlichen Auftrag, zusammen mit dem Seco über eine verantwortliche Kreditvergabe zu wachen.

### **Freiwillige Initiativen der Schweiz**

Die Schweiz hat sich bis vor kurzem in einer Vorreiterrolle an der Entschuldung der Entwicklungsländer beteiligt. Im Rahmen eines Entschuldungsprogrammes, zu

---

<sup>1</sup> Marta Ruiz (2007), Parliamentary activity on debt: a growing challenge, Brüssel: Eurodad.

welchem die Hilfswerke den Anstoss gegeben hatten, kaufte das Seco Anfang der 1990er Jahre Exportguthaben und Schuldforderungen schweizerischer Gläubiger zu 25% ihres ursprünglichen Wertes im Umfang von insgesamt 1,1 Milliarden Franken auf. Die Schweiz strich daraufhin einen Teil dieser Schuld. Die restliche Schuld zahlten die Schuldnerstaaten in Landeswährung in die Gegenwertfonds ein, aus welchen sie dann Entwicklungsprojekte finanzierten. Die schweizerischen Gegenwertfonds wurden zum Vorbild für die multilaterale HIPC-Initiative.<sup>2</sup>

Eine zweite Initiative der Schweiz war der Aufkauf von Schuldforderungen des Pariser Klubs, der Vereinigung der öffentlichen Gläubiger. Die aufgelaufenen Zinsen strich die Schweiz sofort und versprach, den Schuldenstock ebenfalls zu streichen, sobald das Schuldnerland sich für das HIPC-Programm qualifiziert. Sie beteiligte sich auch an der Finanzierung des HIPC-Programmes.

Die dritte Initiative der Schweiz, in grossem Stil Schuldforderungen privater Gläubiger zu kaufen, schlug fehl, weil die Banken ihre Forderungen nicht unter dem Ursprungswert verkaufen wollten oder glaubten die Zahlungsmoral der Schuldnerländer zerfiele bei einer Streichung. Im Sinne einer Alternative beteiligt sich die Schweiz heute an der *buy back facility* der Internationalen Entwicklungsagentur IDA der Weltbank, ein multilaterales Instrument des Schuldenaufkaufs.

Die vierte Initiative schliesslich ist die Beteiligung an der multilateralen Entschuldungsinitiative MDRI (Multilateral Debt Relief Initiative). Im Rahmen der MDRI sollen innerhalb der nächsten 30 Jahre sämtliche multilateralen Schulden in drei Phasen gestrichen werden. Die Schweiz hat sich jedoch aufgrund ihres finanzpolitischen Sparkurses von einem internationalen Vorbild in der Entschuldung zu einer der konservativsten Kräfte gewandelt. Dies ist auch innerhalb der MDRI spürbar.

Diese Initiativen schaffen als solche das Problem nicht aus der Welt, dass viele Gläubiger die Legitimitätsfrage von Schuldforderungen systematisch missachten und einzig und allein Risikoüberlegungen als Grund für die Abschreibung von Schulden

---

<sup>2</sup> Highly Indebted Poor Countries Initiative. Qualifikationskriterien, welche die Länder erfüllen müssen, welche in das Programm aufgenommen werden möchten, beinhalten u. A. wirtschaftliche Liberalisierung, Regierungsreformen und Investitionen in öffentliche Güter.

einsichtig finden. Es muss die Einsicht in die Verantwortlichkeit der Gläubiger hinzukommen (siehe Kasten). Bei diesen hat allerdings ein Umdenken in die entgegengesetzte Richtung stattgefunden, wie ihr Verhalten auf Sekundärmärkten zeigt.

### **Sekundärmärkte**

Die freiwillige Initiative des Schuldentrückkaufs, mit der eigentlich auch einzelne Länder wie die Schweiz eine Hebelwirkung in der Entschuldung hätten entfalten können, war von geringerer Wirkung als erhofft. Hedge Funds begannen, mit Schuldtiteln zu handeln und öffentliche Schuldner gerichtlich zur Zahlung des vollen Schuldenbetrages zu zwingen. Der Vulture Fund<sup>3</sup> Donegal kaufte z. B. Rumäniens Schulforderungen gegen Sambia für 3,3 Millionen US-Dollar und versuchte zu Beginn dieses Jahres vor einem Londoner Gericht durchzusetzen, dass Sambia den vollen Nominalwert bezahlen müsste, der auf dem Sekundärmarkt von ursprünglich 15 Millionen auf 30 Millionen Dollar gestiegen war und zuzüglich Zinsen und Kosten insgesamt rund 55 Millionen Dollar betrug. Am 15. Februar lehnte das Gericht zwar die Höhe der Forderung ab, anerkannte aber grundsätzlich den Rechtsanspruch Donegals gegen Sambia.

Gerade in dem Moment, als die öffentlichen Gläubiger Schulden zu streichen begannen, entstand damit eine zweite Art privater Gläubiger, die viel aggressiver vorgeht als die Banken. Die auf dem Sekundärmarkt gehandelten öffentlichen Schulforderungen, die in der Hand privater Kreditoren sind, werden so immer teurer und sind öffentlichen Käufern nicht mehr zugänglich. Nur über die SERV kann die Schweiz noch Einfluss auf den Wert von Forderungen nehmen. Die SERV versichert aber nur Schulden der armen Hochrisikoländer. Denn nur bei diesen beantragen private Gläubiger für ihre Investitionen Exportrisikogarantien. Die Forderungen sind aber vom Umfang her kaum mit denjenigen auf dem Sekundärmarkt zu vergleichen, ausser bei ressourcenreichen armen Hochrisikoländern, wo umfangreiche Investitionen in die Ressourcennutzung zu versichern sind. Somit kann die Schweiz die Summe der namhaftesten Schulden – derjenigen der armen Länder mit tiefen Risiken – nicht mehr aufkaufen.

---

<sup>3</sup> Hedge Fund, der mit Forderungen handelt, die ein hohes Verlustrisiko haben, z. B. mit schlechten Krediten oder Beteiligungen an überschuldeten Unternehmen.

## **Fälle illegitimer Forderungen der Schweiz**

Wendet man die aktuelle Theorie der illegitimen Schulden am Beispiel von Verträgen für Infrastrukturprojekte an (siehe Kasten), so sind schweizerische öffentliche oder private Forderungen dann als illegitim einzustufen, wenn die Projekte schleppend oder nicht fertig gestellt werden oder ihren geplanten Zweck nicht erfüllen, wenn sie unfreiwillige Umsiedlungen und Vertreibungen zur Folge haben, Umweltschäden verursachen oder Kulturgüter zerstören.

Zins- und Rückzahlungskonditionen sowie Auflagen wären als illegitim einzustufen, wenn sie dem Schuldner langfristig finanziell und strukturell gravierend mehr schaden als ihm bzw. dem Gläubiger der Kredit einbringt, z. B. wenn Zinsen und andere Kosten einen bestimmten Prozentsatz der Kreditsumme überschreiten bzw. die Gewinnmarge des Gläubigers übertreffen. Auf dem Sekundärmarkt erworbene Forderungen gegen öffentliche Schuldner sind per se illegitim, weil sie zur Ungleichbehandlung gegenüber anderen führen, deren Schulden nicht auf dem Sekundärmarkt gehandelt werden. Zu einer effektiven Entschuldungspolitik ist es für die Schweiz noch ein langer Weg.

Kasten:

### **Kredite, Fluchtgelder und Entschuldungspolitik – zwei Schritte zurück, ein Schritt vor**

Während der 1970er Jahre deponierten südliche Länder ihre grossen Einnahmen aus hohen Erdölpreisen auf Schweizer Banken, welche dadurch überschüssige Mittel besaßen, für welche halbwegs sichere und politisch verantwortbare Anlagemöglichkeiten rasch knapp wurden. Die Förderung der autoritären und antikommunistischen Regimes des Südens war zudem noch bis zum Ende des kalten Krieges üblich, und die Schweiz und schweizerische Unternehmungen und Banken vergaben an zahlreiche solche Regimes Kredite. Bekanntermassen waren diese Regimes korrupt und veruntreuten systematisch die Kredite. Dennoch und trotz breiter internationaler Kritik unter anderem durch den IWF im Fall Mobutu (Zaire, heute Demokratische Republik Kongo) brach der Fluss der schweizerischen Mittel während der ganzen Existenz dieser Diktaturen nicht ab. Bei ihren Geschäften mit Südafrika während der Apartheid, das aufgrund der internationalen Finanzsanktionen mit Liquiditätsengpässen kämpfte, umgingen die Schweizer Banken

Kapitalexportbeschränkungen. Die Liquiditätsbeschaffung Südafrikas bei Schweizer Banken führte aufgrund von Termingeschäften mit sehr nachteiligen Rückzahlungskonditionen zu 20 Milliarden Franken an Währungsverlusten und erhöhte damit noch die Schulden gegenüber der Schweiz. (siehe fpi 4/05 und 4/06).

In vielen dieser Fälle sicherte die Schweiz über die Exportrisiko-Garantie „Hochrisikoinvestitionen“ sogar mit Steuergeldern ab. Ein Teil der Kredite landete als Fluchtgelder wieder in der Schweiz. Die südlichen Länder profitierten also nicht von den Krediten, die Schweiz dafür doppelt: Die Unternehmungen machten Exportgeschäfte, sie und die Banken strichen Zinsen ein, und die Banken machten mit den Fluchtgeldern Anlagegeschäfte.

Die offizielle Schweiz deckt noch heute das Risiko von Geschäften, die politisch fragwürdig sind, z. B. Infrastrukturprojekte, die schwere Mängel bei der Umsetzung von Sozial- und Umweltstandards aufweisen. Die drei Staudammprojekte Ilisu (Türkei), Drei-Schluchten (China) und Bujagali (Uganda) wiesen schwere Mängel im Zusammenhang mit Umsiedlungen auf. Zudem erhöhen solche Projekte die Schuldenlast hoch verschuldeter Länder durch ausserordentlich nachteilige Vertragsbestimmungen. Uganda musste sich verpflichten, „dass das ‚Uganda Electricity Board‘ während zwölf Jahren jährlich 100 Millionen US-Dollar an die Betreiberfirma „Nile Power Limited“, ein Tochterunternehmen der US-Lieferantin des Staudamm-Projektes „AES“, bezahlt unabhängig davon, wie viel Strom tatsächlich geliefert wird (d. h. selbst im Fall einer Dürre).“<sup>4</sup>

Es wirkt grotesk, stellt man die schlimmen Projektängel den Profiten gegenüber, welche die Exporteure und Banken auf Kosten der Bevölkerung und der Umwelt sowie abgesichert durch Exportrisikobeiträge aus diesen Projekten erwirtschaften: Die Gläubiger haben den Profit, die Schuldner den Schaden.

---

<sup>4</sup> Interpellation des Nationalrates 02.3082