

Globale Schuldenkrise: Es braucht einen Schuldenerlass für Entwicklungsländer durch private Schweizer Gläubiger

September 2020

Ausgangslage

Die Corona-Krise stürzt die Gesundheits-, Sozial- und Wirtschaftssysteme in vielen Entwicklungsländern in ausserordentliche [Notlagen](#). **Es braucht dringend zusätzliche finanzielle öffentliche Mittel, um die Not vieler Menschen auf Grund von Einkommensverlust, Krankheit und dem Wegfall von sozialen Strukturen zu lindern.** Die UNCTAD forderte im März ein [internationales Hilfspaket zur Bekämpfung der Krise in den Entwicklungsländern in der Höhe von 2,5 Billionen Dollar](#).

[Der Bundesrat hat bisher 400 Millionen für die Corona-Hilfe in Entwicklungsländern versprochen](#). 200 Millionen sollen in der Form eines Darlehens ans Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) fliessen. Weitere 25 Millionen Franken stellen einen Sofortbeitrag an den Katastrophenfonds des Internationalen Währungsfonds (IWF) dar. 52 Millionen wurden schon im Rahmen von Umstrukturierungen bei der DEZA geleistet, mit denen deren Prioritäten den Erfordernissen der Corona-Krise angepasst wurden. 60 Millionen gehen an private Stiftungen und Allianzen zur Entwicklung und Bereitstellung von Diagnostika, Therapien und Impfstoffen für COVID-19, die Hälfte davon an die GAVI Allianz.¹ **Insgesamt sind jetzt nur noch 50,5 Millionen zur Deckung des weltweit zunehmenden Bedarfs nach humanitärer Hilfe, bzw. für die Nothilfe-Appelle der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung sowie der UNO und andererseits für bilaterale Hilfe vorgesehen. Das ist weniger als 0.1% der im Inland vorgesehenen Hilfsmassnahmen zur Bewältigung der Pandemie und ihrer wirtschaftlichen und sozialen Folgen.** Das ist definitiv zu wenig. Der Bund muss sich zusätzlich für weitergehende Massnahmen engagieren, die eine schnelle Hilfe in Entwicklungsländern ermöglicht. Dazu gehören auch strukturelle Reformen im Steuer- und Finanzbereich.

¹ Die GAVI-Allianz ist schon öfter aufgrund ihrer engen Links zur Pharmaindustrie und Beitrag zur Privatisierung von Gesundheitsversorgung kritisiert worden. <https://en.wikipedia.org/wiki/GAVI>

Neben zusätzlichen kurzfristigen Mitteln im Rahmen der humanitären Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit sind auch fiskalische Mittel nötig, um dieser Krise zu begegnen. Allerdings ist der fiskalische Spielraum in den meisten Entwicklungsländern bei weitem geringer als in den westlichen Ländern. Die überwiegende Mehrheit der Entwicklungsländer ist in hohem Maße auf den Zugang zu Devisen in "harten Währungen" der reichen Länder angewiesen (zum Beispiel US-Dollar, Britisches Pfund, Euro oder Schweizer Franken). Diese fließen vor allem durch Waren- und Dienstleistungsexporte wie Nahrungsmittel, Rohstoffe und Tourismus in diese Länder – also vor allem in Branchen, die von der Corona-Krise stark betroffen sind. Dazu kommen Überweisungen aus der Diaspora (sogenannte „Remittances“) und Kredite, deren Ausgestaltung sich an den marktüblichen Konditionen orientieren und zudem vor allem auch im Falle der Weltbank und des IWF an Verpflichtungen zu wirtschaftspolitischen Reformen geknüpft werden. Auf Grund der rasant steigenden Arbeitslosigkeit in vielen reichen Ländern, die auch sehr viele MigrantInnen betrifft, haben auch die Remittances in den letzten sechs Monaten stark abgenommen. Mit einem Grossteil der Kredite wiederum müssten Importe bezahlt und Auslandsschulden getilgt werden. Auf diese Art geraten Entwicklungsländer in eine nur schwer umkehrbare negative Schuldenspirale und erzielen am Kapitalmarkt auch entsprechend schlechte Bewertungen durch die Ratingagenturen, was wiederum die Neuaufnahme von Krediten verteuert. Dies, weil die betreffenden Länder auf Grund ihrer schlechten Ratings viel höhere Zinsen bezahlen, als Länder mit gut ausfinanzierten Staatshaushalten wie die Schweiz oder Deutschland. Ende 2018 waren die gesamten privaten und öffentlichen Schulden der Entwicklungsländer bereits etwa doppelt so hoch wie ihre addierten Bruttoinlandprodukte (BIP).

Eine massive Schuldenkrise bahnte sich also schon vor Corona an und wird jetzt – im Kontext von Corona – durch die Aufnahme neuer Kredite noch zusätzlich verschärft. Für viele arme Länder wird zusehends auch die Zinsentwicklung ein Problem: Während die Neuverschuldung für reiche Länder in den letzten zehn Jahren auf Grund der expansiven Geldpolitik der wichtigsten Zentralbanken der Welt sehr billig war, stieg die Zinslast für die ärmsten Länder alleine zwischen 2013 und 2017 von drei auf fünf Prozent (vgl. [Essl, Kilic Celik, Kirby, Proite: Debt in Low-Income Countries: Evolution, Implications, and Remedies, World Bank Group Policy Research Working Paper, 2019](#)).

Besonders gefährdet sind hier Rohstoffabbau-Länder, [wie entsprechende Daten der Weltbank zeigen](#): Sie sind schon heute jene, die die höchste Verschuldung aufweisen und von der Corona-Krise zusätzlich speziell betroffen sind, weil die Krise den Rohstoffhandel empfindlich getroffen hat. Als wichtigste Drehscheibe für den globalen Rohstoffhandel kommt hier der Schweiz eine besondere Verantwortung zu.

Zürich und Genf gehören nach wie vor zu den wichtigsten Finanzplätzen der Welt. Auch die Schweizer Banken haben in den letzten Jahren viele Kredite an Entwicklungsländer vergeben. Entsprechend können Schweizer Banken eine bedeutende Rolle spielen, wenn es

darum geht, für Entwicklungsländer zusätzliche Mittel für die Bekämpfung der Corona-Krise frei zu machen: **Zurzeit belaufen sich die öffentlichen Schulden, die die 86 ärmsten Länder bei 40 Schweizer Banken gemäss Angaben der Schweizer Nationalbank (SNB) und der Bank für internationalen Zahlungsverkehr (BIZ) haben, auf insgesamt 5,7 Milliarden Franken. (siehe Excel-File in der Beilage).** Diese Summe ergibt sich rein aus direkten Krediten von Schweizer Banken an die Gläubigerstaaten und Schuldverschreibungen, die von den Gläubigerstaaten gehalten werden. Angesichts der Tatsache, dass die gesamten Gesundheitsausgaben gemäss Angaben der Weltgesundheitsorganisation (WHO) der 69 ärmsten Länder gerade einmal 19,7 Milliarden betragen, sind diese 5,7 Milliarden eine sehr signifikante Summe und entsprechen der Hälfte des Budgets für die internationale Zusammenarbeit des Bundes in den nächsten vier Jahren. Zur Aufschlüsselung dieser Gesamtsumme von 5,7 Milliarden auf einzelne Länder war die SNB nur im Falle von Ägypten (163 Mio.), Nigeria (118 Mio.), Indonesien (210 Mio.), Côte d'Ivoire (197 Mio.) und den Philippinen (55 Mio) bereit – bei allen anderen Staaten könnten gemäss SNB Rückschlüsse auf einzelne Banken gemacht werden, was den Geheimhaltungsrichtlinien der SNB widersprechen würde.

Forderungen

- Schuldenerlass: Die 40 involvierten Schweizer Banken sollen auf Grund der aktuellen sozialen und wirtschaftlichen Lage in diesen Schuldnerstaaten sämtliche Kredite gegenüber diesen Staaten abschreiben.
- Der Bund soll einen runden Tisch initiieren, an dem sämtliche relevanten Stakeholder in der Schweiz (EDA, EFD, SNB, FINMA, Banken, diplomatische Vertretungen der betroffenen Länder und die Zivilgesellschaft) die Modalitäten von Schuldenerlassen bzw. Schuldenerleichterungen verhandeln.
- Die involvierten Banken sollen gegenüber der Öffentlichkeit Transparenz über diese Kredite, ihre Konditionen und die Modalitäten der Rückzahlung herstellen. Da es sich hier um Schulden bzw. Kredite handelt, die von der Allgemeinheit in den betreffenden Ländern mitgetragen werden müssen, besteht an diesen Daten ein hohes öffentliches Interesse. Im Sinne der Politikkohärenz für nachhaltige Entwicklung und der Agenda 2030 für eine nachhaltige Entwicklung der UNO, hat auch die Schweizer Öffentlichkeit ein Interesse an diesen Daten – sind doch in einigen dieser Länder sowohl die Deza wie auch das Seco im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit des Bundes mit Projekten engagiert.

Q&A

Um welche Länder geht es?

Es geht um alle Länder, die die Weltbank als „Low income“ oder „Lower middle income“ Länder klassifiziert (detaillierte Liste siehe angehängte Excel-Tabelle). Nachdem der Schuldenstand der ärmsten Länder („low income“) nach den grossen Entschuldungsprogrammen in den 1990er Jahren bis 2013 stark gesunken ist, steigt er seitdem wieder an. Die insgesamt höchste Verschuldung unter den ärmsten Ländern weisen derzeit Länder in Subsahara-Afrika auf: Moçambique, Benin, Gambia, Zimbabwe und Sierra Leone. Welche Entwicklungsländer besonders hohe Schulden bei Schweizer Banken haben, wissen wir nur beschränkt, da die Schweizerische Nationalbank (SNB) Alliance Sud nur für einzelne Länder spezifische Zahlen geliefert hat (siehe angehängte Excel-Tabelle). Es handelt sich dabei um Nigeria, Côte d'Ivoire, Ägypten, die Philippinen und Indonesien. In diesen Ländern bewegen sich die Kredite, die Schweizer Banken direkt aus der Schweiz an diese Staaten vergeben haben, zwischen 55 (Philippinen) und 210 (Indonesien) Millionen Franken.

5, 7 Milliarden Franken – sind das nicht Peanuts?

Für die Verhältnisse auf dem Schweizer Finanzplatz: Ja. Für Entwicklungsländer: Ganz und gar nicht.

- 5,7 Milliarden sind ein Viertel der gesamten Ausgaben für das Gesundheitswesen aller 70 ärmsten Länder zusammengerechnet (diese Daten kommen von der [WHO](#)). In der [Schweiz](#) alleine werden jährlich 80 Milliarden Franken für das Gesundheitswesen ausgegeben. [Eine Recherche der Jubilee Debt Campaign](#) hat im April zudem ergeben, dass 60 Länder weltweit zurzeit mehr Geld für ihren Schuldendienst ausgeben (im Schnitt 12,7% ihrer Einnahmen) als für das Gesundheitswesen (im Schnitt 10,5 ihrer Einnahmen).
- Bisher sprachen die Staaten im Rahmen der UNO [1,2 Mia.](#) für die Corona-Hilfe in armen Ländern. [Der Internationale Währungsfonds \(IWF\) stellte 1,4 Mia. zur Verfügung](#), um den Schuldendienst in armen Ländern für 2020 zu sistieren (also keine Schuldenerlasse, sondern nur ein Schuldenaufschub).
- 5,7 Mia. ist ziemlich genau die Hälfte des Budgets für die internationale Zusammenarbeit der Schweiz in den nächsten vier Jahren. Die entsprechende Botschaft für die internationale Zusammenarbeit kommt in dieser Sommersession ins Parlament.

Dazu kommt: Die Erhebung der SNB, die uns zum Teil vorliegt, beinhaltet Aktivpositionen der Banken gegenüber dem Ausland nach Sektoren (Staatliche und Private Schuldner) unterteilt. Da Filialen und Tochtergesellschaften von Schweizer Banken im Ausland gegenüber der SNB

nicht meldepflichtig sind, enthalten die Daten, die uns vorliegen, nur Kredite, die direkt von Muttergesellschaften in der Schweiz an die Staaten vergeben werden. Daraus ergeben sich aktuell diese 5,7 Milliarden. Es ist aber sehr wahrscheinlich, dass unter Einbezug aller Tochtergesellschaften und Filialen von Schweizer Banken im Ausland diese Summe noch ungleich höher liegen würde. Leider haben wir zu diesen Daten keinen Zugang. Unter anderem daraus leitet sich auch unsere Forderung ab, dass die Banken Transparenz über sämtliche Kredite gegenüber staatlichen Schuldner in den 86 ärmsten Ländern ablegen müssen.

Wieso droht heute eine [neue Schuldenkrise](#) in den Entwicklungsländern?

Gemäss den Zahlen der [Weltbank](#) sind die Schulden dieser Länder in nur vier Jahren um 20% des BIPs, von im Schnitt 30% 2013 auf 50% 2017 angewachsen. Dabei hat sich auch die Zusammensetzung der Schulden geändert: Die kommerziellen Schulden, also solche, die mit kommerziellen und entsprechend teilweise hohen Zinssätzen verbunden sind, wachsen. Entsprechend hat sich der Schuldendienst der ärmsten Länder von im Schnitt 3,5% der gesamten Staatseinnahmen 2013 auf 4,5% im Jahr 2017 verteuert. Der Anteil der ausländischen Gläubiger ist in diesen Ländern zudem hoch und viele Schulden werden entsprechend in Fremdwährungen gehalten. Bei starken Währungsschwankungen ist das Risiko also gross, dass sich der Schuldendienst auf Grund einer negativen Entwicklung der Wechselkurse weiter verstärkt. Das gilt insbesondere auch für Schulden in Schweizer Franken, da dieser in Krisenzeiten wie jetzt eine beliebte Fluchtwährung ist und somit in solchen Phasen unter einem starken Aufwertungsdruck steht. Dazu kamen in den letzten Monaten neben Corona weitere negative kurzfristige Entwicklungen wie der starke Fall des Ölpreises im Februar dieses Jahres, der Öl fördernde Länder ebenfalls in zusätzliche Schwierigkeiten bringt, da ihre Staatshaushalte zum Teil stark von Einnahmen aus dem Öl Handel abhängen. Seit langem ungelöst sind die strukturellen fiskalischen Probleme vieler Staaten im globalen Süden: Dazu gehören die Steuerflucht in Steueroasen wie die Schweiz, die Schuldenregime von Weltbank und IWF, schlechte Regierungsführung in einigen Ländern und Korruption, die häufig just auch von ausländischen Gläubigern direkt oder indirekt unterstützt wird (vgl. in jüngerer Zeit beispielsweise die Skandale [Moçambique/Credit Suisse](#) oder [Papua Neu Guinea / UBS](#)).

Die politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse in den Entwicklungsländern sind extrem unterschiedlich. Wieso wird hier alles über einen Leist geschlagen?

Wir würden gerne auf die spezifischen Verhältnisse in einzelnen Ländern eingehen. Dafür müssen die Banken aber zuerst Transparenz darüber herstellen, wie viele Kredite sie unter welchen Bedingungen an welche Länder vergeben haben. Aus Geheimhaltungsgründen gab uns die SNB hier nur in Bezug auf einige wenige Länder spezifische Auskunft (siehe oben).

Dasselbe gilt für die beteiligten Banken. Auch hier wissen wir nicht, welche Banken in welchem Ausmass in Süd-Ländern mit Krediten engagiert sind.

Warum sollen sich *private* Banken an einer Entschuldung beteiligen? Weshalb soll die Politik «Schweizer Banken in die Pflicht nehmen»?

Die Kosten einer Entschuldung sind für die Banken vergleichsweise äusserst gering. Alleine die UBS hat ihm letzten Jahr 4,5 Milliarden Busse an Frankreich wegen Beteiligung an Steuerhinterziehung bezahlt - was sie gut verkraftet hat. [Alleine die Bilanzsumme der beiden Schweizer Grossbanken UBS und Credit Suisse betrug 2018 1,5 Billionen Franken](#) (1500 Milliarden). Umgekehrt wäre der Nutzen für die entschuldeten Länder sehr hoch: Bei der [letzten grossen Schweizer Entschuldungsaktion der Entwicklungsländer von 1991](#), bei der [Alliance Sud eine tragende Rolle spielte](#), wurde neben einer Entschuldung in der Höhe von nominell rund 2,15 Milliarden Franken zwischen 1991 und 2011 63 Massnahmen in 36 Ländern umgesetzt. Über sogenannte Gegenwertfonds wurden in zwölf Ländern in enger Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft mehr als 760 Entwicklungsprojekte in der Höhe von über 320 Mio. Franken finanziert, welche direkt zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung und zur Reduktion von Armut beitrugen.

Was ist ein Gegenwertfonds und wären solche auch jetzt wieder hilfreich?

Die Schuldnerstaaten verpflichten sich bei einer Entschuldungsregelung, die einen Gegenwertfonds enthält, einen Teil der erlassenen Schulden in solche Fonds einzahlen. Die Banken und der Bund müssten im Rahmen der Verhandlungen am runden Tisch den Schuldenerlass an eine solche Bedingung knüpfen wollen. Voraussetzung für einen entwicklungsfördernden Charakter der Projekte, die mit Geldern aus dem Gegenwertfonds realisiert werden könnten, wäre die gleichberechtigte Beteiligung der Zivilgesellschaft im Schuldnerland bei der Verwaltung des Fonds. Eine solche Entschuldungsarchitektur würde auch das Risiko stark minimieren, dass Gelder, die durch die Entschuldung frei werden, in korrupten Strukturen der lokalen Eliten versickern.

Stünde die Schweiz mit einer solchen Entschuldungsaktion durch die Banken alleine da?

Der IWF und die Weltbank hatten bereits Ende März staatliche und private Gläubiger dazu aufgerufen, Entwicklungsländern, die von der Corona-Krise hart getroffen werden, Schuldenerleichterungen zu gewähren. Daraufhin haben die G20-Länder Anfangs April beschlossen, die Rückzahlung von bilateralen Schulden zwischen den G20-Ländern und armen Staaten bis auf weiteres zu sistieren. Daraus ist die „Debt Service Suspension Initiative“ (DSSI) [hervorgegangen](#). Das „International Institute of Finance“, ein internationaler Zusammenschluss von führenden Finanzinstituten hat [private Gläubiger zudem ebenfalls zur Gewährung von Schuldenerleichterungen für 2020 aufgefordert](#). Dabei

sollen die Banken darauf verzichten, diese Schuldenerleichterungen als Zahlungsverzug zu deklarieren – was die Schuldner davor schützen könnte, dass sich ihre Kreditkonditionen an den Finanzmärkten verschlechtern. Ähnliche Vorgehen wären denkbar, um die durch die Schweizer Banken zu entschuldigenden Ländern vor ähnlichen Szenarien zu schützen.

Im April haben zudem 200 zivilgesellschaftliche Organisationen aus der ganzen Welt – darunter auch Alliance Sud – die Staaten, private Gläubiger, den Internationalen Währungsfonds und die Weltbank dazu [aufgerufen](#), alle ausländischen Schulden für 2020 und 2021 zu erlassen. Unsere Aktion in der Schweiz könnte auch ein international beachteter Akt der Schweiz einleiten, wesentlich zu einem [besseren internationalen Schuldenregime](#) beizutragen. Die Kosten dafür wären sowohl für den Bund als auch für die Banken recht gering.

Was ist mit den bilateralen Schulden von Entwicklungsländern bei der Schweiz?

Die Schweiz strich bereits 1978 alle bilateralen Schulden im Rahmen der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit. Seither engagiert sie sich nicht mehr als bilaterale Gläubigerin. Auch beim IWF und der Weltbank ist politisch nicht viel zu holen: Die politischen Bedingungen, die diese multilateralen Institutionen mit ihren Kreditvergaben verknüpfen, bräuchten zwar dringend eine Reform. Sie sollten angesichts der globalen Klima-, Gesundheits- und Ungleichheitskrise nicht mehr ausschliesslich ein klassisches Wirtschaftswachstum ohne Rücksicht auf dessen soziale und ökologische Folgen fördern, sondern eine umfassende Nachhaltigkeit im Sinne der Agenda 2030. Doch die Schweiz hat in den Bretton Woods-Institutionen auf Grund ihrer beschränkten Stimmrechte erstens nicht viel Einfluss und zweitens verfolgt sie dort seit Jahrzehnten – wenig verwunderlich – einen wenig progressiven Kurs. Bleiben also die privaten Gläubiger: Neben Unternehmen ausserhalb der Finanzindustrie also vor allem die Banken.

Was ist die aktuelle Position des Bundesrates?

In einer Antwort auf entsprechende Fragen im Rahmen einer [Interpellation von SP-Nationalrat Fabian Molina](#) hielt der Bundesrat Mitte August fest, dass er die DSSI von IMF und Weltbank unterstützt und sich „fürs Gelingen der DSSI ist eine möglichst breite und einheitliche Gläubigerbeteiligung wichtig. Der Bundesrat setzt sich dafür ein und begrüsst, dass alle bedeutenden bilateralen öffentlichen Gläubiger an der Initiative teilnehmen. Die Initiative ruft zudem die privaten Gläubiger auf, den Ländern in vergleichbarer Weise zu helfen. Die DSSI ist auch Gegenstand der regelmässigen Kontakte von Bundesrat und Bundesverwaltung mit der Schweizer Finanzbranche.“ Im Rahmen der DSSI geht es aber nicht um Schuldenerlasse, sondern nur um *Schuldenstundungen*. Zudem liegen Stand Mitte September keine verbindlichen Zusagen wesentlicher privater Gläubiger vor, sich an der DSSI substantiell zu beteiligen. Eine solche wäre aber – vor allem auch im Rahmen von Schuldenerlassen – entscheidend für ein Gelingen einer nachhaltigen Entschuldung von

Entwicklungsländern, die auf Grund der Corona-Krise in Zahlungsnot geraten sind, bzw. u.a. wegen ihrer hohen Verschuldung nicht in der Lage sind, diese Krise gesundheits- und sozialpolitisch so zu bewältigen, dass sich die Verheerungen für die unterprivilegierten Bevölkerungsschichten in Grenzen hält. So hat die britische Organisation „Jubilee Debt Campaign“ im Juli gezeigt, dass von den Geldern, die der IMF den 69 ärmsten Ländern zur Krisenbewältigung gewährte und um Staatsbankrotte zu vermeiden, [neun Milliarden Dollar direkt im Rahmen des Schuldendienstes an private Gläubiger floss.](#)