

d·i·e

Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik



German Development
Institute

Debt Swaps:
Ein geeignetes entwicklungspolitisches
Instrument?
Das Beispiel deutscher *Debt Swaps*



Kathrin Berensmann

Bonn 2007

Discussion Paper / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
ISSN 1860-0441

Berensmann, Kathrin: Debt Swaps : Ein geeignetes entwicklungspolitisches Instrument? Das Beispiel deutscher Debt Swaps / Kathrin Berensmann. – Bonn : Dt. Inst. für Entwicklungspolitik, 2007. – (Discussion Paper / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik ; 3/2007)
ISBN 978-3-88985-337-0

Dr. Kathrin Berensmann (Dipl. Volkswirtin) arbeitet seit 2000 als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE) in Bonn. Zuvor war sie als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut der Deutschen Wirtschaft in Köln beschäftigt. Sie hat an der Universität in Würzburg ihre Promotion über Geld- und Währungspolitik (Dr. rer. pol.) absolviert. Ihre Aufgabengebiete sind Verschuldungspolitik, Geld- und Währungspolitik, internationale Finanzmärkte und Finanzsystementwicklung.
E-Mail: kathrin.berensmann@die-gdi.de

© Deutsches Institut für Entwicklungspolitik gGmbH
Tulpenfeld 6, 53113 Bonn
 +49 (0)228 94927-0
 +49 (0)228 94927-130
E-Mail: die@die-gdi.de
<http://www.die-gdi.de>

Vorwort

Diese Studie basiert im Wesentlichen auf einer umfassenden Studie über FZ-Schuldenumwandlung (*Debt Swaps*), die das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik (DIE) im Auftrag des Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) erstellt hat. Im Rahmen dieser Studie wird überprüft, ob in Deutschland ein möglicher Reformbedarf bezüglich der Flexibilisierung der von der Bundesregierung festgelegten Modalitäten für dieses Instrument besteht.

Dafür wurden Untersuchungen in verschiedenen Partnerländern (Indonesien, Jordanien, Peru¹) durchgeführt, wobei diese Länderstudien² keine umfassende Evaluierung der *Debt Swaps* beinhalteten, sondern einen Einblick in die tatsächliche Umsetzung der *Debt Swaps* ergeben sollten.

Für diese Studie wurden vielfältige ressortübergreifende Fachgespräche im Inland und im Ausland geführt, deren Ergebnisse ebenfalls in diese Studie eingeflossen sind. Allen Gesprächspartnern sei an dieser Stelle herzlich für ihre Auskunftsbereitschaft gedankt.

Das gesamte Forschungsvorhaben wurde aus Mitteln des BMZ gefördert. Für die in dieser Studie geäußerten Einschätzungen und Empfehlungen ist allein die Autorin verantwortlich.

1 Die Länderanalyse über Peru wurde von Stefan Hochhuth durchgeführt, auf die sich diese Studie bezieht und auf die an vielen Stellen über die peruanischen Erfahrungen verwiesen wird. Für eine ausführliche Betrachtung über Peru siehe Hochhuth (2006).

2 Die Länderstudien umfassten einen 8- bis 10-tägigen Aufenthalt in den jeweiligen Staaten, bei dem keine Evaluierung der einzelnen Projekte durchgeführt wurde.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis

Zusammenfassung	1
1 Die Rolle von <i>Debt Swaps</i> für Entwicklungsländer	5
2 Ausgestaltung der <i>Debt Swaps</i>	9
2.1 Ausgestaltung der <i>Debt Swaps</i> beim Pariser Club	9
2.2 Ausgestaltung der <i>Debt Swaps</i> in Deutschland	12
2.3 Deutsche <i>Debt Swaps</i> in Indonesien, Jordanien und Peru	13
3 Einbindung in die deutsche und multilaterale EZ	15
4 Vor- und Nachteile des deutschen <i>Debt Swap</i>-Instruments	20
4.1 Vorteile des deutschen <i>Debt Swap</i> -Instruments	20
4.2 Nachteile des deutschen <i>Debt Swap</i> -Instruments	25
5 <i>Debt Swaps</i> für Handelsforderungen	29
5.1 Frankreich	32
5.2 Großbritannien	34
5.3 Die Schweizer Entschuldungs-Fazilität	38
6 Politikempfehlungen	40
Literaturverzeichnis	43
Anhang	45

Abbildungen

Abbildung 1:	Pro-Kopf-Einkommen der ärmsten LMICs, in US\$, 2004	6
Abbildung 2:	Gesamte Verschuldung der LMICs in % der Exporte, 2004	7
Abbildung 3:	Vergabemodalitäten für die ODA gemessen am Konzessionaritätsgrad	9
Abbildung 4:	Arten von <i>Debt Swaps</i> im Pariser Club von 1/2004 bis 10/2005, in Mio. US\$	11
Abbildung 5:	Anteile der Gläubiger an <i>Debt for Aid</i> oder <i>Debt for Nature Swaps</i>	11
Abbildung 6:	Funktionsweise des französischen <i>Debt for Equity Swaps</i>	34
Abbildung 7:	Funktionsweise des britischen <i>Debt for Equity Swaps</i>	37

Kästen

Kasten 1:	Administrativer Ablauf	13
-----------	------------------------	----

Tabellen

Tabelle 1:	FZ und FZ-Schuldenumwandlung in Indonesien, Jordanien und Peru, in Mio. Euro	14
Tabelle 2:	Verschuldungssituation in Indonesien, 2000–2004	21
Tabelle 3:	Verschuldungssituation in Jordanien, 1990–2004	22
Tabelle 4:	Verschuldungssituation in Peru, 1995–2004	23
Tabelle 5:	Noch ausstehende Möglichkeiten für <i>Debt Swaps</i> in Deutschland, in Mio. €	26
Tabelle 6:	Entwicklung des Budgets in Indonesien, Jordanien und Peru, Saldo in % des BIP	28
Tabelle 7:	Forderungen des Bundes gegenüber LICs (Partnerländer der deutschen EZ), in Mio. €	30
Tabelle 8:	Forderungen des Bundes gegenüber LMIC (Partnerländer der deutschen EZ), in Mio. €	31
Tabelle 9:	Forderungen des Bundes gegenüber dem Ausland, in Mio. €	46

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
ADB	Asian Development Bank
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
COFACE	Compagnie Francaise d' Assurance et de Credits d'Exportation
DEVIDA	Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas
ECGD	Export Credits Guarantee Department
EIB	European Investment Bank
ERfKE	Education Reform for Knowledge Economy Program
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
FONCODE	Fondo Nacional de Compensacion Social y Desarolla Social
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH
GWF	Gegenwertfonds
HIPCs	Heavily Indebted Poor Countries
IDA	International Development Association
IWF	Internationaler Währungsfonds
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
LDCs	Least Developed Countries
LICs	Low Income Countries
LMICs	Lower Middle Income Countries
MDGs	Millennium Development Goals
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MICs	Middle Income Countries
NRO	Nichtregierungsorganisation
ODA	Official Development Assistance
PRGF	Poverty Reduction and Growth Facility
PRSC	Poverty Reduction Support Credit
PRSP	Poverty Reduction and Strategy Paper
SECO	Swiss state secretary for economic affairs
SEQIP	Science Education Quality Improvement Project
SETP	Socio-Economic Transformation Plan
SNIP	Sistema Nacional de Inversiones Públicas
SPP	Social Productivity Programmes
SZR	Sonderziehungsrechte
TZ	Technische Zusammenarbeit
WB	Weltbank

Zusammenfassung

Die Analyse der deutschen FZ-Schuldenumwandlung ergab, dass die deutschen *Debt Swaps* ein sinnvolles entwicklungspolitisches Instrument darstellen. Aus diesem Grund ist eine Ausweitung und Flexibilisierung des Instruments zu empfehlen. Da die Regularien des Pariser Clubs für *Debt Swaps* erheblich flexibler sind als die der Bundesregierung, wird eine Anpassung der deutschen Regularien an die des Pariser Clubs befürwortet.

Allerdings sollten *Debt Swaps* nicht in unbegrenztem Umfang angewandt werden, sondern nur wenn nichttragfähige Schulden vorliegen, eine entwicklungspolitisch sinnvolle Verwendung der Mittel gewährleistet werden kann und das betreffende Land zustimmt.

Vorteile des deutschen Debt Swap-Instruments

Das deutsche Instrument der FZ-Schuldenumwandlung weist insbesondere die folgenden Vorteile auf:

- **Erhöhte entwicklungspolitische Hebelwirkung:** *Debt Swaps* ermöglichen der Bundesregierung in den drei betrachteten Ländern einen zusätzlichen entwicklungspolitischen Hebel im Politikdialog mit den Empfängerländern.
- **Reduzierung der Schulden:** Der Schuldenstand wird gesenkt. Während das Instrument in Jordanien erheblich zur Schuldentragfähigkeit beitrug, war der Entschuldungseffekt in Indonesien und Peru gering, weil der Umfang der *Debt Swaps* tendenziell gering war.
- **Einfaches Verfahren:** Das deutsche *Debt Swap*-Instrument zeichnet sich insbesondere durch ein einfaches Verfahren in der Auswahl und Durchführung der Projekte aus. Ein Indiz dafür ist, dass Deutschland im Vergleich zu den anderen Mitgliedern des Pariser Clubs mit Abstand die meisten *Debt Swaps* umgesetzt hat.
- **Additionalität:** Mit Hilfe der *Debt Swaps* besteht die Möglichkeit, zusätzliche Entwicklungsmaßnahmen umzusetzen, die ohne die frei werdenden Mittel infolge des Schuldenerlasses vom Partner vermutlich nicht oder nicht in vollem Umfang hätten durchgeführt werden können. Es ist aber grundsätzlich methodisch schwierig, Additionalität empirisch zu überprüfen.
- **Katalysatoreffekt:** Eine erfolgreich umgesetzte Schuldenumwandlung kann auf andere Geber auch einen Katalysatoreffekt ausüben. Dies könnte in Indonesien der Fall sein, wo Deutschland als erster Geber *Debt Swaps* umsetzte und andere Geber dem deutschen Modell im positiven Erfolgsfalle folgen könnten.
- **Konditionierter Schuldenerlass:** Die Umschuldung erfolgte in allen drei Ländern mit Auflagen und mit einer Kontrolle, die aber nicht so weitreichend ist, dass sie die Partner in ihrer Eigenverantwortlichkeit über Gebühr einschränkt.
- **Bildung / Erhöhung von *Ownership*:** Die Projekte werden von den Partnern vorgeschlagen und sind über die inländischen Budgets Bestandteile des partnereigenen Systems. Zudem wird den Partnern signalisiert, dass ihre Strukturen anerkannt werden.
- **Einbindung der Zivilgesellschaft:** Bei der Durchführung der *Debt Swaps* besteht die Möglichkeit, die Zivilgesellschaft einzubinden. Ein Beispiel hierfür ist der Gegenwartfonds in Peru.

- **Einbindung in die deutschen oder multilateralen EZ-Strukturen:** Die im Rahmen der *Debt Swaps* durchgeführten Projekte der Partnerländer sind besonders dann gut in die deutschen EZ-Strukturen eingebunden, wenn diese Projekte entweder begleitend oder im Anschluss an deutsche FZ-Programme und/oder TZ-Programme umgesetzt werden. Gleichmaßen ist die Einbindung in multilaterale Strukturen empfehlenswert. Dies kann eine Geberharmonisierung, wie sie in der Pariser Deklaration gefordert wird, fördern.

Probleme des deutschen Debt Swap-Instruments

Diesen Vorteilen stehen aber auch die folgenden Probleme bei den deutschen *Debt Swaps* gegenüber:

- **Treuhänderische Risiken und Korruption:** Da die Projekte bei den *Debt Swaps* selbstständig von den Partnerländern durchgeführt werden und die Verwendung der Gelder für die Projekte von deutscher Seite weniger intensiv kontrolliert wird, als bei anderen FZ-Instrumenten der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), bestehen ein treuhänderisches Risiko und Korruptionsgefahr.
- **Hohe Belastung des Budgets:** Aufgrund der hohen Eigenmittelanteile besteht die Gefahr, dass ein Land in nationaler Währung in Vorkasse tritt und möglicherweise Kredite in inländischer Währung aufnehmen muss, die teurer sein können als die für die FZ-Darlehen.
- **Mitnahmeeffekt:** Es besteht die Gefahr, dass die Partnerländer keine zusätzlichen Mittel für die Projekte im Rahmen der *Debt Swaps* bereitstellen. Additionalität ist empirisch methodisch aber schwer nachweisbar.
- **Schlechtes Monitoring sowie Koordination und Dokumentation:** Weitere Probleme in Peru waren, dass es kein klares Monitoring des Schuldenumwandlungsprogramms gibt, eine Vernetzung der einzelnen Projekte nicht stattfindet, die Dokumentation unübersichtlich organisiert ist und es keine offizielle Informationsarbeit gibt.
- **Schnelle Ausschüttung:** In Peru stellte die schnelle Ausschüttung der Gelder ein weiteres Problem dar. Es bestehen weniger Anreize, die Gelder effizient zu nutzen, weil keine Rückzahlungsverpflichtung vorhanden ist.

Unflexibles Instrument mit eingeschränktem Länderkreis

Aufgrund der derzeitigen Ausgestaltung der Modalitäten für deutsche *Debt Swaps* treten die folgenden Probleme auf. Insbesondere der **Länderkreis** ist aus den folgenden Gründen erheblich **eingeschränkt**:

- **HIPC-Länder:** Diese Länder erhalten infolge der HIPC-Initiative einen 100-prozentigen FZ-Schuldenerlass, daher ist eine Schuldenumwandlung nicht mehr notwendig.
- **LDC-Länder:** Länder mit LDC-Status erhalten von der KfW ohnehin nur Zuschüsse und keine Kredite.
- **Länder mit mittlerem Einkommen:** Da die FZ-Schuldenumwandlung nur für bereits umgeschuldete Schulden beim Pariser Club mit einem hohen Konzessionaritätsgrad angewandt werden kann, stellen *Debt Swaps* für hochverschuldete mittlere Einkommensländer (LMICs und MICs) häufig keine attraktive Lösung dar. Diese Länder bevorzugen dann eher eine neue Umschuldung beim Pariser Club.

Flexible Ausgestaltung für Debt Swaps beim Pariser Club

Die Regularien des Pariser Clubs für *Debt Swaps* sind in folgenden Punkten erheblich flexibler als die der Bundesregierung:

- **Art der Schulden:** Im Rahmen der Pariser-Club-Regularien können die gesamten ODA-Schulden für *Debt Swaps* eingesetzt werden. In Deutschland hingegen können nur beim Pariser Club bereits umgewandelte ODA-Schulden für *Debt Swaps* verwandt werden.
- **Art der *Debt Swaps*:** Im Rahmen der Pariser Club-Regularien können auch andere als *Debt for Aid* oder *Debt for Nature Swaps* umgesetzt werden, wie z. B. die *Debt for Equity Swaps*.
- **Sektoren:** Der Pariser Club macht seinen Mitgliedern keine Vorschriften, in welchen Sektoren die *Debt Swaps* eingesetzt werden.
- **Verwendung der *Debt Swaps*:** Der Pariser Club schreibt nicht vor, wie die *Debt Swaps* verwendet werden (Projekte, Programme, *Basket Funding* oder Budgetfinanzierung).

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Aufgrund der dargestellten Probleme ergeben sich die folgenden Empfehlungen: Zur Minimierung des **treuhänderischen Risikos** sollte, wie vorgesehen, ein international anerkannter Auditor die Projekte der *Debt Swaps* in Form eines Abschlussberichtes überprüfen. Jahresberichte der Partner sind für eine Beurteilung der Umsetzung der *Debt Swaps* häufig nicht ausreichend, da die Gefahr besteht, dass sie keine objektive Analyse aufweisen.

Eine bessere **Geberkoordinierung** könnte größere **Hebelwirkungen** haben. In Peru gab es beispielsweise kaum eine Koordinierung von Maßnahmen unter den Gebern. Ein Ziel des schweizerischen Entschuldungsprogramms war es, andere *Donors* zu integrieren. Damit sollte eine bedeutende Entschuldung erreicht werden. Aus diesem Grund nahm die Schweiz an international koordinierten Aktionen teil, wie z. B. *Debt buy back*-Initiativen, die gemäß der Weltbank auch zukünftig wieder an Bedeutung gewinnen könnten.

Außerdem ermöglichen die inzwischen weiter entwickelten multilateralen Kontroll- und Investitionsinstrumente Möglichkeiten, koordinierte Beiträge der Geber zu leisten. In diesem Zusammenhang könnte mehr *policy based lending* angewendet werden.

Eine **Flexibilisierung** und damit eine quantitative Ausweitung des *Debt Swap*-Instrumentes bietet grundsätzlich bessere Mitwirkungs- und Gestaltungsmöglichkeiten der deutschen EZ für die MDG-Zielerreichung. In allen drei betrachteten Ländern haben die über die *Debt Swaps* finanzierten Mittel zum größten Teil unmittelbar dazu beigetragen, einzelne MDGs zu erreichen und waren zum Teil gut in multilaterale Entwicklungsstrategien eingebunden. Allerdings ist der Beitrag der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) mit Hilfe der *Debt Swaps* relativ klein, so dass die Projekte der *Debt Swaps* die Erreichung der MDGs zwar unterstützen können. Es stellt sich aber die Frage, ob diese Art der Finanzierung von Projekten die MDGs besser unterstützt als die Verwendung der Gelder für die von der KfW angebotenen FZ-Instrumente. Außerdem könnte eine **Verknüpfung von international koordinierten Schuldenumwandlungen** einen bedeutenderen Beitrag zur Erreichung der MDGs leisten.

Debt Swaps wären für einige Partnerländer attraktiver, wenn die deutschen *Debt Swaps* **flexibler** gehandhabt würden, wie es die Pariser-Club-Regularien erlauben, und hinsichtlich seiner folgenden Eigenschaften modifiziert würden:

- **Anpassung an Pariser-Club-Regularien:** Gemäß den Pariser-Club-Regularien stehen für *Debt Swaps* grundsätzlich die gesamten ODA-Schulden zur Verfügung. Der Länderkreis für die Anwendung von *Debt Swaps* erweiterte sich für Deutschland erheblich.
- **Einbindung von Handelsforderungen:** Nach den Regularien des Pariser Clubs ist es auch möglich, *Debt Swaps* für Handelsforderungen zu verwenden, wie z. B. in Großbritannien, Frankreich, Italien und Spanien. Auch das deutsche Haushaltsrecht erlaubt *Debt Swaps* für Handelsforderungen, aber sie werden in den deutschen Regularien für *Debt Swaps* nicht genehmigt. Damit ist der Einsatz von *Debt Swaps* in Deutschland eingeschränkt.
- **Erweiterte Verwendungsmöglichkeiten der Mittel:** Die Gegenwert- oder Inlandsmittel des Schuldnerlandes können im Rahmen der deutschen Regularien nur für Projekte in bestimmten Sektoren eingesetzt werden und nicht direkt in das Budget des Partnerlandes eingestellt werden. Im Vergleich zur Verwendung der *Debt Swaps* für Projekte hat die Budgetfinanzierung die folgenden **Vorteile** und damit ähnliche Vorteile wie die Budgethilfe: bessere Geberkoordinierung, Erhöhung von *Ownership*, Reduzierung der Transaktionskosten, einheitliche Budgetrahmen, Finanzierung von laufenden Kosten und eine Verbesserung des Politikdialoges. Allerdings verzichten Geber möglicherweise auf eigene Gestaltungsspielräume.

Damit diese Vorteile der Budgetfinanzierung genutzt werden können, müssten allerdings die folgenden **Voraussetzungen** gegeben sein: eine funktionierende Haushaltsaufstellung, funktionsfähige Planungs- und Umsetzungsstrukturen und ein zufriedenstellendes öffentliches Budgetmanagement.

- **Erweiterung der Sektoren:** Im Rahmen der *Debt Swaps* können die Projekte nur in zwei Sektoren – Umwelt, Bildung – und im Bereich der Armutssenkung durchgeführt werden. Eine Ausweitung auf weitere Sektoren ist sinnvoll.

Für die *Debt Swaps* sollten die folgenden **Voraussetzungen** eingehalten oder geschaffen werden:

- **Strukturelle Voraussetzungen:** Eine Möglichkeit zur Sicherung der Qualität der Projekte ist **die Einbindung der *Debt Swaps* in bereits bestehende EZ-Strukturen** deutscher oder anderer bilateraler oder multilateraler Geber.
- Eine bessere **Integration** der *Debt Swaps* in nationale Strategien und umfassende Ansätze zur Armutsbekämpfungsstrategie könnte zur Nachhaltigkeit der Projekte/Programme beitragen.
- **Gutes Budgetmanagement:** Damit gewährleistet werden kann, dass die Gelder in die vereinbarte Verwendung fließen, stellt ein gutes Budgetmanagement eine notwendige Voraussetzung dar.

Insgesamt besteht Reformbedarf bei den *Debt Swaps*, und es empfiehlt sich eine Anpassung der deutschen an die flexibleren Regularien des Pariser Clubs.

1 Die Rolle von *Debt Swaps* für Entwicklungsländer

Das **Ziel der Studie** ist es, das Instrument der FZ-Schuldenumwandlung (*Debt Swaps*)¹ zu analysieren und zu überprüfen, ob ein möglicher Reformbedarf bezüglich der Flexibilisierung des Instruments besteht. Beispielhaft wurden in diesem Rahmen Untersuchungen in verschiedenen Ländern (Indonesien, Jordanien, Peru²) durchgeführt, wobei diese Länderstudien keine umfassende Evaluierung der *Debt Swaps* beinhalteten, sondern einen Einblick in die tatsächliche Umsetzung der *Debt Swaps* ergeben sollten.

Mit dem Instrument der FZ-Schuldenumwandlung werden im Wesentlichen zwei Ziele verfolgt. Zum einen soll hochverschuldeten Ländern ein Schuldenerlass gewährt werden. Zum anderen sollen die finanziellen Spielräume aufgrund der Entschuldung in entwicklungspolitische Verwendungen gelenkt werden. Auf diese Weise besteht für die Geberländer die Möglichkeit, den entwicklungspolitischen Hebel im Dialog mit den Empfängerländern zu erhöhen.

Seit den fünfziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts werden in regelmäßigen Abständen Kredite umgeschuldet oder erlassen. Doch der Teufelskreis von Zahlungsunfähigkeit, Um- und Entschuldung, erneuter Kreditaufnahme und Zahlungsunfähigkeit wird selten durchbrochen.

Für die Niedrigeinkommensländer – *Low Income Countries (LICs)* – sind in den vergangenen 10 Jahren eine Reihe von systematischen Initiativen für einen Schuldenerlass von multilateralen und bilateralen Gebern umgesetzt worden. Hierzu zählen insbesondere die *Heavily Indebted Poor Countries (HIPC)*-Initiative und der multilaterale Schuldenerlass.³ Beide Initiativen führen dazu, dass *Debt Swaps* für LICs nicht mehr notwendig sind. Außerdem haben viele Länder einen *Least Developed Countries (LDC)*-Status und erhalten daher von der KfW ohnehin nur Zuschüsse und keine Kredite.

Für *Lower Middle Income Countries (LMICs)* gab es hingegen bisher keinen systematischen Schuldenerlass, sondern nur Ad-hoc-Mechanismen. Die LMICs haben daher nur die Möglichkeit, beim Pariser Club eine Um- oder Entschuldung oder *Debt Swaps* mit den betroffenen Gebern zu vereinbaren. Aufgrund dieser fehlenden systematischen Umschuldungen oder Entschuldungen stellen *Debt Swaps* eine wichtige Option dar, um die Schuldenlast in diesen Ländern zu reduzieren.

Für die LMICs gab es daher im Vergleich zu den LICs erheblich weniger Möglichkeiten, Schuldentragfähigkeit⁴ zu erreichen, obwohl einige LMICs zum Teil ein nur marginal höheres Pro-Kopf-Einkommen haben als viele LICs (Abbildung 1).

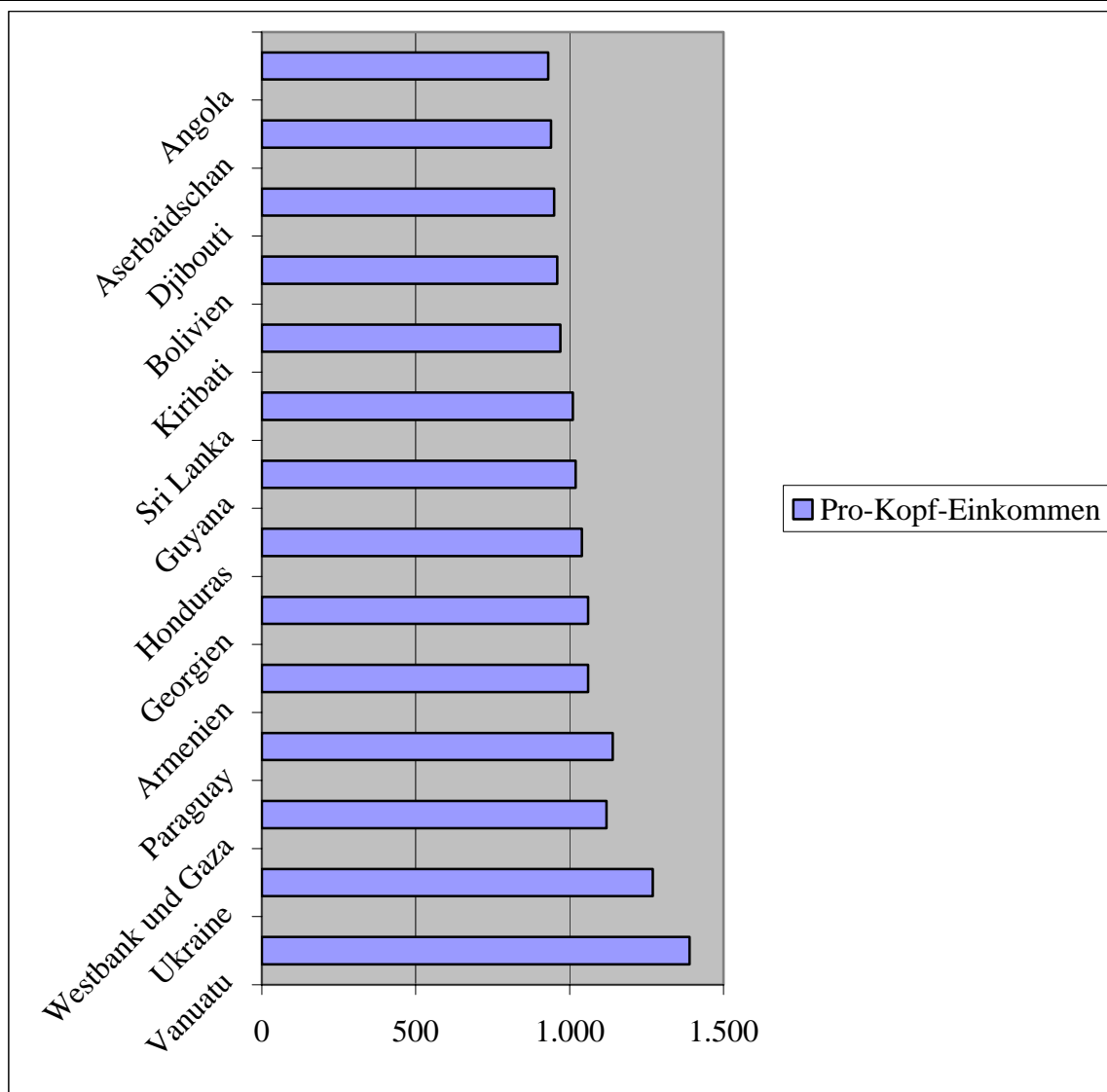
1 Im Rahmen der *Debt Swaps* wird den Ländern ein Teil der bestehenden FZ-Schulden mit der Maßgabe erlassen, dass das betreffende Land einen bestimmten Inlandsmittelbetrag (20–50 % des Erlassbetrages) für vereinbarte Projekte einsetzt.

2 Die Länderanalyse über Peru wurde von Stefan Hochhuth durchgeführt, auf die sich diese Studie bezieht und auf die an vielen Stellen über die peruanischen Erfahrungen verwiesen wird. Für eine ausführliche Betrachtung über Peru siehe Hochhuth (2006).

3 Nach der Definition der Weltbank gilt ein Land als LIC, wenn es ein Pro-Kopf-Einkommen aufweist, das unter 825 US\$ liegt, und ein LMIC muss ein Pro-Kopf-Einkommen zwischen 826 und 3255 US\$ haben.

4 Externe Schuldentragfähigkeit wird erreicht, wenn die laufenden und zukünftigen Schuldendienstzahlungen geleistet werden können, ohne das Wirtschaftswachstum dieses Landes zu beeinträchtigen und ohne dass die Notwendigkeit besteht, eine Umstrukturierung der Schulden vorzunehmen (IWF / IDA 2001, 4). Allerdings berücksichtigt diese Definition inländische Schulden nicht. Aus diesem Grund wird

Abbildung 1: Pro-Kopf-Einkommen der ärmsten LMICs, in US\$, 2004

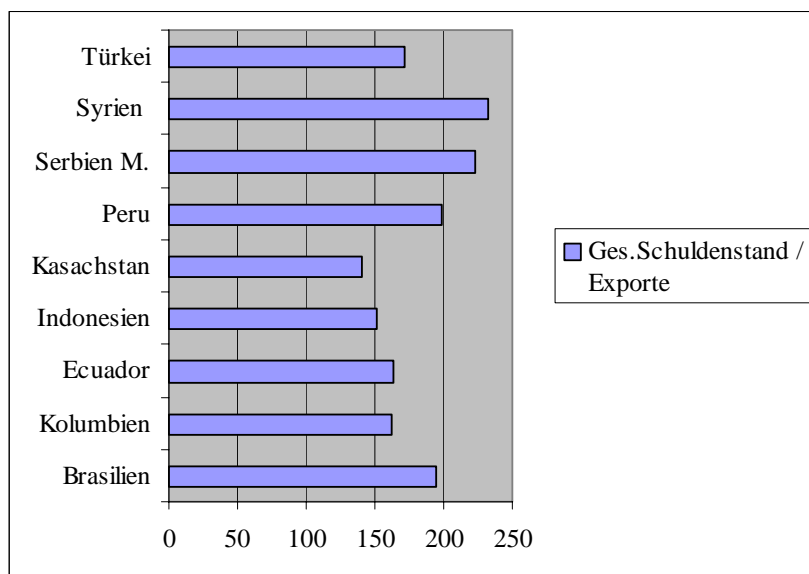


Quelle: Weltbank 2006a

Einige HIPC-Länder gehören außerdem nicht zu den LICs sondern zu den LMICs, wie zum Beispiel Honduras, Guyana oder Bolivien.⁵ Zum Teil sind die LMICs wie die HIPC-Länder auch hoch verschuldet (Abbildung 2).

fiskalische Schuldenfähigkeit nicht eingeschlossen. Hierbei wird zudem nicht berücksichtigt, ob öffentliche Finanzmittel für geeignete entwicklungspolitische Maßnahmen eingesetzt werden. Aber diese Definition des Internationalen Währungsfonds (IWF) gewährt eine relativ objektive, einfache und damit auch operationalisierbare Anwendung.

- 5 Ein Land qualifiziert sich für die HIPC-Initiative, wenn es einen IDA-only-Status hat und wenn es einen Kredit im Rahmen der *Poverty Reduction and Growth Facility* (PRGF) erhält. Die Einkommensgrenze für den IDA-only-Status liegt seit dem 1. Juli 2006 bei einem Pro-Kopf-Einkommen in Höhe von 1025 US\$ und damit über der Grenze von 825 US\$ für LIC (IWF / IDA 2006; IWF 2005). Allerdings lag die Grenze für die IDA-only-Fazilität zwischen 1998 und 2005 niedriger als sich die HIPC-Länder qualifiziert haben. Dennoch erhalten einige LMICs, die HIPC-Länder gewesen sind, auch noch einen multilateralen Schuldenerlass und andere LMICs, die keine HIPC-Länder waren, können nicht von diesem

Abbildung 2: Gesamte Verschuldung der LMICs in % der Exporte, 2004

Quelle: Weltbank 2006b

Allerdings stellt sich hier die Frage, unter welchen Umständen ein Land *Debt Swaps* und damit einen Schuldenerlass erhalten sollte. Grundsätzlich stellt Schuldenerlass einen Weg dar, um armen Ländern finanzielle Ressourcen zu gewähren. Eine alternative Möglichkeit besteht darin, Zuschüsse im Verhältnis zu den Krediten zu erhöhen oder den Konzessionsgrad für Kredite zu ändern. Mit einem Schuldenerlass werden grundsätzlich drei wichtige Ziele verfolgt (IWF / IDA 2005, 3):

1. **Erreichung von langfristiger Schuldentragfähigkeit:** Schuldenerlass soll zu langfristiger Schuldentragfähigkeit beitragen, um Schuldenfallen zu vermeiden.
2. **Beitrag zur Erreichung der Millennium Development Goals (MDGs):** Schuldentragfähigkeit und die MDGs können nur mit einem umfangreichen Schuldenerlass erreicht werden, da viele Entwicklungsländer alleine nicht in der Lage sind, für die Erreichung der MDGs genügend finanzielle Ressourcen zu generieren.
3. **Abfederung von exogenen Schocks:** Schuldenerlass soll die negativen Auswirkungen von exogenen Schocks abfedern, da diese häufig die Ursache für Zahlungsschwierigkeiten der betroffenen Länder darstellen.

Obwohl diese Ziele wichtig sind, müssen sie unter der Nebenbedingung von knappen finanziellen Ressourcen erreicht werden. Schuldenerlass birgt aber auch eine Reihe von Problemen in sich (IWF 2005, 5):

Schuldenerlass profitieren. Länder, die nicht an der HIPC-Initiative teilgenommen haben, müssen für die Qualifizierung zum multilateralen Schuldenerlass ein Pro-Kopf-Einkommen aufweisen, das 380 US\$ unterschreitet (IWF 2006).

- **Verzerrung der Ressourcenallokation:** Die finanziellen Ressourcen, die für den Schuldenerlass bereitgestellt werden, können nicht mehr für andere entwicklungspolitische Maßnahmen genutzt werden.
- **Orientierung an der vergangenen Verschuldung:** Das entscheidende **Kriterium** für einen Schuldenerlass ist die Verschuldung in der Vergangenheit, die zum Teil auf eine schlechte (Wirtschafts-)Politik und Institutionen zurückzuführen ist, da der aktuelle Schuldenstand oder die -dienste als Kriterium für eine hohe Verschuldung herangezogen werden.
- **Moral Hazard-Verhalten:** Schuldenerlass könnte Erwartungen für zukünftige Schuldenerleichterungen fördern und damit einen Anreiz für *Moral Hazard*-Verhalten der Schuldnerländer setzen. Die Entwicklung einer Kreditkultur würde verhindert. Da auf der einen Seite tendenziell Länder mit relativ schlechter Wirtschaftspolitik und Institutionen belohnt werden, werden diese Länder nicht ermutigt, ihre Wirtschaftspolitik zu verbessern. Auf der anderen Seite werden Länder mit einer relativ guten Wirtschaftspolitik und Institutionen benachteiligt. Außerdem sprechen eine Reihe von Argumenten für Kredite, da diese auf Verträgen beruhen, die grundsätzlich eingehalten werden sollten. Darüber hinaus stellen Kredite im Vergleich zu Grants oder Schuldenerlassen einen Anreiz dar, das Schuldenmanagement zu verbessern, und die Länder werden an den internationalen Finanzmarkt herangeführt.
- **Verlust der Kreditwürdigkeit:** Die Gewährung von Schuldenerlassen birgt die Gefahr, dass besonders die LMICs ihre Kreditwürdigkeit zum Teil und möglicherweise sogar den Zugang zu den internationalen Kapitalmärkten zeitweise verlieren.

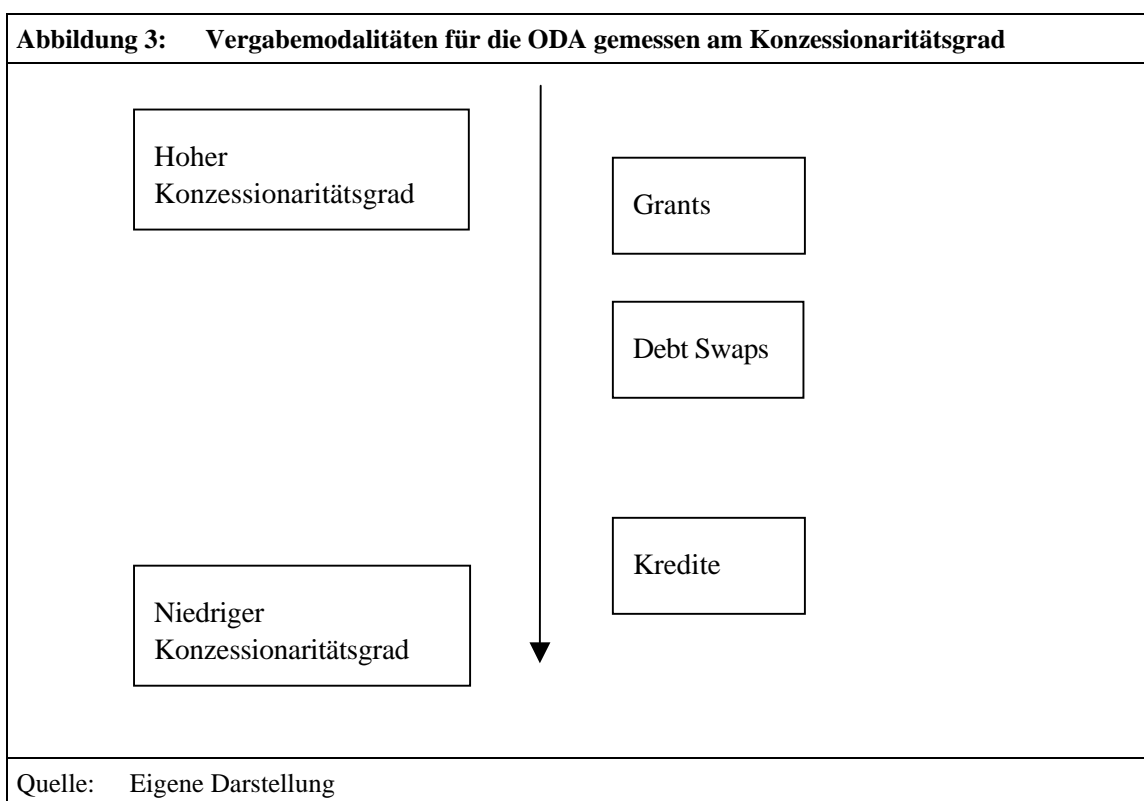
Auch wenn Schuldenerlass mit einigen Nachteilen verbunden ist, werden viele LICs oder LMICs ohne Schuldenerleichterungen langfristig keine Schuldentragfähigkeit erreichen. Da für hochverschuldete LMICs keine systematischen Schuldenerlasse angeboten werden, besteht hier eine Instrumentenlücke. Die *Debt Swaps* könnten diese Lücke schließen. *Debt Swaps* sollten aber nicht in unbegrenztem Umfang angewandt werden, sondern nur wenn die folgenden Bedingungen erfüllt sind:

- **Hohe Verschuldung:** Eine wichtige Voraussetzung für die Gewährung von *Debt Swaps* ist, dass das betreffende Land keine tragfähigen Auslandsschulden hat.
- **Entwicklungspolitische Verwendungen der Mittel:** Ein Schuldenerlass alleine setzt nur an den Symptomen an, aber die Ursachen von Entwicklungsrückständen werden nicht behoben. Daher stellen insbesondere wirtschaftliche Reformen und/oder eine sinnvolle entwicklungspolitische Verwendung von zumindest einem Teil der Mittel eine wichtige Bedingung für Schuldenerlass dar, um langfristig Rückzahlungsfähigkeit zu garantieren.
- **Zustimmung des Landes:** Das betreffende Land sollte sich mit den *Debt Swaps* einverstanden erklären.

2 Ausgestaltung der *Debt Swaps*

2.1 Ausgestaltung der *Debt Swaps* beim Pariser Club

Gemäß den Pariser-Club-Regularien können die gesamten *Official Development Assistance* (ODA)-Schulden für *Debt Swaps* verwandt werden, weil unter den Gläubigern Einigkeit besteht, dass die Gläubiger die Konditionen für die Vergabe von ODA selbst bestimmen können. Aus diesem Grunde steht den Gläubigern ein weites Spektrum für die Vergabe von ODA zur Verfügung, das von Krediten mit unterschiedlichen Konzessionaritätsgraden bis hin zu Zuschüssen (*Grants*) reicht. In diesem Rahmen liegen die *Debt Swaps* eher bei den Zuschüssen, weil mit den *Debt Swaps* ein Schuldenerlass in der Regel einhergeht (Abbildung 3). Allerdings unterliegen Nicht-ODA-Schulden, wie z. B. FZ-Kredite mit einem niedrigen Konzessionaritätsgrad oder Handelsschulden, Obergrenzen für die Vergabe von *Debt Swaps*.



Dabei werden verschiedene Arten von *Debt Swaps* unterschieden (Pariser Club 2006b und 2006a; Fayolle 2006):

- ***Debt for Aid oder Debt for Nature***: Hierbei werden FZ-Forderungen direkt für Projekte in der Entwicklungszusammenarbeit oder im Umweltbereich umgewandelt und mit lokaler Währung finanziert. Es besteht auch die Möglichkeit, dass ein **Gläubiger** die Forderungen an eine dritte Partei (z. B. Nichtregierungsorganisation oder lokale Institution), häufig mit einem Preisabschlag, verkauft und diese dann in EZ-Programme oder im Umweltsektor investiert.

- **Debt for Equity:** Bei diesen *Debt Swaps* wird zwischen einem **direkten** und einem **indirekten Tausch** von Schulden in Aktiva für den Investor unterschieden. Beim direkten Tausch kauft der Investor lokale Aktiva mit lokaler Währung. Bei einem **indirekten Tausch** verkauft der Gläubiger die lokale Währung an einen Investor (dritte Partei), der lokale Aktiva mit lokaler Währung kauft.
- **Debt for Exports:** Hierbei werden Gläubiger entweder direkt mit lokalen Gütern, d. h. mit Exporten des Entwicklungslandes, befriedigt oder der Gläubiger verkauft die lokale Währung an dritte Parteien, die lokale Güter erwerben.

Während für *Debt Swaps* die gesamten ODA-Schulden verwandt werden können, unterliegen die Nicht-ODA-Schulden, wie z.B. Forderungen aus Handelsschulden, den folgenden Grenzen (Pariser Club 2005):

- Niedrigeinkommensländer können in der Regel 20 % und in Ausnahmefällen bis zu 30 % ihrer Nicht-ODA-Schulden im Rahmen von *Debt Swaps* umwandeln. Alternativ kann ein Betrag von 15–30 Mio. SZR (Sonderziehungsrechte) gewählt werden.
- Mittlere Einkommensländer können in der Regel 10 % und in Ausnahmefällen bis zu 30 % ihrer Nicht-ODA-Schulden im Rahmen eines *Debt Swaps* umwandeln.
- Für Gläubiger mit geringen Schulden bestehen nominale Grenzen. Es kann ein Betrag von 15–30 Mio. SZR gewählt werden.

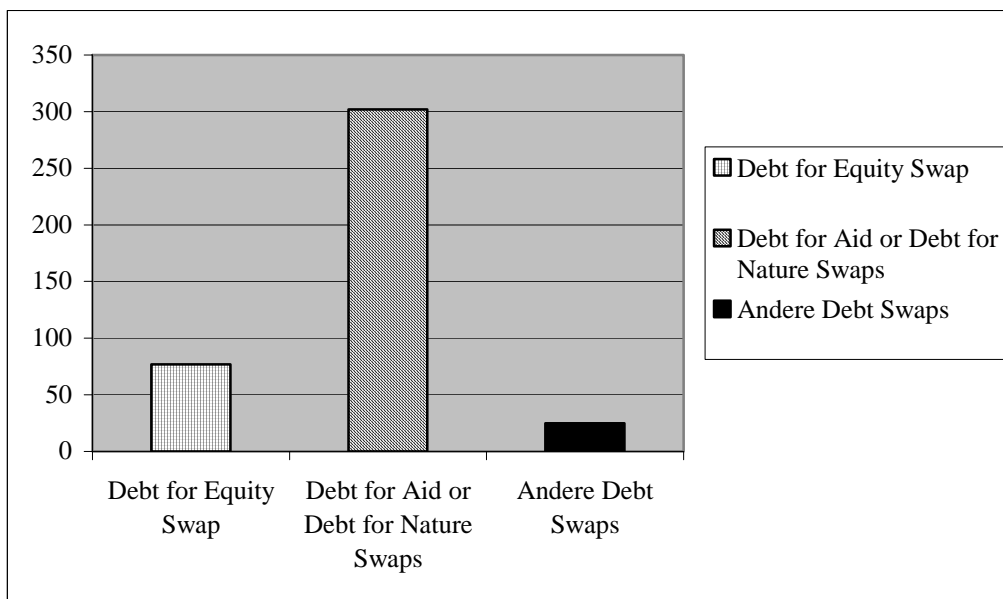
Diese Obergrenzen sollen sicher stellen, dass die Gläubiger ihre Forderungen aufrechterhalten und alle Gläubiger die Schuldner gleich behandeln. Der Anreiz für *Moral Hazard*-Verhalten seitens der Schuldner soll damit minimiert werden. Außerdem soll die Solidarität unter den Gläubigern gewahrt bleiben. Damit eine hohe Transparenz zwischen den Gläubigern erreicht wird, berichten die Gläubiger und Schuldner dem Pariser Club regelmäßig über die Transaktionen im Rahmen der *Debt Swap*-Operationen.

Die **Ausgestaltung der *Debt Swaps*** ist weiterhin durch die folgenden Umschuldungsarten (-mechanismen) gekennzeichnet:

- Die *Debt Swaps* können kurz- oder langfristige Schulden betreffen.
- Die *Debt Swaps* können dem Rückzahlungsplan der Forderung entsprechen. Damit werden die Schulden im vereinbarten Zeitraum der ursprünglichen Umschuldungsvereinbarung im Pariser Club und auf die vereinbarten Annuitäten erlassen. Der Entlastungseffekt tritt in diesem Fall erst mit den anfallenden Annuitäten ein. Aus diesem Grund wirkt sich der Schuldenerlass zahlungsmäßig für den Gläubiger und den Schuldner erst mit den anfallenden Annuitäten aus. Allerdings ist der Schuldenerlass im nominalen Schuldenstand enthalten, so dass der nominale Schuldenstand sinkt.

Gleichermaßen überlässt der Pariser Club es seinen Mitgliedern, in welchen Sektoren die *Debt Swaps* eingesetzt werden und wie sie verwendet werden (Projekte, Programme, *Basket Funding* oder Budgetfinanzierung). Im Pariser Club wurden zwischen Januar 2004 und Oktober 2005 für insgesamt 404 Mio. Euro die folgenden Arten von *Debt Swaps* durchgeführt (Abbildung 4).

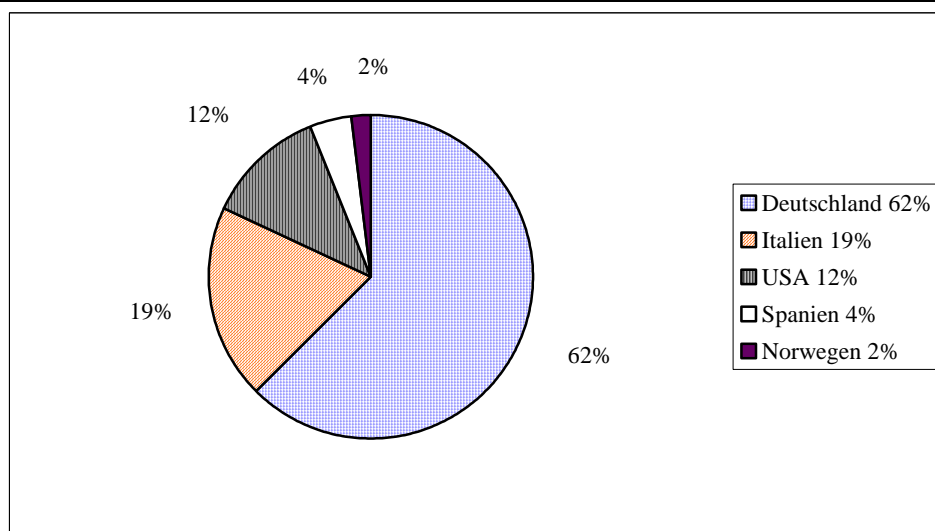
Abbildung 4: Arten von Debt Swaps im Pariser Club von 1/2004 bis 10/2005, in Mio. US\$



Quelle: Darstellung auf der Basis von Daten des Pariser Clubs (2005)

Die meisten Transaktionen wurden im Rahmen von *Debt for Aid* oder *Debt for Nature Swaps* in Höhe von 302 Mio. US\$ durchgeführt (Abbildung 5). Der Anteil der *Debt for Aid* oder *Debt for Nature Swaps* an den gesamten *Debt Swaps* betrug damit knapp 75 %, der Anteil für *Debt for Equity Swaps* gut 19 % und der Anteil für andere *Debt Swaps* gut 6 %.

Abbildung 5: Anteile der Gläubiger an Debt for Aid oder Debt for Nature Swaps



Quelle: Darstellung auf der Basis von Daten des Pariser Clubs (2005)

Die Anteile der Gläubiger an den *Debt for Aid* oder *Debt for Nature Swaps* in Höhe von 302 Mio. US\$ von Januar 2004 bis Oktober 2005 sind ungleichmäßig verteilt. Deutschland rangiert an erster Stelle und vergab insgesamt 62 % dieser *Debt Swaps*, es folgen Italien mit 19 %, die USA mit 12 %, Spanien mit 4 % und Norwegen mit 2 %.

2.2 Ausgestaltung der *Debt Swaps* in Deutschland

Im Rahmen der deutschen *Debt Swaps* wird den Ländern ein Teil der bestehenden FZ-Schulden mit der Maßgabe erlassen, dass das betreffende Land einen bestimmten Inlandsmittelbetrag (20–50 % des Erlassbetrages) für vereinbarte Projekte einsetzt.

Nach den deutschen Regularien für *Debt Swaps* können bereits beim Pariser Club umgeschuldete FZ-Schulden in *Debt Swaps* umgewandelt werden. Berechtigte Länder müssen die folgenden Kriterien erfüllen:

- Pro-Kopf-Einkommen unter 3.035 US\$ / 2003: Diese Grenze orientiert sich an der jährlichen Anpassung der Zugangsgrenze nach der Weltbankdefinition für LMICs.
- Es muss eine Umschuldungsvereinbarung mit dem Pariser Club vorliegen, die die sogenannte *Swap-Option* enthält. Daher können nur bereits umgeschuldete Mittel für *Debt Swaps* genutzt werden.
- Eine Schuldenumwandlung ist von der vertragsgemäßen Erfüllung bestehender Umschuldungsabkommen durch die Schuldnerländer abhängig.

Die wesentliche Voraussetzung für einen *Debt Swap* ist, dass das Schuldnerland Inlandsmittel in Höhe von 20–50 % des FZ-Schuldenerlasses (Inlandsmittelquote) bereitstellt. Dabei wird der Inlandsmittelanteil einzelfallspezifisch festgelegt. Die Ressorts stimmen sich über die Höhe der Inlandsmittelquote ab. Hierfür dient der Schuldenentlastungseffekt auf Barwertbasis als Orientierungsgröße. Ärmste Länder mit einer Umschuldung beim Pariser Club, die einen Erlass von 67 % der Handelsforderungen (Neapel-Konditionen) beinhaltet, erhalten eine Inlandsmittelquote in Höhe von 20 %.

Für den Einsatz der Eigenmittel kommen zwei **Sektoren** – Umwelt und Ressourcenschutz, Bildung – sowie generelle Maßnahmen der Armutsbekämpfung in Frage.

Institutionell sollten die Maßnahmen an konkreten bi- oder multilateralen Vorhaben, die Inlandsmittelbedarf aufweisen, oder an Maßnahmen einer Regierungs- oder Nichtregierungsorganisation angebunden sein.

Schuldenumwandlungen sollten **zusätzliche Maßnahmen** (Additionalität) bewirken, d. h. die Inlandsmittel sollen für neue Vorhaben eingesetzt werden. Eine Unterstützung laufender Maßnahmen ist dann zulässig, wenn deren zukünftige Finanzierungen gefährdet sind. Dafür ist aber ein Nachweis der Empfängerländer notwendig.

Kasten 1: Administrativer Ablauf

Der administrative Ablauf ist wie folgt festgelegt. Für die Länderauswahl und die Schuldenumwandlungshöhe setzt das BMZ die folgenden Kriterien an: relative Dringlichkeit der Schuldentlastung, politische Rahmenbedingungen, bisheriges Kooperationsverhalten beim Schuldenmanagement, Mittelbedarf für Maßnahmen im Umweltbereich, für Maßnahmen der Armutsbekämpfung oder für Bildungsmaßnahmen.

Das BMZ unterbreitet – nach vorheriger Abstimmung mit dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) und dem Auswärtigen Amt (AA) – den Partnerländern im Rahmen anstehender bilateraler Umschuldungsverhandlungen oder von EZ-Gesprächen (EZ-Konsultationen/EZ-Verhandlungen) oder in anderer geeigneter Form ein Angebot für die Schuldenumwandlung. Wenn das Schuldnerland das Angebot für die Schuldenumwandlung annimmt, bestimmt das BMZ in Zusammenarbeit mit dem Partnerland, für welche Projekte die Inlandsmittel eingesetzt werden sollen.

Die KfW schließt einen Vertrag mit dem Schuldnerland („Gesonderte Vereinbarung“), in dem die Einzelheiten des *Debt Swaps* bestimmt werden, wie z.B. die Art und die Träger der Maßnahmen oder ein Zeitplan für die Umsetzung der Maßnahmen. Zudem soll die Umsetzung der Maßnahmen überprüft werden. Dafür muss der Träger der Maßnahmen Jahresberichte schreiben und, sofern eine Regierungs- oder Nichtregierungsorganisation des Partnerlandes die Maßnahmen durchführt, muss ein unabhängiger Prüfer einen Abschlussbericht erstellen (BMZ 2005a). Der Schuldenerlass wird vollzogen, sobald das Partnerland die Finanzmittel vereinbarungsgemäß verwendet hat.

Quelle: BMZ 2005a

Vergleich der deutschen und der Pariser-Club-Regularien für Debt Swaps

Die Regularien des Pariser Clubs für *Debt Swaps* sind erheblich flexibler als die Regularien der Bundesregierung für *Debt Swaps*. Dies betrifft insbesondere die Möglichkeit, im Rahmen der Pariser-Club-Regularien die gesamten ODA-Schulden für *Debt Swaps* zu verwenden. In Deutschland hingegen können, gemäß der deutschen Regularien für *Debt Swaps*, nur umgewandelte ODA-Schulden für *Debt Swaps* eingesetzt werden. Außerdem können im Rahmen der Pariser-Club-Regularien auch andere Modelle außer *Debt for Aid* oder *Debt for Nature* umgesetzt werden, wie z. B. die *Debt for Equity Swaps*.

Darüber hinaus macht der Pariser Club den Mitgliedern keine Vorschriften hinsichtlich der Höhe des Schuldenerlasses und der Eigenmittel. Die Inlandsmittelquote kann bei Umschuldungsverhandlungen eine bedeutende Rolle spielen und als zusätzlicher Verhandlungsgegenstand zu z. B. Zinsen, Höhe der tilgungsfreien Jahre etc. dienen. Eine hohe Quote hat den Vorteil, dass der Geber einen höheren Einfluss auf die Verwendung der Mittel hat. Der Nachteil einer hohen Quote liegt in einem geringeren Schuldentlastungseffekt.

2.3 Deutsche *Debt Swaps* in Indonesien, Jordanien und Peru

Gemessen am zahlenmäßigen Umfang ist das *Debt Swap*-Instrument in der deutschen FZ eher unbedeutend. Während für die *Debt Swaps* jährlich bis zu 100 Mio. Euro zur Verfügung stehen, betragen Ende 2005 die gesamten FZ-Forderungen 16,385 Mrd. Euro. Aller-

dings ist die Summe der gesamten *Debt Swaps*, die bis Ende 2004 vereinbart wurden, mit 887,61 Mio. Euro relativ hoch.

Ferner ist zu beachten, dass es sich hier nur um aggregierte Zahlen handelt, denn in einzelnen Ländern spielen die *Debt Swaps* im Verhältnis zu den gesamten FZ-Forderungen zum Teil eine wichtige Rolle. Gemessen am Umfang besteht daher die Möglichkeit, mit den *Debt Swaps* entwicklungspolitische Akzente zu setzen. In Jordanien machen die bisher vereinbarten *Debt Swaps* zwischen 1992 und April 2006 (213,6 Mio. Euro) knapp 59 % der FZ-Forderungen Ende 2005 aus. In Peru betrug dieser Wert gut 45 % (Tabelle 1).⁶

Aufgrund der derzeit bestehenden bilateralen Abkommen und der Modalitäten für *Debt Swaps* könnten noch folgende *Swaps* vereinbart werden: mit Indonesien 124,6 Mio. Euro, mit Peru 2,3 Mio. Euro und mit Jordanien 20,5 Mio. Euro.

Allerdings ist das Umschuldungsvolumen bei Jordanien und Peru jeweils höher als das Swapvolumen. Wenn das gesamte Umschuldungsvolumen zugrunde gelegt würde, könnte Jordanien noch 75 Mio. Euro und Peru noch gut 123 Mio. Euro zusätzlich für *Debt Swaps* erhalten.

Tabelle 1: FZ und FZ-Schuldenumwandlung in Indonesien, Jordanien und Peru, in Mio. Euro			
	Indonesien	Jordanien^a	Peru
FZ –Verbindlichkeiten Ende 2005	1150,0	362,0	318,0
Max. mögliches <i>Swap</i> -Volumen	198,2	234,1	147,0
Bisher vereinbarte <i>Swaps</i>	73,6	213,6	144,7
Noch bestehende <i>Swap</i> -Möglichkeiten	124,6	20,5	2,3
Quelle: BMZ			
a In Jordanien ist nach dem 31.03.06 ein weiterer <i>Debt Swap</i> über 30 Millionen Euro vereinbart worden. Daher gilt hier der 30.04.06 als Durchführungsstand			

Könnten die gesamten deutschen ODA-Forderungen für *Debt Swaps* verwendet werden, dann könnte Indonesien noch rund 952 Mio. Euro, Jordanien noch 127,6 Mio. Euro und Peru noch gut 171 Mio. Euro zusätzlich für *Debt Swaps* bekommen.

In **Indonesien** wurde bisher ein *Debt Swap* im Bildungssektor im Bereich der Lehrerfortbildung zur Verbesserung des naturwissenschaftlichen Unterrichts an Primarschulen (2003–2005) in Höhe von 25,5 Mio. Euro umgesetzt und abgeschlossen. Ein weiterer *Debt Swap* im Bildungssektor über die Förderung der unteren Sekundarstufe (*Junior Secondary Schools*) mit einem Umfang von 23 Mio. Euro wird derzeit implementiert (2005–2007). Der dritte *Debt Swap* in Höhe von 25 Mio. Euro, der im Umwelt- und Forstsektor angesiedelt ist, befindet sich in der Planung.

⁶ Die Vergleichbarkeit dieser Zahlen ist insofern eingeschränkt, als dass die Laufzeiten der derzeitigen FZ-Forderungen nicht mit den Laufzeiten der *Debt Swaps* übereinstimmen. Dennoch bietet dieser Vergleich der Summe der bisher vereinbarten *Debt Swaps* mit den FZ-Forderungen einen Anhaltspunkt für die relative Bedeutung der *Debt Swaps*.

Der aufzubringende Inlandsmittelanteil betrug in Indonesien bei allen *Debt Swaps* 50 %. Allerdings wurde diese Quote nicht aufgrund einer Barwertberechnung bestimmt, wie im Modalitätenpapier festgeschrieben ist.⁷ Da die indonesische Regierung besonders an der Reduzierung des Schuldenstands interessiert war, hatte eine Barwertberechnung möglicherweise keine hohe Bedeutung.

Die beiden ersten *Debt Swaps* waren gut in die **nationalen Entwicklungsstrategien Indonesiens** eingebunden, da der Bildungssektor einen prioritären Sektor darstellt. Diese *Debt Swaps* haben einen hohen entwicklungspolitischen Stellenwert, weil die indonesische Regierung damit zwei Ziele verfolgen kann: die Förderung der Grundbildung und den Ausgleich regionaler Disparitäten. In Indonesien betrug der Anteil des Bildungssektors am gesamten Haushalt 2004 nur 3,5 % (KfW 2004a und 2004b), 2006 soll er bereits auf 12 % und bis 2009 auf 20 % angehoben werden.

In **Jordanien** wurden seit 1992 sechs *Debt Swaps* im Wasser-, Umwelt- und Bildungssektor durchgeführt. Der siebte *Debt Swap* wird derzeit umgesetzt und der achte *Debt Swap* ist vereinbart worden, aber mit der Durchführung wurde noch nicht begonnen. Insgesamt beträgt der Umfang der bisher vereinbarten *Debt Swaps* knapp 214 Millionen Euro. Deutschland hat, gemessen am Volumen, die meisten *Debt Swaps* in Jordanien bereitgestellt.

Die mit Jordanien vereinbarten Umwandlungsquoten lagen bei 50 %. Die Quoten wurden ebenfalls nicht auf der Basis einer Barwertberechnung festgelegt. Ein Grund hierfür könnte sein, dass Jordanien besonders an der Reduzierung des Schuldenstands interessiert war und deshalb eine Barwertberechnung aus jordanischer Sicht weniger wichtig erschien.

Die *Debt Swaps* sind gut in die nationalen Entwicklungsstrategien **Jordaniens** eingebettet, da die Inlandsmittel in Sektoren (Wasser, Bildung, Armutsreduzierung) eingesetzt werden, die sowohl im Rahmen der *National Agenda* (Government of Jordan 2005) als auch bei dem *Socio-Economic Transformation Plan* (SETP) eine bedeutende Rolle gespielt haben. Die *Debt Swaps* VII und VIII aus dem Bildungssektor sind zudem in das *Education Reform for Knowledge Economy Program* (ERfKE) integriert.

Mit **Peru** sind bisher neun *Debt Swaps* vereinbart worden und ein weiterer befindet sich in der Planung. Die Umwandlungsquoten lagen in Peru mit 30–40 % zwar höher als zuvor bei den schweizerischen Umwandlungen (25 %), aber beim italienischen (Gesamtvolumen 186 Mio. US\$) und spanischen Fonds betrug diese Quoten 100 % (Hochhuth 2006, 12).

3 Einbindung in die deutsche und multilaterale EZ

Die **formelle Einbindung** der *Debt Swaps* in die deutsche EZ ist durch das Modalitätenpapier der Bundesregierung zur FZ-Schuldenumwandlung⁸ festgelegt. In diesem Papier ist der Verfahrensablauf für *Debt Swaps* wie folgt beschrieben:

- i) Die Bundesregierung und das Partnerland vereinbaren eine FZ-Schuldenumwandlung,

7 „...Der vom Schuldnerland aufzubringende Inlandsmittelanteil wird einzelfallspezifisch festgelegt; als Orientierungsgröße wird der auf Barwertbasis zu ermittelnde Schuldenentlastungseffekt der Umschuldung berücksichtigt. ...“ (BMZ 2005a, 1)

8 Siehe hierzu das Modalitätenpapier zur FZ-Schuldenumwandlung im Anhang.

- ii) das BMZ vereinbart mit dem Partnerland die durchzuführenden Projekte und beauftragt die KfW mit der weiteren Durchführung,
- iii) die KfW wickelt die *Debt Swaps* finanztechnisch ab – hierbei werden in der sog. „Gesonderten Vereinbarung“ mit der Partnerregierung die Einzelheiten hinsichtlich der durchzuführenden Maßnahmen festgelegt, wie zum Beispiel Sektoren, Projektträger, Ziele, Berichterstattung,
- iv) die KfW vollzieht nach vorheriger Zustimmung durch das BMZ den FZ-Schuldenerlass, sobald das Partnerland seinen vertraglichen Verpflichtungen nachgekommen ist.

Da die Partnerländer für die *Debt Swaps* eigene Mittel und nicht FZ-Mittel einsetzen, gelten die FZ-/TZ-Leitlinien bei den *Debt Swaps* nicht, aber dennoch hat sich der Partner verpflichtet, Prüfungen von einem unabhängigen international anerkannten Consultant durchführen zu lassen. Das Modalitätenpapier macht hinsichtlich der Kontrolle der Projektdurchführung die folgenden Vorschriften:

„ ... Die Projektdurchführung muss überwacht werden. Um den diesbezüglichen Aufwand möglichst gering zu halten, werden, wie bereits erwähnt, die Mittel in bilateralen deutschen oder multilateralen Projekten eingesetzt. Bei Förderung einer Regierungs- oder Nichtregierungsorganisation des Entwicklungslandes ist die Einschaltung einer unabhängigen Prüfungsgesellschaft vorzusehen.“ (BMZ 2005a, 4–5)

In der Regel wird in den gesonderten Vereinbarungen festgeschrieben, dass die Partner jährliche Berichte und einen Abschlußbericht verfassen. Die KfW kontrolliert die Durchführung der Prüfungen und empfiehlt dem BMZ nach erfolgreicher Durchführung den Schuldenerlass. Die KfW kann dem BMZ auf der Basis der Jahresberichte bereits Teilschuldenerlasse vorschlagen.

Aufgrund dieses Verfahrensablaufes erfordert das *Debt Swap*-Instrument im Vergleich zu den anderen FZ-Instrumenten der KfW nur eine verhältnismäßig geringe Betreuungsintensität von der KfW, da die Partner zwar in Abstimmung mit BMZ und KfW die Projekte auswählen, sie dann aber weitestgehend selbständig umsetzen. Die KfW überprüft anhand der Jahres- und Abschlussberichte, ob die Maßnahmen/Projekte entsprechend den gesonderten Vereinbarungen durchgeführt wurden. Diese geringe Betreuungsintensität ist insofern angemessen, als dass die Partner eigene Finanzmittel für die Projekte verwenden und FZ-Mittel nur „indirekt“ zum Einsatz kommen. Allerdings besteht die Gefahr, dass die Durchführung der Projekte qualitativ schlechter ist, als die Umsetzung im Rahmen der FZ-Instrumente der KfW.

Eine Möglichkeit zur Sicherung der Qualität der Projekte ist deren Einbindung **in bereits bestehende EZ-Strukturen** deutscher oder anderer bilateraler oder multilateraler Geber. Funktionsfähige Planungs- und Umsetzungsstrukturen sind besonders in den Schwerpunkten der deutschen EZ gegeben. Abgesehen vom konkreten Verfahrensablauf werden *Debt Swaps* in den Länderkonzepten berücksichtigt.

Für **Indonesien** wurden 2000 die folgenden drei Schwerpunkte vereinbart: Wirtschaftsreform, Transport, Gesundheit. Dezentralisierung stellt ein Querschnittsthema dar (BMZ 2005b). Die ersten beiden *Debt Swaps* wurden nicht in diesen Schwerpunkten, sondern im Bildungssektor angesiedelt. Da die Projekte der *Debt Swaps* I und II aber das FZ/TZ-Kooperationsvorhaben –

Science Education Quality Improvement Project Phasen I und II (SEQIP I & II) – ergänzen, waren diese Projekte gut in deutsche EZ-Strukturen vor Ort eingebettet. Die KfW hat zusammen mit der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) die vorgeschlagenen Maßnahmen bei diesen *Debt Swaps* abgestimmt (BMZ 2002).

Damit wurden die *Debt Swaps* für ein Programm gewährt, das von der KfW und der GTZ bereits vor der Schwerpunktbildung in der deutschen EZ durchgeführt wurde. Dieses Programm befand sich in einem Stadium, in dem die Partner in der Lage waren, eigenverantwortlich ihre Projekte weiterzuführen.

Die Schuldenumwandlung in Indonesien hat gezeigt, dass strukturelle Voraussetzungen, insbesondere funktionsfähige Planungs- und Umsetzungsstrukturen, ein sehr wichtiges Kriterium für die Umsetzung von *Debt Swaps* darstellen. Dies trifft häufig auf Programme im Rahmen der Schwerpunkte der deutschen EZ zu. Aber es ist auch denkbar, dass *Debt Swaps* für Programme/Projekte von anderen Gebern genutzt werden.

Da in Indonesien bisher nur ein *Debt Swap* abgeschlossen wurde, liegen bisher nur Jahresberichte vor. Über den ersten *Debt Swap* wird 2006 ein externer Abschlussbericht erstellt. Hierbei wird insbesondere überprüft werden, ob die Inlandsmittel entsprechend der Vorgaben ausgegeben wurden.

Die *Debt Swaps* in Indonesien waren zum Teil gut in multilaterale Entwicklungsstrategien eingebunden. In **Indonesien** ergänzt das zweite deutsche *Debt Swap*-Projekt das Vorhaben der indonesischen Regierung „*Improving the Quality of Junior Secondary Education*“, das Gesamtkosten in Höhe von 382 Mio. US\$ aufweist. Die Weltbank ist mit 296 Mio. US\$ an diesem Vorhaben beteiligt und die *Asian Development Bank* (ADB) agiert als „*Partner Agency*“.⁹ Die Schulbautätigkeit des *Debt Swaps* ergänzt die der Weltbank. In diesem Zusammenhang vermeidet die KfW Mehrfachbeschaffungen und -finanzierungen.

In **Jordanien** liegt der Schwerpunkt der deutschen EZ seit 2001 im Wassersektor einschließlich relevanter Umweltaspekte. Auch vor dieser Schwerpunktbildung fokussierte sich die deutsche EZ auf den Wasser-/Abwassersektor. Die *Debt Swaps* I, II und V sind daher in das umfassende FZ-Engagement im Bereich der Abwassersammlung und -reinigung eingebettet worden.

Innerhalb des Gestaltungsspielraums werden zusätzlich FZ-Vorhaben im Grundschulbau durchgeführt. *Debt Swap* VII steht daher im direkten Zusammenhang mit dem Schulbauprogramm und wurde im Rahmen des Reformprogramms für den Bildungssektor (ERfKE) eingesetzt, in dem auch andere FZ-Schulbauvorhaben der KfW angesiedelt sind.

Debt Swap III, IV und VI – das *Social Productivity Program* – stehen nicht in direktem Zusammenhang mit dem FZ-Engagement, zielen aber, wie das FZ-Engagement, auf Armutsbekämpfung ab.

Die Finanzierung der Fachhochschule aus Teilen des *Debt Swap* VIII ist nicht in deutsche EZ-Strukturen eingebunden. Dies ist ein Grund dafür, dass sich der Dialog mit der jordanischen Seite relativ schwierig gestaltete.

9 Der Umfang der finanziellen Beteiligung der ADB ist nicht bekannt.

Die KfW hat den Einsatz der Mittel anhand der von den jordanischen Partnern erstellten Jahresberichte zu den *Debt Swaps* I–VI überprüft. Die Partner sollten zwar gemäß den gesonderten Vereinbarungen mit der KfW externe Abschlussberichte zur Verfügung stellen, aber die KfW hat weder bei den *Debt Swaps* I–IV noch beim *Debt Swap* VI solche Berichte von den Partnern verlangt, weil die Partner im Anhang der Jahresberichte umfangreiche und detaillierte Projektdokumentation zur Verfügung gestellt haben. Für den *Debt Swap* V soll ein externer Abschlussbericht erstellt werden.

Die deutschen *Debt Swaps* in **Jordanien** sind zum Teil auch in die multilaterale EZ-Strukturen eingebunden. Die *Debt Swaps* III, IV und VI werden im Rahmen von gemeinsamen Projekten der KfW, der Weltbank, des *Arab Fund for Economic and Social Development* und der *Islamic Bank for Development* durchgeführt. Die Weltbank, der *Arab Fund for Economic and Social Development* und die *Islamic Bank for Development* stellen Kredite, und die KfW einen Zuschuss bereit. Die jordanische Regierung leistete den geforderten Eigenbeitrag in Höhe von 20–37,5 % mit Hilfe der *Debt Swaps*.

Der *Debt Swap* VII und die FZ-Vorhaben im Grundschulbau der KfW sind in ein von mehreren Gebern (*European Investment Bank* (EIB), Weltbank, *Islamic Development Bank*) unterstütztes Programm zur nationalen Bildungsreform – ERfKE (*Education Reform for Knowledge Economy Program*) – integriert. Der Fokus liegt auf der Bereitstellung von physischer Infrastruktur und damit in der dritten Komponente des Programms. Das Bildungsministerium übernimmt die Koordination für die Aktivitäten verschiedener Geber (Deutsche Botschaft Amman 2005, 14). Beispielsweise leistet die jordanische Seite bei einem Schulbau-Projekt der Weltbank den geforderten Eigenanteil mit Hilfe der deutschen *Debt Swaps*. Dabei finanziert die Weltbank 65 % und der *Debt Swap* 35 %.

In **Peru**¹⁰ sind die *Debt Swaps* zum größten Teil auch in deutsche EZ-Strukturen und in die deutschen Schwerpunkte in Peru eingebettet. Die Projekte des *Debt Swap* I und III werden in Zusammenhang mit dem FZ-TZ-Kooperationsvorhaben Schutzgebiete/PROFONANPE durchgeführt. Dabei prüfte die KfW den Projektfortschritt im Zusammenhang mit der Überwachung des FZ-Vorhabens. Die Projekte des *Debt Swap* IV stehen in unmittelbarem Zusammenhang mit dem FZ-TZ-Kooperationsvorhaben Alto Mayo (Alternative Entwicklung). Dabei unterstützte ein von der KfW finanzierter Experte die Träger bei der Ausgestaltung der vorgesehenen Maßnahmen.

Im Rahmen des *Debt Swap* V kooperiert der Träger mit der KfW und der GTZ. Die KfW erstellte das Konzept des geplanten Vorhabens für den *Debt Swap* V. Der Träger der Projekte hat einen aus Umwandlungsmitteln finanzierten Vertrag mit der GTZ geschlossen. Zudem beabsichtigt die GTZ, ein TZ-Vorhaben mit dem Träger durchzuführen.

Die Maßnahmen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit des *Debt Swap* VI und VII stehen nicht in direktem Zusammenhang mit KfW-Vorhaben, aber die KfW prüft durch Gespräche mit Trägern von FZ-Projekten in Lima regelmäßig den Projektfortschritt.

Der *Debt Swap* VIII ist in deutsche EZ-Strukturen vor Ort eingebunden, da Kooperationen des GWF bei der Projektdurchführung mit der GTZ, dem Deutschen Entwicklungsdienst und der Hans-Seidel-Stiftung bestehen. Außerdem sind der deutsche Botschafter und sein

10 Für die folgenden Ausführungen über Peru siehe Hochhuth (2006, 28–31).

Vertreter sowie der Leiter KfW-Büro Lima und sein Vertreter im Verwaltungsrat des Gegenwertfonds (GWF) vertreten.

Verwendung von Debt Swaps – Budgetfinanzierung

Die aus den *Debt Swaps* generierten Inlandsmittel könnten nicht für einzelne Projekte sondern für Sektoren direkt in das Budget des Partnerlandes eingestellt werden. Genau genommen handelt es sich bei der direkten Einstellung der *Debt Swap*-Mittel in den Haushalt des Partnerlandes nicht um eine Budgethilfe, da die Geber keine direkten Mittel für den Haushalt des Partnerlandes bereitstellen, sondern der Partner die Finanzierung bestimmter Sektoren aus eigenen Mitteln mit den frei werdenden Finanzmitteln vom Schuldenerlass erhöhen soll. Daher wird hier im Folgenden der Begriff Budgetfinanzierung verwendet.

Im Vergleich zur Verwendung der *Debt Swaps* für Projekte hat die Budgetfinanzierung folgende und damit ähnliche Vorteile wie die Budgethilfe¹¹.

- **Geberkoordinierung:** Es besteht die Möglichkeit einer gemeinschaftlichen Finanzierung mit anderen Gebern, so dass eher harmonisierte Prozesse denkbar sind.
- **Erhöhung des Ownership:** Eine Budgetfinanzierung erhöht *Ownership* weiter, weil keine Zweckbindung mehr vorliegen würde.
- **Reduzierung der Transaktionskosten:** Für die KfW sinken die Transaktionskosten für die Prüfung signifikant. Budgethilfe eignet sich im Rahmen der *Debt Swaps* besonders dann, wenn ein Geber in einem Land nur wenig eigene EZ-Strukturen aufgebaut hat. In diesem Fall gestaltet sich eine Kontrolle von Projekten relativ aufwendig.
- **Einheitliche Budgetrahmen:** Das Reformprogramm wird mit einem einheitlichen Budgetrahmen unterstützt.
- **Finanzierung von laufenden Kosten:** Ein Vorteil bei der Verwendung der *Debt Swaps* als Budgethilfe ist, dass die Mittel auch für laufende Kosten verwandt werden könnten. Ein zentraler Engpass zur Erreichung der MDGs sind die mangelnden Finanzierungsmöglichkeiten der laufenden Kosten (Wolff 2005).
- **Verbesserung des Politikdialoges:** Es ist eine bessere Konzentration auf die wichtigen Sektoren möglich, da die Budgetfinanzierung in den Sektoren eingesetzt wird, die bei den PRSPs (*Poverty Reduction and Strategy Papers*) als prioritär angesehen werden. Durch Budgetfinanzierung wird EZ insgesamt signifikanter und damit kann EZ in Form von Instrumenten der Programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierung, wie z. B. mit Budgetfinanzierung, einen wichtigen Beitrag zur Erreichung der MDGs leisten.

11 Für eine gute Übersicht über Budgethilfe und andere Formen der Programmfinanzierung sowie die Vor- und Nachteile von diesen Instrumenten siehe Klingebiel / Leiderer / Schmidt (2005) und Koeberle / Stavreski (2006).

Damit diese Vorteile der Budgetfinanzierung genutzt werden können, müssten allerdings die folgenden Voraussetzungen erfüllt sein:

- **Funktionierende Haushaltsaufstellung:** Damit eine Überprüfung der Verwendung der Mittel gewährleistet werden kann, ist es notwendig, dass ein Land in der Lage ist, einen nachweisbaren Haushalt aufzustellen.
- **Funktionsfähige Planungs- und Umsetzungsstrukturen:** Der Partner muss ausreichende Kapazitäten errichten, um in der Lage zu sein, Strategien zu entwickeln, durchzuführen und zu analysieren.
- **Zufriedenstellendes öffentliches Budgetmanagement:** Ein zentrales Risiko ist, dass über die Verwendung der Budgetmittel nicht zuverlässig und zeitgemäß berichtet wird. Die Geber können dann nicht nachvollziehen, wie die Mittel verwandt wurden. Diesen treuhänderischen Risiken kann nur mit einem guten Budgetmanagement begegnet werden.¹²

Wenn die Inlandsmittel nicht für Projekte bereitgestellt werden, sondern direkt in den Haushalt eingestellt werden, dann sollte im Einzelfall überprüft werden, ob die Voraussetzungen hierfür in den jeweiligen Ländern gegeben sind.

Neben den treuhänderischen Risiken verzichten Geber möglicherweise auf eigene Gestaltungsspielräume. Es bestehen für die einzelnen Geber geringere Steuerungsmöglichkeiten, weil der Beitrag zum Budget infolge des Eigenmittelanteils der *Debt Swaps* relativ gering ist. Der entwicklungspolitische Hebel der deutschen Regierung in den jeweiligen Ländern könnte vermindert werden.

Frankreich hat in Mosambik einen Teil der lokalen Finanzmittel (10 Mio. Euro) aus einem *Debt Swap* (30 Mio. Euro) direkt in das Budget für einen bestimmten Sektor eingestellt. Für eine geeignete Wahl des Sektors orientierten sich die Franzosen am *Poverty Reduction and Strategy Paper* (PRSP) von Mosambik. Die wesentlichen Gründe waren, dass die französische EZ-Struktur in Mosambik nicht ausreichend ausgebaut war, um die Verwendung der Mittel zu kontrollieren. Zudem handelte es sich um einen relativ „geringen“ Betrag, so dass die Transaktionskosten für die Umsetzung und Prüfung relativ hoch gewesen wären.

4 Vor- und Nachteile des deutschen *Debt Swap*-Instruments

4.1 Vorteile des deutschen *Debt Swap*-Instruments

Die deutschen *Debt Swaps* stellen aus folgenden Gründen ein sinnvolles entwicklungspolitisches Instrument dar:

Reduzierung der externen Verschuldung: Da die Auslandsverschuldung der Partnerländer in Höhe der vereinbarten *Debt Swaps* nominal sinkt, leistet das Instrument der FZ-Schuldenumwandlung einen Beitrag zur Reduzierung der externen Verschuldung der be-

¹² Für eine gute Übersicht über verschiedene Arten treuhänderischer Risiken in Zusammenhang mit Budgethilfe siehe Shand (2006).

günstigsten Länder. Aber die *Debt Swaps* spielen gemessen an der gesamten Verschuldung eine unterschiedliche Rolle in den Partnerländern.¹³

Die Schulden werden dem Partnerland im vereinbarten Zeitraum und damit auf die vereinbarten Annuitäten erlassen und nicht in einer Summe nach Vereinbarung der *Debt Swaps* bzw. nach Durchführung der vereinbarten Maßnahmen durch das Partnerland. Der Entlastungseffekt für das Partnerland tritt daher erst mit den anfallenden Annuitäten ein und es gibt keinen umfangreichen zeitnahen Schuldenentlastungseffekt. Allerdings reduziert sich durch den Schuldenerlass der nominale Gesamtschuldenstand, was insbesondere für Jordanien wichtig war.¹⁴

Die Auslandsverschuldung in **Indonesien** war im Jahr 2004 gemessen an den folgenden drei Indikatoren relativ hoch (Tabelle 2):

- Die Schuldendienste in Prozent der Exporte betragen 22 %,
- die gesamten Schulden in Prozent der Exporte machten 152 % aus und
- die gesamten Schulden in Prozent des Nationaleinkommens betragen 56,5 %.

Die gesamte Auslandsverschuldung betrug 2004 ca. 140,6 Mrd. US\$. Aus diesem Grund trägt die Entschuldung infolge der drei *Debt Swaps* in Höhe von insgesamt 73,5 Mio. Euro, die zwischen 2003 und 2005 vereinbart wurden, zwar zur Verringerung der Auslandsverschuldung bei, aber die quantitative Wirkung ist relativ gering. Außerdem besteht ein beträchtlicher Teil der indonesischen Auslandsschulden gegenüber privaten und multilateralen Gebern. Da der deutsche *Debt Swap* in Indonesien erstmals von einem Geber durchgeführt wurde, kann er einen Katalysatoreffekt haben. Andere Geber könnten dem deutschen Beispiel folgen und ebenfalls dieses Instrument anwenden.

	Schuldendienst in % der Exporte	Gesamte Schulden in % der Exporte	Gesamte Schulden in % des National- einkommens
2000	22,5	194,5	93,7
2001	23,6	203,4	88,7
2002	24,7	193,3	68,1
2003	25,5	189,6	59,7
2004	22,1	151,6	56,5

Quelle: Weltbank (2006b)

13 Der Nennwert der *Debt Swaps*, die zwischen 1991 und 2005 von Mitgliedern des Pariser Clubs durchgeführt wurden, betrug 5,6 Mrd. US\$ und ist damit im Verhältnis zu den multilateralen und bilateralen Schuldenerlassen eine relativ kleine Summe. Seit 1983 haben die Mitglieder des Pariser Clubs rund 503 Mrd. US\$ erlassen (Fayolle 2006; Pariser Club 2006a).

14 Für den Gläubiger (Deutschland) hat dies den Vorteil, dass der Einnahmeausfall sich auf die Restlaufzeit der Kredite verteilt.

Die Auslandsverschuldung in **Jordanien** hat sich seit dem Jahr 1990 erheblich verbessert, sie war im Jahr 2004 gemessen an den folgenden drei Indikatoren aber immer noch relativ hoch (Tabelle 3):

- Die Schuldendienste in Prozent der Exporte betragen 8,2 %,
- die gesamten Schulden in Prozent der Exporte machten 95,5 % aus und
- die gesamten Schulden in Prozent des Nationaleinkommens betragen 69,8 %.

	Schuldendienst in % der Exporte	Gesamte Schulden in % der Exporte	Gesamte Schulden in % des National- einkommens
1990	20,4	270,8	219,0
1995	12,4	158,3	118,8
2000	12,6	125,4	85,6
2001	10,6	120,8	82,2
2002	8,5	116,7	83,8
2003	15,9	114,3	81,1
2004	8,2	95,5	69,8

Quelle: Weltbank (2006b)

In **Jordanien** tragen die *Debt Swaps* erheblich zur Verbesserung der Schuldentragfähigkeit bei. Im Zeitraum von 1990 bis 2004 schwankte die gesamte Auslandsverschuldung zwischen 7,3 und 8,3 Mrd. US\$. Die vereinbarten *Debt Swaps* (800 Mio. US\$) Jordaniens mit allen Gebern seit Anfang der 1990er Jahre machten rund 10 % der gesamten Auslandsverschuldung aus.

Ebenso hat sich die Auslandsverschuldung in **Peru** seit dem Jahr 1995 erheblich verringert, sie war im Jahr 2004 gemessen an den folgenden drei Indikatoren aber immer noch relativ hoch (Tabelle 4):

- Die Schuldendienste in Prozent der Exporte betragen 17,1 %,
- die gesamten Schulden in Prozent der Exporte machten 195,8 % aus und
- die gesamten Schulden in Prozent des Nationaleinkommens betragen 48,0 %.

In **Peru** schwankte die externe Verschuldung von 1994 bis 2004 zwischen 26 und 30 Mrd. US\$. Die deutschen *Debt Swaps* hatten insgesamt ein Volumen von 147,5 Mio. Euro und machen daher weniger als 1 % des Gesamtvolumens aus. Aus diesem Grund verbessern

die deutschen *Debt Swaps* alleine nicht signifikant die Verschuldungssituation Perus¹⁵ (Hochhuth 2006, 11–12).

Tabelle 4: Verschuldungssituation in Peru, 1995–2004			
	Schuldendienst in % der Exporte	Gesamte Schulden in % der Exporte	Gesamte Schulden in % des National- einkommens
1995	15,9	395,5	59,4
2000	25,6	288,4	55,5
2001	22,2	278,3	52,4
2002	32,8	271,8	50,9
2003	21,3	249,2	50,9
2004	17,1	195,8	48,0

Quelle: Weltbank (2006b)

Einfaches Verfahren: Das deutsche *Debt Swap*-Instrument zeichnet sich insbesondere durch ein einfaches Verfahren sowohl in der Auswahl als auch in der Durchführung der Projekte aus. Das wichtigste Kriterium für die Auswahl ist der Sektor, in dem die Projekte umgesetzt werden. Nachdem die deutschen Verantwortlichen sich mit den Partnerländern über die wichtigsten Eigenschaften des *Debt Swaps* in den gesonderten Vereinbarungen geeinigt haben, übernimmt der Partner die vollständige Verantwortung für ihre Umsetzung.

Additionalität: Das Instrument der *Debt Swaps* soll dazu führen, dass im Land zusätzliche eigene Mittel für Armutsbekämpfung und die Sektoren Bildung und Umwelt generiert werden. Mit Hilfe der *Debt Swaps* besteht die Möglichkeit, zusätzliche Entwicklungsmaßnahmen umzusetzen, die ohne die frei werdenden Mittel infolge des Schuldenerlasses vom Partner nicht hätten durchgeführt werden können.

Die Additionalität stellt in den Modalitäten der Bundesregierung für eine FZ-Schuldenumwandlung eine Bedingung für ihre Gewährung dar.

„Im Rahmen der Schuldenumwandlung werden zusätzliche Maßnahmen durchgeführt. Die Zusätzlichkeit der beschriebenen Maßnahmen in den Entwicklungsländern wird dadurch erreicht, dass die Inlandsmittel für neue Vorhaben eingesetzt werden.

Darüber hinaus kommen laufende Maßnahmen in Betracht, wenn diese ohne den Einsatz dieses Instruments, z. B. aufgrund etwaiger Haushaltskonsolidierungsprozesse nicht weiter finanziert werden können. Die Empfängerländer haben dies in geeigneter Form nachzuweisen.“ (BMZ 2005a, 3)

¹⁵ Der Pariser Club gewährte Peru 1996 eine Umschuldung mit einem Gesamtvolumen von ca. 6,7 Mrd. US\$, wobei der deutsche Anteil ca. 440 Mio. DM betrug (Pariser Protokoll vom 20. Juli 1996) (Hochhuth 2006, 11).

Grundsätzlich ist es schwierig, Additionalität zu überprüfen, da ex ante bekannt sein müsste, welche Projekte auch ohne zusätzliche Mittel im Rahmen der Schuldenumwandlung durchgeführt worden wären (Fungibilität des Geldes). Hierfür ist es erstens notwendig, über die Haushaltsaufstellung eines Landes vor und nach der Gewährung eines Schuldenerlasses im Rahmen der *Debt Swaps* zu verfügen. Zweitens müssten die Projekte, die bei den *Debt Swaps* durchgeführt wurden, einzeln im Haushalt ausgewiesen werden, d. h. es ist eine sehr detaillierte Haushaltsaufstellung notwendig. Aus diesen Gründen ist Additionalität methodisch empirisch schwierig nachweisbar. Das BMZ und die KfW sehen das Kriterium der Additionalität weitgehend als erfüllt an, wenn die Länder im Rahmen der *Debt Swaps* zusätzliche und damit neue Projekte durchführen, die nicht im laufenden Haushalt eingestellt waren.

In **Indonesien** sollen beispielsweise die Mittel für den dritten *Debt Swap* im indonesischen Haushalt explizit ausgewiesen werden, der zum Teil im Forstsektor angesiedelt sein wird.

Erhöhte entwicklungspolitische Hebelwirkung: *Debt Swaps* ermöglichen der Bundesregierung einen zusätzlichen entwicklungspolitischen Hebel im Politikdialog mit den Empfängerländern. Bei den *Debt Swaps* werden die Sektoren, in denen die Projekte von den Partnern umgesetzt werden, mit der KfW abgestimmt und in den gesonderten Vereinbarungen festgehalten. Daher können Anreize zur Initiierung von entwicklungspolitisch wichtigen Sektorreformen in den Partnerländern gegeben werden. Gleichermäßen besteht die Möglichkeit, den Partner zu Investitionen in sensible Bereiche zu bewegen, wie z. B. in Indonesien.

Die Projekte des dritten *Debt Swap* in Indonesien werden in einem politisch sensiblen Sektor – dem Forstsektor – durchgeführt. Hierbei kann der deutsche *Debt Swap* eine Türöffnerfunktion für andere Projekte in diesem Sektor übernehmen.

Katalysatoreffekt: Eine erfolgreich umgesetzte Schuldenumwandlung kann auf andere Geber auch einen Katalysatoreffekt ausüben. In Indonesien ist der deutsche *Debt Swap* der Erste seiner Art. Kein anderer Geber hat in Indonesien einen *Debt Swap* durchführen können. Aus diesem Grund wird der deutsche *Debt Swap* in Indonesien von den anderen Gebern intensiv verfolgt. Sollte dieser erste *Debt Swap* in einem Abschlussbericht gut bewertet werden, besteht die Möglichkeit, dass andere Geber in Indonesien auch *Debt Swaps* umsetzen.

Konditionierter Schuldenerlass: Die Umschuldung erfolgt mit Auflagen und mit einer Kontrolle, die aber nicht so weitreichend ist, als dass sie die Partner in ihrer Eigenverantwortlichkeit über Gebühr einschränkt.

Erhöhung des *Ownership*: Die Projekte werden von den Partnern vorgeschlagen und sind über die inländischen Budgets Bestandteile des partnereigenen Systems. Zudem wird den Partnern signalisiert, dass ihre Strukturen anerkannt werden. Aus diesem Grunde ist die Umsetzung der Projekte im Rahmen der *Debt Swaps* relativ einfach.

In **Indonesien** sind in die Durchführung der Projekte beim ersten *Debt Swap* Eltern und die Dorfbewohner mit einbezogen worden. Die Baumaßnahmen werden von einem Schulkomitee geleitet, das aus der Schulleitung, den Eltern und der Gemeinde besteht. Diese Partizipation der Betroffenen erhöht *Ownership* erheblich.

Einbindung Zivilgesellschaft: Bei der Durchführung der *Debt Swaps* besteht die Möglichkeit, die Zivilgesellschaft einzubinden. Ein Beispiel hierfür ist der GWF in Peru. Im Entscheidungsgremium des Fonds sind zwei Vertreter der peruanischen Zivilgesellschaft auf Vorschlag der peruanischen Regierung und mit Zustimmung der deutschen Seite ernannt worden. Gleichmaßen war die Zivilgesellschaft im Gründungskomitee vertreten, das ein Papier zu den Zielen, Arbeitsweisen und der Mittelvergabe des Gegenwertfonds erstellt hatte und als Vertrag von der peruanischen Regierung und der KfW (im Auftrag der deutschen Regierung) 2002 unterzeichnet wurde. Allerdings verzögerte sich der Beginn der Arbeit des Gegenwertfonds um ca. ein Jahr, weil die peruanische Regierung nur mit einem der beiden Vertreter der Zivilgesellschaft von der Mesa de Concertación einverstanden war. Die Regierung schlug für den zweiten Vertreter eine Person von der Hochschul-Rektorenkonferenz vor, die dann auch für das Entscheidungsgremium benannt wurde. Auch wenn zwei Vertreter der Zivilgesellschaft im Entscheidungsgremium des GWF sind, ist eine genauere Analyse notwendig, um den tatsächlichen Einfluss der Zivilgesellschaft beurteilen zu können. Außerdem ist nicht geklärt, ob der Vertreter der Rektorenkonferenz tatsächlich die Interessen der Zivilgesellschaft vertritt (Hochhuth 2006, 10).

Einbindung in die deutschen EZ-Strukturen: Die im Rahmen eines *Debt Swaps* durchgeführten Projekte der Partnerländer sind besonders dann in die deutschen EZ-Strukturen eingebunden, wenn diese Projekte entweder begleitend oder im Anschluss an deutsche FZ-Programme und/oder TZ-Programme umgesetzt werden.

Beteiligung deutscher Unternehmen: Deutsche Unternehmen können grundsätzlich an den *Debt Swaps* beteiligt werden. Aber erstens verzerrt „*tied aid*“ den Wettbewerb und zweitens ist der Umfang relativ gering, so dass die Wirkung auf deutsche Unternehmen ohnehin gering wäre. In Indonesien lieferten zwei deutsche Unternehmen (Firma Leipold in Köln und die Firma Klett in Stuttgart) beim ersten *Debt Swap* einen Teil der Ausrüstung für die Schulen, weil die Qualität vergleichbarer indonesischer Produkte schlechter war. In Jordanien und in Peru gab es keine Beteiligung deutscher Unternehmen an *Debt Swaps* (Hochhuth 2006, 16).

4.2 Nachteile des deutschen *Debt Swap*-Instruments

Aufgrund der derzeitigen Ausgestaltung der Modalitäten für die Umsetzung von *Debt Swaps* in Deutschland treten eine Reihe von Problemen auf. Insbesondere der **Länderkreis** ist aus den folgenden Gründen erheblich eingeschränkt:

- **HIPC-Länder:** Der 100-prozentige FZ-Schuldenerlass infolge der erweiterten HIPC-Initiative führt dazu, dass keine Schuldenumwandlung mehr notwendig ist.
- **LDC-Länder:** Viele Länder haben einen LDC-Status und erhalten daher von der KfW ohnehin nur Zuschüsse und keine Kredite.
- **Länder mit mittlerem Einkommen:** Für hochverschuldete mittlere Einkommensländer (LMICs und MICs) ist eine Schuldenumwandlung nach derzeitiger Rechtslage in Deutschland wenig attraktiv, weil die Schuldenumwandlung nur für bereits umgeschuldete Schulden beim Pariser Club mit einem hohen Konzessionaritätsgrad eingesetzt werden können. Damit sind die *Debt Swaps* an multilaterale Schuldenregelungen

gekoppelt und es gelten die folgenden Bedingungen: nur umgeschuldete FZ-Forderungen mit tilgungsfreien Jahren (normalerweise 10 Jahre) und niedrigen Zinsen kommen für eine Schuldenumwandlung in Frage und das Empfängerland ist verpflichtet, einen Gegenwert in Höhe von 20–50 % des Umwandelungsbetrages aus dem nationalen Budget zeitnah für neue Maßnahmen aufzubringen.¹⁶ In diesem Fall würde ein Schuldnerland eine klassische Umschuldung gegen eine kurzfristig teure Schuldenumwandlung eintauschen.

Aus diesen Gründen verliert die FZ-Schuldenumwandlung in ihrer jetzigen Form mehr und mehr an Bedeutung. Eine Flexibilisierung der FZ-Schuldenumwandlung, die so flexibel ist wie die Pariser-Club-Regularien hinsichtlich des *Debt Swap*-Instrumentes könnte dieser Tendenz entgegenwirken. Im Rahmen der Pariser-Club-Regularien können die gesamten ODA-Schulden für *Debt Swaps* verwandt werden und damit den Handlungsspielraum des Pariser Clubs ausschöpfen (Pariser Club 2005). In Tabelle 5 wird dargestellt, mit welchen Ländern Deutschland noch *Debt Swaps* nach derzeitiger Rechtslage durchgeführt werden könnten.¹⁷

Ägypten	106,5
Bosnien-Herzegowina	30,2
Indonesien	124,6
Jordanien	20,4
Kirgistan	8,5
Pakistan	910,0
Peru	2,3
Serbien-Montenegro	218,0
Syrien	178,0
Quelle: BMZ	

Aus Tabelle 9 des Bundesfinanzministeriums im Anhang ist ersichtlich, dass der Länderkreis um die Länder erweitert werden kann, die allgemein über FZ-Verbindlichkeiten verfügen und im Falle eines flexibilisierten Swapinstrumentes interessante Kandidaten sein könnten, wie z. B. die Dominikanische Republik, El Salvador, Georgien, Guatemala, Indonesien, Kenia, Marokko, Namibia, Peru, Philippinen, Serbien-Montenegro oder Tunesien.

Bei einem *Debt Swap* treten darüber hinaus folgende Risiken auf: Da das Schuldnerland 20–50 % des Schuldenbetrages in eigener Währung für selbst durchgeführte Projekte bereitstellen muss, ist die aktuelle **Belastung des Budgets** hoch. Der Haushalt des Partner-

¹⁶ LMICs und MICs sind in der Regel dazu verpflichtet, einen eigenen Beitrag in Höhe von 40–50 % einzusetzen.

¹⁷ Die *Swap*-Zusagen an HIPC-Länder sind herausgerechnet worden, weil diese Forderungen erlassen wurden.

landes wird zwar aufgrund der Suspendierung der auf den *Swap*-Betrag entfallenden Zinszahlungen entlastet, aber die Schuldendienste für den zu erlassenden Schuldenbetrag, die während der Laufzeit der *Debt Swaps* anfallen würden, sind in einem Haushaltsjahr in der Regel geringer als die ländereigenen Ressourcen, die das Partnerland für die *Debt Swaps* aufbringen muss. Zudem sind die im Rahmen der *Debt Swaps* erlassenen Schulden bereits beim Pariser Club umgeschuldete Forderungen, die einen hohen Konzessionaritätsgrad aufweisen. In der Regel beinhaltet eine derartige Umschuldung eine Streckung der Forderungen mit ca. 10 bis 15 tilgungsfreien Jahren. Zum Zeitpunkt der Durchführung des *Debt Swaps* befindet sich das Schuldnerland häufig in der tilgungsfreien Phase, in der das Land nur Zins- aber keine Tilgungszahlungen leisten muss. Aus diesem Grunde tritt ein Land in nationaler Währung in Vorkasse und muss möglicherweise Kredite in inländischer Währung aufnehmen, die teurer sein können als die für die FZ-Darlehen.

Das Partnerland würde in finanzieller Hinsicht nur vom *Debt Swap* profitieren, wenn die Belastung des Budgets infolge des Eigenmittelanteils geringer ist als der Barwert der zu erlassenden Schulden. Barwerte wurden von indonesischen oder jordanischen Partnern und von der deutschen Seite nur in wenigen Fällen berechnet, obwohl in den Modalitäten für die FZ-Schuldenumwandlung festgeschrieben ist, dass die Höhe des Inlandsmittelanteils des Partners von dem Barwert für den zu ermittelnden Schuldenerlassungseffekt der Umschuldung abhängig ist.¹⁸

Es ist zu fragen, warum dieser Barwert häufig nicht berechnet wurde, da dieser für die Kosten der *Debt Swaps* maßgeblich ist. Der Barwert wäre nicht entscheidend, wenn die Haushalte der Partnerländer nicht zusätzlich durch die *Debt Swaps* belastet würden, d. h. wenn die Additionalität der Projekte nicht gegeben wäre. Dies könnte entweder ein Indiz für einen Mitnahmeeffekt darstellen oder der Barwert spielt im Vergleich zum Schuldenstand, der mit der Zusage für den Schuldenerlass im Rahmen der *Debt Swaps* sofort reduziert wird, eine untergeordnete Rolle.

Der indonesische Haushalt hat seit der Umsetzung der *Debt Swaps* kein hohes Defizit aufgewiesen: gemessen am Bruttoinlandsprodukt (BIP) schwankte das Defizit des Staatshaushaltes im Zeitraum von 2002 bis 2005 zwischen -0,6 und -1,9 Prozent (Tabelle 6). Aus diesen Gründen wurde der gesamte indonesische Haushalt nicht übermäßig beansprucht.

In **Jordanien** schwankte das Haushaltsdefizit zwischen 1993 und 2005 erheblich. Während es 1995 -1,0 % gemessen am BIP betrug, lag es 2005 bei -6,4 %.¹⁹ Dennoch wurde der jordanische Haushalt besonders in Situationen mit einem hohen Haushaltsdefizit, wie zum Beispiel in den Jahren 1998, 2000, 2002 und 2005 zusätzlich belastet.

18 „... Der vom Schuldnerland aufzubringende Inlandsmittelanteil wird einzelfallspezifisch festgelegt; als Orientierungsgröße wird der auf Barwertbasis zu ermittelnde Schuldenerlassungseffekt der Umschuldung berücksichtigt. ...“ (BMZ 2005a, 1)

19 Der Anteil der Ausgaben für die *Debt Swaps* an den jeweiligen Haushalten der verschiedenen Sektoren konnte nicht berechnet werden, da hierzu die Daten nicht verfügbar waren.

Tabelle 6: Entwicklung des Budgets in Indonesien, Jordanien und Peru, Saldo in % des BIP			
	Indonesien	Jordanien	Peru
1995			-2,8
1996		-2,9	-1,0
1997		-2,6	0,0
1998		-5,9	-0,5
1999		-3,5	-3,0
2000		-4,7	-3,2
2001		-3,6	-2,3
2002	-1,5	-4,9	-2,2
2003	-1,9	-1,0	-1,7
2004	-1,4	-1,7	-1,1
2005	-0,6	-6,4	-1,0
Quelle: IWF, verschiedene Länderberichte			

In **Peru** fluktuierte das Haushaltsdefizit in diesem Zeitraum zwischen 0,0 % und -3,2 % gemessen am BIP und war damit relativ niedrig. In diesem Land scheint die Mobilisierung des Inlandsmittelanteils kein Problem gewesen zu sein, gemäß der KfW wurden alle Tranchen bisher rechtzeitig bezahlt und Verzögerungen aufgrund schleppender Mobilisierung waren nicht bekannt (Hochhuth 2006, 12).

Insgesamt schienen in keinem Land die Erwartungen an das Land zur Mobilisierung der Gegenwertmittel oder auch das Erfordernis der Additionalität zu hoch gewesen zu sein. Obwohl es schwierig ist, Additionalität nachzuweisen, sollte dieser Grundsatz in den Modalitäten in modifizierter Form, wie z. B. als anzustrebendes Ziel, beibehalten werden. Aber dieser Grundsatz sollte nicht beinhalten, dass der Haushalt um die Gegenwertmittel insgesamt aufgestockt wird, sondern nur die Sektoren, wie z. B. der Bildungs- oder Umweltsektor oder der Bereich Armutsbekämpfung. Daher ist Additionalität hier im Sinne einer Umschichtung zu verstehen, wobei die vereinbarten Sektoren aufgestockt werden. Es ist ohnehin nicht damit zu rechnen, dass diese Haushalte um den Betrag der Gegenwertmittel erhöht werden. Denn diese Länder bekommen den Schuldenerlass, weil sie nicht in der Lage sind, die Schuldendienstzahlungen zu leisten.

Treuhänderische Risiken und Korruption: Da die Projekte bei den *Debt Swaps* selbstständig von den Partnerländern durchgeführt werden und die Verwendung der Gelder für die Projekte von deutscher Seite nicht so intensiv kontrolliert werden, wie bei anderen FZ-Instrumenten der KfW, besteht ein treuhänderisches Risiko und Korruptionsgefahr. Aber es gibt weder in Indonesien noch in Jordanien Anhaltspunkte dafür, dass die finanziellen Mittel nicht entsprechend der Vereinbarung verwendet wurden.

Der *Transparency International* Korruptionsindex stellt einen Indikator für dieses Risiko dar. Hierbei befindet sich Jordanien an 37. und Peru an 65. Stelle. Indonesien schneidet in diesem Ländervergleich am schlechtesten ab und rangiert von insgesamt 158 Ländern an 137. Stelle (*Transparency International* 2005). Aber in **Indonesien** gab es in Zusammen-

hang mit den *Debt Swaps* in den bisher vorgelegten Jahresberichten keinen Hinweis darauf, dass die Gelder nicht entsprechend der Vorgaben verwandt wurden. Zum ersten *Debt Swap* wird 2006 ein Abschlussbericht eines unabhängigen Prüfers erstellt und überprüft werden, ob die Gelder entsprechend der Vorgaben ausgegeben wurden.

Gleichermaßen ist der deutschen Seite nicht bekannt, dass in **Jordanien** die Mittel im Rahmen der *Debt Swaps* in andere als in den gesonderten Vereinbarungen festgelegten Verwendungen geflossen sind. Die KfW hat die korrekte Verwendung anhand der von den jordanischen Partnern erstellten Jahresberichte zu den *Debt Swaps* I–VI überprüft. Für den *Debt Swap V* sollte ein Abschlussbericht erstellt werden, der dem BMZ 2006 vorliegen sollte.

Hohe Transaktionskosten in der Übergangsphase: Beim Übergang von Projekten im Rahmen von FZ- oder TZ-Maßnahmen zu *Debt Swap*-Projekten besteht die Gefahr, dass die Partner noch nicht in der Lage sind, die Programme ohne Hilfe der Geber durchzuführen.

Eingeschränkte Auswahl der Sektoren: Im Rahmen der *Debt Swaps* können die Projekte nur in zwei Sektoren, Umwelt und Bildung, oder im Bereich der Armutsreduzierung durchgeführt werden. Diese geringe Auswahl kann in einzelnen Ländern die Verwendung der Gegenwertmittel einschränken, wie zum Beispiel in **Jordanien**.

Etwa die Hälfte der Mittel, die in Jordanien für *Debt Swaps* verwendet wurden, wurde im Wassersektor investiert. Allerdings sind die Projekte nur in Abwasserprojekten eingesetzt worden, weil Abwasser mit einem der zur Verfügung stehenden Sektoren im Rahmen der *Debt Swaps* – Umwelt – vereinbar war. Für die jordanische Seite ist es schwierig, im Wassersektor zu belegen, dass die Projekte in Regionen durchgeführt werden, in denen vorwiegend arme Leute wohnen. Daher konnten diese *Debt Swaps* nicht der Armutsreduzierung zugeordnet werden. Eine Erweiterung der Sektoren würde es ermöglichen, prioritäre Sektoren in den jeweiligen Ländern zu berücksichtigen.

Keine Einbindung von Handelsforderungen: Nach den Regularien des Pariser Clubs ist es möglich, *Debt Swaps* für Handelsforderungen, wie sie beispielsweise von Großbritannien, Frankreich, Spanien, Italien und der Schweiz umgesetzt wurden, zu verwenden. Auch das deutsche Haushaltsrecht erlaubt *Debt Swaps* für Handelsforderungen, aber sie werden in den deutschen Regularien für *Debt Swaps* nicht genehmigt. Damit ist der Einsatz von *Debt Swaps* in Deutschland eingeschränkt.

5 *Debt Swaps* für Handelsforderungen

Die Regularien des Pariser Clubs erlauben auch *Debt Swaps* für **Handelsforderungen**, wie sie beispielsweise von Großbritannien, Frankreich, Spanien, Italien und der Schweiz angewandt werden. Nach dem deutschem Haushaltsrecht wären *Debt Swaps* für Handelsforderungen auch möglich. In Großbritannien und Frankreich werden Handelsforderungen

an Investoren²⁰ verkauft, damit stellen sie *Schulden-Beteiligungs-Swaps (Debt for Equity Swaps)* dar.

Grundsätzlich besteht die Möglichkeit, *Debt Swaps* für **Handelsforderungen** für Partnerländer der deutschen EZ umzusetzen. Der Umfang der Handelsforderungen des Bundes gegenüber LICs beträgt mehr als 2,9 Mrd. Euro²¹ (Tabelle 7) und gegenüber LMICs 2,6 Mrd. Euro (Tabelle 8).

Land^a	Forderungen aus der FZ	Handelsforderungen	insgesamt
Indien	2.453	182	2.635
Kenia	137	6	143
Kirgisistan	34	3	37
Nigeria^b	108	1.735	1.843
Pakistan	1.079	234	1.313
Tadschikistan	-	3	3
Vietnam	153	39	192
Gesamt	4.321	2.940	7.261

Quelle: BMF 2005

^a Es wurden in dieser Tabelle nur Länder berücksichtigt, gegenüber denen der Bund mindestens 3 Mio. Euro Handelsforderungen hat.

^b Nigeria hat 2005 beim Pariser Club einen Schuldenerlass erhalten, der hier noch nicht berücksichtigt ist.

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Nicht-ODA-Schulden, wie z. B. Handelsforderungen, bei den Pariser Club-Regularien Grenzen unterliegen. Danach können 10 bis 30 % der bestehenden Handelsforderungen für *Debt Swaps* genutzt werden, wobei der anzuwendende Prozentsatz einzelfallspezifisch vereinbart wird (Pariser Club 2005).

Zudem sollte einzelfallspezifisch entschieden werden, ob ein Land *Debt Swaps* für Handelsforderungen erhält. Es muss sichergestellt werden, dass nicht gering verschuldete Länder mit einem guten Zugang zu den internationalen Kapitalmärkten diese *Debt Swaps* erhalten, wie z. B. China. Dafür sollten Kriterien entwickelt werden, wie z. B. Verschuldungsgrenzen, *Good Governance* usw.

20 In der Regel sind dies ausländische Investoren, die aus dem Gläubigerland kommen, oder inländische Investoren. Ausländische Investoren, die nicht aus dem Gläubigerland stammen, können grundsätzlich aber auch beteiligt werden.

21 Allerdings ist hierbei zu berücksichtigen, dass der in 2005 gewährte Schuldenerlass für Nigeria noch nicht abgezogen ist und der Bund gegenüber Nigeria Handelsforderungen in Höhe von 1,7 Mrd. Euro hat. Außerdem bezieht sich die Länderliste des BMZ auf das Jahr 2004. Darüber hinaus werden HIPC-Länder nicht berücksichtigt.

Tabelle 8: Forderungen des Bundes gegenüber LMIC (Partnerländer der deutschen EZ), in Mio. €			
Land^a	Forderungen aus der FZ	Handelsforderungen	insgesamt
Ägypten	2.214	338	2.552
Algerien	47	588	635
Bosnien-Herzegowina	57	47	104
Brasilien	70	504	574
VR China	1.459	104	1.563
Dominikanische Republik	35	10	45
Ecuador	24	26	50
Guatemala	64	4	68
Indonesien	1.150	551	1.701
Jordanien	362	28	390
Kolumbien	77	22	99
Marokko	413	19	432
Mazedonien	22	9	31
Peru	318	26	344
Philippinen	253	8	261
Syrien	281	268	549
Thailand	166	43	209
Türkei	1.031	13	1.044
Gesamt	8.043	2.608	10.651

Quelle: BMF 2005
a Es wurden in dieser Tabelle nur Länder berücksichtigt, gegenüber denen der Bund mindestens 3 Mio. Euro Handelsforderungen hat.

Debt for Equity Swaps können beim Pariser Club zwei verschiedene Umtauscharten umfassen:

- **Direkter Tausch** von Schulden in Aktiva des Investors: Der Investor kauft lokale Aktiva mit lokaler Währung.
- **Indirekter Tausch** von Schulden in Aktiva des Investors: Der Gläubiger verkauft die lokale Währung an einen Investor (dritte Partei), der lokale Aktiva mit lokaler Währung kauft (Fayolle 2006).

Schulden-Beteiligungs-*Swaps* werden grundsätzlich mit dem Ziel eingeführt, die Gesamtschuld zu senken und den Kapitalzufluss in das Schuldnerland zu erhöhen. Beim Umtausch von Forderungen in Beteiligungen erhalten die Gläubiger Beteiligungstitel der Schuldner. Dafür werden die Schulden mindestens in Höhe des Wertes dieser Beteiligun-

gen reduziert, was gleichbedeutend ist mit der Umwandlung des Schuldendienstes in einen Dividendentransfer (Bulow / Rogoff 1988; Burda / Wyplosz 1994; Deutsche Bundesbank 1997).

Ein wesentlicher Vorteil von *Debt for Equity Swaps* ist, dass die Regierung des Gläubigerlandes einheimischen Unternehmen für Investitionen in Entwicklungsländern einen Anreiz bietet. Allerdings ist damit indirekt eine Subvention für diese Investoren verbunden. Dabei ist fraglich, ob eine indirekte Subventionierung der Unternehmen über *Debt Swaps* einer direkten vorzuziehen ist. Zudem besteht bei den *Debt Swaps* möglicherweise die Gefahr eines Mitnahmeeffektes, wenn die Unternehmen auch ohne die *Debt Swaps* in den jeweiligen Ländern investiert hätten.

5.1 Frankreich

Der französische *Debt for Equity Swap* ermöglicht dem Schuldnerland seine Schuldtitel gegenüber Frankreich vor ihrer Fälligkeit zu einem niedrigeren Preis als dem Nennwert (Discountpreis) in lokaler Währung zurückzukaufen, indem das Schuldnerland die Schuldtitel von den französischen/ausländischen Investoren kauft, die diese Schuldtitel von der französischen Regierung erworben haben. Die Investoren verwenden diese Schuldtitel für lokale Projekte.

Die Wahl der Investition ist ein zweistufiger Prozess. Im ersten Schritt informiert das Finanzministerium des Schuldnerlandes potentielle Investoren über die Ausschreibung. Das französische Finanzministerium wählt im zweiten Schritt in Zusammenarbeit mit der französischen Exportagentur (*Compagnie Francaise d'Assurance et de Credits d'Exportation* – COFACE) den Investor aus. Kriterien für die Wahl sind die Art der Projekte und das finanzielle Gebot des Investors in der Ausschreibung.

Der französische *Debt for Equity Swap* funktioniert auf folgende Weise:

1. Frankreich und das Schuldnerland unterzeichnen eine bilaterale Vereinbarung mit den Bedingungen für die Schuldenumwandlung, wie z. B. Art der Investitionen (Sektoren), übertragbare Schulden, Schuldenrückkauftrate, Kriterien für die Investoren etc.
2. Das Schuldnerland schickt einen Informationsbrief an die potentiellen Investoren.
3. Die Investoren schlagen dem Finanzministerium des Schuldnerlandes, das die Berechtigung für das Gebot im Rahmen der Ausschreibung zertifiziert, Projekte vor.
4. Das französische Finanzministerium lädt die Investoren dazu ein, Angebote für den Verkauf ihrer Schulden abzugeben. Ein Bieterverfahren sollte mindestens drei Investoren haben.
5. Nach Ablauf einer bestimmten Frist für Gebote prüft das französische Finanzministerium die akzeptierten Angebote.
6. Im Anschluss an die Prüfung der Projekte veröffentlicht das französische Finanzministerium eine Liste von Investoren.

7. Die erfolgreichen Investoren kaufen die Schulden von COFACE, die im Auftrag der französischen Regierung arbeiten.
8. Innerhalb von zwei Wochen leiten die Investoren ihre Schuldtitel an die Schuldnerregierung weiter, die die Schulden in lokaler Währung zu einem etwas höheren als dem Transferpreis aufkauft.
9. Die Investoren nutzen die Gewinne aus dem Verkauf der Schuldtitel, um ihr Kapital oder ihre Anteile in Unternehmen des Schuldnerlandes zu erhöhen (*French Treasury* 2004).

Bei den Schulden-Beteiligungs-*Swaps* ist ein Schuldenerlass enthalten, weil die Schuldneruckkauftrate unter dem Nennwert liegt. Das Partnerland kauft seine Schulden nicht zum Nennwert, sondern zu einem *market discount* auf, der mit der französischen Regierung vereinbart wurde und den Nennwert erheblich unterschreitet.

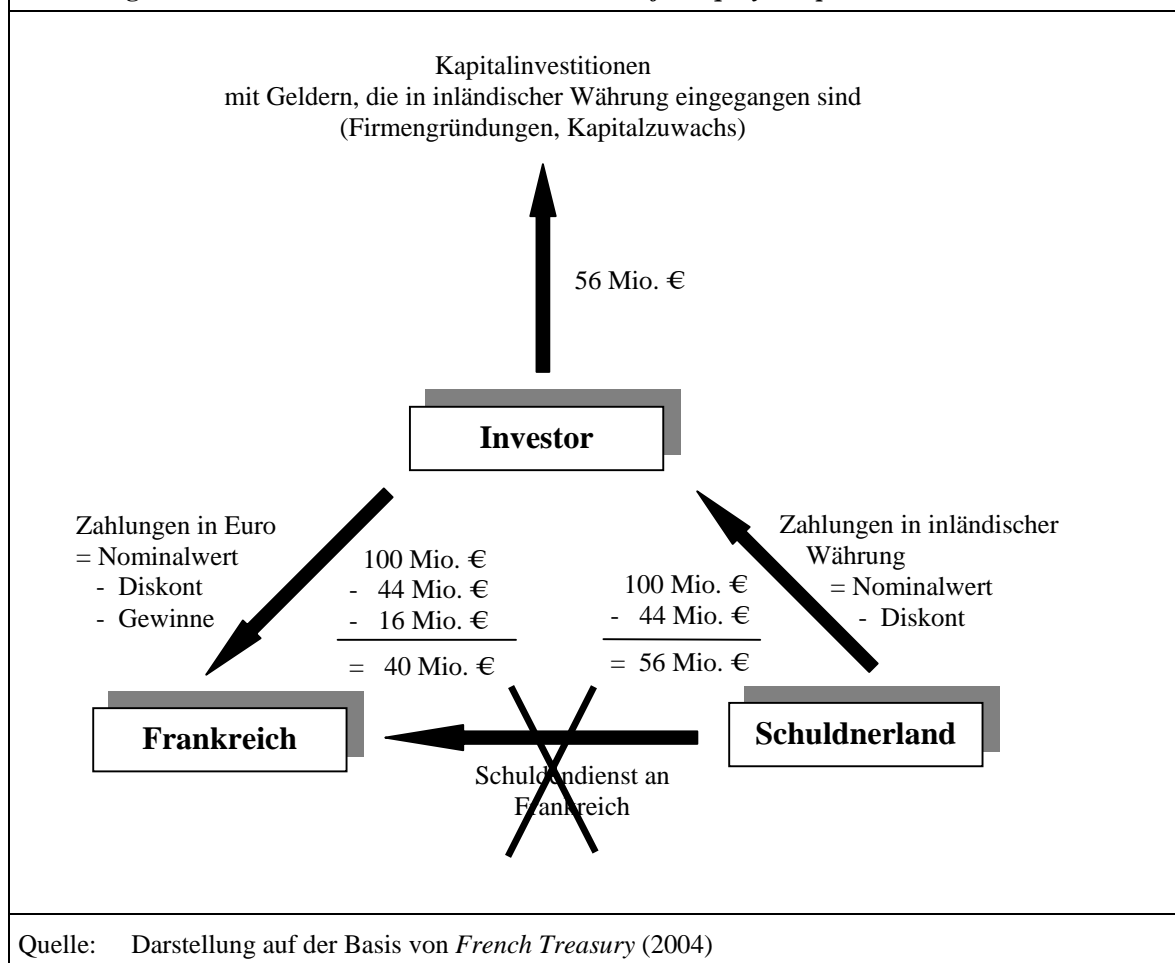
*Beispiel*²²

Das Entwicklungsland kauft seine Schulden gegenüber der französischen Regierung mit einem Nennwert in Höhle von 100 Mio. Euro zu einem Preis von 56 Mio. Euro in lokaler Währung vom Investor zurück. Der Investor ist über den Rückkaufswert informiert und bietet 40 Mio. Euro. Unter der Annahme, dass dieser Investor die Ausschreibung gewinnt, kauft er der französischen Regierung die Schuld für 40 Mio. Euro ab. Dieser Investor erhält von der Regierung des Entwicklungslandes lokale Währung in Höhle von 56 Mio. Euro. Der Gewinn des Investors hat daher einen Wert von 16 Mio. Euro in lokaler Währung des Entwicklungslandes. Der Investor leistet eine Kapitalinvestition in Höhle von 56 Mio. Euro in lokaler Währung.

Für den Schuldner hat diese Umschuldung darüber hinaus den Vorteil, dass damit ein Zufluss an Direktinvestitionen verbunden ist, der einen Know-how-Transfer bewirken kann. Dadurch erhohlt sich der in Entwicklungsländern häufig niedrige Kapitalstock. Außerdem können die Investoren ihre Direktinvestitionen nicht so schnell aus dem Land abziehen, weil sie sich in der Regel langfristig engagieren. Ferner sinken die Auslandsschulden, da Direktinvestitionen nicht zu den Schuldtiteln gerechnet werden.

Für den Investor haben die *Debt for Equity Swaps* den Vorteil, ihre Investitionskosten zu senken, da sie lokale Währung zu günstigen Konditionen erhalten. Die Profitmarge des Investors basiert auf dem Unterschied zwischen dem Kaufpreis von der französischen Regierung und dem Verkaufspreis an das Schuldnerland.

22 Hierbei handelt es sich um ein fiktives Beispiel.

Abbildung 6: Funktionsweise des französischen *Debt for Equity Swaps*

Allerdings besteht die Gefahr eines Mitnahmeeffekts, wenn der Investor ohnehin in dem Partnerland investiert hätte. Ein Beispiel hierfür ist *France Telekom*, die in Jordanien einen derartigen *Debt Swap* durchgeführt hat. Auch wenn die Gewinnmarge nur bei 2–3 % lag, so ist dieser Umtausch dennoch für den französischen Investor profitabel gewesen, da dieses Unternehmen vermutlich auch ohne den *Debt Swap* investiert hätte.

5.2 Großbritannien

Großbritannien führt seit 1992 *Debt for Equity Swaps* durch. Bei dieser Schuldenumwandlung werden öffentliche Auslandsschulden eines Entwicklungslandes, die bereits beim Pariser Club umgeschuldet wurden, in Schulden in lokaler Währung umgetauscht.²³

Dabei gibt es drei zentrale Akteure:

- **Die britische Exportkreditagentur – *Export Credits Guarantee Department (ECGD)***: Diese Institution bietet britischen Exporteuren Kredite und Versicherungen

²³ Die folgenden Ausführungen über die Funktionsweise des britischen *Debt for Equity Swaps* basieren auf ECGD (2003, 2006a, 2006b, 2006c und 2006d).

für Investitionen im Ausland an. ECGD garantiert britischen Exporteuren, dass diese ihre Forderungen von ECGD erhalten, wenn ein Unternehmen aus dem Entwicklungsland nicht bezahlt. Da die Forderungen gegenüber dem Unternehmen im Entwicklungsland von der Regierung des betreffenden Staates gegenüber ECGD abgesichert werden, hat ECGD eine Forderung gegenüber dem Staat und nicht gegenüber dem Unternehmen im Entwicklungsland.

- Bei den *Debt for Equity Swaps* gewährt ECGD dem Schuldnerland einen Schuldenerlass, weil das Schuldnerland seine Schulden zu einem geringeren als dem Nennwert zurückzahlen kann.
- **Der Investor:** Ein Investor bietet in harter Währung einen Preis für die Forderungen von ECGD gegenüber dem Entwicklungsland an, der unter dem Nennwert liegt. Dafür erhält der Investor einen Betrag in lokaler Währung von der Regierung des betreffenden Entwicklungslandes (die Rückzahlungsrate in lokaler Währung), die zwar niedriger als der Nennwert, aber höher als der Preis ist, den der Investor an ECGD in harter Währung bezahlt. In Höhe der Abgabe in lokaler Währung investiert der betreffende Investor in lokale Projekte.
- **Die Schuldnerregierung:** Die Regierung vereinbart mit dem Investor die **Rückzahlungsrate** und die Art der Investitionen.

Der britische *Debt for Equity Swaps* funktioniert auf folgende Weise:

1. Bei den *Debt for Equity Swaps* schreibt ECGD den Verkauf von Forderungen gegenüber Entwicklungsländern aus. Diese Forderungen müssen aber bereits beim Pariser Club umgeschuldete Auslandsschulden eines Entwicklungslandes darstellen.
2. Ein Investor wendet sich an die ECGD, bekundet Interesse an der gesamten oder einem Teil der Forderung und bewirbt sich formal. Nationale und internationale Investoren können zwar an einer derartigen Ausschreibung für eine Schuldenumwandlung teilnehmen, aber in der Regel sind es entweder britische oder aus dem betreffenden Entwicklungsland stammende Investoren. Ihre Bewerbung muss detaillierte Informationen über die Höhe des Preises und die Art der Investitionen im Entwicklungsland enthalten.
3. Das erste Bewertungskriterium für das ECGD-Angebot ist der Preis. Wenn dieser unter dem von ECGD geforderten Minimumpreis liegt, dann wird der Investor von ECGD dazu aufgefordert, einen neuen Preis zu nennen.
4. Im zweiten Schritt wird ECDG dann die eingegangenen Angebote im Wesentlichen auf Basis der folgenden Kriterien analysieren: Angebotspreis, Art der Projekte, soziale und ökonomische Auswirkungen der Investitionen in den jeweiligen Regionen sowie die Effekte auf die Umwelt und die Erfahrungen der Unternehmen in den Investitionsbereichen.
5. Bevor oder während der Investor sich bei ECGD bewirbt, sollte der Investor mit der betreffenden Regierung des Entwicklungslandes über die Rückzahlungsrate und die Art der Investitionen verhandelt haben.

6. Wenn sowohl die Verhandlungen zwischen dem Entwicklungsland und dem Investor als auch die Analyse von ECGD erfolgreich verlaufen, dann wird die Schuldenumwandlung abgeschlossen.

Diese Funktionsweise des britischen *Debt for Equity Swaps* wird in Abbildung 7 dargestellt. ECGD verkauft Forderungen gegenüber einem Entwicklungsland an einen britischen oder anderen Investor. Der Investor kauft von ECDG einen Teil der Staatsschulden in harter Währung zu einem Diskontpreis. Diesen Schuldtitel tauscht der Investor bei der Schuldnerregierung in lokale Währung ein und investiert im betreffenden Entwicklungsland.

Beispiel²⁴

ECGD hat Forderungen aus Exporten eines britischen Unternehmens gegenüber einem Unternehmen in einem Entwicklungsland in Höhe von 10 Mio. Euro abgesichert. Die Regierung des Entwicklungslandes hat wiederum gewährleistet, für die Forderungen an ECGD aufzukommen, wenn das Unternehmen des Entwicklungslandes nicht bezahlt. Unter der Annahme, dass das Unternehmen des Entwicklungslandes seine Schulden nicht begleicht, erhält das britische Unternehmen von ECDG die Forderungen in Höhe von 10 Mio. Euro. ECGD hat dann aber Forderungen gegenüber der Regierung des Entwicklungslandes in Höhe von 10 Mio. Euro.

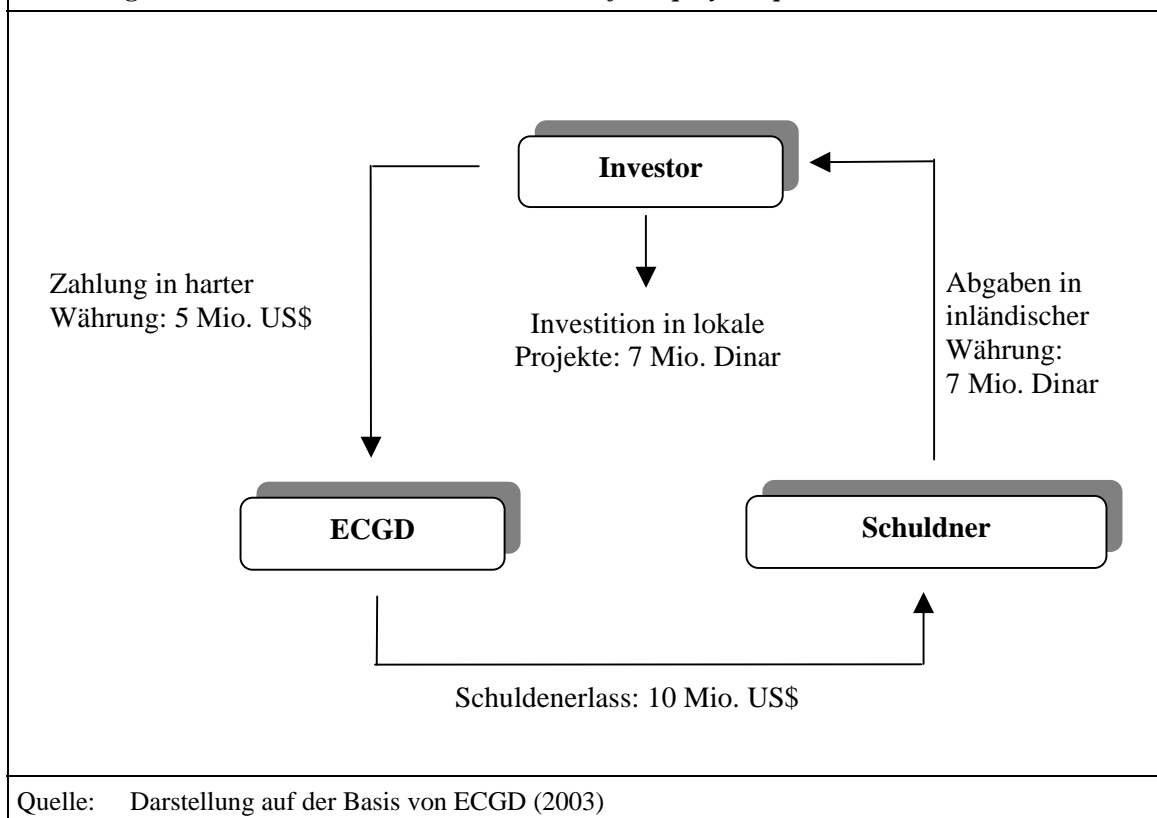
ECGD schreibt diese Forderung aus und ein britisches Unternehmen bietet ECGD 5 Mio. Euro. Parallel dazu verhandelt der Investor mit der Regierung des Entwicklungslandes über die Rückzahlungsrate und erhält 7 Mio. Dinar, die in Jordanien investiert werden. ECDG gewährt Jordanien einen Schuldenerlass in Höhe von 10 Mio. Euro (Abbildung 7).

Alle beteiligten Akteure an dieser Schuldenumwandlung haben eine Reihe von Vorteilen. Für das Entwicklungsland ergeben sich die folgenden Vorteile (ECGD 2003, 2006a und 2006b):

- **Zusatztliche Investition in die Entwicklung des Landes:** Der Schuldbetrag in lokaler Währung wird in die soziale und ökonomische Entwicklung des Landes investiert.
- **Attrahierung von Investitionen:** Das Entwicklungsland erhält zusatztliche Direktinvestitionen und hat die oben dargestellten Vorteile.
- **Schuldenentlastungseffekt:** Das Entwicklungsland erhält einen Schuldenerlass, weil der Rückzahlungsbetrag in inländischer Währung an den Investor niedriger ist als der Nennwert der Hauptforderung und damit sinkt auch der Schuldenstand.
- **Keine Wirkung auf die Währungsreserven:** Es findet ein Umtausch von Schulden in ausländischer harter in lokale Währung statt, damit werden die Währungsreserven nicht betroffen.

²⁴ Hierbei handelt es sich um ein fiktives Beispiel.

Abbildung 7: Funktionsweise des britischen *Debt for Equity Swaps*



Für ECGD stehen die folgenden Vorteile im Vordergrund:

- **Bargeld:** ECGD erhält sofort Bargeld für eine langjährige und unsichere Forderung.
- **Niedrige Transaktionskosten für ECGD:** ECGD ist nicht an dem Verhandlungsprozess zwischen dem Investor und dem Entwicklungsland beteiligt. Zudem ist ECGD nicht mehr in die Prüfung der Umsetzung der Investitionen eingebunden.

Die Vorteile für den Investor umfassen:

- **Gewinn:** Der Kaufpreis in harter Währung von ECGD ist niedriger als der Rückzahlungsbetrag der Regierung des Entwicklungslandes an den Investor in lokaler Währung.

Allerdings stehen diesen Vorteilen auch einige Nachteile gegenüber. Wie beim französischen *Debt Swap* besteht die Gefahr eines Mitnahmeeffektes, wenn das britische Unternehmen ohnehin investiert hätte. Zudem verliert ECGD einen Teil seiner Forderungen. Aber insgesamt überwiegen die Vorteile dieses *Debt Swaps*.

Erfahrungen mit den britischen Debt for Equity Swaps

Die bisherigen Erfahrungen mit den *Debt for Equity Swaps* sind eher gering, weil seit Einführung nur relativ wenige *Debt Swaps* umgesetzt wurden.²⁵ Zwischen 1992 und 1997 wurden in drei Ländern diese Art von Schuldenumwandlungen durchgeführt:

- Ägypten: Im Jahr 1993 wurden 75 Mio. US\$ in den ägyptischen Finanzsektor investiert.
- Tansania: 1995 wurden im Gesundheitssektor rund 15 Mio. britische Pfund für die Entwicklung eines Labors investiert, das die Auswirkungen von Malaria untersuchte.
- Mosambik: 1995 wurden 25 Mio. britische Pfund im Agrarsektor für die Unterstützung von Agrarprodukten eingesetzt.

Nach einer Überarbeitung der Funktionsweise dieser Schuldenumwandlung wurden in Jordanien drei *Debt for Equity Swaps* umgesetzt, die im Rahmen einer Umschuldungsvereinbarung zwischen der britischen und jordanischen Regierung von 2001 durchgeführt wurden. Danach stellt ECGD für *Debt for Equity Swaps* 90 Mio. britische Pfund zur Verfügung (*Jordan Times* 2001).

- Ein britisches Flugunternehmen hat eine jordanische Cateringfirma für Flugzeuge für 23 Mio. britische Pfund gekauft.
- Ein jordanisches Unternehmen hat in eine Ölrecycling Anlage 4,5 Mio. britische Pfund investiert.
- Ein jordanisches Unternehmen hat ein Informations- und Technologiezentrum für 69,5 Mio. britische Pfund errichtet.

In **Indonesien** hat Großbritannien einen *Debt Swap* vorgeschlagen. Bereits der Vorbereitungsprozess ist schwierig, weil der britische Investor und die indonesische Regierung sich nicht über eine Konversionsrate einigen können.

Insgesamt wiesen die Modelle der *Debt Swaps* für Handelsforderungen zwar eine Reihe von Vorteilen auf, aber sie sind dennoch in relativ geringem Umfang in Großbritannien und in Frankreich angewandt worden.

5.3 Die Schweizer Entschuldungs-Fazilität

Ein weiteres Beispiel für die Umschuldung von Handelsschulden stellt die Schweizer Entschuldungs-Fazilität dar.²⁶ Das schweizerische Entschuldungsprogramm zielte langfristig darauf ab, zwischen den Schuldern und Gläubigern geregelte Beziehungen wiederherzu-

25 Die folgenden Informationen wurden von ECGD bereitgestellt. Allerdings sind detaillierte Informationen über die Bedingungen der *Swaps* vertraulich, wie z. B. die Höhe der Konversionsraten oder die Verhandlungsdauer oder die Anzahl der Angebote der Investoren.

26 Für die folgenden Ausführungen über die Schweizer Entschuldungs-Fazilität siehe Hochhuth (2006, 14–15).

stellen, die wirtschaftliche und soziale Entwicklung des jeweiligen Entwicklungslandes zu fördern und die gesamten bilateralen Forderungen aufzukaufen. Dieses Programm beinhaltete folgende Komponenten:

- Öffentlich-garantierte Schulden sollten entweder zurückgekauft oder erlassen werden,
- die Fazilität sollte sich an international koordinierten Rückkäufen und Erlassaktionen von kommerziellen Bankforderungen beteiligen,
- die Fazilität sollte Beiträge zur Finanzierung von Rückständen gegenüber multilateralen Finanzinstitutionen leisten und
- computergestützte Schuldenmanagement-Programme sollten gefördert werden, damit das Schuldenmanagement einfacher und transparenter wird.

Bei diesem Programm wurden nur kommerzielle Schulden berücksichtigt, weil 1978 bereits die gesamten ausstehenden Schulden der öffentlichen Entwicklungshilfe erlassen wurden. Dabei kaufte diese Fazilität zu 95 % den nichtversicherten Teil der kommerziellen Forderungen (Selbstbehalte) von Schweizer Exporteuren und Geschäftsbanken für durchschnittlich 20 % des Nominalwerts in Höhe von insgesamt 350 Mio. Schweizer Franken. Zudem wurden in die Fazilität die garantierten Anteile der schweizerischen Exportrisikogarantie eingestellt. Es stand damit ein Gesamtvolumen in Höhe von 1,3 Mrd. Schweizer Franken für Schuldenumwandlungen zur Verfügung.

Das schweizerische Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) kam zu folgenden Ergebnissen:

- Für die Entwicklung der *Debt Swaps* hat die Konversationsrate eine zentrale Bedeutung. Die Schweiz hat eine Rate in Höhe von 25 % gefordert und damit einen hohen Konzessionaritätsgrad gewählt. So wurde die entwicklungspolitische Bedeutung des Instruments unterstrichen.
- Bei MICs zielte die Entschuldungs-Fazilität darauf ab, die Länder wieder in den Markt zu integrieren. Es stellte sich allerdings heraus, dass die Verwaltung kompliziert und kostenintensiv war. Als diese Fazilität aufgebaut wurde, schien sie eine effiziente Lösung darzustellen, inzwischen haben IWF und Weltbank aber Systeme (z. B. IDA-Buy Back, HIPC) errichtet, die effizienter erscheinen.
- Grundsätzlich sollte eine Entschuldung im Vordergrund stehen, wenn die Schulden-tragfähigkeit eines Landes gefährdet ist. Aus der Sicht des Seco sollten Gegenwert-fonds unter den heutigen Rahmenbedingungen nur noch unter bestimmten Umständen eingesetzt werden, z. B. wenn Budgethilfe nicht umsetzbar ist. Allerdings präferiert das Seco derzeit für die meisten Länder andere Instrumente, um die Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft zu integrieren, wie z. B. Mikrofinanzförderung, Finanzsektor-Entwicklung, Förderung von KMU (kleine und mittlere Unternehmen), Budgethilfen (nicht für MICs), *Private-Public Partnerships* oder Handelsförderung, oder aber die Beteiligung an internationalen Initiativen wie IDA-Buy-Back Facility oder HIPC Trust Fund.

6 Politikempfehlungen

Die Analyse der deutschen FZ-Schuldenumwandlung ergab, dass die deutschen *Debt Swaps* ein sinnvolles entwicklungspolitisches Instrument darstellen. Aus diesem Grund ist eine Ausweitung und Flexibilisierung des Instruments zu empfehlen. Da die Regularien des Pariser Clubs für *Debt Swaps* erheblich flexibler sind als die der Bundesregierung, wird eine Anpassung der deutschen Regularien an die des Pariser Clubs befürwortet.

Allerdings sollten *Debt Swaps* nicht in unbegrenztem Umfang angewandt werden, sondern nur wenn keine tragfähigen Schulden vorliegen, eine entwicklungspolitisch sinnvolle Verwendung der Mittel gewährleistet werden kann und das betreffende Land zustimmt. Aufgrund der dargestellten Probleme ergeben sich die folgenden Empfehlungen:

Zur Minimierung des **treuhänderischen Risikos** sollte, wie vorgesehen, ein international anerkannter Auditor die Projekte der *Debt Swaps* im Form eines Abschlussberichtes überprüfen. Jahresberichte der Partner sind für eine Beurteilung der Umsetzung der *Debt Swaps* häufig nicht ausreichend, da sie nicht objektiv sind. Außerdem sollte nicht der inländische Rechnungshof eine Prüfung durchführen, sondern ein unabhängiger Auditor, um eine objektive Überprüfung gewährleisten zu können.

Eine bessere **Geberkoordinierung** könnte bessere **Hebelwirkungen** haben. In Peru mangelte es beispielsweise an einer Koordinierung von Maßnahmen unter den Gebern. Das schweizerische Entschuldungsprogramm zielte darauf ab, andere *Donors* zu integrieren. Damit sollte eine bedeutende Entschuldung erreicht werden. Aus diesem Grund nahm die Schweiz an international koordinierten Aktionen teil, wie z. B. *Debt Buy Back*-Initiativen, die gemäß der Weltbank auch zukünftig wieder in den Mittelpunkt des Interesses rücken könnten (Hochhuth 2006, 18–19).

Außerdem ermöglichen die inzwischen weiter entwickelten multilateralen Kontroll- und Investitionsinstrumente Möglichkeiten, die Beiträge der Geber zu koordinieren. In diesem Zusammenhang regt die KfW an, in Peru mehr *Policy Based Lending* anzuwenden. Dabei werden Kredite an politische Konditionen gebunden. Diese Kreditlinien werden von der Weltbank im Rahmen von *Poverty Reduction Support Credits* (PRSC) und vom IWF als *Poverty Reduction Growth and Facility* (PRGF) angeboten. Es ist dann möglich, eine koordinierte und konzessionäre Kreditvergabe zu gewährleisten, sofern spezifische Reformen umgesetzt wurden (Hochhuth 2006, 20).

Eine **Flexibilisierung** und damit eine quantitative Ausweitung des *Debt Swap*-Instruments bietet grundsätzlich bessere Mitwirkungs- und Gestaltungsmöglichkeiten der deutschen EZ für die MDG-Zielerreichung. In allen drei betrachteten Ländern haben die über die *Debt Swaps* finanzierten Mittel zum größten Teil unmittelbar dazu beigetragen, einzelne MDGs zu erreichen und waren zum Teil gut in multilaterale Entwicklungsstrategien eingebunden. Allerdings ist der Beitrag der deutschen EZ mit Hilfe der *Debt Swaps* relativ klein, so dass die Projekte der *Debt Swaps* die Erreichung der MDGs zwar unterstützen können. Es stellt sich aber die Frage, ob diese Art der Finanzierung von Projekten die MDGs besser unterstützt als die Verwendung der Gelder für die von der KfW angebotenen FZ-Instrumente. Außerdem könnte eine **Verknüpfung von international koordinierten Schuldenumwandlungen** einen bedeutenderen Beitrag zur Erreichung der MDGs leisten.

Debt Swaps wären für einige Partnerländer attraktiver, wenn die deutschen *Debt Swaps* **flexibler** gehandhabt würden, wie es die Pariser-Club-Regularien erlauben und hinsichtlich seiner folgenden Eigenschaften modifiziert würden:

- **Anpassung an Pariser-Club-Regularien:** Gemäß der Pariser-Club-Regularien stehen für *Debt Swaps* grundsätzlich die gesamten ODA-Schulden zur Verfügung. In Deutschland hingegen können nur diejenigen Länder ein *Debt Swaps* erhalten, die Pariser Club Umschuldungen vereinbart haben.
- **Einbindung von Handelsforderungen:** Nach den Regularien des Pariser Clubs ist es auch möglich, *Debt Swaps* für Handelsforderungen zu verwenden. Auch das deutsche Haushaltsrecht erlaubt *Debt Swaps* für Handelsforderungen, aber sie werden in den deutschen Regularien für *Debt Swaps* nicht genehmigt. Damit ist der Einsatz von *Debt Swaps* in Deutschland eingeschränkt. In Großbritannien und Frankreich werden Handelsforderungen an Investoren verkauft (*Debt for Equity Swaps*).

Die *Debt for Equity Swaps* Frankreichs und Großbritanniens haben eine Reihe von **Vorteilen**:

1. Für das Entwicklungsland ergeben sich die folgenden Vorteile: zusätzliche Investition in die Entwicklung des Landes, Schuldenentlastungseffekt und eine Attrahierung von Investitionen.
2. Für die staatliche Institution des Gläubigerlandes stehen die folgenden Vorteile im Vordergrund: sofortiges Bargeld und niedrige Transaktionskosten.
3. Die Vorteile für den Investor umfassen: ein Gewinn, da der Kaufpreis in harter Währung niedriger ist als der Rückzahlungsbetrag der Regierung des Entwicklungslandes an den Investor in lokaler Währung.

Allerdings stehen diesen Vorteilen auch einige **Nachteile** gegenüber. Es besteht die Gefahr eines Mitnahmeeffektes, wenn die Unternehmen ohnehin investiert hätten. Zudem verliert die staatliche Institution des Industrielandes einen Teil ihrer Forderungen. Insgesamt überwiegen zwar die Vorteile dieses *Debt Swaps*, aber sie sind dennoch nur in relativ geringem Umfang angewandt worden.

- **Erweiterte Verwendungsmöglichkeiten der Mittel:** Die Gegenwert- oder Inlandsmittel des Schuldnerlandes können im Rahmen der deutschen Regularien nur für Projekte in bestimmten Sektoren eingesetzt werden und nicht direkt in das Budget des Partnerlandes eingestellt werden. Im Vergleich zur Verwendung der *Debt Swaps* für Projekte hat die Budgetfinanzierung die folgenden Vorteile und damit ähnliche Vorteile wie die Budgethilfe: bessere Geberkoordinierung, Erhöhung von *Ownership*, Reduzierung der Transaktionskosten, einheitliche Budgetrahmen, Finanzierung von laufenden Kosten und eine Verbesserung des Politikdialoges. Damit diese Vorteile der Budgetfinanzierung genutzt werden können, müssen allerdings die folgenden Voraussetzungen gegeben sein: eine funktionierende Haushaltsaufstellung, funktionsfähige Planungs- und Umsetzungsstrukturen und ein zufriedenstellendes öffentliches Budgetmanagement. Allerdings verzichten Geber möglicherweise auf eigene Gestaltungsspielräume.

- **Erweiterung der Sektoren:** Im Rahmen der *Debt Swaps* können die Projekte nur in zwei Sektoren – Umwelt, Bildung – und im Bereich der Armutsreduzierung durchgeführt werden. Diese geringe Auswahl kann in einzelnen Ländern die Verwendung der Gegenwertmittel einschränken, wie zum Beispiel in **Jordanien**.

Für die *Debt Swaps* sollten die folgenden **Voraussetzungen** eingehalten oder geschaffen werden:

- **Strukturelle Voraussetzungen:** Eine Möglichkeit zur Sicherung der Qualität der Projekte ist die **Einbindung der *Debt Swaps* in bereits bestehende EZ-Strukturen** deutscher oder anderer bilateraler oder multilateraler Geber. Funktionsfähige Planungs- und Umsetzungsstrukturen sind besonders in den Schwerpunkten der deutschen EZ gegeben. Die Schuldenumwandlung in Indonesien und Jordanien hat gezeigt, dass strukturelle Voraussetzungen, insbesondere funktionsfähige Planungs- und Umsetzungsstrukturen, ein sehr wichtiges Kriterium für die erfolgreiche Umsetzung der *Debt Swaps* darstellen. Dies trifft häufig auf Programme im Rahmen der Schwerpunkte der deutschen EZ zu. Aber es ist auch denkbar, dass *Debt Swaps* für Programme/Projekte von anderen Gebern genutzt werden.

Eine bessere Integration der *Debt Swaps* in nationale Strategien und umfassende Ansätze zur Armutsbekämpfungsstrategie könnten zur Nachhaltigkeit der Projekte/Programme beitragen (Hochhuth 2006, 20).

- **Gutes Budgetmanagement:** Damit gewährleistet werden kann, dass die Gelder in die vereinbarte Verwendung fließen, stellt ein gutes Budgetmanagement eine notwendige Voraussetzung dar.

Insgesamt besteht Reformbedarf hinsichtlich der Anpassung der deutschen an die flexibleren Regularien des Pariser Clubs.

Literaturverzeichnis

- BMF* (Bundesministerium der Finanzen) (2005): Forderungen des Bundes gegenüber dem Ausland; online: http://www.bundesfinanzministerium.de/lang_de/nn_3264/nsc_true/DE/Internationale_Beziehungen/Internationale_Schuldenstrategie_und_Umschuldung/node, templateId=renderPrint.html_nnn=true (Stand: 31.12.2005)
- BMZ* (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) (2002): Finanzielle Zusammenarbeit mit Indonesien, Schuldenumwandlung gemäß Art. 6 des Konsolidierungsvertrages vom 22.11.2000: „Debt Swap for Education“ – Euro 25.564.594, Lehrerfortbildung zur Verbesserung des naturwissenschaftlichen Unterrichts; online: <http://www.bmz.de/de/laender/partnerlaender/indonesien/zusammenarbeit.html>
- (2005a): Modalitäten der Bundesregierung zur Umsetzung von FZ-Schuldenumwandlungen für Vorhaben zum Schutz und zur Erhaltung der Umwelt, zur Armutsbekämpfung sowie zur Förderung der Bildung, mimeo
 - (2005b): Länderkonzept zur Entwicklungspolitik mit Indonesien, mimeo
- Bulow, J. / K. Rogoff* (1988): The Buyback Boondoggle, in: *Brookings Papers on Economic Activity* 2, 675–704
- Burda, M. / C. Wyplosz* (1994): Makroökonomik: Eine europäische Perspektive, München: Vahlen Verlag
- Deutsche Botschaft Jakarta* (2004): German Debt Swap: Indonesian-German Development Cooperation, Jakarta
- Deutsche Bundesbank* (1997): Weltweite Organisationen und Gremien im Bereich von Währung und Wirtschaft, Sonderveröffentlichung, Frankfurt a. M.
- ECGD* (Export Credits Guarantee Department) (2003): Introducing Debt Conversion, Finance for Investments in Emerging Markets, London
- (2006a): Debt Conversion Scheme of the ECDG; online. http://www.ecgd.gov.uk/index/ps_home/dcs_ie.htm (Stand: 30.04.2006)
 - (2006b): Debt Conversion, Power Point Presentation provided by ECDG, London
 - (2006c): Guide for Governments of Countries that have Rescheduled Debts to ECGD's Debt Conversion Scheme, London
 - (2006d): Guide for Applicants for Purchase of Debt under ECGD's Debt Conversion Scheme, London
- Fayolle, A.* (2006): Debt Swap in the Paris Club, Power Point Presentation, Paris
- French Treasury* (2004): Presentation of the Debt for Equity Swap Mechanism: Department of European and International Affairs, Paris
- Government of Jordan* (2005): National Agenda 2006–2015: The Jordan we strive for, Amman
- Hochhuth, S.* (2006): Länderstudie Peru zur FZ-Schuldenumwandlung, s.l.
- IWF* (Internationaler Währungsfonds) / *IDA* (International Development Association) (2001): The Challenge of Maintaining Long-Term External Debt Sustainability, Washington, DC
- (2005): Further Debt Relief for Low-Income Countries – Key Issues and Preliminary Considerations, Prepared by the Policy Development and Review Department, Washington, DC
 - (2006): Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative – List of Ring-Fenced Countries that Meet the Income and Indebtedness Criteria at end-2004, Washington, DC
- IWF* (Internationaler Währungsfonds) (2005): The Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF): a Fact-sheet September 2005, Washington, DC
- (2006): The Multilateral Debt Relief Initiative: Progress on Implementation, Washington, DC
- Jordan Times* (2001): Jordan and Britain Sign Debt Swap Agreement, January 31, 2001, Amman
- Klingebiel, S. / S. Leiderer / P. Schmidt* (2005): Programmfinanzierung und öffentliche Budgets: Neue Instrumente und Inhalte der Entwicklungspolitik, in: D. Messner / I. Scholz (Hrsg.), *Zukunftsfragen der Entwicklungspolitik*, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft

- Koerberle, S. / Z. Stavreski* (2006): Budget Support: Concept and Issues, in: S. Koerberle / Z. Stavreski / J. Walliser (Hrsg.), Budget Support as More Effective Aid? Recent Experiences and Emerging Lessons, Washington, DC: World Bank, 3–26
- Loewe, M.* (2005a): Relevanz der Millennium Development Goals (MDGs) für die Länder des Nahen Ostens und Nordafrikas sowie für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit mit dieser Region, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Studie 9), 225
- (2005b): Die Millennium Development Goals: Hintergrund, Bedeutung und Bewertung aus Sicht der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Discussion Paper 12/2005), 28
- Pariser Club* (2005): Power Point Presentation of the Paris Club Secretariat at the 13. December 2005, Paris
- (2006a): Description of the Paris Club: <http://www.clubdeparis.org/en/presentation/presentation.php?BATCH=B01WP01>, Paris
- (2006b): Debt Swap Paris Club Principles; online: <http://www.clubdeparis.org/en/presentation/presentation.php?BATCH=B04WP03> (Stand: 30.04.2006)
- Shand, D.* (2006): Managing Fiduciary Issues in Budget Support Operations, in: S. Koerberle / Z. Stavreski / J. Walliser (2006): Budget Support as More Effective Aid? Recent Experiences and Emerging Lessons, Washington, DC: World Bank, 27–44
- Transparency International* (2005): Corruption Perception Index; online: http://www.transparency.de/Tabellarisches_Ranking.813.0.html (Stand: 13.04.2006)
- Weltbank* (2006a): World Development Indicators Database, 18 April 2006, Washington, DC
- (2006b): Global Development Finance 2006, the Development Potential of Surging Capital Flows, II Summary and Country Tables, Washington, DC
- Wolff, P.* (2005): Finanzierungsmechanismen zur Erreichung der Millennium Development Goals, in: D. Messner / I. Scholz (Hrsg.), Zukunftsfragen der Entwicklungspolitik, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft

Debt swap provision of the Paris Club

“Paris Club agreements may contain a provision which makes it possible for creditors to voluntarily undertake debt swaps. These operations may be debt for nature, debt for aid, debt for equity swaps or other local currency debt swaps. These swaps often involve the sale of the debt by the creditor government to an investor who in turn sells the debt to the debtor government in return for shares in a local company or for local currency to be used in projects in the country.

In order to preserve comparability of treatment and solidarity among creditors, the amounts of debt swaps that can be conducted are capped at a certain percentage of the stock of the claims of each individual creditor.

The terms under which these operations can take place are contained in the standard terms of treatment. To ensure full transparency between creditors, debtors and creditors submit a report to the Paris Club Secretariat informing about transactions undertaken.” (Paris Club 2006b)

Tabelle 9: Forderungen des Bundesⁱ gegenüber dem Auslandⁱⁱ, in Mio. €			
Land	Forderungen aus der FZ	Handelsforderungen	insgesamt
VAE Adschman	-	1	1
Afghanistan	-	37	37
Ägypten	2.214	338	2.552
Albanien	87	2	89
Algerien	47	588	635
Antigua + Barbuda	-	3	3
Argentinien	50	1.114	1.164
Armenien	59	-	59
Aserbaidshan	49	-	49
Äthiopien	-	1	1
Bermuda	-	50	50
Bolivien	56	-	56
Bosnien-Herzegowina	57	47	104
Botswana	-	19	19
Brasilien	70	504	574
Bulgarien	8	168	176
Chile	58	34	92
VR China	1.459	104	1.563
Costa Rica	8	-	8
Cote d'Ivoire	305	88	393
Dominikanische Republik	35	10	45
VAE Dubai	-	4	4
Ecuador	24	26	50
El Salvador	115	-	115
Gabun	23	192	215
Georgien	95	-	95
Ghana	13	3	16
Griechenland	7	-	7
Guatemala	64	4	68
Guinea	-	3	3
Guinea-Bissau	-	1	1
Honduras	4	-	4
Indien	2.453	182	2.635
Indonesien	1.150	551	1.701
Irak	-	1.505	1.505
Iran	-	4	4
Israel	542	1	543
Jamaika	55	-	55
Jemen	-	1	1
Jordanien	362	28	390
Kambodscha	-	2	2
Kamerun	344	547	891
Kasachstan	32	-	32
Kenia	137	6	143
Kirgisistan	34	3	37
Kolumbien	77	22	99
Kongo	52	87	139
DR Kongo	136	315	451
Republik Korea (Südkorea)	13	105	118
DVR Korea (Nordkorea)	-	116	116
Kroatien	33	28	61
Kuba	-	112	112
Libanon	1	-	1
Liberia	142	40	182
Libyen	-	1	1
Litauen	-	1	1
Malaysia	0,2	37	37
Marokko	413	19	432

Debt Swaps

Mauretanien	-	1	1
Mauritius	5	-	5
Mazedonien	22	9	31
Mexiko	-	82	82
Republik Moldau	5	2	7
Mongolei	69	-	69
Myanmar	433	155	588
Namibia	88	-	88
Nicaragua	4	-	4
Nigeria	108	1.735	1.843
Pakistan	1.079	234	1.313
Palästina	-	2	2
Papua-Neuguinea	17	-	17
Paraguay	32	1	33
Peru	318	26	344
Philippinen	253	8	261
Polen	-	8	8
Polynesien (franz.)	-	17	17
Portugal	19	-	19
Rumänien	10	-	10
Russland (ex. UdSSR)	-	7.366	7.366
R.F: Russland	-	78	78
Sambia	-	185	185
Sao Tomé u. Príncipe	-	5	5
Saudi Arabien	-	35	35
Senegal	109	-	109
Serbien-Montenegro	225	399	624
Seychellen	3	-	3
Sierra Leone	-	15	15
Simbabwe	295	53	348
Singapur	-	249	249
Sri Lanka	344	-	344
Südafrika	70	1	71
Sudan	-	153	153
Suriname	-	3	3
Swasiland	18	-	18
Syrien	281	268	549
Tadschikistan	-	3	3
Taiwan	-	25	25
Thailand	166	43	209
Togo	-	24	24
Tonga	3	-	3
Tschechische Republik	-	4	4
Tunesien	224	2	226
Türkei	1.031	13	1.044
Uganda	-	1	1
Ukraine	-	237	237
Uruguay	12	-	12
Usbekistan	105	-	105
Venezuela	-	38	38
Vietnam	153	39	192
Weißrussland	-	1	1
Zentralafrikan. Republik	-	3	3
Zypern	0,5	-	0,5
Gesamt	16.385	18.577	34.962
Quelle: BMF 2005			
i Ausstehendes Kapital (einschl. kapitalisierte Zinsen). Ohne Deckungsnehmeranteile.			
ii Einschl. Privatsektor.			

