

Bern, den

An den BundesratBü Ind. 821. AVA
810/912Erleichterung der Ausfuhr nach
Indien von Kapitalgütern mit
langen Zahlungsfristen

I.

Infolge seiner weitgespannten Entwicklungspläne ist Indien, unser wichtigster Handelspartner in Asien, in eine schwierige Lage geraten. Dem ersten Fünfjahresplan (1951/55), der vor allem die Hebung der landwirtschaftlichen Produktion, sowie Kraftwerkbauten verbunden mit Bewässerungsanlagen umfasste, war ein voller Erfolg beschieden. Dies ermutigte die indische Regierung, im Rahmen eines 2. Fünfjahresplanes (1956/61), die Industrialisierung des Landes zu beschleunigen. Es zeigte sich jedoch sehr bald, dass die vorhandenen finanziellen Mittel bei weitem nicht ausreichten. Schlechte Ernten, die zu erheblichen Devisenausgaben für Weizen und Reis zwangen, sowie die ungenügende Bildung von Sparkapital machten sich als hemmende Faktoren bemerkbar. In richtiger Erkenntnis dieser Situation beschloss die Regierung, sich auf die Durchführung des sogenannten "Plan-Kerns" zu beschränken. Aber auch dafür ist Indien auf ausländische Hilfe angewiesen. Andererseits ist die Realisierung dieses "Plan-Kerns" zu einem innenpolitischen Credo geworden, sodass ein Verzicht darauf die gegenwärtige Regierung in grösste Schwierigkeiten bringen müsste.

Im Sinne einer möglichststen Schonung seiner Devisenbestände hat Indien bereits vor einiger Zeit eine Reihe von Massnahmen getroffen: So wurden neue Lizenzen für die Einfuhr von Produktionsgütern nur noch erteilt, wenn die Zahlungsbedingungen auf 10% bei Bestellung, 10% bei Versand und 80% in 4 - 5 Jahren lauteten. Bei den Konsumgütern wurde die bisher geltende Freiliste aufgehoben und durch Globalkontingente ersetzt, welche durchwegs nur einen Bruchteil der früheren Importe erlauben; für gewisse Waren wie z.B. Uhren wurde die Einfuhr überhaupt gesperrt.

Wie oben erwähnt, ist Indien unter den asiatischen Ländern unser grösster Abnehmer. Es besteht auch kein Zweifel, dass dieser Markt sich in Zukunft noch viel stärker entwickeln kann. Seine Bedeutung für unsere Ausfuhr geht aus folgenden Zahlen hervor (in Mio Fr)

Jahr	Total	davon Maschinen	Instrumente u. Apparate	Chemie	Uhren	übrige Waren
1953	92,4	19,0	6,4	30,0	12,5	24,5
1954	103,5	26,3	6,1	32,8	18,2	20,1
1955	109,5	26,5	8,5	34,6	22,2	17,7
1956	146,3	41,6	14,8	41,4	28,7	19,8
1957	148,4	50,5	12,1	35,6	21,4	28,8

- 2 -

Wie dies für zahlreiche Länder, die hauptsächlich Rohstoffe exportieren und Fertigfabrikate einführen, zutrifft, ist unsere Handelsbilanz auch mit Indien strukturell stark aktiv.

	<u>Schweiz. Einfuhr</u> (in Mio Fr.)	<u>Schweiz. Ausfuhr</u>	<u>Aktivum</u>
1953	10,5	92,4	81,9
1954	16,6	103,5	86,9
1955	23,5	109,5	86,0
1956	21,5	146,3	124,8
1957	25,9	148,4	122,5

Diese Tatsache bildete in vergangenen Jahren oft Gegenstand indischer Kritiken, denen wir aber durch den Hinweis auf die infolge unserer geringen Bevölkerungszahl beschränkte Aufnahmefähigkeit des schweizerischen Marktes und auf unsere sehr liberale Einfuhrpolitik begegnen konnten. Neuerdings legt aber Indien das Hauptgewicht nicht mehr auf den Ausgleich der Handelsbilanz, sondern auf die Hilfe seiner Partner für die Realisierung der Entwicklungspläne. In dieser Hinsicht haben die wichtigeren Industrieländer Indien gegenüber ein spektakuläres Entgegenkommen gezeigt durch Staatskredite, Bau von Spitälern und Schulen, Hilfe an besonders zurückgebliebene Gegenden, Gewährung von Stipendien usw. Demgegenüber ist unser Land, abgesehen von Stipendien und Entsendung von Experten im Rahmen der "technischen Hilfe", in keiner Weise hervorgetreten. Dazu kommt die Tatsache, dass indische Sondierungen für eine Anleihe in der Schweiz bei unseren Banken durchwegs auf Ablehnung stiessen. Indien, das von der Schweiz eine gewisse Kapitalhilfe erwartete, ist über diese Zurückhaltung sehr enttäuscht. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass unser Land nach den indischen Statistiken unter den Investoren an dritter Stelle steht, hat doch der Kapitalzufluss seit einiger Zeit praktisch aufgehört. In den Berichten unserer Botschaft in New Delhi wurde daher schon wiederholt von einem eigentlichen Malaise gesprochen, das sich auf unseren Export hemmend auswirken könnte. Bei den grossen Anstrengungen, welche von andern Ländern unternommen werden, besteht daher die Gefahr, dass wir nach und nach aus diesem für uns wichtigen Markt verdrängt werden.

Welche Möglichkeiten besitzt die Schweiz, um diese nicht zu unterschätzende Gefahr abzuwenden? Eine nähere Untersuchung zeigt, dass sie recht begrenzt sind. Die Gewährung von Staatskrediten kann, abgesehen von allen andern Ueberlegungen, schon deshalb nicht in Betracht fallen, weil dies sofort analoge Begehren anderer in Entwicklung begriffener Länder nach sich ziehen müsste, die unsere Leistungsfähigkeit weit übersteigen würden. Für die Auflage indischer Anleihen in der Schweiz oder für Bankenkredite besteht angesichts der ablehnenden Haltung der Banken ebenfalls keine Aussicht. Auf dem Gebiet der "technischen Hilfe" reichen die verfügbaren Mittel bei weitem nicht zu einer ins Gewicht fallenden Geste. Als einzige Lösung von Bedeutung bleibt daher u.E. der privatwirtschaftliche Lieferkredit für schweizerische Exporte nach Indien. Ihre Realisierung hängt aber, bei den heute schon stark angespannten eigenen Finanzierungsmöglichkeiten der Industrie, in wesentlichem Umfang von der Mitwirkung der Banken und damit von der Gewährung der staatlichen Exportrisikogarantie ab.

- 3 -

II.

Im Lichte dieser Ueberlegungen ist der uns kürzlich unterbreitete indische Vorschlag zu beurteilen. Er geht davon aus, dass Indien - um wenigstens den "Kern" des 2. Fünfjahresplanes durchführen zu können - hinsichtlich der Beanspruchung seiner Devisenreserven eine gewisse Atempause einschalten müsse. In diesem Sinne beschloss die indische Regierung, während der restlichen Dauer des Planes neue Einfuhrlizenzen für kurante Produktionsgüter nur noch zu erteilen, wenn bis Ende März 1961 kein Transfer erfolgt und er nach diesem Termin über 2 - 3 Jahre gestaffelt wird. Diese Regelung gilt nicht für Grossprojekte (sogen. Infrastrukturprojekte), für welche die Bedingungen im Einzelfall festgelegt werden sollen; für solche Lieferungen dürfte aber unser Land kaum in Frage kommen.

Indien ist sich bewusst, dass private Lieferanten auf die erwähnten Bedingungen nicht werden eintreten können; andererseits kann es aber auf solche Importe nicht einfach bis 1961 verzichten, weil dies das Fortschreiten seiner Industrialisierung nachteilig beeinflussen müsste. Es sieht daher die Lösung in einer Ueberbrückung der Spanne bis März 1961 durch die Gewährung kommerzieller Lieferkredite seitens der Exporteure und transfermässiger Kredite seitens des Exportlandes.

Nach dem indischen Vorschlag sollte zwischen den beiden Regierungen eine Rahmenvereinbarung über die zahlungsmässige Abwicklung der Lieferung kuranter Produktionsgüter abgeschlossen werden. Indien würde sich verpflichten, die bis Ende März 1961 nach den privatrechtlichen Abmachungen zwischen Exporteur und Abnehmer fällig werdenden Zahlungen in Rupees durch eine staatliche Organisation einzukassieren und in einen "Transferwartefonds" zu legen. Für diese Beträge würde der indische Staat Schuldner; er würde sie verzinsen und dafür sowohl die Kurs- als auch die Transfergarantie übernehmen. Hinsichtlich der kommerziellen Zahlungsbedingungen würde Indien den privaten Parteien weitgehend freie Hand lassen, unter der Voraussetzung, dass bis Ende März 1961 kein Transfer erfolgt. Für den Transfer der auf "Wartekonto" einbezahlten Summen ab April 1961 wäre zwischen den beiden Regierungen eine Staffelung über die Jahre 1961-1963 zu vereinbaren. Indien ist sich darüber klar, dass die Exporteure wohl kaum bereit oder in der Lage wären, solche Güter zu fabrizieren und abzuliefern und die Zahlungen bis 1961 zu stunden. Hier sollte nach seiner Ansicht nun das Exportland einspringen und für den Exporteur die Möglichkeit schaffen, seine bis Ende März 1961 privatrechtlich fällig werdenden Forderungen zu realisieren. Da aber Indien infolge seiner Finanzlage auch auf diesem Wege nicht unbegrenzte Verpflichtungen eingehen kann, sieht es die zwischenstaatliche Festsetzung von Plafonds für die Jahre 1958, 1959 und 1960 vor.

III.

Auf Grund der in Abschnitt I enthaltenen Ueberlegungen sind wir zum Schluss gelangt, dass die Schweiz auf den indischen Vorschlag eines Transferkredites eintreten sollte. Die Lösung sollte aber nicht in einem Bundeskredit, sondern in Kreditfazilitäten der Wirtschaft gesucht werden, d.h. als Kreditgeber wären Maschinenindustrie und Banken vorzusehen. Der Bund würde dies durch eine möglichst weitgehende Gewährung der Exportrisikogarantie erleichtern.

In dieser Auffassung sind wir durch eine Aussprache bestärkt worden, welche im Schosse des Vororts der Schweiz. Handels- und Industrie-Vereins mit den Spitzen der Maschinenindustrie und den Banken stattfand. Die Maschinenindustrie betrachtet den indischen Vorschlag im Prinzip als eine konstruktive Lösung zur Vermeidung der Gefahr, ein auf Jahre hinaus wichtiges Absatzgebiet zu verlieren. Sie bestätigte aus eigener Erfahrung, das neue indische Einfuhrlicenzen für Produktionsgüter praktisch nur noch unter der Bedingung "kein Transfer bis Ende März 1961" erhältlich seien und dass sie deshalb an dem neuen Projekt in hohem Masse interessiert sei. Die Banken erklärten sich unter gewissen Vorbehalten auch ihrerseits zur Mitwirkung bereit. Von Industrie und Banken wurde aber betont, dass eine Realisierung nur denkbar sei, wenn der Bund die Exportrisikogarantie möglichst weitgehend zur Verfügung stelle.

Nach indischer Auffassung sollten grundsätzlich alle Maschinenbestellungen während der Jahre 1958, 1959 und 1960 nach der vorgeschlagenen "Kreditformel" abgewickelt werden. Ausgenommen wären nur einzelne Infrastrukturprojekte, die für die Schweiz als Lieferant wenig in Frage kommen. Ausserhalb der Kreditformel, d.h. ohne Transferverzicht bis 1961 würden demnach für Produktionsgüter überhaupt keine Einfuhrbewilligungen mehr erteilt. Dies geht ausserordentlich weit, wenn man bedenkt, dass der gegenwärtige schweizerische Jahresexport an solchen Waren ca. 60 Mio Franken beträgt. Um diese Ausfuhr während der Jahre 1958-1960 aufrecht zu erhalten, müssten für 180 Mio Franken Bestellungen nach dem vorgeschlagenen Regime abgewickelt werden. Das daraus resultierende eigentliche Kreditvolumen wäre wohl etwas kleiner als 180 Mio Franken, aber immer noch recht hoch. Wir bezweifeln, ob es möglich und angezeigt wäre, zu den vorgeschlagenen Transferbedingungen dieses Exportvolumen aufrecht zu erhalten. Es steht auch nicht fest, ob Indien seine Absichten gegenüber allen Lieferländern wird durchsetzen können.

IV.

Im Sinne einer Geste gegenüber Indien und eines Versuchs, der uns Zeit gäbe, das Verhalten der übrigen Länder und die internationale Durchsetzbarkeit des indischen Planes zu prüfen, schlagen wir Ihnen folgende Lösung vor:

1. Für die Lieferung kuranter Produktionsgüter mit hinausgeschobenem Transfer wäre ein Volumen von 60 Mio Franken in Aussicht zu nehmen, das später - je nach den gemachten Erfahrungen und den künftigen Notwendigkeiten - erhöht werden könnte. Dieser Limite würde der volle Fakturawert der einzelnen, unter den Transferkredit fallenden Geschäfte angerechnet, also nicht nur die durch die Exportrisikogarantie gedeckten Selbstkosten.
2. Für die im Rahmen der Limite abgeschlossenen Geschäfte würde die Exportrisikogarantie in der Regel mit 80% der Selbstkosten gewährt. Es würden auch alle mit dem geltenden Bundesgesetz zu vereinbarenden Erleichterungen für die Zedierbarkeit der Garantie, den Einschluss der Zinsen usw. bewilligt.
3. Für die Sicherung einer gewissen Streuung der Bestellungen wäre eventuell ein Vorbescheid der Kontingentsverwaltungsstelle für Maschinen vorzuschreiben; diese Frage müsste noch geprüft werden.
4. Aus Gründen der Zweckmässigkeit wäre zwischen Lieferkredit und Transferkredit zu unterscheiden. Der Lieferkredit würde laufen, bis der indische Abnehmer auf das Transferwartekonto einbezahlt hat. Mit seiner allfälligen Refinanzierung würde sich der Exporteur in normaler Weise befassen. Der Transfer-

kredit würde mit der Einzahlung auf Transferwartekonto zu laufen beginnen. Von diesem Zeitpunkt an wäre nicht mehr der Abnehmer, sondern der indische Staat Schuldner, der diese Beträge verzinsen sowie die Kurs- und Transfargarantie gewähren würde. (Ob es allenfalls vorzuziehen wäre, den Lieferanten als Schuldner beizubehalten und vom indischen Staat zu der Kurs- und Transfargarantie eine Zahlungsgarantie zu erwirken, müsste noch geprüft werden; dies insbesondere im Zusammenhang mit der Deckung des Delkredere-Risikos durch die Exportrisikogarantie).

5. Unter dem Gesichtspunkt der Exportrisikogarantie wären die beiden Kreditarten grundsätzlich gleich zu behandeln, mit dem Unterschied, dass nach Einzahlung auf Transferwartekonto die Garantie auch das Delkredere-Risiko einschliessen würde (Schuldner wäre der indische Staat), während dies in der Phase des Lieferkredits (Schuldner wäre der Abnehmer) nicht der Fall wäre.
6. Um der ganzen Transaktion eine sichere Grundlage zu geben wäre zwischen der schweizerischen und der indischen Regierung ein Abkommen über folgende Punkte zu schliessen:
 - a) Transfer- und eventuell Kursgarantie der indischen Regierung für die Laufzeit der Lieferkredits;
 - b) Schaffung des Transferwartekontos mit dem indischen Staat als Schuldner (eventuell mit Zahlungsgarantie des indischen Staates für den privaten Schuldner);
 - c) Kursgarantie und Transfargarantie des indischen Staates für die auf Transferwartekonto liegenden Beträge;
 - d) Festsetzung des Transfermodus für die Jahre 1961-1963;
 - e) Höhe der Verzinsung der Guthaben auf Transferwartekonto und laufende Ueberweisung der Zinsen;
 - f) Regelung der Abtretbarkeit der Guthaben auf Transferwartekonto usw.

Ferner wäre von der indischen Regierung die Zusicherung zu verlangen, dass die Schweiz im Sinne der Meistbegünstigung ebenfalls Bewilligungen zu normalen Bedingungen erhalten würde, wenn andern Ländern solche erteilt werden sollten, m.a.W. wenn Indien seine Absichten nicht gegenüber allen Ländern durchsetzen könnte.

Schliesslich wäre im Zusammenhang mit unserem Eintreten auf den indischen Vorschlag soweit möglich eine bessere Behandlung der durch die Importrestriktionen benachteiligten Konsumgüter anzustreben, insbesondere die Aufhebung gewisser Einfuhrsperrn wie z.B. für Uhren.

V.

Indien ist nicht nur der wichtigste Staat des freien Asiens, sondern wirkt auch für viele Länder dieses Erdteils beispielgebend. Es hat sich mit der schwerwiegendsten Art der Unterentwicklung auseinanderzusetzen: bereits vorhandene Ueberbevölkerung mit einer hohen Geburtenrate, die das Wachstum der Produktion immer wieder in Konsumgüterform zu verschlingen droht, sodass nicht genügend Spielraum für eine Kapitalbildung besteht, mit der die angestrebte rasche wirtschaftliche Entwicklung bewerkstelligt werden könnte. Diese Verhältnisse haben Indien veranlasst zu versuchen, einen Teil seiner Entwicklung durch eine die Produktionsausweitung vorwegnehmende Kreditexpansion zu finanzieren. Kaufkraftüberhang und Zahlungsbilanzschwierigkeiten sind die Folgen. Wenn Indien nicht von aussen beträchtliche Kapitalhilfe erhält, wird es immer weiter vom normalen Weg abgedrängt und dem Dirigismus und Planismus verfallen.

Russland hat gezeigt und China scheint zu zeigen, dass unter dem Wirtschaftssystem des Kommunismus eine massive Kapitalbildung und damit eine rasche wirtschaftliche Entwicklung unter Inkaufnahme der bekannten Opfer erzwungen werden kann. Ohne umfangreiche Kredithilfe von aussen könnten Indien und mit ihm andere Teile des freien Asiens versucht sein, sich vermehrt dem kommunistischen Wirtschaftssystem des Ostens zuzuwenden. Dies würde aber wohl kaum ohne Einfluss auf die allgemeine Politik dieser Länder sein. Der Westen und damit auch die Schweiz hat ein Interesse daran mitzuhelfen, dies zu verhindern. Einige Länder haben in Erkenntnis dieser Lage bereits Schritte unternommen. So haben sich die Vereinigten Staaten bereit erklärt, mit Indien über einen Kredit von 225 Mio \$ zu verhandeln, der zu 70 Mio \$ aus dem "Development Loan Fund" und zu 155 Mio \$ von der "Export-Import Bank" gewährt würde. Dies dürfte zur Folge haben, dass der grösste Teil des Kredits in USA verwendet würde. Ferner wird der Internationale Währungsfonds einen weiteren Kredit von 100 Mio \$ an Indien erteilen. Die Deutsche Bundesrepublik wird Indien ein Moratorium für die deutschen Forderungen von insgesamt 600 Mio DM aus der Erstellung des Stahlwerkes Rourkela gewähren, indem sie diese Guthaben zum grössten Teil aus Haushaltmitteln und über die Ausfuhrkredit AG vorfinanziert. Deutschland bietet damit Hand zu einer grosszügigen Geste und betreibt gleichzeitig eine gezielte Exportförderungs politik. Mit Frankreich sind bereits Vereinbarungen über seine Mitwirkung am 2. Fünfjahresplan getroffen worden. Es stellt Indien einen mittelfristigen Kredit von 25 Mrd. ffr. zum Bezug französischer Investitionsgüter zur Verfügung. Schliesslich wurde eine Vereinbarung mit Japan über die Gewährung eines Kredits von 50 Mio \$ unterzeichnet, der ebenfalls für japanische Lieferungen Verwendung finden soll. Dazu kommt die von gewissen Oststaaten angebotene und z.T. schon geleistete Hilfe. In Anbetracht dieser Anstrengungen anderer Länder, bei denen es sich durchwegs um Konkurrenten handelt, läuft die Schweiz immer grössere Gefahr, vom indischen Markt verdrängt zu werden, wenn sie sich nicht rechtzeitig in die Hilfe an Indien einschaltet.

Vom Standpunkt der schweizerischen Konjunkturpolitik aus wäre vor allem zu beachten, dass Geschäfte der in einem Abkommen mit Indien vorgesehenen Art die Disponibilitäten der Firmen weit überdurchschnittlich binden oder das Kreditpotential der Banken mittelfristig absorbieren, also in das Gebiet des Kapitalmarktes hinein reichen. Dies wirkt konjunkturdämpfend. Auf der andern Seite könnte diese Transaktion tendenziell zu einer zusätzlichen Ausweitung der Produktion und damit zu einem Konjunkturstimulus führen. Kontraktionseinfluss und Expansionseinfluss wären gegeneinander abzuwägen. Da die Produktionsausweitung heute durch die Verhältnisse auf dem Kapitalmarkt am wirksamsten gebremst wird und die in Frage stehende Transaktion diese Grenze tendenziell herabsetzt, darf vermutet werden, dass der konjunkturmässige Einfluss überwiegt, sodass es sich verantworten lässt, von konjunkturpolitischen Einwendungen abzusehen.

- 7 -

VI.

Auf Grund der vorstehenden Ausführungen

b e a n t r a g e n

wir Ihnen:

1. Die Handelsabteilung, gestützt auf den vorliegenden Bericht zu ermächtigen, mit Indien Verhandlungen aufzunehmen;
2. den vorliegenden Bericht im Sinne von Verhandlungsinstruktionen zu genehmigen;
3. mit der Durchführung der Verhandlungen folgende Delegation zu betrauen:
 Minister E. Stopper, Delegierter für Handelsverträge
 (Delegationschef)
 Fürsprech H. Bühler, Unterabteilungschef der Handelsabteilung
 des EVD
 Fürsprech F. Rothenbühler, Sekretär des Vororts des Schweiz.
 Handels- und Industrie-Vereins;
4. den Delegationschef zu ermächtigen, nötigenfalls Experten zu den Verhandlungen beizuziehen;
5. die Bundeskanzlei zu beauftragen, eine auf den Namen des Delegationschefs lautende Vollmacht zur Unterzeichnung der sich aus den Verhandlungen mit Indien ergebenden Vereinbarungen auszustellen.

EIDG. VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT

sig. Holenstein

P.A. an: Volkswirtschaftsdepartement (Chef, Generalsekretariat, Handel/10), Politisches Departement 8, Finanz- und Zolldepartement 3, Post- und Eisenbahndepartement.