

Bern, den 24. April 1962

Gedanken zu einem weiteren Ausbau
der Entwicklungshilfe

I. Grundsätze der schweizerischen Entwicklungshilfe und bisherige Leistungen des Bundes

1. Die schweizerische Entwicklungshilfe erfolgte bisher grundsätzlich in folgender Weise:
 - technische Hilfe durch den Staat und die Privatwirtschaft;
 - Kreditgewährungen vornehmlich durch die Privatwirtschaft, wobei teilweise gedeckt durch die ERG; ausnahmsweise Kreditgewährungen durch den Staat.

2. Aus der Erkenntnis heraus, dass die Hebung des Lebensniveaus in den Entwicklungsländern keineswegs nur - und vielfach nicht einmal in erster Linie - eine Frage der Kapitalbeschaffung darstellt, hat die Schweiz seit langem der technischen Hilfe besondere Beachtung geschenkt. Gerade unser Land vermag durch Vermittlung seines Wissens und seiner Erfahrung auf den verschiedensten Gebieten einen wertvollen Beitrag zu leisten. Angesichts der Kleinheit unseres Staates kann die Bedeutung der Entwicklungshilfe ohnehin nicht in der Quantität, sondern nur in der Qualität liegen.

3. Die Kapitalhilfe muss nach schweizerischer Auffassung möglichst weitgehend von der Privatwirtschaft übernommen werden. Die staatliche Hilfe sollte subsidiär bleiben. Als neutraler Kleinstaat hat die Schweiz politische Einflüsse und Gesichtspunkte abzulehnen. Investitionen in Entwicklungsländern sollten vielmehr nach wirtschaftlichen Kriterien getätigt werden. Dies liegt nicht zuletzt im Interesse eines gesunden und tragfähigen Ausbaues der Wirtschaft der Entwicklungsländer selber. Bei



politisch bedingten öffentlichen Krediten zu Ausnahmebedingungen besteht die Gefahr einer wirtschaftlich nicht gerechtfertigten Verwendung der Gelder. Dies wird durch die Erfahrung bestätigt; nicht selten kam es zu bedauerlichen Fehlinvestitionen, ganz abgesehen davon, dass die Hilfsgelder zum Teil auch der Finanzierung von Konsum- und Prestigeausgaben dienten.

Nach unserem Dafürhalten hat die Weltbank vor allem auch deshalb einen äusserst wertvollen Entwicklungsbeitrag geleistet, weil sie sich von ökonomischen Gesichtspunkten leiten lässt und jedes Projekt sowohl im einzelnen als auch gesamtwirtschaftlich eingehend prüft und seine Ausführung überwacht.

4. Der Bund nahm sich in den vergangenen Jahren, ohne den dargelegten Grundsatz aufzugeben, der Entwicklungshilfe in vermehrtem Masse an, im besondern durch:
 - Die Beiträge an verschiedene internationale Organisationen (Hilfsprogramm der Vereinigten Nationen, Unesco, FAO, WHO, OIT, Unicef und andere internationale Hilfswerke) erreichten in den Jahren 1957 bis 1961 insgesamt rund 50 Mio Franken oder durchschnittlich 10 Mio Franken pro Jahr;
 - Bereitstellung von 60 Millionen Franken zugunsten der technischen Hilfe für eine Periode von voraussichtlich drei Jahren (1962/64);
 - Gewährung von zwei Darlehen an die Weltbank im Totalbetrag von 300 Millionen Franken;
 - Beteiligung an der ausserordentlichen Kredithilfe der OECE zugunsten der Türkei (6,56 Mio Fr.);
 - Konsolidierung des bilateralen Saldos gegenüber Spanien anlässlich der Aufnahme dieses Landes in die OECE (10,75 Mio Fr.);
 - Entgegenkommende Bedingungen bei der Abtragung der EZU-Schulden Griechenlands (2,5 Mio Fr.) und der Türkei (8,3 Mio Fr.);

- Kredit an Jugoslawien von 22 Mio Franken;
- Vermehrte Gewährung der ERG für längerfristige Lieferantenkredite, wie im Falle Indien, Pakistan, Chile, Nigeria.

II. Bisherige Leistungen der Schweiz im Vergleich mit andern Ländern

5. Bei der Beurteilung der Frage eines weitem Ausbaus der schweizerischen Leistungen wird man davon ausgehen müssen, welche Stellung unser Land im Vergleich zu andern Staaten einnimmt. Zu diesem Zwecke haben wir in der nachstehenden Uebersicht die von der OECE bzw. OCDE im Rahmen von zwei umfassenden Studien für 1956 - 1959 sowie für 1960 veröffentlichten, vergleichbaren Aufwendungen dem zum offiziellen Kurs umgerechneten Brutto-Sozialprodukt einiger ausgewählter Länder gegenübergestellt.

Bedeutung der gesamten finanziellen Leistungen an Entwicklungsländer

	<u>Gesamtbetrag der Leistungen</u>		<u>Anteil am Brutto-Sozialprodukt</u>	
	<u>1956-1959</u>	<u>1960</u>	<u>1956-1959</u>	<u>1960</u>
	in Mio Dollar		in %	
Belgien	394	179	0,89	1,47
Frankreich	4 826	1 287	2,65	2,23
Bundesrepublik Deutschland	2 301	616	1,04	0,89
Italien	556	297	0,52	0,88
Schweden	111	45	0,27	0,37
Grossbritannien	3 149	857	1,25	1,32
Vereinigte Staaten	14 062	3 781	0,78	0,75
Schweiz	393	149	1,35	1,77

Daraus geht hervor, dass die Schweiz in den Jahren 1956-1959 mit einer Anteilquote von 1,35 % nur von Frankreich übertroffen wurde. Es liegt jedoch auf der Hand, dass ein mit grossen überseeischen

*man muss
aber näher
hinsehen =
es, was
alles als
finanzielle
Leistung der Schweiz
an Entwicklungsländer gerechnet wurde,
z.B. sämtliche durch die ERG gedeckten
Warenausfuhr*

Gebieten verbundenes Land relativ hohe Entwicklungsleistungen zu erbringen hat. In diesem Zusammenhang ist bemerkenswert, dass der britische Entwicklungsanteil nicht höher ist als der schweizerische. Es verdient auch festgehalten zu werden, dass die amerikanischen und deutschen Leistungen weniger eindrucksvoll sind, wenn man die beträchtlichen Summen ins Verhältnis zum Volkseinkommen setzt.

Was die schweizerischen Leistungen betrifft, so ist in Betracht zu ziehen, dass die Angaben der OECE-Statistik eine Untergrenze darstellen. Dies wird auch in der OECE-Studie für 1956-1959 erwähnt, indem im Abschnitt über die Schweiz (S.110) folgendes festgestellt wird:

"Toutefois, on ne dispose pas d'estimations des investissements de portefeuille dans les pays sous-développés; compte tenu des investissements importants effectués par la Suisse dans ces pays, on peut supposer que le montant de ces investissements est aussi assez considérable.

Les estimations relatives aux nouveaux investissements directs sont fondées sur une enquête effectuée en 1958, qui portait sur 19 grandessociétés holding et couvrait une période de quatre ans. Ces estimations, qui concernent exclusivement ces sociétés, sont probablement inférieures à la réalité. La même remarque s'applique aux chiffres représentant les crédits accordés par les banques privées, dans lesquels ne sont compris que les crédits égaux ou supérieurs à 10 millions de francs suisses (2,3 millions de dollars)."

Heute werden von den Industrieländern Leistungen im Ausmass von rund 1 % des Brutto-Sozialproduktes allgemein als angemessen und als erstrebenswertes Ziel betrachtet, und auch das amerikanische Memorandum, das an der 4. DAG-Tagung in London gutgeheissen wurde, rechnet mit diesem Prozentsatz. Diese Forderung ist auch bei uns erfüllt, sofern nicht eine restriktive Umschreibung der Entwicklungsförderung angewendet wird; vgl. Ziff.7.

Im Durchschnitt aller OCDE-Staaten (also inkl. USA und Kanada) betrug der Anteil der Leistungen an Entwicklungsländer am Brutto-Sozialprodukt in den Jahren 1956-1959 0,92 %. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein Teil der Entwicklungshilfe einiger europäischer Staaten (z.B. Deutschland) aus Marshall-Plan-Geldern (Economic recovery program - Sondervermögen, also Mittel, die den Empfangsländern aus staatlichen amerikanischen Unterstützungen übertragen worden sind) aufgewendet wird, dass ein wesentlicher Teil der multilateralen Hilfe mit der Beteiligung an der Weltbank, der International Finance Corporation (IFC) und der International Development Association (IDA) zusammenhängt und dass in den Jahren 1958/59 bereits Einzahlungen zugunsten des Entwicklungsfonds der EWG stattfanden.

6. Aus der neusten Erhebung der OCDE für das Jahr 1960 geht hervor, dass die Schweiz mit einem Anteil der finanziellen Leistungen zugunsten der Entwicklungsländer am Brutto-Sozialprodukt von 1,77 % abermals in den vordersten Rängen figuriert. Der Anteil hat sich im Vergleich zu den Jahren 1956-1959 fühlbar erhöht. Für alle OCDE-Staaten zusammen ergibt sich ein Anteil von 0,95 %.

Im Jahre 1961 haben die finanziellen Leistungen noch zugenommen. So sind nebst dem neuen Darlehen des Bundes an die Weltbank (100 Mio Fr.), dem Kredit an Jugoslawien (22 Mio Fr.), dem Ausbau der technischen Hilfe (60 Mio Fr. für ca. 3 Jahre) allein auf dem Anleienswege und durch kurz- bis mittelfristige Bankenkredite rund 300 Mio Franken (inkl. Januar-Emission 1962 der Weltbank) zur Verfügung gestellt worden. Der Zuwachs an Verpflichtungen der ERG für Exporte nach Entwicklungsländern (Fakturawert) betrug im Jahre 1961 rund 250 Mio Franken. Zusammen mit andern Posten (z.B. Direktinvestitionen) ergibt sich, dass sich die finanziellen Leistungen der Schweiz an Entwicklungsländer im Jahre 1961 wohl in der Grössenordnung von etwa 850 Mio Franken bewegt haben dürften, gegenüber 430 Mio

da haben
wir es.
Wenn ich
den Herr
X. eine
Ware ver-
kaufe, so
bringt sich
ihm doch

keine finanzielle
Hilfe im Ausmass

des Fakturawertes. Richtiger wäre allerdings, die Beträge einzubehalten
binnen, die die ERG im Versicherungsfall geleistet hat, obwohl man
auch da sagen könnte, dass die Prämien auf den Verkaufpreis geschlagen
sind.

Franken im Jahresdurchschnitt 1956/59 und 650 Mio Franken im Jahre 1960. Der Anteil am Brutto-Sozialprodukt dürfte somit im vergangenen Jahr rund 2 % erreicht haben. Vergleichsweise sei erwähnt, dass die deutschen Leistungen im Jahre 1961 1,3 % des Brutto-Sozialproduktes ausmachten.

Man kann somit feststellen, dass sich unsere finanziellen Leistungen an die wirtschaftlich zurückgebliebenen Länder im internationalen Vergleich durchaus sehen lassen dürfen.

7. In letzter Zeit trat ein Problem der Entwicklungsfinanzierung immer mehr in den Vordergrund, das seine Ursache paradoxerweise gerade in der Ausweitung der Finanzhilfe hat. Dieser ging nämlich ein rasches Anschwellen der externen Schuldenlast der Entwicklungsländer parallel, und die Transferverpflichtungen sind demzufolge mancherorts derart angestiegen, dass sich daraus eine ernsthafte Gefährdung der internationalen Zahlungsfähigkeit dieser Staaten ergeben hat. Demzufolge gewann neuerdings die Auffassung an Boden, dass der Bereitstellung von Entwicklungskrediten zu Ausnahmebedingungen vermehrte Aufmerksamkeit zu schenken sei und dass eigentlich nur solche nicht-kommerzielle Finanztransaktionen den Anspruch erheben können, unter dem Titel der "Entwicklungshilfe" subsumiert zu werden. So sind vor allem die Amerikaner nicht bereit, sämtliche Hilfeleistungen zugunsten der Entwicklungsländer als solche anzuerkennen. Sie haben in der Richtung des "new look" Beträchtliches getan, und auch die im Herbst 1960 erfolgte Gründung der IDA entspricht diesem Gedanken; vgl. Beilage.

Ein weiterer, durchaus verständlicher Grund der USA, andere Länder zu einer Erhöhung der Leistungen zugunsten der Entwicklungsländer anzuhalten, geht auf das amerikanische Zahlungsbilanzdefizit zurück, das weitgehend mit der militärischen und wirtschaftlichen Hilfe an das Ausland zusammenhängt.

Es ist
überhaupt
falsch,
Kredite
als Info
wichtiger
Hilfe anzuer-
kennen,
wenn man
von ihnen
nicht die
Rückzah-
lungen
abzieht

Schweizerischerseits sollte man sich einer so restriktiven Umschreibung der Entwicklungshilfe widersetzen. Die Unterstützung der wirtschaftlich zurückgebliebenen Länder kann sehr verschiedene Formen annehmen, und alle haben Anspruch darauf, gebührend berücksichtigt zu werden. Wir müssen Anspruch erheben, unseren Anteil vornehmlich in derjenigen Form zu leisten, die den Verhältnissen unseres Landes Rechnung trägt. Es ist erwiesen, dass gerade die auf wirtschaftlicher Basis eingeräumten Kredite einen wertvollen Beitrag zur Entfaltung der betreffenden Volkswirtschaften leisten; vgl. Ziff.3. Würde die amerikanische Argumentation allgemein akzeptiert, so müsste logischerweise der Weltbank der Charakter einer Organisation zugunsten der Entwicklungsländer abgesprochen werden, da sie sich weitgehend an jene Grundsätze hält, die für jede Geschäftsbank wegleitend sind. Ueberdies wird man sich vor Augen halten müssen, dass der Schwerpunkt der amerikanischen Wirtschaftshilfe zunächst bei den nicht rückzahlbaren Leistungen, den "grants" lag, während man inzwischen - nicht zuletzt auf Grund der gesammelten schlechten Erfahrungen! - auf die Gewährung von Darlehen übergegangen ist. Zudem wird die Entwicklungshilfe der USA und anderer Grosstaaten vielfach durch aussenpolitische und militärisch-strategische Motive bestimmt, so dass wirtschaftliche Erwägungen eine relativ untergeordnete Rolle spielen.

Die Schweiz hat gegenüber diesen nicht unproblematischen Entwicklungskrediten zu Ausnahmebedingungen bisher eine zurückhaltende Stellung eingenommen. Andere europäische Industrieländer haben auf diesem Sektor durch ihre Leistungen an die IDA etwas mehr getan; der Mitgliederbeitrag der Schweiz an diese Organisation würde etwa 50 bis 60 Mio Franken ausmachen. Andererseits ist darauf hinzuweisen, dass die Schweiz der Weltbank auf dem Anleienswege langfristige Kredite zur Verfügung stellt, deren Laufzeit in der Praxis noch dadurch verlängert

werden kann, indem diese Anleihen konvertiert werden, was schon zweimal der Fall war. Die Zinsbedingungen, obwohl marktkonform, sind verhältnismässig günstig. Bei den Lieferkrediten scheinen andere Länder teilweise zu längeren Laufzeiten überzugehen, wobei offenbar bis anhin nur in Ausnahmefällen bei den Zinsbedingungen Zugeständnisse gemacht wurden; vgl. Notiz Vizedir. Bühler vom 7.3.1962. Ein bescheidener schweizerischer Rückstand auf diesem Gebiete ist somit festzustellen, doch ist nicht ausser acht zu lassen, dass unser Land bei Berücksichtigung der Gesamt-Leistungen im internationalen Vergleich sehr günstig abschneidet.

III. Möglichkeiten der Erhöhung schweizerischer Leistungen an Entwicklungsländer

Für eine Erhöhung der schweizerischen Entwicklungsleistungen kämen vornehmlich in Betracht:

8. Weiterer Ausbau der technischen Hilfe

An und für sich könnte auf diesem Gebiet noch mehr geleistet werden. Andererseits haben die Eidg. Räte in der Juni-Session 1961 den oben erwähnten Kredit von 60 Mio Franken bewilligt, der vermutlich für eine Periode von drei Jahren ausreichen wird. Abgesehen davon, dass es angezeigt ist, vermehrte Erfahrungen zu sammeln, wäre der Bundesrat zuständig, den bewilligten Betrag innert kürzerer Zeit zu verausgaben. Eine Erhöhung der technischen Hilfe seitens des Bundes ist daher im Moment nicht ins Auge zu fassen.

Im übrigen sollte sich die Gratihilfe auch in Zukunft auf diesen Sektor beschränken.

9. Investitionsrisikogarantie

Die schweizerische Wirtschaft leistet schon seit langem einen

wertvollen Beitrag zur Entfaltung der wirtschaftlich zurückgebliebenen Länder, indem sie bedeutende Kapitalinvestitionen vornimmt. Der gesamte Investitionsbestand kann gegenwärtig auf über 2 Mrd Franken veranschlagt werden. Die Direktinvestitionen sind deshalb besonders wirkungsvoll und nützlich, weil sie sich nicht darauf beschränken, Gelder und Güter in die Entwicklungsländer zu liefern, sondern gleichzeitig auch unerlässliche technische und kommerzielle Erfahrungen vermitteln und unmittelbar zu einer rationellen Beschäftigung brachliegender Arbeitskräfte führen. Ein solcher Nutzeffekt kann von reinen Staatskrediten kaum erwartet werden. Die Investitionen der Privatwirtschaft tragen also zur Schaffung einer tragfähigen Wirtschaftsbasis in den Entwicklungsgebieten bei.

Durch die Einführung einer IRG, die erst in einigen Ländern (so in den USA und in Deutschland) bereits in Kraft ist, könnte der Bund die Voraussetzungen für Privatinvestitionen verbessern und damit einen grösseren Anreiz schaffen. Eine IRG würde nur politische Risiken decken, nicht aber die privatwirtschaftlichen Risiken, die der Investor weiterhin allein zu tragen hätte. Eine solche Massnahme wäre gleichzeitig auch zur Stärkung der Konkurrenzfähigkeit der schweizerischen Wirtschaft auf den Märkten der Entwicklungsländer nützlich. Der Bundesrat hat in der Herbst-Session 1960 das Postulat Schmidheiny/Rohner entgegengenommen, und die Frage der Einführung einer IRG durch den Bund befindet sich gegenwärtig in Prüfung. So wie die Dinge heute liegen, kann angenommen werden, dass die Abklärung zu einem positiven Ergebnis führen und den Eidg. Räten ein entsprechender Vorschlag unterbreitet werden wird. Unserem Land würden sich damit neue und wirksame Möglichkeiten auf dem Gebiet einer langfristigen und rationellen Entwicklungshilfe eröffnen.

Damit würde auch der Bund eine weitere Leistung erbringen auf dem Gebiet der langfristigen Entwicklungshilfe. Diese privatwirtschaftlichen Direktinvestitionen können zudem in dem Sinne

als eine Leistung des Gläubigerlandes betrachtet werden, indem sie zu einer Belastung seiner Devisenbilanz führen. Sie kommen auch den Bemühungen um eine Schonung der externen Zahlungssituation der Entwicklungsländer entgegen, wird doch erfahrungsgemäss ein grosser Teil der Erträge reinvestiert. Nach den Angaben der OECE für die Jahre 1956 - 1959 entfielen von den gesamten privaten Investitionen der Schweiz im Betrage von 255 Mio Dollar allein schätzungsweise 120 Mio Dollar auf die Reinvestition von Gewinnen.

10. Kredite zu Ausnahmebedingungen

Wie schon in Abschnitt II erwähnt worden ist, besteht heute im Zuge der Internationalisierung und des Ausbaus der Entwicklungshilfe die Tendenz, den Umfang der Kredite zu Vorzugsbedingungen zu vergrössern. Kennzeichnend für diese Darlehen sind die ungewöhnlich langen Laufzeiten (30 - 50 Jahre) und die niedrigen - unter dem Marktzins liegenden - Zinssätze, in Ausnahmefällen sogar der Verzicht auf eine Zinsvergütung und die Entgegennahme der Rückzahlung in der Währung des Schuldnerlandes ("weiche Kredite"). Es handelt sich somit um eine Kreditgewährung mit deutlich charitativem Einschlag. Diese Art der Finanzhilfe käme praktisch in vielen Fällen einer Gratishilfe sehr nahe. Da die private Wirtschaft auf diesem Gebiete nicht oder nur unter bestimmten Voraussetzungen mitwirken könnte, müsste voraussichtlich der Bund einspringen und die Finanzierung in der einen oder andern Form sicherstellen.

Die Entwicklungshilfe hat nicht nur charitative Motive

Entwicklungskredite zu Ausnahmebedingungen könnten wie folgt gewährt werden:

a) Multilateraler Weg

Durch Gewährung eines Darlehens an die Weltbank oder die IDA.

b) Bilateraler Weg

Durch direkte Einräumung von Krediten an bestimmte Entwicklungsländer.

Im Falle der Anwendung des multilateralen Weges käme als Darlehensgeber wohl nur der Bund in Frage, indem die Privatwirtschaft die zu gewährenden Bedingungen nicht annehmen könnte. Es würde sich im Prinzip auch um einen frei verfügbaren Kredit handeln, obwohl er möglicherweise auch für die Bezahlung schweizerischer Lieferungen Verwendung finden würde.

Der Vorteil dieser Kreditart liegt darin, dass vor allem die Weltbank, aber auch die IDA über gut ausgebaute Organisationen verfügen und Gewähr bieten für einen möglichst nutzbringenden Einsatz der zur Verfügung gestellten Gelder. Die Schweiz könnte die richtige Verwendung eines freien bilateralen Kredites aus politischen und technischen Gründen nicht kontrollieren. Eine solche Ueberwachung ist aber bei den Entwicklungsländern von entscheidender Bedeutung!

Ein weiterer Vorzug der multilateralen Hilfe besteht darin, dass wohl auf eine Reihe bilateraler Gesuche nicht mehr eingetreten werden müsste. Es wäre zudem nicht ausgeschlossen, einen solchen Kredit ganz oder teilweise für bestimmte Länder reservieren zu lassen. Ob damit die bilaterale Hilfeleistung ganz eliminiert werden könnte, ist indessen fraglich.

In der Praxis dürfte allerdings der bilaterale Weg der naheliegendere sein, indem Kredite zu Sonderkonditionen in erster Linie im Zusammenhang mit der Lieferung von Investitionsgütern in Betracht fallen. Es würde sich somit normalerweise um gebundene Kredite handeln. Neben den unmittelbaren exportpolitischen Vorteilen spricht für die bilaterale Krediteinräumung auch der nicht zu vernachlässigende Umstand, dass vielleicht auf diese Weise ein nach aussen deutlicher in Erscheinung tretender Beitrag zugunsten der Entwicklungsländer geleistet wird. Ferner wurde die staatliche Unterstützung bisher zu einem wesentlichen Teil über die multilateralen Kanäle geleitet.

Ein wesentlicher Nachteil der bilateralen Kreditgewährung ist in den zu erwartenden Präjudizwirkungen zu erblicken. Die Einräumung nicht marktkonformer Kredite wird voraussichtlich die Begehrlichkeit zahlreicher wirtschaftlich zurückgebliebener Handelspartner wecken. Im Gegensatz zu andern Staaten, die mit bestimmten überseeischen Gebieten besonders eng verbunden sind, wird es uns vielfach schwer fallen, geeignete Auswahlprinzipien zu finden.

Im Zusammenhang mit bilateralen Krediten stellt sich die Frage der Mitwirkung der Privatwirtschaft; vgl. Ziff.11 ff..

11. Bei der Erörterung eines Ausbaus der Entwicklungshilfe vor allem auf dem Wege gebundener Kredite sind die konjunkturellen Aspekte nicht zu vernachlässigen. Gerade die jüngste Vergangenheit zeigt, dass die vermehrte Kreditgewährung in der Hochkonjunktur durch den Bund unerwünschte - weil die Konjunktur stimulierende - Wirkungen zeitigen würde. Sie stünde überdies im Gegensatz zu den kürzlichen Beschlüssen des Bundesrates über Massnahmen zur Konjunkturdämpfung. Dem schweizerischen Wirtschaftskreislauf würden auf diese Weise neue, zusätzliche Mittel zugeleitet, wobei gleichzeitig die Ueberbeschäftigung in den Investitionsgüterindustrien noch geschürt würde. Eine Aufbringung der Mittel durch Beanspruchung des Kapitalmarktes, d.h. durch Neuverschuldung des Bundes, wäre bei reichlich fliessenden Einnahmequellen und einem hohen Bestand an stillgelegten Mitteln aus politisch-psychologischen Gründen nicht durchführbar; zudem würde für ein derartiges Vorgehen die Rechtsbasis fehlen.

Wenn somit in Zeiten günstiger Konjunkturverhältnisse - diese überwogen seit 1946 bei weitem, und ein Abbruch des Wachstumsprozesses steht kaum in Sicht! - eine Exportförderung seitens des Bundes zu schwerwiegenden Bedenken Anlass gibt, so ist andererseits nicht zu verkennen, dass auch heute die Erschliessung

neuer Märkte und die Ausweitung bestehender Märkte in struktureller Hinsicht von Bedeutung ist. Die hierfür notwendigen Kredite sollten indessen von der Privatwirtschaft aufgebracht werden, wodurch die Liquidität des Marktes in erwünschter Weise etwas eingeeengt würde.

Sofern der Bund die Finanzierung übernehmen müsste, so wären bei der gegenwärtigen Konjunkturlage frei verfügbare Kredite gebundenen Krediten vorzuziehen. Sie würden nur soweit stimulierend wirken, als sie zur Bezahlung schweizerischer Leistungen herangezogen würden, was in der Praxis allerdings, wenigstens teilweise, zutreffen dürfte. Obwohl somit frei verwendbare Staatskredite auch nicht ganz in das heutige Konjunkturbild passen, so würden sie weniger Bedenken erwecken als gebundene Staatskredite.

12. Was die Bundesfinanzen im besonderen betrifft, so wird man bei der Erörterung der Frage eines allfälligen Ausbaus der finanziellen Leistungen an die Entwicklungsländer auch in Betracht zu ziehen haben, dass der Eidgenossenschaft in absehbarer Zeit neue und bedeutende Aufgaben nationaler und internationaler Art erwachsen, die mit ansehnlichen Mehrausgaben verbunden sein werden. Es sei in diesem Zusammenhang auf folgendes hingewiesen:

- Vom Jahre 1965 an werden die Militärausgaben infolge der zunehmenden Technisierung und des nötig werdenden Ersatzes von Material jährlich um etwa 100 Mio Franken bis gegen 2 Milliarden zunehmen.
- Mit dem Inkrafttreten des neuen Zivilschutzgesetzes werden dem Bund auf diesem Gebiet zusätzliche Ausgaben von rund 50 Mio Franken im Jahresdurchschnitt erwachsen. Dazu werden später noch Mehrkosten in mindestens der gleichen Grössenordnung infolge der Erhöhung der Bundesbeiträge für den baulichen Luftschutz kommen (eine Revision der entsprechenden Erlasse ist in Vorbereitung).

- Bei der Alters- und Hinterlassenenversicherung sind weitere Gesetzesinitiativen zu erwarten, wobei allfällige Revisionen der derzeitigen Ordnung auch mit Ausgabenerhöhungen für den Bund verbunden sein dürften.
- Beim Nationalstrassenbau ist in den nächsten 3 Jahren mit ungedeckten Ausgaben von mehr als 800 Mio Franken zu rechnen, die der Bund wird bevorschussen müssen.
- Für die Forschung und Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses stehen neue Begehren in Aussicht, deren Berücksichtigung den Bund binnen kurzem über 100 Mio Franken kosten würden.
- Die Frage eines Beitrittes der Schweiz zur Weltbank und zum Internationalen Währungsfonds könnte sich gelgentlich wieder stellen. Im Falle eines Beitrittes müssten rund 1 Mrd Franken zinslos in diese Institutionen eingelegt werden und eine weitere Milliarde wäre als Garantiekapital zu zeichnen.
- Eine allfällige Beteiligung unseres Landes an dem zur Ergänzung der Mittel des Internationalen Währungsfonds abgeschlossenen Pariser-Stand-by-Kreditabkommens würde möglicherweise die Einlegung einer Bundesgarantie im Ausmasse von etwa 200 Mio \$ erfordern.
- Bei einer Assoziierung mit der EWG ist es nicht ausgeschlossen, dass die Schweiz dazu angehalten wird, gegen 200 Mio Franken à fonds perdu in den Entwicklungsfonds einzuschiessen und weitere 200-250 Mio Franken zinslos an die Europäische Investitionsbank einzulegen.
- Mit der Möglichkeit eines Ausbaus des Europäischen Währungsabkommens muss gerechnet werden, wobei auch die Eidgenossenschaft ihren finanziellen Einsatz zu erhöhen hätte.

Diese Perspektiven lassen es als ratsam erscheinen, dass der Bund auf dem Gebiete der Finanzhilfe an Entwicklungsländer Zurückhaltung übt. Er wird in absehbarer Zeit ohnehin zum Zuge kommen!

13. Können gebundene Kredite zu Sonderkonditionen von der Privatwirtschaft finanziert werden?

Abgesehen von den vorstehend angeführten Bedenken konjunktur- und finanzpolitischer Art geht ein allgemeiner schweizerischer Grundsatz dahin, dass der Bund nur Aufgaben übernehmen sollte, die von der Privatwirtschaft nicht selbst in zufriedenstellender Weise gelöst werden können. Für die Entwicklungshilfe ist es an und für sich unerheblich, wer die Mittel zur Verfügung stellt.

Die Möglichkeiten der Mitwirkung der Privatwirtschaft sind zweifellos gering. Sie dürften nur dann vorhanden sein, wenn die Bedingungen der ERG im Einzelfall weiter gestreckt werden könnten. Trotz berechtigter Bedenken sollte diese Frage näher untersucht werden. Falls die Verlängerung der Zahlungsfristen (10 - 20 Jahre) genügen würde, ohne von marktmässigen Zinsbedingungen abweichen zu müssen, so erschiene dieser Weg nicht zum vornherein als ungangbar. Gemäss unseren Feststellungen haben die europäischen Industrie-Staaten bisher lediglich längere Zahlungsfristen, nicht aber Zinsvergünstigungen eingeräumt, so dass auch wir keine Veranlassung haben, in dieser Richtung besondere Konzessionen zu machen. Sobald Zinsvergünstigungen zugestanden werden müssten, hätte wohl der Bund die Zinsdifferenz zu übernehmen, oder dann die Kredite - was wohl einfacher wäre - selbst zur Verfügung zu stellen.

In diesem Zusammenhang wäre im besondern zu prüfen:

- ob die Banken bereit wären, das Zinsrisiko und die Industrie das ungedeckte Kapitalrisiko für eine längere Zeitspanne zu tragen;
- ob hinsichtlich der Finanzierung Anleihen mit längerer Laufzeit ausgegeben werden könnten oder ob der Bund (oder eventuell die Nationalbank) eine Diskontierungs-Zusage für die nach Ablauf von z.B. 10 Jahren bestehenden Restforderungen erteilen

wollte. Die Banken können infolge ihrer Finanzstruktur längere Kreditverpflichtungen kaum eingehen.

Falls die weiteren Abklärungen zu keinem befriedigenden Ergebnis führen sollten, bliebe wohl nur die Möglichkeit offen, dass der Bund ausnahmsweise von Fall zu Fall bestimmten Ländern besondere Kredite einräumen würde.

14. Eine parlamentarische Genehmigung wäre erforderlich sowohl für direkte Kreditgewährungen des Bundes als auch für Diskontierungsgarantien in obigem Sinne. Sofern sich die Operation auf einen Staatsvertrag mit einer Laufzeit von mehr als 15 Jahren stützen würde, so unterstünde sie dem fakultativen Referendum gemäss BV Art.89.

15. Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass die Finanzhilfe an Entwicklungsländer auch auf die externe Zahlungssituation der kreditgebenden Industriestaaten Rücksicht zu nehmen hat. Die Uebernahme beträchtlicher Verpflichtungen auf dem Gebiete der Entwicklungshilfe kann zu einer dauernden Belastung der Zahlungsbilanz und damit zu Störungen in den internationalen Wirtschafts-, Finanz- und Währungsbeziehungen führen. Solche Ungleichgewichte wirken einer gedeihlichen Entfaltung der internationalen Wirtschaftszusammenarbeit entgegen. Gerade das amerikanische Beispiel zeigt, dass die Auslandshilfe nicht unabhängig von ihren Rückwirkungen auf die Zahlungsbilanz beurteilt werden kann. Das chronische Zahlungsbilanzdefizit der Vereinigten Staaten ist nämlich zu einem wesentlichen Teil auf die beträchtlichen Ausgaben für militärische und Entwicklungszwecke im Ausland zurückzuführen. An einer Verbreiterung der Zahlungsbilanzschwäche, die durch überdimensionierte finanzielle Leistungen verursacht wird, hat niemand ein Interesse.

Der hohe Stand der schweizerischen Währungsreserven darf nicht zu einer Ueberschätzung unseres Leistungsvermögens auf dem Ge-

biete der Entwicklungshilfe verleiten. Der Bestand an Gold und Devisen schwankte in letzter Zeit zwischen 11 und 12 Mrd. Franken. Es ist indessen in Rechnung zu stellen, dass ein erheblicher Teil durch die hohen Auslandsverpflichtungen hypothekiert ist; der freie Restbestand dürfte kaum übermässig hoch sein, wenn man berücksichtigt, dass sich unsere ohnehin enge Verflechtung mit dem Ausland in den letzten Jahren noch bedeutend verstärkt hat. Mit andern Worten: Wir verfügen zu einem guten Teil gewissermassen nicht über "verdiente", sondern über "geborgte" Währungsreserven. Bei einer Kapitalabwanderung wären erhebliche Abstriche in Kauf zu nehmen. Die jüngste Entwicklung zeigt auch, dass wir keineswegs gegen gewisse Gleichgewichtsstörungen gefeit sind, schloss doch unsere Ertragsbilanz im vergangenen Jahr mit einem Defizit von schätzungsweise 600 bis 800 Mio Franken, ein Betrag, der bisher noch nie auch nur annähernd erreicht wurde. Auf Grund der bisherigen Entwicklung ist anzunehmen, dass sich die Passivierungstendenz in den ersten Monaten von 1962 noch akzentuiert hat.

Man wird dieser Seite des Problems in Zukunft vielleicht auch in der Schweiz etwas mehr Beachtung schenken müssen als in der Vergangenheit. Ueberdies wird das Finanzierungsproblem erhöhter Leistungen an die Entwicklungsländer durch das Vorhandensein ansehnlicher Währungsreserven nicht gelöst. Die der Entwicklungshilfe dienenden Gelder müssen vielmehr in irgend einer Form (Steuern, Anleihen, Sammlungen usw.) aufgebracht werden. Die schweizerische Finanzkraft und insbesondere die Möglichkeiten auf dem Gebiete der langfristigen Kreditgewährung werden im Ausland oft erheblich überschätzt.

IV. Schlussfolgerungen

- a) Die bisherigen gesamten schweizerischen Leistungen auf dem Gebiete der Entwicklungshilfe dürfen sich im Vergleich mit dem Ausland sehen lassen. Von diesem Gesichtspunkt aus besteht keine Notwendigkeit, mehr zu tun.

Auf dem spezifischen Gebiet der Entwicklungskredite zu Ausnahmebedingungen geraten wir indessen allmählich etwas in Rückstand.

- b) Die auf dem Programm stehende IRG kann als zusätzliche schweizerische Leistung betrachtet werden, zumal sie den langfristigen Kapitalexport fördern und die Zahlungsbilanzen der Entwicklungsländer entlasten wird.
- c) Hinsichtlich der Gewährung von Krediten zu Ausnahmebedingungen werden wir kaum darum herumkommen, früher oder später gewisse Leistungen zu erbringen. Es wäre indessen erwünscht, die Entwicklung noch etwas abzuwarten, indem auf diesem Sektor in nächster Zeit verschiedene Begehren auf uns zukommen werden (OCDE, EWG, Weltbank/IMF).

Mit Bezug auf die Einräumung von Staatskrediten ist aus grundsätzlichen, nicht zuletzt aus konjunktur- und finanzpolitischen Erwägungen Zurückhaltung am Platze.

Sofern in dieser Beziehung etwas Zusätzliches getan werden muss, so wäre aus konjunkturpolitischen Ueberlegungen ein frei verfügbarer Kredit an eine internationale Institution einem bilateralen, gebundenen Kredit vorzuziehen. Handels- und finanzpolitische Erwägungen (bessere Zinskonditionen und möglicherweise auch weniger lange Laufzeiten) sprechen indessen eher für bilaterale Kredite in ausgewählten Fällen. Gegebenenfalls wäre vorerst zu prüfen, inwieweit private, ERG-gedekte Kredite herangezogen werden könnten, bevor staatliche Kredite in Betracht gezogen würden.