

VertraulichSchweizerische Politik der Entwicklungshilfe

Einleitendes Referat von Botschafter Dr. P.R. Jolles, Direktor der Handelsabteilung, für die Parlamentarische Gruppe für Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern - 2. Oktober 1968

I. Die Bedeutung der Entwicklungshilfe aus der Optik der Schweiz

Die Entwicklungshilfe als staatliche Politik und Ziel einer organisierten internationalen Zusammenarbeit hat sich aus der Ueberwindung des Kolonialismus ergeben. Sie wird heute politisch und wirtschaftlich als vordringlich betrachtet. Politisch ist anstelle des ursprünglichen Werbens um die Gunst der 70 neuen unabhängigen Staaten die Sorge getreten, extremistische Entwicklungen aufzufangen und internationale Unruheherde zu vermeiden. Die wirtschaftliche Motivierung entspringt der Erkenntnis der weltweiten Interdependenz; das weitere Wachstum der Weltwirtschaft setzt voraus, dass auch die Entwicklungsländer daran beteiligt werden können. Diese befinden sich wegen ihrer Abhängigkeit von Rohstoffexporten, für die keine genügende Nachfrageelastizität besteht, und des entsprechenden Erfordernisses nach Diversifizierung und Industrialisierung, für das die eigene Kapitalbildung nicht ausreicht, in einem gefährlichen Circulus vitiosus, der durch die explosionsartige Bevölkerungszunahme verschärft wird. Eine massive äussere Hilfe erscheint daher unerlässlich. Sie hat aber zur Folge, dass die Aussenverschuldung der Entwicklungsländer heute bereits 44 Milliarden Dollar beträgt und rascher zunimmt als die aus ihren Exporten erzielbaren Devisenerlöse. Trotz Steigerung in absoluten Zahlen weist der Anteil der Entwicklungsländer am Welthandel eine abnehmende Tendenz auf. Da die Entwicklungshilfe im bisherigen Ausmass somit noch keinen Tendenzumschwung herbeizuführen vermochte, wird eine international besser koordinierte Entwicklungspolitik angestrebt, die sowohl die handelspolitischen als auch die finanziellen und sozialen Massnahmen sowie die technische Zusammenarbeit umfassen und durch vermehrte eigene Anstrengungen der Entwicklungsländer unterstützt würde.

- 2 -

Die Schweiz hat aus verschiedenen Gründen Anlass, sich an dieser Zusammenarbeit angemessen zu beteiligen. Sie hat zwar keine koloniale Vergangenheit gutzumachen, wohl aber den erheblichen "goodwill" zu erhalten, den sie in den Entwicklungsländern aus diesem Grund besitzt. Zu der Solidarität gegenüber den Entwicklungsländern gesellt sich die Solidarität gegenüber den anderen Industriestaaten, die seit Jahren massive Leistungen erbringen. Die Schweiz hat ihre Haltung im Integrationskomplex mit einem Bekenntnis zur weltweiten Zusammenarbeit begründet. Die Glaubwürdigkeit dieser Politik bedingt eine entsprechend aufgeschlossene Haltung in Entwicklungsfragen, bei denen sich für unser Land keine Neutralitäts- oder staatsrechtlichen Probleme stellen, sondern im Gegenteil auf Grund unseres Sonderstatus besondere Wirkungsmöglichkeiten ergeben.

Neben diesen politischen Erwägungen stehen bedeutende Wirtschaftsinteressen auf dem Spiel. Die Entwicklungsländer sind traditionell wichtige Handelspartner für die Schweiz und die Erhaltung dieser allseits umworbenen zukunftsreichen Märkte erfordert Anstrengungen, die mit denjenigen der anderen Industriestaaten vergleichbar sind. Rund ein Fünftel unserer Gesamtausfuhr (3,2 Milliarden Franken) entfällt auf die Entwicklungsländer. Die Schweiz steht als Lieferant pro Kopf an erster Stelle. Ihre Handelsbilanz weist im Gegensatz zu derjenigen der meisten übrigen Industriestaaten einen kräftigen Ueberschuss auf, der allerdings durch indirekte Einfuhren von Rohstoffen, die in unseren Nachbarstaaten eine erste Verarbeitungsstufe erfahren, reduziert wird.

Das finanzielle Engagement der Schweiz in den Entwicklungsländern, vor allem in Form von Privatinvestitionen (ca. 3 Milliarden Franken) und Lieferantenkrediten (ca. 2,3 Milliarden Franken ausstehend, wovon 1,6 Milliarden durch den Bund garantiert sind), ist dermassen gross, dass bei Zahlungsunfähigkeit einzelner Länder entsprechend schwerwiegende finanzielle und volkswirtschaftliche Verluste eintreten würden. Die Schweiz hat somit ihrerseits ein Interesse daran, dass die internationalen Anstrengungen zu einer Verbesserung der Lage der Entwicklungsländer führen, und kann umsoweniger von einer angemessenen Beteiligung an diesen Bemühungen Abstand nehmen.

Diese positive Grundhaltung dürfte zur Bildung Ihrer parlamentarischen Gruppe geführt haben. Die Entwicklungshilfe ist jedoch durch eine mannigfache Problematik belastet und kann dermassen aufwendig werden, dass der Risikofreudigkeit enge Grenzen gesetzt sind. Dies umsomehr als unsere Erfahrungen mit der Entwicklungshilfe noch relativ jung sind und eine eigentliche Gesamtkonzeption nur schrittweise aufgebaut werden kann.

II. Kritische Ueberprüfung der bisherigen Ergebnisse der Entwicklungshilfe

Die Notwendigkeit der Entwicklungshilfe wird heute kaum bestritten, doch bestehen Zweifel über die Wirksamkeit der bisher angewandten Methoden. Den Entwicklungsländern fliessen seit mehr als einem Jahrzehnt pro Jahr ungefähr 10 Milliarden Dollar Finanzhilfe aus öffentlichen und privaten Mitteln zu. Haben diese ungeheuren Aufwendungen zu einem sichtbaren Ergebnis geführt oder ist ein Grossteil der Mittel versickert, an wirtschaftlich sinnlosen Prestigeprojekten verschwendet oder gar zur militärischen Aufrüstung verwendet worden? Die Zweifel betreffen somit den Nutzeffekt der Entwicklungshilfe. Auch wird die Tatsache kritisiert, dass in verschiedenen Ländern der mühsam erzielte wirtschaftliche Aufbau durch militärische Abenteuer und interne Stammesfehden wieder vernichtet worden ist.

Im Grunde genommen ist es jedoch erstaunlich, dass angesichts der sozialen Spannungen, der häufig noch rudimentären Verwaltung, dem Bildungsrückstand und der politischen Unerfahrenheit neben den notorischen Fällen, die grosse Publizität erhalten haben, auf so zahlreiche Beispiele einer gesunden und entsprechend erfolgreichen Wirtschaftspolitik hingewiesen werden kann. Vor allem darf nicht verallgemeinert werden.

Der Nutzeffekt der Entwicklungshilfe lässt sich natürlich schwer beurteilen. Immerhin ist ein Kausalzusammenhang festzustellen, indem diejenigen Entwicklungsländer, die bisher den grössten Anteil an Hilfe erhalten haben, ihre Aussenhandelsposition am stärk-

- 4 -

sten verbessern konnten. Die Industrialisierung hat somit stattgefunden und zu erhöhten Exporten geführt. Dies ist statistisch nachweisbar. 18 Entwicklungsländer weisen eine Wachstumsrate des Inlandprodukts von über 6 % auf; 21 eine solche von 4 bis 6 %. Die Bevölkerung dieser Staaten beträgt immerhin rund 1 Milliarde Einwohner.

Enttäuschend ist dagegen das Verhältnis zwischen dem Aufwand an internationalen Konferenzen und den durch die zwischenstaatliche Zusammenarbeit bisher erzielten konkreten Ergebnissen. Mit Resolutionen und schematischen Planungszielen kann dem Entwicklungsproblem nicht beigegeben werden.

Dies alles hat dazu geführt, dass heute sowohl in der Weltbank als auch in der UNCTAD und im Rahmen des Entwicklungskomitees der OECD eine eingehende Ueberprüfung der internationalen Hilfstätigkeit im Gange ist. Die gewonnenen Erkenntnisse sollen u.a. im Programm für das zweite Entwicklungsjahrzehnt der siebziger Jahre ihren Niederschlag finden, das in UNO-Kreisen in Vorbereitung ist. Erfreulich ist, dass seitens der Entwicklungsländer heute die Notwendigkeit vermehrter eigener Anstrengungen, insbesondere auf dem arg vernachlässigten Landwirtschaftssektor und bezüglich der regionalen Zusammenarbeit, durchaus anerkannt wird.

Der Schweiz gereicht es zum Vorteil, dass sie ihre eigenen Anstrengungen in einem Zeitpunkt konzipieren kann, in dem eine Verbesserung der Methoden der Entwicklungshilfe auf internationaler Ebene angestrebt wird. Sie kann somit von den Konsequenzen, die die übrigen Staaten aus den Fehlern der Vergangenheit ziehen, profitieren. Die Schweiz ist heute mit Ausnahme der Weltbankgruppe in allen internationalen Gremien vertreten, die sich mit Entwicklungsfragen befassen. Sie besitzt somit die Möglichkeit, am internationalen Erfahrungsaustausch teilzunehmen und ihre spezifisch wirtschaftspolitische Konzeption zu vertreten. Ihre aktive Mitwirkung ist auch deshalb gerechtfertigt, weil die entsprechenden internationalen Planungsziele auch bei einem Abseitsstehen der Schweiz als Masstab unseres Verhaltens angewendet würden.

Gleichzeitig kann die Schweiz dadurch die von ihr in Aussicht zu nehmenden Massnahmen in Verbindung setzen zu den interna-

- 5 -

tionalen Programmen, die eine globale Entwicklungspolitik ergeben sollen, zu deren Wirksamkeit auch die Entwicklungsländer mit entsprechenden konvergierenden Anstrengungen beitragen müssten. Es geht dabei nicht um eine passive Unterordnung der schweizerischen unter eine internationale Politik, sondern ganz einfach um die Tatsache, dass insbesondere auf handelspolitischem Gebiet vereinzelte nationale Konzessionen entweder wirkungslos bleiben oder zu einer einseitigen Verlagerung der Handelsströme führen würden, so dass nur in einem gemeinsamen Rahmen vorgegangen werden kann.

Die zweite Welthandels- und Entwicklungskonferenz, die dieses Frühjahr in New Delhi stattgefunden hat, stellt den Versuch dar, diesen Rahmen abzustecken.

III. Handelspolitische Massnahmen der Entwicklungshilfe

Die wesentlichen Empfehlungen der UNCTAD-Konferenz, soweit sie für die Gestaltung der Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz gegenüber den Entwicklungsländern von Bedeutung sind, zerfallen in fünf Hauptgebiete: Stabilisierung der Rohstoffpreise; Förderung des Absatzes der Industrieprodukte; Finanzhilfe; Nahrungsmittelhilfe und Ausbau des Dienstleistungssektors der Entwicklungsländer.

Die handelspolitischen Massnahmen zugunsten der Entwicklungsländer beziehen sich somit auf den Rohstoffsektor einerseits und die Erleichterung des Marktzugangs für industrielle Produkte andererseits.

Ein Aktionsprogramm sieht den Abschluss weiterer Rohstoffabkommen vor. In erster Linie sollen die Bemühungen für das Zustandekommen eines Kakao- und eines Zuckerabkommens intensiviert werden. Ferner wäre die Möglichkeit internationaler Vereinbarungen für Oele und Fette, Kautschuk, Textilfasern, Jute, Bananen, Agrumen, Baumwolle, Tungsten, Tee und Wein zu prüfen. Auf Grund der bisherigen Erfahrungen soll der Mechanismus derartiger Abkommen durch eine Kombination von Exportquoten mit Ausgleichslagern - sog. "buffer stocks" -, Preisbändern, Diversifikationsfonds und Massnahmen zur Förderung neuer technischer Verwendungsmöglichkeiten verbessert werden.

Da immer noch über 80 % des Aussenhandels der Entwicklungsländer auf Rohstoffe entfallen, kann eine Stabilisierung der stark fluktuierenden und im allgemeinen eher gedrückten Rohstoffpreise eine wirksame Form der handelspolitischen Entwicklungshilfe darstellen. Seit Bestehen des ersten Kaffeeabkommens, also seit 1962, haben beispielsweise die Devisenerlöse der Produzentenländer um über 500 Millionen Dollar zugenommen. Allerdings ist die Verhandlung von Rohstoffabkommen sehr zeitraubend. Ueber Kakao wird seit 1963, über Zucker seit 1965 diskutiert. Es dürfte also höchstens alle paar Jahre ein derartiges Abkommen verwirklicht werden können.

Da auf die Schweiz in der Regel nur ein verschwindend kleiner Teil der Welteinfuhr entfällt - beim Wein sind es 6,2 %, bei den Agrumen 2,7 %, beim Kakao 1,8 %, beim Kaffee 1,6 %, beim Zucker 1,4 % und bei den übrigen Produkten noch weniger -, kommt ihrer Haltung nicht entscheidendes Gewicht zu. Trotz des damit verbundenen Eingriffs in die Handelsfreiheit erscheint es dennoch angezeigt, dass sich die Schweiz an derartigen Abkommen beteiligt. Voraussetzung für uns ist, dass sie wirklich auf weltweiter Basis abgeschlossen werden, damit die Konkurrenzfähigkeit der schweizerischen Nahrungsmittelindustrie nicht beeinträchtigt wird. Diese ist an stabilen und qualitativ einwandfreien Rohstofflieferungen mehr interessiert als an spekulativen Preisfluktuationen. Eine weitere Bedingung ist die Festsetzung eines genügend breiten Preisbandes, um das Spiel von Angebot und Nachfrage nicht gänzlich auszuschalten. Angesichts der Konkurrenz durch synthetische Produkte ist übrigens der Möglichkeit von Preiserhöhungen eine enge Grenze gesetzt. Während beim Zucker heute die Preise weit unter den normalen Gestehungskosten liegen, hätten umgekehrt die gegenwärtigen Kakaopreise den im Abkommen vorgesehenen Interventionsmechanismus zur Verteidigung der oberen Grenze des Preisbandes im Falle von Mangellagen bereits ausgelöst.

Neben der Preisstabilisierung wird im Rahmen von Rohstoffabkommen in der Regel auch der Abbau der Handelshindernisse und Fiskalbelastungen angestrebt. Dementsprechend wäre die Einschränkung der Bewegungsfreiheit des Bundesfiskus bei der allfälligen Einführung neuer Verbrauchssteuern in Kauf zu nehmen. Rohstoffe der Entwick-

lungsländer dürften nicht belastet werden oder dann müssten die entsprechenden Fiskaleinnahmen in Form von Finanzhilfe zurückerstattet werden. Dagegen hat die Einführung von Null-Zöllen für Tee gezeigt, dass trotz des durch den Bund in Kauf genommenen Fiskalverlustes den Exportländern kein entsprechender Vorteil erwachsen ist; sie konnten mangels Nachfrageelastizität ihren Marktanteil nicht erhöhen. In der Regel dürften unsere Rohstoffzölle kein Handelshindernis darstellen.

Auf dem Gebiet der Industriewaren ist in New Delhi ein wichtiger Grundsatzbeschluss über die Wünschbarkeit der Einführung eines Systems von allgemeinen Zollpräferenzen zustande gekommen, die von allen Industriestaaten allen Entwicklungsländern, ohne Gegenleistung und ohne Diskriminierung, einzuräumen wären. Auf diese Weise soll ein Ansporn für eine exportorientierte Industrialisierung der Entwicklungsländer geschaffen werden. Der in New Delhi für die Verwirklichung dieses Vorhabens aufgestellte Zeitplan bis Ende 1969 dürfte jedoch reichlich optimistisch sein, da die Konkretisierung eines Präferenzsystems ausserordentliche Schwierigkeiten aufwirft. In der OECD wird seit langem über Schlüsselprobleme, wie Ausmass der Präferenzen, zeitliche Dauer der Zollvorteile, Auswahl der begünstigten Produkte und Entwicklungsländer sowie Ausgestaltung der Ausweichklauseln, diskutiert, ohne dass eine Einigung in Reichweite gerückt wäre.

Angesichts dieser Tatsache und da es sich um einen nicht unbedenklichen weiteren Einbruch in das Prinzip der Meistbegünstigung handelt, hat die Schweiz in New Delhi ihre endgültige Stellungnahme bis nach Abklärung dieser konkreten Fragen vorbehalten. Sie konnte dies umsoeher tun, als derartige Präferenzen nicht in die Form eines internationalen Abkommens gekleidet, sondern von jedem Staat autonom zugestanden würden. Die Vergleichbarkeit der Leistungen würde dann vermutlich im Rahmen eines Konsultationsverfahrens im GATT überprüft.

Wir bezweifeln übrigens nach wie vor, dass die Zölle das Haupthindernis für eine Ausdehnung der Exporte der Entwicklungsländer darstellen, und vertreten die Auffassung, dass in erster Linie eine zielbewusstere Handelsförderung und rationellere Produktionsmethoden angestrebt werden sollten.

- 8 -

Würde eine Einigung unter den Industriestaaten über allgemeine Präferenzen zustande kommen, könnte die Schweiz angesichts ihrer exponierten Exportposition ebenbürtige handelspolitische Zugeständnisse an die Entwicklungsländer jedoch kaum ablehnen. Die möglichen Auswirkungen auf die Schweiz werden daher mit den interessierten Kreisen der Wirtschaft gegenwärtig abgeklärt. Die Grössenordnung darf nicht dramatisiert werden. Bei Ausschluss der meisten landwirtschaftlichen Produkte, des Erdöls und derjenigen Rohstoffe, die schon heute weitgehende Zollfreiheit geniessen, würde ein Einfuhrvolumen von 700 bis 800 Millionen Franken betroffen, also beträchtlich weniger als 5 % des Gesamtimportes der Schweiz.

Ein allgemeines Präferenzsystem wäre immerhin besser als eine Ausdehnung der bestehenden regionalen Nord/Süd-Präferenzen, wie diejenigen zwischen der EWG und Afrika, die auf Gegenseitigkeit beruhen und sich daher zu Ungunsten aller Drittstaaten auswirken. Selbstverständlich müsste ferner die Handhabung der Ausweichsklauseln koordiniert werden, um zu vermeiden, dass sich der Einfuhrdruck auf das liberalste Land konzentriert. Wichtig wäre sodann die zeitliche Begrenzung der Präferenzen, damit diese einen Ansporn und kein Hindernis für neue weltweite Zollliberalisierungsrunden bilden. Als Beispiel einer derartigen handelspolitischen Vorleistung an die Entwicklungsländer hat die Schweiz die in der Kennedy-Runde auf Meistbegünstigungsbasis ausgehandelten Zollreduktionen für 116 Positionen am 1. Januar d.J. für Einfuhren aus den Entwicklungsländern vorzeitig vollumfänglich in Kraft gesetzt. Diese Begünstigung bezieht sich auf rund ein Drittel der schweizerischen Gesamteinfuhr aus den Entwicklungsländern (460 Millionen Franken).

Zusammenfassend kann somit festgestellt werden, dass die Schweiz als Welthandelsnation Anlass hat, den Postulaten der handelspolitischen Entwicklungshilfe Verständnis entgegenzubringen; dass wir diesbezüglich jedoch schon beträchtliche Vorleistungen erbracht haben, indem wir keine Autarkie der Nahrungsmittelversorgung anstreben und auf industriellem Gebiet einen hohen Grad der Spezialisierung erreicht haben, der eine zukünftige internationale Arbeitsteilung mit den Entwicklungsländern erleichtern wird.

IV. Besondere Struktur der schweizerischen Finanzhilfe

Ein wesentlich anderes Bild ergibt sich auf dem Gebiet der Finanzhilfe. Da die Grossmächte die Last der Entwicklungshilfe nicht mehr allein zu tragen vermögen, wird die Notwendigkeit des "burden sharing" immer stärker betont. Dementsprechend sind internationale Planungsziele aufgestellt worden, deren Einhaltung periodisch überprüft wird. Obschon diese keinen verbindlichen Charakter haben, bestimmen sie in erheblichem Ausmass die Beurteilung der Solidaritätsbereitschaft der einzelnen Staaten durch die Weltöffentlichkeit. Diese Planungsziele betreffen drei Grössenordnungen: die Globalsumme der finanziellen Entwicklungshilfe, ihre Zusammensetzung und die Bedingungen der staatlichen Finanzhilfe.

Bezüglich des Volumens ist bekanntlich in New Delhi der Masstab von 1 % des Brutto-Sozialprodukts vereinbart worden. Mit Ausnahme Frankreichs haben die wenigsten Gläubigerstaaten dieses Ziel erreicht. Obschon Länder wie Schweden, Holland und die Bundesrepublik beabsichtigen, durch eine systematische Erhöhung der entsprechenden Budgetbeträge bis 1972 oder 1975 auf diesen Stand zu gelangen, ist kein Termin vereinbart worden. Die Tendenz dürfte bei den grossen Geberstaaten, vor allem USA und Grossbritannien, stagnierend, wenn nicht rückläufig werden. Selbst ein Uebereifer der Kleinen wird diesen Ausfall nicht wettmachen können.

Die Schweiz befindet sich mit 0,84 % im Mittelfeld. Ihre anrechenbaren Leistungen haben im Vorjahr ca. 600 Millionen Franken betragen. Davon entfällt jedoch ein Drittel auf Exportkredite mit einer Laufzeit von unter 5 Jahren, die von den meisten Industriestaaten nicht mehr als Entwicklungshilfe angemeldet werden. 300 Millionen betreffen private Investitionen in den Entwicklungsländern sowie auf dem Kapitalmarkt begebene Weltbankanleihen. Die direkten staatlichen Leistungen beschränken sich auf 52 Millionen, die vor allem aus dem Kredit für die technische Zusammenarbeit zur Verfügung gestellt wurden. Sie betragen also weniger als 10 % der gesamten Entwicklungshilfe gegenüber einem Durchschnittssatz von 62 % für die übrigen Industriestaaten. Die Schweiz steht prozentual und betragsmässig diesbezüglich mit Abstand an letzter Stelle der vergleichbaren Industriestaaten.

Eine massvolle Steigerung der staatlichen Komponente dürfte sich daher für uns als unumgänglich erweisen. Dabei wäre jedoch nicht von einer im voraus festgelegten finanziellen Grössenordnung auszugehen, sondern die einzelnen Kreditbegehren sollten, wie bisher, pragmatisch nach Wirtschaftlichkeit, Dringlichkeit und handelspolitischer Bedeutung geprüft werden. Die Schweiz kann die besondere Struktur ihrer Entwicklungshilfe nicht grundsätzlich umstellen. Eine Substituierung der privatwirtschaftlichen Leistungen durch staatliche Beiträge würde eine untragbare Grössenordnung ergeben und, um nur den heutigen Stand zu wahren, jährliche Mehraufwendungen von 300 Millionen Franken erfordern. Schon allein die Tatsache, dass das öffentliche Budget in der Schweiz einen niedrigeren Prozentsatz des Sozialprodukts ausmacht als in den übrigen Industriestaaten, zeigt, dass die Privatwirtschaft bei uns gewisse Funktionen erfüllt, die andernorts durch staatliche Mittel befriedigt werden.

Unser Bestreben muss daher in erster Linie darauf ausgerichtet sein, die Bedeutung der privatwirtschaftlichen Leistungen zur Anerkennung zu bringen. In New Delhi ist es gelungen, in der betreffenden Resolution festzuhalten, dass die Zusammensetzung der Entwicklungshilfe gemäss der Wirtschaftsstruktur des Geberlandes unterschiedlich sein kann und die private Kapitalhingabe einen wichtigen Beitrag darstellt. Wir werden uns weiterhin mit Ueberzeugung dafür einsetzen, dass die Entwicklungshilfe nach ihrem wirtschaftlichen Nutzeffekt und nicht nach der Herkunft der Mittel bewertet wird.

Die privaten Investitionen haben den unbestreitbaren Vorteil, einen wirtschaftlich sinnvollen Einsatz, verbunden mit technischen und unternehmerischen Leistungen, zu gewährleisten. Sie haben den Nachteil, dass die kommerziellen Konditionen die Zahlungsbilanz der Entwicklungsländer entsprechend stärker belasten und die am meisten zurückgebliebenen Entwicklungsländer, weil sie für eine Industrialisierung noch nicht reif sind, kaum berücksichtigt werden.

Der naheliegendste Ansatzpunkt für die staatliche Hilfe dürfte daher bei der Verstärkung des Entwicklungscharakters der privaten Kredite liegen. In diesem Sinne werden wir Ihnen nächstens einen Mischkredit für Pakistan zur Genehmigung unterbreiten. Ein ERG-gesicherter Bankenkredit soll durch einen Bundeskredit erhöht, verlängert und zinsverbilligt werden. Diese staatliche Unterstützung der

privatwirtschaftlichen Entwicklungshilfe führt natürlich zu einer stark ansteigenden Exportrisikogarantie, die heute ein Gesamtengagement von 2,3 Milliarden aufweist, wovon 1,6 Milliarden auf Entwicklungsländer entfallen. Dieses Instrument wird somit, nachdem der Aspekt der Exportförderung angesichts der Konkurrenzfähigkeit der schweizerischen Industrie nicht mehr allein im Vordergrund steht, zu einem Mittel der Entwicklungshilfe, was durch die rasche Zunahme der längerfristigen Kredite zum Ausdruck kommt. Gleichzeitig wird dadurch für die Exportwirtschaft eine Angleichung der verfügbaren Kreditfazilitäten an diejenigen des Auslandes ermöglicht. Die Risiken sind allerdings beträchtlich, doch konnten bisher glücklicherweise die Verluste aus den kürzlich erhöhten Gebühren gedeckt werden, so dass noch keine Bundesgelder eingesetzt werden mussten. Wie Sie wissen, wird seit längerem auch die Einführung einer Investitionsrisikogarantie erwogen.

Die dem Bund aufgebürdeten Risikogarantien können jedoch nicht ins Uferlose anwachsen. Zudem ist die mittelfristige Aussenverschuldung zahlreicher Entwicklungsländer heute dermassen hoch, dass sie nicht mehr zur Entgegennahme von Lieferantenkrediten ermutigt werden dürfen. Ferner gilt es, zur Finanzierung von Entwicklungsvorhaben beizutragen (z.B. Schulen, Strassen, Spitäler), die keinen unmittelbar produktiven Charakter haben. Aus all diesen Gründen wird die Schweiz in vermehrtem Masse auch staatliche Kredite zu "weichen" Bedingungen in Ergänzung der privatwirtschaftlichen Hilfe zur Verfügung zu stellen haben.

Dies kann sowohl durch die Gewährung bilateraler Kredite als auch durch Beiträge an internationale Finanzinstitute geschehen. Bilaterale Kredite fallen beim Empfangsstaat stärker ins Gewicht, doch können die Auswahl unter den Gesuchstellern und die Eindämmung der Präjudizwirkung gewisse Schwierigkeiten bereiten. Internationale Gremien, wie beispielsweise die IDA, der letztes Jahr ein Darlehen gewährt wurde, erleichtern die Streuung und bieten eine gute Gewähr für die Kontrolle über die Verwendung der Mittel. Vor allem die Weltbankgruppe verfügt über eine grosse Erfahrung bei der Beurteilung unterstützungswürdiger Projekte und vergibt zudem bedeutende Aufträge an die schweizerische Industrie und an unsere Ingenieurbureaux.

Auch Konsortien der Geberländer und der Finanzinstitute können einen wirkungsvollen Einfluss auf das Wirtschaftsgebaren eines

einzelnen Entwicklungslandes ausüben. Der Bundesrat hat Ihnen daher soeben vorgeschlagen, einen weiteren Beitrag an die Konsortialhilfe der OECD für die Türkei zu bewilligen.

Auf dem Gebiet der Finanzhilfe werden somit zusätzliche Leistungen erbracht werden müssen, damit die Schweiz an der internationalen Politik der Entwicklungshilfe in angemessener Weise teilnehmen und dadurch auch ihre eigenen, bedeutenden Aussenwirtschaftsinteressen wahren kann. Es soll jedoch nicht eine blinde Anpassung an schematische Planungsziele, sondern ein sorgfältig dosiertes, pragmatisches Vorgehen in Aussicht genommen werden. Bei der Finanzplanung müssen daher neben dem Kredit für die technische Zusammenarbeit und die Nahrungsmittelhilfe derartige Beträge in Zukunft einkalkuliert werden.

V. Förderung des Dienstleistungssektors und der Nahrungsmittelhilfe

Auf dem Dienstleistungssektor sind für die Schweiz vor allem die UNCTAD-Empfehlungen betreffend den Ausbau des Fremdenverkehrs und des Versicherungssektors von Interesse. Von unserem Land wird diesbezüglich eine technische Beratung und eine private Investitionsbereitschaft erwartet.

In New Delhi ist auch das Welternährungsproblem untersucht worden. Den Entwicklungsländern wird dringend empfohlen - und sie haben diese Verpflichtung ausdrücklich übernommen -, der Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktion Priorität einzuräumen. Die Nahrungsmittelhilfe soll somit nur temporären Charakter haben.

In der heutigen Situation dürfte sich kurzfristig diese Form der Entwicklungshilfe zwar noch rechtfertigen. Die Schweiz hat ein Interesse, überschüssige Agrarprodukte (Milchpulver) den Entwicklungsländern als Nahrungsmittelhilfe zur Verfügung stellen zu können. Diese Hilfe wird der Schweiz jedoch nur zu Weltmarktpreisen angerechnet, so dass die vom Bund aufzuwendende Differenz als Unterstützungsmassnahme zugunsten der Landwirtschaft aufgefasst werden muss. Die Nahrungsmittelhilfe der Schweiz beziffert sich im laufenden Jahr auf 19,5 Millionen Franken. In Zukunft werden im Rahmen des

Internationalen Getreideabkommens von der Schweiz jährlich 9 Millionen Franken aufzubringen sein.

VI. Koordination

Die Vielgestaltigkeit der Ihnen geschilderten handels- und finanzpolitischen Massnahmen, die gesamthaft einen wirkungsvolleren Beitrag an die Entwicklungshilfe ergeben sollten, stellt naturgemäss hohe Anforderungen an die Koordination. Einerseits müssen die nationalen Leistungen in Zusammenhang gebracht werden mit den entsprechenden internationalen Programmen. Dies bedingt eine Koordination der verschiedenen Verhandlungsdelegationen, die die Schweiz in den internationalen Gremien, die sich mit Entwicklungshilfe befassen, vertreten. Zweitens muss der Gesamtüberblick über die Hilfsprogramme der einzelnen Verwaltungsstellen, die in mehreren Departementen beheimatet sind, sichergestellt werden. Nur auf Grund eines derartigen Gesamtüberblickes kann der Finanzbedarf der einzelnen Programme aufeinander abgestimmt und der Einsatz in den betreffenden Entwicklungsländern richtig dosiert werden. Dabei muss sowohl dem Erfordernis der nötigen Konzentration zur Sicherung eines dauerhaften Nutzeffektes und Anerkennung einer spezifisch schweizerischen Leistung als auch der Notwendigkeit einer genügend breiten Streuung zur Vermeidung von Klumpenrisiken Rechnung getragen werden. Drittens muss aber vor allem auch die Koordination zwischen Bund und Privatwirtschaft spielen, denn die Privatwirtschaft bleibt Hauptträgerin der Entwicklungshilfe und verfügt über eine Fülle praktischer Erfahrungen, die valorisiert werden müssen.

Zu diesem Zweck sind bundesintern zwischen den interessierten Departementen entsprechende Koordinationsausschüsse gebildet worden. Der Handelsabteilung und der von ihr geleiteten Ständigen Wirtschaftsdelegation obliegt die Behandlung der handels- und finanzpolitischen Fragen und die Gewährleistung der erforderlichen engen Zusammenarbeit zwischen Bund und Privatwirtschaft.
