

21.10.68

## Notiz über die Finanzhilfe

### 1. Bedeutung der Entwicklungshilfe aus der Optik der Schweiz

Die Entwicklungshilfe ist heute ein Element der staatlichen Politik geworden und die internationale Zusammenarbeit auf diesem Gebiet wird politisch und wirtschaftlich als vordringlich betrachtet. Zu diesem Zwecke sind besondere UNO-Gremien, die UNCTAD und die UNIDO, geschaffen worden; daneben befassen sich das GATT, die FAO, die Weltbank und die OECD intensiv mit Entwicklungsfragen.

Die Entwicklungsländer haben wohl ihre politische Unabhängigkeit erlangt; wirtschaftlich befinden sie sich jedoch 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. Die Entwicklungshilfe im bisherigen Ausmass vermochte noch keinen Tendenzumschwung herbeizuführen. Dieses unbefriedigende Ergebnis hat eine eingehende Ueberprüfung der internationalen Hilfstätigkeit veranlasst, die gegenwärtig im Gange ist und ihren Niederschlag u.a. im Programm für das zweite Entwicklungsjahrzehnt der UNO finden soll. Es wird eine international besser koordinierte Entwicklungspolitik angestrebt, die sowohl die handelspolitischen als auch die finanziellen Massnahmen, die technische Zusammenarbeit und die sozialen Belange umfassen würde und vor allem durch vermehrte eigene Anstrengungen der Entwicklungsländer unterstützt werden müsste.

Die Schweiz hat aus politischen und wirtschaftlichen 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 Grunde besitzt. Zu der Solidarität gegenüber den Ent-

wicklungsländern gesellt sich die Solidarität gegenüber den anderen Industriestaaten, von deren Leistungen die Schweiz nicht einseitig profitieren darf. 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 und weist gegenüber den Entwicklungsländern eine stark aktive Handelsbilanz auf.

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.

## 2. Abgrenzung der schweizerischen Möglichkeiten

Demgegenüber ist zu betonen, dass die Leistung eines Beitrages an die Entwicklungshilfe die Erhaltung einer starken eigenen Wirtschaft und eines gesunden Finanzhaushaltes voraussetzt. Angesichts der

angespannten Lage der Bundesfinanzen und im Hinblick auf die bevorstehende Finanzreform sind einer Steigerung der staatlichen Entwicklungshilfe, insbesondere der Finanzhilfe, Grenzen gesetzt.

Zudem sind wesentliche Teile der schweizerischen öffentlichen Meinung gegenüber der Entwicklungshilfe und vor allem gegenüber der staatlichen Finanzhilfe betont kritisch eingestellt. Dies beruht nicht zuletzt auf der wenig verantwortungsbewussten Politik einzelner Entwicklungsländer. Die bekannten Misstände legen ein sorgfältig dosiertes Vorgehen nahe. Daneben sollten aber auch die positiven Entwicklungen (vermehrte eigene Anstrengungen gewisser Regierungen; Verzicht auf Prestigeprojekte; unabhängige Haltung gegenüber dem West/Ost-Problem) der Öffentlichkeit zur Kenntnis gebracht werden. Die Möglichkeit einer Steigerung der schweizerischen Entwicklungshilfe hängt nämlich weitgehend von der Ueberzeugungskraft der Argumente ab, die dafür geltend gemacht werden können.

### 3. Die finanziellen Leistungen der Schweiz gemessen an den internationalen Planungszielen

Da die Grossmächte die Last der Entwicklungshilfe nicht mehr in der bisherigen Proportion zu tragen vermögen, wird die Notwendigkeit des "burden sharing" immer stärker betont. Dementsprechend sind internationale Masstäbe aufgestellt worden, deren Einhaltung periodisch überprüft wird. Das entsprechende Verfahren wird im DAC und in der UNCTAD ausgebaut und verschärft. Obschon diese Planungsziele keinen verbindlichen Charakter haben, bestimmen sie in erheblichem Ausmass die Beurteilung der Solidaritätsbereitschaft der einzelnen Staaten durch die Weltöffentlichkeit.

Die Planungsziele betreffen drei Grössenordnungen:

- A. Globalsumme der Entwicklungshilfe (1 % BSP). Diesbezüglich gehört die Schweiz im Quervergleich zu einer Mittelgruppe:

Private und staatliche schweizerische Leistungen an Entwicklungs-  
länder im Vergleich zum Durchschnitt der DAC-Staaten

|      | <u>Leistungen total</u> | <u>in % des<br/>BSP<br/>inkl. ERG<br/>1-5 Jahre<br/>Schweiz</u> | <u>(in % des<br/>BSP,<br/>aber ohne<br/>ERG bis<br/>5 Jahre<br/>Schweiz)</u> | <u>in % des<br/>BSP<br/>im Durch-<br/>schnitt der<br/>DAC-Staaten</u> |
|------|-------------------------|---|--|---|
| 1966 | 543,71                  | 0,84  | (0,82)   | 0,74  |
| 1967 | 603,76                  | 0,85  | (0,59)   | 0,75  |

Diese Prozentberechnungen sind mit Vorsicht zu bewerten. Die schweizerischen Angaben über die privatwirtschaftlichen Leistungen beruhen auf veralteten Schätzungen. Ferner ist noch nicht eindeutig abgeklärt, ob alle DAC-Länder und die Schweiz ihre Leistungen nach einheitlichen Kriterien melden.

(Siehe Beilage über die Zusammensetzung der schweizerischen Leistungen.)

- B. Zusammensetzung der Entwicklungshilfe (Postulat eines wesentlichen Anteils der staatlichen Komponente). Hier liegt die Schweiz von allen Industriestaaten am weitesten zurück.

Staatliche schweizerische Leistungen im Vergleich zum  
Durchschnitt der Leistungen der DAC-Staaten

|      | <u>S c h w e i z</u> |                                      |                        | <u>Durchschnitt<br/>der DAC-Staaten</u> |                        |
|------|----------------------|--------------------------------------|------------------------|---|------------------------|
|      | <u>Mio Fr.</u>       | <u>in % d.<br/>Gesamt-<br/>hilfe</u> | <u>in % d.<br/>BSP</u> | <u>in % d.<br/>Gesamt-<br/>hilfe</u>    | <u>in % d.<br/>BSP</u> |
| 1966 | 63,71                | 11,72                                | 0,1                    | 62                                      | 0,46                   |
| 1967 | 18,09 <sup>1)</sup>  | 3,00 <sup>1)</sup>                   | 0,026                  | 61                                      | 0,46                   |

<sup>1)</sup> Die schweizerische Zahl ist abnormal tief wegen der Rückzahlung von 33 Millionen des Staatskredites durch die Weltbank; diese Tranche wurde aber von den privaten Banken refinanziert.

### C. Konditionen:

- a) der staatlichen Hilfe (Postulat der Langfristigkeit und der weichen Bedingungen)

Die staatliche Hilfe der Schweiz bestand in den letzten drei Jahren überwiegend aus den Leistungen der technischen Zusammenarbeit, die fast vollständig in Form von Schenkungen oder in lokaler Währung zurückzahlbaren Darlehen erfolgen.

Unter Einbezug der übrigen bisher gewährten Darlehen (Konsolidierungskredite Argentinien und Brasilien) entsprechen die schweizerischen Konditionen aufs Ganze gesehen trotzdem noch nicht vollständig jenen des DAC. Im Einzelfall sind aber durch den Zwang der Umstände die Kreditfristen in den letzten drei Jahren länger geworden (Türkei zum Teil 22 Jahre). Für 1968, 1969 und 1970 sollten sich wegen des in diesen Jahren aus hinzugehenden IDA-Darlehens jedoch für die Finanzhilfe keine Schwierigkeiten ergeben, die Empfehlungen einzuhalten.

- b) der staatlich garantierten privaten Hilfe

Soweit die anderen Länder keine Zinssubventionen leisten, die Finanzmittel nicht indirekt zur Verfügung stellen (Export-Importbank, Kreditanstalt für Wiederaufbau etc.) und sich die staatliche Unterstützung auf die Garantieerteilung beschränkt, halten die schweizerischen Konditionen (Dauer, Karenzfrist, Zinssatz) den Vergleich mit jenen der anderen Länder aus. Für privat finanzierte Lieferkredite gehören die schweizerischen Zinssätze zu den tiefsten (6 1/2 - 7 %); selbst die Weltbankanleihen sind zu 6 1/2 % zu verzinsen, haben allerdings viel längere Fristen (20 Jahre).

### 4. Grundsätzliche Erwägungen zur Weiterentwicklung der schweizerischen Politik

Zwei Schlussfolgerungen drängen sich aus den geschilderten Tatsachen auf. Die Struktur der schweizerischen Entwicklungshilfe unterschei-

det sich durch den überwiegenden Anteil der privatwirtschaftlichen Leistungen wesentlich von derjenigen der anderen Mitgliedstaaten des DAC; eine gewisse Steigerung der schweizerischen Leistungen scheint unerlässlich, wobei sich die Frage stellt, inwieweit dabei die bisherige Struktur korrigiert werden sollte. Bei einer Prüfung dieser Frage sind vor allem die Zusammenhänge zwischen dem Gesamtvolumen der Leistungen und den Konditionen zu berücksichtigen.

Eine Reihe von Staaten, wie Schweden und Holland, zum Teil auch die BRD, suchen eine Steigerung ihrer Entwicklungshilfe in systematischer Weise durch jährliche Erhöhung der betreffenden Budgetposten zu erreichen. Auf diese Weise sollen Schwankungen im Betrag der Entwicklungshilfe vermieden und eine langfristige Planung sowohl seitens der nationalen Budgetbehörden als auch der Empfangsstaaten und internationalen Finanzinstitutionen erleichtert werden. Allerdings hat sich bereits gezeigt, dass gelegentlich die budgetierten Beträge die effektiven Verwendungsmöglichkeiten übersteigen, so dass sich das sog. Pipeline-Problem ergibt.

Für die Schweiz ist es angezeigt, einen anderen Weg zu beschreiten. Wir stehen globalen Planungsgrössen skeptisch gegenüber, weil diese das qualitative Element, nämlich den wirtschaftlichen Nutzeffekt der Entwicklungshilfe, zu wenig berücksichtigen und weil sie oft durch Erwägungen, die unserem Land fremd sind, diktiert werden. Die Schweiz wird sich im Gegenteil in den internationalen Gremien dafür einzusetzen haben, dass diese Planungsziele nicht überbewertet, sondern möglichst flexibel gestaltet und nicht durch Unterkategorien verschärft werden.

Die Schweiz sollte pragmatisch vorgehen, indem die einzelnen Kreditbegehren nach Wirtschaftlichkeit, Dringlichkeit sowie nach Nutzen für die schweizerische Wirtschaft geprüft werden. Dabei würde nicht von einer im voraus festgelegten finanziellen Grössenordnung ausgegangen, obschon die Wünschbarkeit einer massvollen und progressiven Erhöhung der Finanzhilfe berücksichtigt werden muss.

Die Schweiz hat keinen Anlass, die besondere Struktur ihrer Entwicklungshilfe grundsätzlich umzustellen. Eine Substituierung der pri-

vatwirtschaftlichen Leistungen durch staatliche Beiträge würde eine untragbare Grössenordnung ergeben. Schon allein die Tatsache, dass das öffentliche Budget in der Schweiz einen niedrigeren Prozentsatz des Sozialproduktes ausmacht als in den übrigen Industriestaaten, zeigt, dass die Privatwirtschaft bei uns gewisse Funktionen erfüllt, die andernorts durch staatliche Mittel befriedigt werden.

Das Hauptargument für die Anerkennung der privatwirtschaftlichen Leistungen besteht in der Ueberlegung, dass Entwicklungshilfe nach ihrem Nutzeffekt und nicht nach dem Ursprung der Mittel beurteilt werden muss. Gerade weil die private Kapitalhingabe auf ökonomischen Erwägungen beruht, bietet sie Gewähr dafür, nur dort eingesetzt zu werden, wo ein wirtschaftliches Ergebnis zu erwarten ist.

Die Schweiz hat dementsprechend ein Interesse daran, dass alle Formen der Kapitalhingabe, also Lieferantenkredite, Direktinvestitionen und Emissionsanleihen, weiterhin als Entwicklungshilfe gelten. Sie muss daher aber auch akzeptieren, dass diese Leistungen einer internationalen Durchleuchtung ausgesetzt werden. Um in den diesbezüglichen Diskussionen bestehen zu können, ist eine neue Erhebung über die private Investitionstätigkeit der schweizerischen Firmen durch die Vereinigung der Holdinggesellschaften dringend erforderlich.

Die Schweiz kann ihre privatwirtschaftliche Konzeption jedoch nur durchsetzen, wenn sie anerkennt, dass in den Entwicklungsländern neben dem industriellen und kommerziellen Sektor auch Bedürfnisse bestehen, die nicht unmittelbar produktiven Charakter haben oder dermassen langfristig sind, dass sie bankmässig nicht mehr finanziert, sondern nur durch staatliche Finanzhilfe befriedigt werden können. Zudem lässt sich die Höhe der privaten Entwicklungshilfe durch den Staat zwar positiv beeinflussen, zahlenmässig jedoch nicht bestimmen.

Die Hauptaufgabe wird für die Schweiz somit in der allmählichen Verstärkung der staatlichen Komponenten der Entwicklungshilfe bestehen. Insbesondere sind die verschiedenen Möglichkeiten einer staatlichen Förderung und Verbesserung der privatwirtschaftlichen Leistungen erfinderisch zu prüfen.

## 5. Begriff der staatlichen Finanzhilfe

Dementsprechend stellt sich vorerst die Frage, was international heute als staatliche Finanzhilfe angerechnet werden kann.

Die bisherige Praxis der Vereinten Nationen und des DAC teilt die Leistungen zugunsten der Entwicklungsländer nach ihrer privaten oder öffentlichen Herkunft in zwei Kategorien ein. Als privat werden diejenigen Beiträge erachtet, die keine Staatsausgaben veranlassen, insbesondere die Direkt- und Portefeuille-Investitionen, die Anleihsenemissionen, die private technische Hilfe und in der Regel die staatlich garantierten Exportkredite, soweit sie bankmässig finanziert werden. Als staatliche Leistungen definiert werden dementsprechend die vom Staat an Entwicklungsländer oder an multilaterale Institutionen gewährten Geschenke und Kredite, die staatlichen Kapitalbeteiligungen an multilateralen Finanzinstituten, die Leistungen des Staates im Bereich der technischen und humanitären Hilfe und der Nahrungsmittelhilfe.

In der Schweiz wird die staatliche Entwicklungshilfe entsprechend ihrem Verwendungszweck und entsprechend der verschiedenen departementalen Zuständigkeit eingeteilt in staatliche Finanzhilfe, auf die allein sich die nachfolgenden Richtlinien beziehen, technische Hilfe (einschl. Stipendien), humanitäre Hilfe (einschl. Katastrophenhilfe) und Nahrungsmittelhilfe. <sup>letzteren Kategorien</sup> Obschon diese/in der Folge nicht näher behandelt werden, bilden sie ebenfalls Gegenstand der staatlichen Komponente der Entwicklungshilfe und bestimmen somit das Gesamtvolumen der international anrechenbaren staatlichen Leistungen der Schweiz. Bei der Festsetzung der Bundeskredite muss daher der Gesamtüberblick gewahrt bleiben.

Die gegenwärtigen Diskussionen auf internationaler Ebene lassen es als wahrscheinlich erscheinen, dass die bisherige Klassifikation in private und öffentliche Leistungen im Sinne einer Dreiteilung geändert wird. Die dritte, neue Kategorie würde die garantierten Exportkredite, unabhängig von der Herkunft der Mittel, umfassen. Angesichts des hohen Anteils der Exportkredite hätte die



Schweiz ein Interesse daran, dass für diese Leistungen eine Sonderkategorie geschaffen würde, die den teilweise staatlichen Charakter zum Ausdruck bringt. Sie müsste dann in Kauf nehmen, dass für Exportkredite an Entwicklungsländer internationale Kriterien aufgestellt würden.

## 6. Richtlinien für den Einsatz der staatlichen Finanzhilfe durch die Schweiz

### Exportrisikogarantie

- a) Von der Ueberlegung ausgehend, dass der Schwerpunkt der schweizerischen Entwicklungshilfe nach wie vor bei der Privatwirtschaft liegt und diese Tatsache international vertretbar bleibt, ergibt sich für den Einsatz der staatlichen Finanzhilfe als naheliegendster Anknüpfungspunkt die Mobilisierung der privaten Kapitalhingabe. Dies kann in erster Linie durch die Gewährung staatlicher Garantien (ERG und eventuell später IRG) geschehen. Angesichts der Konkurrenzfähigkeit der schweizerischen Industrie wäre heute eine Ausdehnung der Exportrisikogarantie unter dem alleinigen Titel der Exportförderung kaum zu rechtfertigen. Das Instrument der Exportrisikogarantie kann jedoch zur Erhöhung des Gesamtvolumens der Entwicklungshilfe dienen, wobei das kommerzielle Element darin besteht, dass dadurch für die Exportwirtschaft eine Angleichung der verfügbaren Kreditfazilitäten an diejenigen des Auslandes ermöglicht wird. Dementsprechend werden in Zukunft Kredite mit längeren Zahlungsfristen in vermehrter Masse garantiert werden müssen. Die Schweiz sollte aber nicht den Anstoss zu einer internationalen Verschlechterung der Kreditbedingungen geben, sondern nur "nachziehen" und nicht etwa Vorspanndienste leisten.

Das Bundesengagement aus der ERG gegenüber den Entwicklungsländern beträgt heute 1600 Millionen Franken, wovon 600 Millionen Franken auf Kredite von über 5 Jahren entfallen. Die Reserven der ERG aus Gebührenrückstellungen belaufen sich auf

rund 70 Millionen Franken plus eine in der Bilanz des Bundes ausgewiesene Rückstellung von 90 Millionen Franken. Diese Proportion, die, einzig auf das Engagement gegenüber den Entwicklungsländern bezogen, ungefähr 10 % beträgt, dürfte an der untersten tragbaren Grenze liegen, doch ist mit Befriedigung festzustellen, dass bisher der ERG aus Geschäften mit Entwicklungsländern praktisch keine Verluste erwachsen sind (ausstehend heute ca. 4,5 Millionen Franken). Bei der Beurteilung des Risikos ist ferner zu berücksichtigen, dass sich die Fälligkeiten aus diesen Lieferantenkrediten auf mehrere Jahre verteilen.

Von einer Plafonierung des Engagements, global oder gegenüber einzelnen Entwicklungsländern, kann daher abgesehen werden; die ERG-Kommission wird einem Ansteigen des Engagements gegenüber Ländern mit Zahlungsbilanzschwierigkeiten wie bisher durch entsprechende Herabsetzung der Garantiesätze entgegenzuwirken haben. Nötigenfalls wären die Gebühren erneut nach oben anzupassen.

Die ERG-Deckung kann im Rahmen der Gesetzgebung auch für neue Formen der Exportfinanzierung ins Auge gefasst werden, beispielsweise für zweck- und liefergebundene Anleihen, die zur längerfristigen Finanzierung von Bezügen aus der Schweiz durch ein Entwicklungsland aufgelegt werden. Sodann stellt sich die Frage, ob für bestimmte Kategorien von Konsumgütern, die Investitionscharakter haben, wie beispielsweise Düngemittel und andere Erzeugnisse der Agrochemie, die Kreditfristen, die schon bisher gelegentlich über 6 Monate hinaus verlängert wurden, noch zusätzlich zu erstrecken, gegebenenfalls bis zwei Jahre, wie dies andere Länder bereits tun.

Besonders interessant ist die Methode der Parallelffinanzierung grösserer Projekte mit internationalen Finanzinstituten. In diesem Fall wird der Entwicklungshilfscharakter der ERG gesicherten schweizerischen Beiträge durch Zusammenarbeit mit diesen Institutionen gewährleistet, die zudem die Wirtschaftlichkeit des Projektes und die Einhaltung der Zahlungsbedingungen verbürgen.

Für die Wahl zwischen einer Gewährung der ERG für Einzelgeschäfte oder der Festsetzung eines Rahmenkredites für ein bestimmtes Entwicklungsland wäre vor allem die Motivierung ausschlaggebend, die im Einzelfall geltend gemacht werden kann. Da Rahmenkredite für ERG-Geschäfte stimulierend wirken, muss ihr Einsatz sorgfältig dosiert werden. Sie sollen vor allem dann ins Auge gefasst werden, wenn unsere Beziehungen zu dem entsprechenden Entwicklungsland dadurch wesentlich verstärkt werden können und dies wünschbar ist. Auch dürften Rahmenkredite vorwiegend für grössere Entwicklungsländer in Frage kommen, da sie eine bestimmte Grössenordnung voraussetzen.

Die vorgesehene Ausdehnung der Exportrisikogarantie wirft jedoch die Frage des langfristig noch tragbaren Bundesengagements auf. Würden jährlich im Durchschnitt neue mittelfristige Geschäfte mit einer Garantiesumme von 150 Millionen Franken übernommen (gegenüber einem Durchschnitt der letzten Jahre von 85 Millionen Franken), so würde das entsprechende ERG-Engagement nach 10 Jahren auf 825 Millionen angestiegen sein, unter Berücksichtigung der heute bereits ausstehenden mittelfristigen Garantien auf 1000 Millionen. Nach 10 Jahren würden sodann die Abbuchungen den Jahreszuwachs von 150 Millionen voll kompensieren. Das heute international geltende Nettoprinzip, von dessen langfristiger Untragbarkeit die DAC-Staaten überzeugt werden sollten, würde dazu führen, dass nach 10 Jahren die jährliche ERG-Gewährung für derartige Geschäfte verdoppelt werden müsste, um die schweizerische Leistung auf konstanter Höhe zu halten. Wird zudem eine Steigerung des BSP um 3 % jährlich vorausgesetzt, ergäbe sich zur Aufrechterhaltung des auf die ERG entfallenden Prozentsatzes der schweizerischen Entwicklungshilfe ein Bedarf von 350 Millionen jährlich neu zu gewählender Garantien. Die Frage ist, wie lang eine derartige Progression tragbar wäre <sup>und</sup> hängt u.a. davon ab, ob zusätzlich das Instrument der IRG mit einem Plafond von 500 Millionen Franken geschaffen

wird. Aus zahlreichen Gründen ist es jedoch notwendig, die Erhöhung der schweizerischen Entwicklungshilfe nicht allein durch eine Ausdehnung der staatlichen Garantien anstreben zu wollen. Erstens wird angesichts des Umfanges der kurzfristigen Aussenverschuldung der Entwicklungsländer (über 44 Milliarden Dollar) die Gewährung mittelfristiger Lieferantenkredite an einzelne Länder kaum mehr verantwortet werden können. Zweitens führt die ERG, bei der die Privatwirtschaft das Entwicklungsland und das spezifische Projekt bestimmt, naturgemäss zu einer Schwerpunktbildung zugunsten derjenigen Länder, die besonders interessante Absatzmärkte darstellen. (Die heute ausstehenden langfristigen Lieferkredite in der Höhe von mehr als 10 Millionen Franken konzentrieren sich auf drei europäische, drei lateinamerikanische, drei asiatische und ein afrikanisches Entwicklungsland; nur 17 Entwicklungsländer stehen pro Land im Genuss von ERG-Krediten von über 30 Millionen Franken.) Gerade die bedürftigsten Länder werden somit nicht berücksichtigt. Drittens werden Lieferantenkredite, wie oben erwähnt, nicht als staatliche Hilfeleistung anerkannt und können somit den "Nachholbedarf" der Schweiz auf diesem Sektor nicht vermindern.

b) Mischkredite

Sobald die Kreditfristen, die für das einzelne Entwicklungsland noch tragbar sind, eine Dauer von 12 - 15 Jahren überschreiten, wird die bankmässige Finanzierung ausgeschlossen. Die Schweiz könnte sodann, wie dies erstmals im Falle Indiens geschehen ist und gegenwärtig für Pakistan in Aussicht genommen wird, die ERG-Kredite durch einen staatlichen Kredit ergänzen, der auch den durchschnittlichen Zinssatz herabzusetzen in der Lage ist. Ferner wäre die Möglichkeit zu prüfen, Zinsen in lokaler Währung entgegenzunehmen und dadurch Mittel für Projekte der technischen Hilfe im entsprechenden Entwicklungsland zu äufnen.

c) Konsolidierungskredite

Eine zweite Art von staatlichen Krediten ergibt sich als Folge der oben skizzierten Politik, nämlich dann, wenn Verluste, die der ERG erwachsen könnten, durch Konsolidierungsaktionen zugunsten eines in Zahlungsbilanzschwierigkeiten geratenen Entwicklungslandes abzuwenden sind; solche Aktionen finden in der Regel in internationalem Rahmen statt. Je höher wir uns engagieren, desto grösser wird natürlich unser Engagement für allfällige Konsolidierungen. Der Bundesrat hat vom Parlament durch Bundesbeschluss vom 17. März 1966 die Ermächtigung zum Abschluss derartiger Konsolidierungsabkommen erhalten. Die bisher gewährten Konsolidierungskredite (Argentinien, Brasilien) in Höhe von rund 27 Millionen Franken werden fristgemäss zurückbezahlt; heute noch ausstehend: 7,6 Millionen Franken.

In diesen Zusammenhang fallen auch die Bereitschaftskredite der Banken an bestimmte Entwicklungsländer (Stand-by-Kredite). Da die Ermächtigung für die Erteilung einer Bundesgarantie im Einzelfall vom Parlament einzuholen ist, wäre eine Vereinfachung des Verfahrens im Zusammenhang mit der IRG zu prüfen.

d) Bundeskredite an internationale Finanzinstitute

Diese sind mit dem Ziel einzusetzen, einerseits eine grössere geographische Streuung der schweizerischen Entwicklungshilfe zu erzielen und andererseits einen Finanzierungsbeitrag an Infrastrukturprojekte zu leisten, bei denen für die Privatwirtschaft kein kommerzieller Anreiz zur Beteiligung besteht oder deren Grössenordnung unsere Möglichkeiten übersteigt. Beiträge an die Weltbank und die Institute, die sich auf ihre Praxis stützen, bieten heute gute Gewähr für einen sinnvollen Einsatz und eine angemessene Verwendungskontrolle. Allerdings tritt die Leistung der Schweiz beim Empfängerstaat nicht direkt in Erscheinung und lässt sich somit handelspolitisch auch nicht direkt ausnützen. Dieser Umstand wird jedoch aufgewogen durch

das wirtschaftliche Interesse der Schweiz (vor allem Ingenieur-, Bau und Grossmaschinenfirmen), trotz ihrer Nichtmitgliedschaft weiterhin an Ausschreibungen dieser internationalen Institute teilnehmen zu können (bis heute, also vor Gewährung des schweizerischen Darlehens von 52 Millionen Franken, hat die IDA bereits für über 50 Millionen Franken Aufträge an Schweizer Firmen vergeben; die Weltbank hat in der Schweiz für über 500 Millionen Franken Aufträge plazierte).

Die Weltbankgruppe und bestimmte regionale Entwicklungsbanken befinden sich heute in ausgesprochenen Finanzierungsschwierigkeiten, so dass ein Beitrag der Schweiz psychologisch besonders ins Gewicht fällt. Auch werden die regionalen Entwicklungsbanken von der Schweiz erwarten, dass sie sich mit der Zeit an "Special Funds" für die Gewährung von "weichen" Krediten beteiligt.

Die Schweiz sollte angesichts der Tatsache, dass sie noch durch keine Tradition periodischer staatlicher Kredite belastet ist, mit Aufgeschlossenheit Beitragsmöglichkeiten an allfällige neue Fonds prüfen, sofern diese einer offensichtlichen Verbesserung bisheriger Entwicklungshilfsmethoden dienen (z.B. Fonds für die Diversifizierung der Rohstoffproduktion, für "Supplementary Financing", für die Finanzierung von Pufferstocks in Rohstoffabkommen, für die Unterstützung der regionalen Zusammenarbeit unter Entwicklungsländern etc.).

Die Frage des Beitritts der Schweiz zu den Institutionen von Bretton Woods ist in Prüfung. Sie wird jedoch nicht in erster Linie unter dem Gesichtspunkt der Entwicklungshilfe zu entscheiden sein.

e) Bilaterale Bundeskredite

Die Auswahlkriterien für bilaterale Bundeskredite bereiten wohl die grössten Schwierigkeiten. Sie kommen vor allem in Frage für Länder, bei denen die Währungs- und Zahlungsbilanzlage

ERG-Kredite selbst mit verlängerten Lauffristen ausschliesst, zu denen die Schweiz jedoch besonders enge Beziehungen unterhält und eine stark aktive Handelsbilanz aufweist oder bei internationalen Sanierungsaktionen nicht abseitsstehen kann (Beispiel Türkei). Langfristige staatliche Kredite schieben das Problem der Rückzahlung jedoch zeitlich lediglich hinaus, wenn sie auch die Einhaltung des Nettoleistungsprinzips erleichtern. Sie sollten daher nur sehr spärlich eingesetzt werden. Das betreffende Land müsste Gewähr für die Führung einer vernünftigen Wirtschaftspolitik und die Bereitschaft zur Steigerung seiner eigenen Anstrengungen bieten. Dies dürfte am ersten bei Regierungen angenommen werden können, die die Wirtschaftspolitik in Uebereinstimmung mit den Empfehlungen der Weltbankgruppe führen und von dieser dementsprechend auch Kredite erhalten. Das Bestehen von Konsultativgruppen der Weltbank oder Konsortien kann sowohl als Indiz für die Bereitschaft zur Zusammenarbeit des entsprechenden Entwicklungslandes dienen als auch die Möglichkeit einer kollektiven Einflussnahme auf seine Wirtschaftspolitik verstärken.

Projekte der schweizerischen technischen Zusammenarbeit können Anknüpfungspunkte für Bundeskredite bilden (z.B. Kars). Eine derartige Verbindung kann sich auch in Zukunft als zweckmässig erweisen.

Die Kreditbedingungen wären pragmatisch den jeweiligen Verhältnissen anzupassen unter Berücksichtigung der Konditionen der anderen Industriestaaten. Die Schweiz befürwortet die Bindung der Kredite an die Lieferung von Waren nationalen Ursprungs nicht, da wir in der Regel angesichts der Konkurrenzfähigkeit unserer Industrie von ungebundenen Krediten anderer Staaten eher profitieren. Die Schweiz wird sich weiterhin für möglichst freie Konkurrenzverhältnisse einsetzen, jedoch der internationalen Praxis folgen, um Wettbewerbsbenachteiligungen zu vermeiden. Der Projekthilfe ist gegenüber der Programmhilfe der Vorzug

zu geben, da die Verwendung der Kredite besser überwacht werden kann.

f) Rahmenkredit für die staatliche Finanzhilfe

In der IDA-Botschaft wurde darauf hingewiesen, dass in Zukunft zur Entlastung des Parlaments und zur Erleichterung der Finanzplanung ein Rahmenkredit ins Auge gefasst werden könnte, aus dem die erwähnten Formen der staatlichen Finanzhilfe finanziert würden. Der Zeitpunkt für einen derartigen Vorschlag dürfte jedoch erst dann gekommen sein, wenn wir über zusätzliche Erfahrungen bezüglich der Grössenordnungen der verschiedenen Aktionen verfügen. Eine Mittellösung wäre eventuell die Zusammenfassung einzelner Vorlagen.

In diesem Zusammenhang wäre dann auch zu prüfen, ob die Finanzierungsbasis verbreitert werden könnte, wenn für die Kredit-  
hingabe ein autonomes Institut geschaffen würde.

-----