

18. Februar 1981

Zahlungsbilanzhilfe von 12 Millionen Franken an den Sudan

Volkswirtschaftsdepartement. Antrag vom 4. Februar 1981  
(Beilage)

Departement für auswärtige Angelegenheiten. Mitbericht vom  
16. Februar 1981  
(Zustimmung)

Finanzdepartement. Mitbericht vom 9. Februar 1981 (Zustimmung)

Antragsgemäss hat der Bundesrat

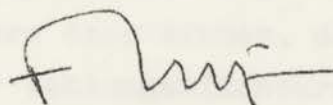
b e s c h l o s s e n :

1. Die Erteilung einer Zahlungsbilanzhilfe von 12 Millionen an den Sudan in Form eines nichtrückzahlbaren Beitrages, der dem Rahmenkredit für die Finanzierung von wirtschafts- und handelspolitischen im Rahmen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit (BB vom 28. November 1978) zu belasten ist, wird genehmigt.
2. Botschafter K. Jacobi, Delegierter für Handelsverträge wird ermächtigt den Vertrag zu unterzeichnen.
3. Die Bundeskanzlei wird beauftragt, die entsprechenden Vollmachten auszustellen.

Protokollauszug an:

- EVD 20 (GS 5, BAWI 15) zum Vollzug mit Vollmacht
- EDA 10 zur Kenntnis
- EFD 7 " "
- EFK 2 " "
- FinDel 2 " "

Für getreuen Auszug,  
der Protokollführer:





EIDGENÖSSISCHES VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT  
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'ÉCONOMIE PUBLIQUE  
 DIPARTIMENTO FEDERALE DELL'ECONOMIA PUBBLICA

Bern, den 4. Februar 1981

Ausgeteilt

An den Bundesrat

Zahlungsbilanzhilfe von 12 Millionen Franken an den Sudan

1. Uebersicht

Im Rahmenkredit für wirtschafts- und handelspolitische Massnahmen zugunsten der Entwicklungsländer vom 28. November 1978 sind 50 Millionen Franken für Zahlungsbilanzhilfe vorgesehen (BB1 1978 II 1765). Die hier beantragte Hilfe von 12 Millionen Franken in Form eines nichtrückzahlbaren Beitrages an den Sudan ist nach Bangladesch (15 Millionen Franken) die zweite Aktion, die unter diesem Titel finanziert werden soll.

Der Sudan musste 1979 erstmals um eine Konsolidierung seiner Schulden nachsuchen, da das Land nicht mehr in der Lage war, seine laufenden Verpflichtungen zu begleichen und seinen Schuldendiensten nachzukommen. Die Schweiz hat in diesem Zusammenhang im Rahmen eines multilateral ausgehandelten Schuldenkonsolidierungsabkommens dem Sudan einen Konsolidierungskredit von 16 Millionen Franken zu marktnahen Bedingungen gewährt (BRB vom 29. April 1980). Die hier beantragte Hilfe, die sich an jene einer Vielzahl von andern Geberländern und internationalen Organisationen anschliesst, soll die mit der Schuldenkonsolidierung eingeleitete Sanierung der Wirtschaft ergänzen. Sie soll insbesondere dazu dienen, die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der Zahlungsbilanzkrise zu mildern und die mit der Anpassung der Wirtschaft an die neuen Gegebenheiten verbundenen Kosten zu reduzieren. Sie wird den schweizerischen Exporteuren, die ein verhältnismässig grosses Engagement im Sudan haben, die weitere Zusammenarbeit mit diesem Land erleichtern.



Die vorgesehenen Auszahlungen verteilen sich auf zwei Jahre: 4 Millionen Franken für 1981 und 8 Millionen Franken für 1982. Finanziert werden damit Rohstoffe, Halbfabrikate und Ersatzteile für die Landwirtschaft und die Industrie und auch Konsumgüter für die sozialen Dienste (Medikamente) mit dem Zweck, dem Land eine bessere Ausnützung der bestehenden landwirtschaftlichen und industriellen Kapazität sowie die Aufrechterhaltung der sozialen Dienste zu ermöglichen.

## 2. Die politische und wirtschaftliche Bedeutung des Sudans

### 2.1 Die politische Bedeutung

Der Sudan nimmt im Uebergangsbereich zwischen dem Nahen Osten und Afrika eine geopolitische Schlüsselrolle ein. Er vereinigt innerhalb seiner Grenzen eine Vielzahl ethnischer Gruppen, die sich in gesellschaftlicher und kultureller Hinsicht häufig sehr stark voneinander unterscheiden. Grob gesehen lässt er sich in zwei Hauptgebiete gliedern - in den Norden, in dem Araber und arabisierte Schichten ansässig sind, welche die Bevölkerungsmehrheit des Landes bilden, und in den Süden, der von dunkelhäutigen Niloten bewohnt wird. Der Nord-Süd-Gegensatz hatte sogleich nach der Unabhängigkeit zu einem rund sechzehnjährigen Bürgerkrieg geführt, in dem die schwarze Minderheit für eine Verbesserung ihrer Stellung eintrat. Präsident Numeiri gelang es, diesen Konflikt beizulegen, indem er dem Süden eine weitgehende Selbstverwaltung einräumte. Das Spannungsverhältnis zwischen den beiden Landesteilen beeinflusst jedoch das innenpolitische Leben weiterhin auf nachhaltige Weise.

Bedingt durch die koloniale Grenzziehung liegt ein anderes wesentliches Merkmal des Sudans darin, dass in seinen Randzonen Stämme siedeln, deren Gebiet sich oft weit in die Nachbarstaaten hinein erstreckt. Dadurch strahlen einerseits die innersudanesischen Entwicklungen auf die umliegenden Länder aus. Andererseits wirken sich deren Probleme ebenfalls auf den Sudan aus.



Dessen politische und wirtschaftliche Stabilität entfaltet daher in einer Region, die an einer beträchtlichen Unrast leidet, eine grosse Bedeutung. Auch die Geschehnisse im Zusammenhang mit den Palästinensern machen sich im Sudan bemerkbar, da dort tiefverwurzelte islamische Kräfte tätig sind, die sich für die arabischen Ansprüche einsetzen und somit den aussenpolitischen Kurs Khartums mitbestimmen.

Die wichtige regionale Stellung des Landes schlägt sich unter anderem darin nieder, dass dort rund eine halbe Million Flüchtlinge Zuflucht gefunden haben. Sie stammen aus Zaire, Uganda, dem Tschad und vor allem aus Erythräa, welches bereits seit Jahren die Beziehungen zwischen Aethiopien und Sudan belastet. Vor kurzem sind sich die beiden Länder in dieser Frage etwas näher gekommen, dennoch lässt sich noch keine Lösung des Konfliktes erkennen, da die erythräischen Aufständischen nach wie vor die Selbständigkeit ihres Gebietes anstreben.

Der Tschad bildet einen weiteren Unruheherd, mit dem der Sudan verknüpft ist. Der wachsende Einfluss Libyens, der sich im Zuge der jüngsten Ereignisse massgeblich verstärkt hat, könnte nachteilig ins Gewicht fallen, da er gewissen islamischen Kräften Aufschwung zu geben vermöchte, welche den Zusammenhalt des Staates bedrohen würden. Hingegen lässt sich an der sudanesischen Südgrenze eine Beruhigung beobachten, die sich insbesondere durch die Verbesserung der Lage in Uganda erklärt.

Im Gegensatz zu den meisten Nachbarländern war der Sudan imstande, während rund einem Jahrzehnt eine Politik zu betreiben, die vor grundlegenden Erschütterungen verschont blieb und somit für die ganze Region stabilisierende Folgen zeitigte. In den Aussenbeziehungen herrschte dabei eine gemässigte Haltung vor. Die engen Kontakte zu Aegypten wurden einige Zeit nach Abschluss der Washingtoner Abkommen zwischen Kairo und Tel Aviv gelockert und durch eine Annäherung an Saudi Arabien ausgeglichen. Nachdem Khartum das Verhältnis zur Sowjetunion nach einem missglück-



ten Staatstreichversuch im Jahre 1971 spürbar dämpfte, ist inzwischen wieder eine Normalisierung eingetreten. Im Vergleich dazu überwiegen aber vor allem im wirtschaftlichen Bereich die Beziehungen zu Ländern ausserhalb des sozialistischen Lagers.

## 2.2 Die wirtschaftliche Bedeutung

Der Sudan ist mit einer Fläche von 2.5 Millionen Quadratkilometern flächenmässig das grösste Land Afrikas. Die Bevölkerungszahl beträgt rund 17 Millionen. Die Bevölkerungsdichte ist somit sehr tief. Im Gegensatz zu vielen Entwicklungsländern ist der Bevölkerungsdruck gering, wobei die relativ hohe Bevölkerungswachstumsrate von 2.1 Prozent pro Jahr trotzdem grosse Anforderungen an Arbeitsplatzbeschaffung und die soziale Infrastruktur mit sich bringt. Das jährliche Pro-Kopf Einkommen stand im Jahre 1978 auf ungefähr 320 Dollar. Aufgrund seines allgemein tiefen Entwicklungsstandes wurde der Sudan von der UNO in die Liste der ärmsten Länder (LLDs) aufgenommen, die in erster Linie der öffentlichen Entwicklungshilfe bedürfen.

Ein grosser Teil des Landes besteht aus Wüste bzw. Halbwüste. Trotzdem besitzt das Land ein grosses Entwicklungspotential, besonders in der Landwirtschaft. Ungefähr 2/3 der Gesamtfläche stehen der Landwirtschaftsproduktion und Viehzucht zur Verfügung, wovon im Moment erst ein kleiner Teil unter intensiver Nutzung steht. Die Wirtschaft ist stark abhängig vom Export von Baumwolle, Sesam und Erdnüssen. Sie weist alle Eigenschaften des klassischen Rohstofflieferanten mit einer einseitigen Produktionsstruktur auf. Der verarbeitende Sektor ist relativ klein und konzentriert sich neben der Produktion gewisser Konsumgüter und Baumaterialien hauptsächlich auf die Verarbeitung der im Lande erzeugten Landwirtschaftsprodukte wie Baumwolle, Oelsaat und Zucker. Sudan exportiert auch geringe Mengen von Chrom und hat kürzlich auf dem Festland an drei Stellen Oel gefunden. Die Mengen sind jedoch bis anhin eher bescheiden geblieben und dürften in den nächsten 3 bis 5 Jahren die wirtschaftliche Lage des Landes kaum wesentlich beeinflussen. Der öffentliche Sektor



nimmt eine wichtige Stellung in der Wirtschaft ein. Er umfasst neben den direkten Staatsaufgaben auch eigene Bewässerungsanlagen, die Eisenbahn und praktisch die gesamte Energie- und Wasserversorgung. Im Rahmen der Nationalisierungskampagne von 1970/1971 ging ein beachtlicher Anteil der Industrie, des Handels und der Finanzen in staatliche Hände über. Obgleich eine Anzahl dieser Unternehmen später reprivatisiert wurden, entsteht immer noch rund die Hälfte des Bruttosozialproduktes im öffentlichen Sektor.

Die Entwicklung des Sudans erfolgte in den 60-iger und anfangs der 70-iger Jahre trotz des vorhandenen Entwicklungspotentials nur sehr langsam. Die Wirtschaft wuchs nur geringfügig mehr als die Bevölkerung. Grund dafür war weitgehend die schwache Investitionstätigkeit. Die Regierung war zwar erfolgreich in der Erzielung eines starken Wachstums der Staatseinnahmen; die zusätzlichen Mittel wurden aber von den laufenden Ausgaben absorbiert, so dass die Entwicklungsinvestitionen kaum anstiegen.

Nach Beendigung des Bürgerkrieges im Jahre 1972 schenkte die Regierung den Entwicklungsbedürfnissen vermehrt Aufmerksamkeit. Zur Vermeidung politischer Spannungen zwischen dem christlichen Bevölkerungsteil des Südens und des islamischen im Norden wurde als Leitmotiv eine verstärkte Dezentralisierung und breitere Beteiligung der Bevölkerung an der Entwicklung des Landes gesetzt ("the development of all regions for all people"). Die Entwicklungsziele, 1973 erstmals im Interim Action Program festgehalten, zielten auf eine Verbesserung der Infrastruktur, der Selbstversorgung mit wichtigen Konsumgütern und der Förderung der Exporte ab, um die Deviseneinnahmen zu steigern. Ebenso erfuhr die Rolle des privaten Sektors eine Aufwertung. Die Aussichten auf die Finanzierung dieses Programmes durch externe Geldzuflüsse, insbesondere von Seiten der arabischen Erdölproduzenten, schienen gut. Letztere betrachten den Sudan als den zukünftigen "Brotkorb" der arabischen Welt. Die Ausgaben für Entwicklungsvorhaben stiegen in der Folge stark an und zwar von 50 Millionen sudanesischen



Pfund im Finanzjahr 1973/74 auf rund 200 Millionen Pfund im Fiskaljahr 1978/79. Zur Finanzierung wurden zwischen 1974 - 1978 auch beträchtliche Summen an Auslandskapital mobilisiert. Die gesamten eingegangenen Kreditverpflichtungen beliefen sich dabei auf rund 3 Milliarden Dollar.

Mit der verstärkten Investitionstätigkeit ging ein bedeutend stärkeres wirtschaftliches Wachstum von jährlich 4.5 Prozent einher. Diese Wachstumsphase wurde jedoch 1979 unterbrochen als das Land in eine Zahlungsbilanzkrise geriet. Es fehlten die Devisen um die Importe zu tätigen, die zur Auslastung des Produktionsapparates notwendig gewesen wären. In der Folge musste es sein Investitionsprogramm beschneiden. Ende 1979 hatten sich bereits Zahlungsrückstände von 1.2 Milliarden Dollar aufgestaut.

### 3. Gründe für die Wirtschaftsprobleme

Die derzeitige Wirtschaftskrise ist sowohl die Folge einer mangelhaften Wirtschaftspolitik wie auch ein Ausfluss der ungünstigen weltwirtschaftlichen Verhältnisse, die die Wirtschaft des Landes nachhaltig beeinflussten.

#### 3.1 Zahlungsbilanzprobleme

Hauptmerkmal der Entwicklung der sudanesischen Zahlungsbilanz ist die starke Erhöhung des Ertragsbilanzdefizites von 65 Millionen Dollar im Jahre 1973 auf 641 Millionen Dollar im Jahre 1975 und sein Verbleiben bei rund 500 Millionen Dollar in den Jahren 1976 - 1979.

Die Verschlechterung der Zahlungsbilanzlage ist u.a. auf folgende Faktoren zurückzuführen:

##### a) Wechselkurspolitik

Zwischen 1971 und 1978 blieb der Wechselkurs zwischen dem sudanesischen Pfund und dem Dollar unverändert (1 Pfund = 2.87 Dollar), obwohl zwischen dem Sudan und seinen interna-



tionalen Handelspartnern eine jährliche Inflationsdifferenz von fast 10 Prozent bestand. Die Folge davon war einerseits eine Vernachlässigung des Exportsektors, was sich in stagnierenden Exporterlösen niederschlug, andererseits eine Begünstigung der Importe und kapitalintensiver Investitionsvorhaben.

b) Politik der finanziellen Anreize

Die wechselkursbedingten Probleme wurden im Baumwollbereich durch eine verfehlte Politik der finanziellen Anreize verstärkt. Die landwirtschaftliche Produktion für den Export vollzieht sich weitgehend unter Mitwirkung des Staates. Die Regierung arbeitet dabei mit den privaten Pächtern unter einem Ertragsbeteiligungssystem zusammen. Die Kosten für die Bewässerung, Schädlingsbekämpfung usw. werden von den Erlösen abgezogen und die Ueberschüsse zwischen der Regierung und den Bauern nach einem vorgegebenen Schlüssel verteilt. Diese Zusammenarbeit war ursprünglich nur für die Produktion von Baumwolle vorgesehen. Den Bauern wurde jedoch später auch zugestanden, andere Produkte anzupflanzen, wobei jedoch die Kosten für die Bewässerung und Schädlingsbekämpfung weiterhin nur der Baumwolle angelastet wurden. Daraus ergab sich für die Bauern ein Anreiz zur Produktion alternativer Produkte, was zu einem Rückgang der Baumwollproduktion führte, obwohl der Sudan für die Produktion dieses Rohstoffes den grössten komparativen Vorteil besitzt und für Baumwolle trotz bedeutenden Schwankungen in den 70-iger Jahren relativ gute Preise erzielt wurden.

c) Die Verschlechterung der Austauschverhältnisse

Im Zeitraum 1973 bis 1978 sind die Preise der sudanesischen Exporte - es handelt sich vor allem um Baumwolle, Gummi, Erdnüsse und Sesam - im Durchschnitt um 66 Prozent gestiegen. Die Preise stiegen jedoch nicht stetig an, sondern unterlagen bedeutenden Schwankungen.



Tabelle 1:

Sudan: Entwicklung der Import- und Exportpreise 1973 - 1978

	<u>1973</u>	<u>1974</u>	<u>1975</u>	<u>1976</u>	<u>1977</u>	<u>1978</u>
Importe	100	131	147	149	165	188
Exporte	100	160	140	139	176	166

Die Importpreise stiegen im selben Zeitraum kontinuierlich um 88 Prozent, so dass eine Verschlechterung der Austauschverhältnisse stattfand. In absoluten Zahlen ausgedrückt bewirkte die importierte Inflation, dass der Sudan für seine Einfuhr zwischen 1973 und 1978 2.3 Milliarden Dollar mehr bezahlen musste, als dies bei Preisstabilität im Welthandel der Fall gewesen wäre. Die Analyse zeigt, dass die erhöhten Einfuhrkosten zu etwa 75 Prozent auf allgemeine Importgüter und zu 25 Prozent direkt auf höhere Oelpreise zurückzuführen sind. Mit den erneuten drastischen Preiserhöhungen, die 1979 - 1980 stattgefunden haben, wird der negative Einfluss der Oelrechnung auf die Zahlungsbilanz weiter an Gewicht zugenommen haben.

Aufgrund höherer Ausfuhrpreise erzielte das Land ebenfalls Mehreinnahmen von 1.2 Milliarden Dollar. Der Nettoverlust aus der Entwicklung der Import- und Exportpreise belief sich somit im Zeitraum 1973 - 1978 auf rund 1.1 Milliarden Dollar.

d) Fehlende Kontrolle über Einfuhren

Die bis 1979 bestehenden Einfuhrbestimmungen des Sudans wiesen bedeutende Schwächen auf. Importeure konnten trotz knappen Devisenangebotes ohne weitere Vorkehrungen alle Güter einführen, sofern sie über Devisen im Ausland verfügten. Diese beschafften sie sich direkt von sudanesischen Gastarbeitern in den arabischen Staaten. Die Zentralbank verlor dadurch zusehends die Kontrolle über die Höhe und Zusammensetzung der Importe. Viele Einfuhren, die auf diesem Umwege getätigt wurden, waren nicht von hoher Priorität für die Entwicklung des Landes (Luxusgüter).



Die Transaktion zwischen Gastarbeitern und Importeuren wurden zu einem freien Wechselkurs abgewickelt, deren Wert zum Dollar bedeutend tiefer lag. Der Gegenwert, der den Gastarbeitern in lokaler Währung zukam, war somit um rund 25 bis 30 Prozent höher als beim Umtausch zum offiziellen Kurs. Die Importeure waren bereit, diesen Mehrpreis zu bezahlen, da sie auf dem offiziellen Markt für gewisse Güter keine Devisen erhalten hätten und jene Güter, die sie schliesslich einführten, auf alle Fälle mit sehr hohen Gewinnen abgesetzt werden konnten.

#### e) Schuldenmanagement

Die Schuldendienstverpflichtungen des Sudans stiegen von 55 Millionen Dollar im Jahre 1973 auf 300 Millionen Dollar im Jahre 1978. Die aufgenommenen Kredite wiesen weitgehend unangemessene Bedingungen auf für ein Land mit einem Entwicklungsstand wie derjenige des Sudans. Grund dafür war die fehlende Koordination bei der Darlehensaufnahme. Die einzelnen Ministerien führten weitgehend ihre eigenständige Darlehenspolitik und nahmen auch Gelder zu Konsumzwecken auf.

### 3.2 Finanz- und Budgetpolitik

Die von der Regierung während der 70-iger Jahren verfolgte Finanz- und Budgetpolitik trug ebenfalls teilweise zur Verschlechterung der Wirtschaftslage bei (Zahlen im Anhang):

- a) Die laufenden Ausgaben stiegen stärker an als die Einnahmen, sodass im laufenden Budget keine Ueberschüsse erzielt wurden, um Entwicklungsvorhaben zu finanzieren. Diese mussten alle vollständig über Darlehensaufnahmen finanziert werden, was den äusserst starken Anstieg des Zinsendienstes erklärt. Zu diesen unbefriedigenden Verhältnissen trug auch die finanzielle Lage der staatlichen und halbstaatlichen Institutionen bei, deren Defizite ebenfalls durch den Staat oder durch Aussenverschuldung abgedeckt werden mussten.



- b) Die im Budget vorgesehenen laufenden Ausgaben für den Betrieb fertiggestellter Projekte stiegen nur sehr schwach an. Damit verminderte sich die Wirkung früher getätigter Investitionen, da die für die Produktion notwendigen Bestandteile und Rohstoffe fehlten sowie die Instandhaltungsarbeiten vernachlässigt wurden. Hingegen entwickelte sich ein kostspieliger teilweise unproduktiver Verwaltungsapparat.
- c) Die Regierung sah sich gezwungen die Ausgaben für soziale Dienste zur Verbesserung der Lage der breiten Bevölkerungsschichten stark zu erhöhen. Dies als Folge der Zielsetzung der Regierung, nach Beendigung des Konfliktes zwischen Süd und Nord eine Entwicklung auf breiter Basis einzuleiten ("the development of all regions for all people", siehe 2.2). Gleichzeitig wurde eine stärkere Dezentralisierung der Staatsaufgaben angestrebt, womit der starke Anstieg von 55.2 Mio sudanesischen Pfund auf 145 Mio sudanesischen Pfund für Transferzahlungen an die lokalen Regierungen zu erklären ist. Mit diesen Transferzahlungen betreiben die lokalen und regionalen Behörden soziale Einrichtungen und die lokale Verwaltung. Einer Einschränkung dieser Ausgaben für soziale Dienste sind aufgrund der vordringlichen Bedürfnissen enge Grenzen gesetzt.
- d) Trotz finanzieller Schwierigkeiten hielt man die Investitionsvorhaben auf relativ hohem Niveau, um aus der wirtschaftlichen Stagnation der Sechziger- und frühen Siebzigerjahre herauszukommen. Fehlendes Sparaufkommen im Inland bewirkte, dass diese Vorhaben weitgehend durch Geldschöpfung und Auslandsdarlehen finanziert werden mussten, woraus eine Beschleunigung der Inflation und ein starker Anstieg der Verschuldung resultierte. Die Inflationsrate stieg von rund 6 Prozent anfangs der siebziger Jahre auf über 20 Prozent in den Jahren 1978 und 1979.



e) Die Budgeteinnahmen hielten mit der Entwicklung des (nominalen) Volkseinkommens nicht Schritt. Grund dafür ist der Umstand, dass der weitaus grösste Teil der Steuern, nämlich 86 Prozent, auf indirekte Steuern entfällt, wobei 60 Prozent davon aus Import- und Exportabgaben bestehen. Die direkten Steuern, die sehr stark progressiv ausgestaltet sind, können die fehlende Steuerelastizität bei indirekten Steuern nicht wettmachen, da auch in diesem Bereich, insbesondere für Steuerabgaben in der Industrie, teilweise beträchtliche Erleichterungen (als finanzieller Anreiz für Investoren) gewährt wurden.

#### 4. Die Massnahmen der Regierung und die Finanzierung des Anpassungsprozesses

Die Probleme, denen sich der Sudan gegenüber sieht, werden kurzfristig - selbst bei Inkaufnahme grosser wirtschaftlicher und sozialer Kosten - nicht zu überwinden sein; zu bedeutend sind das bestehende Ungleichgewicht, die negativen Ausseneinflüsse auf seine Wirtschaft, und zu einseitig ist seine Wirtschaftsstruktur gelagert. Die Rückkehr zu einem wirtschaftlichen Gleichgewicht in einem mittelfristigen Zeitraum erfordert deshalb einerseits Änderungen in der Wirtschaftspolitik des Landes und andererseits finanzielle Unterstützung zu angemessenen Konditionen von aussen, um die Anpassungszeit zu erstrecken und um damit die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen einer Restrukturierung der Wirtschaft in vertretbaren Grenzen zu halten. Unsere Hilfe wird nur sinnvoll, wenn eine Gewähr besteht, dass diese beiden Voraussetzungen weitgehend erfüllt sind.

##### 4.1 Die Massnahmen der Regierung

Die sudanesische Regierung hat erstmals 1978 ein Programm zur Finanzreform und Stabilisierung der Wirtschaft ausgearbeitet. Dieses Programm stellte in der Folge auch die Grundlage für den Abschluss eines Abkommens mit dem Internationalen Währungsfonds über die Gewährung von Krediten der erweiterten Fundfazilität dar (siehe 4.2). Das Programm, das in den kommenden Jahren laufend weiterentwickelt wird, antwortet weitgehend auf



die internen wirtschaftlichen Fehlentwicklungen, wie sie unter 3. dargestellt worden waren.

a) Anpassung des Wechselkurses

Der Sudan hat seine stark überbewertete Währung in mehreren Schritten von 1 sudanesischen Pfund (sPf) = 2.87 Dollar auf 1 sPf = 2.00 Dollar abgewertet, dabei zusätzlich einen noch vorteilhafteren Parallelwechselkurs von 1.25 Dollar pro Pfund eingeführt, um vor allem die nicht traditionellen Exporte zu fördern und um mit diesem finanziellen Anreiz die sudanesischen Gastarbeiter zu ermuntern, ihre Saläre in den Sudan zu überweisen. Der offizielle Wechselkurs findet für die Ausfuhr traditioneller Güter sowie für die Einfuhr wichtiger Nahrungsmittel und Arzneien Anwendung. Damit lassen sich soziale Härten kurzfristig stark ansteigender Preise als Folge von Wechselkursveränderungen für ärmere Bevölkerungsschichten mildern.

b) Verbesserte Kontrolle über Einfuhr

Das Importregime wurde den Gegebenheiten der Devisenknappheit angepasst. Die Zentralbank kontrolliert, welche Güter eingeführt werden können. Der direkte Kauf von Devisen aus Auslandsguthaben von Gastarbeitern ist nicht mehr statthaft.

c) Formulierung eines Exportaktionsprogrammes

Die Erhöhung der Ausfuhr stellt eine unbedingte Voraussetzung zur Bewältigung der Zahlungsbilanzkrise und der weiteren wirtschaftlichen Entwicklung des Landes dar. Nebst den nicht-traditionellen Produkten, deren Ausfuhr durch einen speziellen Wechselkurs begünstigt werden soll (siehe Punkt a), werden vor allem auch die Ausfuhr von Baumwolle und Erdnüssen gefördert, zwei Produkte, die für 75 Prozent der Exporterlöse des Landes verantwortlich sind und für welche klare komparative Kostenvorteile bestehen. Zu den Förderungsmassnahmen



zählen die Aufhebung gewisser Ausfuhrabgaben, der verbesserte Zugang zu Devisen zur Beschaffung der nötigen Importe und administrative Vereinfachungen. Um die Rentabilität des Baumwollanbaues zu verbessern, änderte die Regierung das willkürliche Produktionskostensystem im staatlichen Bewässerungssektor. Zukünftig werden alle Kosten für die Bewässerung, Schädlingsbekämpfung etc. anteilmässig auf alle Produkte verteilt (siehe Punkt 3.1).

d) Schuldenmanagement

Die Verantwortung, ausländische Gelder aufzunehmen, steht nun allein dem Finanzministerium zu. Damit soll eine klare Kontrolle über die Verschuldung erzielt werden. Diese Massnahme hat bereits eine Verbesserung des Schuldenprofils mit sich gebracht. Die 1978/79 aufgenommenen Mittel weisen eine deutliche Verbesserung der durchschnittlichen Bedingungen gegenüber den früheren Krediten auf.

e) Konsolidierung

Die Regierung hat ihre zwischen 1980/81 fälligen bilateralen Schulden auf 10 Jahre, eingeschlossen eine Freifrist von 3 Jahren, konsolidiert, was den unmittelbaren Druck auf die Zahlungsbilanz mildern half. Es dürfte jedoch kaum ein Zweifel darüber bestehen, dass auch die Schulden für die Jahre 1982 bis 1984 wiederum konsolidiert werden müssen.

f) Budgetdisziplin

Die Behörden unternehmen grosse Anstrengungen, um die Staatsfinanzen wieder ins Gleichgewicht zu bringen. Das Schwergewicht des Entwicklungsbudgets wird auf die Fertigstellung, bzw. wo notwendig, auf die Rehabilitierung bestehenden Entwicklungsprojekte gelegt. Die Regierung nahm eine generelle Ueberprüfung des Einnahmensystems vor, in der Absicht, während der nächsten Jahren vermehrt direkte



Steuern zu erheben und verstärkt auf eine Konsumausgaben- statt Handelsbesteuerung abzustellen. Importabgaben sollen zukünftig auf einer ad valorem Basis basieren. Um sicherzustellen, dass Steuern rechtzeitig bezahlt und Rückstände eingetrieben werden können, erhalten zukünftig nur Unternehmen Einfuhrlizenzen, die ihre Steuern beglichen haben. Diese Massnahmen haben bereits zu einer Senkung des Defizits im Budget 1978/79 und 1979/80 geführt. Die Kreditaufnahmen beim einheimischen Bankensystem sind ebenfalls zurückgegangen.

#### 4.2 Die Unterstützung der internationalen Organisationen und der Geberstaaten

Dem Sudan wird zur Ueberwindung seiner wirtschaftlichen Schwierigkeiten von einer Vielzahl von internationalen Organisationen und bilateralen Geberstaaten (OPEC, OECD und Ostblock) finanzielle Unterstützung gewährt.

Aufgrund des Abkommens mit dem Internationalen Währungsfonds (Erweiterte Fazilität) erhält der Sudan eine finanzielle Unterstützung für drei Jahre im Umfange von 427 Millionen Sonderziehungsrechten (SZR). Unter der Ausgleichsfazilität für Exporterlösschwankungen wurden dem Land weitere 22 Millionen SZR zur Verfügung gestellt.

Nebst den laufenden und neuen Projektvorhaben der Weltbankgruppe hat der Sudan ebenfalls eine IDA Programmhilfe von 65 Millionen Dollar zur Rehabilitierung seiner Landwirtschaft erhalten. Die EWG hat als Mitfinanzierer weitere 11 Millionen Dollar dazu beigesteuert. Der Sudan wird weiter unterstützt durch den Arab Monetary Fund und den OPEC Fund.

Die Liste der bilateralen Geberstaaten aus dem OPEC-Raum, den westlichen Industriestaaten und dem Ostblock ist ebenso um-



fassend. Die genauen Beträge, Modalitäten und die Art der Hilfe sind zwar nicht in jedem Falle bekannt. Die wichtigste Unterstützung erhält der Sudan zurzeit von Saudi Arabien, welches dem Land eine Programmhilfe von 700 Millionen Dollar zur Verfügung gestellt hat. Teilweise werden daraus Rückzahlungen früherer Eurodollardarlehen des Sudans bestritten, die heute mit 17 bis 18 Prozent zu verzinsen sind. Kuwait hat ebenfalls Kreditlinien im Umfang von 200 bis 300 Millionen Dollar errichtet. Weitere Hilfe erhält der Sudan von Abu Dhabi (40 Mio \$), Qatar (14 Mio \$), dem Irak (10 Mio \$ plus eine spezielle Kreditfazilität zur Bezahlung von Erdöleinfuhren aus diesem Lande), und Algerien (10 Mio \$). Nebst substantieller Projekthilfe gewähren die USA dem Sudan rund 140 Millionen Dollar Programmhilfe, Deutschland 218 Millionen Dollar, wovon 100 Millionen Dollar Programmhilfe. Weitere Programmhilfe erhält der Sudan vom Vereinigten Königreich (20 Mio \$), Frankreich, Spanien und den Niederlanden (44 Mio \$). Kreditlinien wurden auch von osteuropäischen Staaten (Jugoslawien, Ostdeutschland, Tschechoslowakei) und China eröffnet.

##### 5. Die schweizerische Hilfe an den Sudan

Die Hilfe an den Sudan nimmt die Form einer Zahlungsbilanzhilfe an. In den wirtschaftlichen Schwierigkeiten, in denen sich der Sudan befindet, ist Programmhilfe den Umständen besser angepasst als Projekthilfe. Zur Zeit kann das Land infolge Devisenmangels selbst die Kapazität der bestehenden Produktionsstruktur nicht ausnutzen, was zu einer Mangellage an Konsumgütern, Nahrungsmitteln und sozialen Diensten führt und die Steigung der Exporte beeinträchtigt. Mit Rücksicht auf die finanzielle Lage des Sudans wird die Hilfe in Form eines nichtrückzahlbaren Beitrages gewährt. Die schweizerische Hilfe ist zur Beschaffung von Rohmaterialien und Ersatzteilen in Landwirtschaft und Industrie, von Werkzeugen und Arbeitsgeräten für Klein- und Kleinstbauernbetriebe und Rohmaterialien, Ersatzteilen



und Konsumgütern (z.B. Medikamente) im Bereich der sozialen Dienste vorgesehen (Gesundheitswesen, Erziehungswesen, Wasserversorgung usw.). Auf eine formelle anteilmässige Aufteilung der Mittel auf einzelne Sektoren bzw. Güter wurde verzichtet, um eine möglichst grosse Flexibilität in der Abwicklung zu bewahren.

Die Hilfe erfolgt in ungebundener Form, wobei die Ausschreibungen nach den im Sudan üblichen Regeln abgewickelt werden. Die Sudanesen haben ihrem Wunsch Ausdruck gegeben, unsere Hilfsgelder vor allem dann einzusetzen, wenn schweizerische Lieferungen zu bezahlen sind. Die zu finanzierenden Lieferungen werden vom sudanesischen Finanzministerium dem Bundesamt für Aussenwirtschaft vorgängig zur Prüfung zugestellt. Die sudanesischen Behörden informieren das BAWI über die Art und Kosten der Güter (Faktura) sowie über Nutzniesser und Benutzungszweck.

Verantwortlich für die Abwicklung des Hilfsprogrammes ist das sudanesische Finanzministerium. Es hat die sudanesische Zentralbank als seinen Vertreter für die Zahlungsabwicklung bestimmt. Die Zahlungen an die Exporteure erfolgen in der Regel in Form von Dokumentarkrediten (Akkreditiven), die von der Schweizerischen Nationalbank nach erfolgter Zustimmung des BAWI's bestätigt und nach Kontrolle aller dokumentarischen Erfordernisse ausbezahlt werden.

Die Zahlungen der sudanesischen Importeure in lokaler Währung erfolgen auf ein spezielles Konto des Finanzministeriums bei der Zentralbank und werden zur Finanzierung des staatlichen Investitionsbudgets verwendet.

Das Abkommen tritt mit der Unterzeichnung in Kraft. Ohne anderslautende gegenseitige Vereinbarung wird das Abkommen Ende 1982 auslaufen.



## 6. Gründe für die schweizerische Hilfe an den Sudan

- Die internationale Hilfsaktion zugunsten des Sudans nahm mit den multilateralen Verhandlungen zur Konsolidierung der sudanesischen Schulden ihren Anfang. Diese Aktion, an welcher sich auch die Schweiz beteiligte, hatte aufgrund der relativ günstigen Bedingungen (10 Jahre Laufzeit, eingeschlossen einer Karenzfrist von 3 Jahren) die unmittelbare Krisensituation etwas entschärft.

Die Stabilisierungs- und Strukturanpassungsmassnahmen erfordern jedoch mehrere Jahre, bevor sichtbare Erfolge aufzuweisen sein werden. Für ein traditionelles Rohstoffexportland wie der Sudan ist die reale Anpassungsfähigkeit klein; Importsubstitution- und Exportförderungsmassnahmen zur Beseitigung des Zahlungsbilanzdefizites haben nur eine beschränkte Wirksamkeit. Relative Preisveränderungen und finanzielle Anreize allein genügen nicht, um vermehrt lokale Produkte anstelle von Importprodukten zu konsumieren und zusätzliche Ausfuhren zu tätigen. Vielfach fehlt der Produktionsapparat zur Erzeugung dieser Güter und es bedarf zuerst bedeutender, langfristiger Investitionen zur Schaffung der notwendigen Kapazität. Aufgrund des tiefen Entwicklungsstandes des Landes ist die Verfolgung einer deflationären Politik nicht angezeigt. Um die sozialen und wirtschaftlichen Kosten der Anpassung in erträglichem Rahmen zu halten und um die Volkswirtschaft zu restrukturieren, braucht das Land neben den Konsolidierungskrediten während mehrerer Jahre zusätzliche Unterstützung zu Vorzugsbedingungen. Mit unserer Hilfe tragen wir diesen Bedürfnissen ausdrücklich Rechnung. Eine Vielzahl von Ländern haben ähnliche Anstrengungen zugunsten des Sudans unternommen.

Art. 10 des Bundesgesetzes über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 19. März 1975 bestimmt ferner, dass der Abschluss von internationalen Verträgen für Massnahmen der Finanzhilfe in die Kompetenz des Bundesrates fällt.



- Der Sudan zählt gemäss der Definitionen der Vereinten Nationen zu den 31 ärmsten Ländern. Diese Länder sollten bei der Verteilung der Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit eine besonders vorteilhafte Behandlung erfahren. Das Bundesgesetz über internationale Entwicklungszusammenarbeit sieht auch eine solche Priorität vor. Der Sudan ist bis anhin kein Empfänger regelmässiger Hilfe seitens der Schweiz gewesen. Mit der vorgeschlagenen Massnahme erreichen wir ein Land, das aufgrund der bestehenden Schwerpunktbildung in der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit bis jetzt nicht in den Genuss einer Hilfe kommen konnte, obwohl dessen Entwicklungspolitik weitgehend den Richtlinien unseres Entwicklungszusammenarbeitsgesetzes entspricht.
- Die OPEC Staaten unterstützen den Sudan in recht beachtlichem Ausmasse. Das Land ist jedoch bestrebt, eine weitere Diversifizierung in der Aussenfinanzierung zu erreichen. Mit der vorgeschlagenen Hilfe können wir - zusammen mit den andern Industriestaaten - diesem Anliegen entsprechen. Gleichzeitig unterstreichen wir damit, dass die Finanzierung der Entwicklungsbedürfnisse der ärmeren Länder eine gemeinsame Sache zwischen Industrie- und OPEC-Staaten sein muss.
- Die Schweiz ist für den Sudan ein bedeutender Handelspartner. 1979 hat die Schweiz Waren im Werte von rund 50 Millionen Franken an den Sudan geliefert (Chemikalien, Medikamente, Maschinen, Apparate). Die direkten Einfuhren aus dem Sudan sind indessen mit 4.1 Millionen Franken für landwirtschaftliche Produkte sehr bescheiden ausgefallen. Mit unserer Hilfe kann ein Teil des Handelsüberschusses zu angemessenen Bedingungen finanziert werden. Die internationale Hilfsaktion zugunsten des Sudans wird unserer Wirtschaft erlauben, trotz der finanziellen Schwierigkeiten auch weiterhin auf dem sudanesischen Markt zu bleiben.



## 7. Die Finanzierung

Die 12 Millionen Franken, die für die Programmhilfe an den Sudan vorgesehen sind, werden dem Rahmenkredit von 200 Millionen Franken für die Finanzierung von wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen im Rahmen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit belastet (BB vom 28. November 1978). Die Auszahlungen erfolgen in zwei Tranchen. Ursprünglich war der gesamte Betrag für 1981 vorgesehen gewesen. Infolge der linearen Kürzung und der teilweisen Kompensation der Türkeihilfe musste jedoch nachträglich mit den sudanesischen Behörden eine Aufteilung auf zwei Jahre vorgesehen werden. In der vertraglichen Formulierung wurde festgehalten, dass 1981 im Minimum 4 Millionen Franken, 1982 im Maximum 8 Millionen Franken zur Auszahlung gelangen können. Die erwähnten Beträge von 4 Millionen Franken und 8 Millionen Franken sind in der Rubrik 703.493.16 "Finanzhilfe, Schenkungen" im Budget 1981 bzw. im Finanzplan 1982 vorgesehen. Die Auszahlungen für 1981 dürften den Betrag von 4 Millionen Franken nur dann übersteigen, wenn damit keine Ueberschreitung der budgetierten Gesamtausgaben in der Rubrik 703.493.16 bewirkt wird.

Die Programmhilfe wird nicht wie bis anhin üblich über ein (unverzinsliches) Konto bei der Schweizerischen Nationalbank, sondern über ein Depotkonto "Programmhilfe Sudan" beim Bund abgewickelt. Die Wahl dieses neuen Verfahrens wird es erlauben, die Mittel bis zum Zeitpunkt ihrer Abdisposition durch den Sudan im Rahmen der zentralen Bundestresorerie zinstragend anzulegen.

## 8. Rechtliche Grundlage

Gemäss Art. 15, Abschnitt 1 der Verordnung vom 12. Dezember 1977 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe werden Massnahmen der Entwicklungszusammenarbeit von 5 und mehr Millionen Franken vom Bundesrat entschieden.

Art. 10 des Bundesgesetzes über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 19. März 1976 bestimmt ferner, dass der Abschluss von internationalen Verträgen für Massnahmen der Finanzhilfe in die Kompetenz des Bundesrates fällt.



## 9. Vorgängige Konsultation

Departement für Auswärtige Angelegenheiten: einverstanden  
 Finanzdepartement : einverstanden

## 10. Antrag

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen

b e a n t r a g e n

wir Ihnen:

- Die Erteilung einer Zahlungsbilanzhilfe von 12 Millionen an den Sudan in Form eines nichtrückzahlbaren Beitrages, der dem Rahmenkredit für die Finanzierung von wirtschafts- und handelspolitischen im Rahmen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit (BB vom 28. November 1978) zu belasten ist, wird genehmigt.
- Botschafter K. Jacobi, Delegierter für Handelsverträge wird ermächtigt den Vertrag zu unterzeichnen.
- Die Bundeskanzlei wird beauftragt, die entsprechenden Vollmachten auszustellen.

EIDG. VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT



Zum Mitbericht an:

Eidg. Departement für Auswärtige Angelegenheiten

Eidg. Finanzdepartement

1973/74 - 1978/79

	<u>1973/74</u>	<u>1978/79</u> (provi- sorien)	<u>Jährlicher</u> <u>Zuwachs</u> <u>in %</u>
<u>Protokollauszug:</u>			
<u>Einzelne Ausgaben</u>	<u>190.5</u>	<u>577</u>	<u>25</u>
Bundeskanzlei, zum Vollzug			
Eidg. Volkswirtschaftsdepartement (Generalsekretariat (5), Bundesamt für Aussenwirtschaft (15))			
Eidg. Departement für Auswärtige Angelegenheiten (10)			
Eidg. Finanzdepartement (3)			
Verteidigung	(41.2)	(96.0)	-18.5
Allgemeine Verwaltungsausgaben	(39.5)	(168.0)	36.5
Zinsen auf Staatsschuld	(7.5)	(30.0)	32.0
<u>1. Einnahmen</u>	<u>205.5</u>	<u>520.0</u>	<u>20.0</u>
<u>2. Budgetdefizit auf laufender Basis</u>	<u>-15.0</u>	<u>-57.0</u>	
<u>3. Entwicklungsbudget (Ausgaben)</u>	<u>78.7</u>	<u>228.0</u>	<u>24.3</u>
- Investitionen	(50.7)	(198.0)	(31.5)
- Darlehen (an staatliche Unternehmen)	(28.0)	(30.0)	(3.0)
<u>4. Gesamtdefizit</u>	<u>-81.7</u>	<u>-285.0</u>	<u>-16.0</u>
<u>5. Finanzierung</u>	<u>61.7</u>	<u>285.0</u>	
Fremdfinanzierung (netto)	(30.0)	(193.0)	38
Lokale Bankenfinanzierung	(26.0)	(132.0)	38.5
Andere	(5.9)		

Quellen: Weltbank und Sudanesisches Finanzministerium



## Tabelle:

Sudan: Zusammenfassung der Budgetentwicklung 1973/74 - 1978/79  
(in Mio sudanesische Pfund)

	<u>1973/74</u>	<u>1978/79</u> (provi- sorisch)	<u>Jährlicher</u> <u>Zuwachs</u> in %
1. <u>Laufende Ausgaben</u>	<u>190.5</u>	<u>577</u>	<u>25</u>
Volkswirtschaftliche Dienste	(24.7)	(35.0)	7
Soziale Dienst	(22.4)	(83.0)	30.0
Transferzahlungen an lokale Gebietseinheiten	(55.2)	(145.0)	21.5
Verteidigung	(41.2)	(96.0)	18.5
Allgemeine Verwaltungsaus- gaben	(39.5)	(188.0)	36.5
Zinsen auf Staatsschuld	(7.5)	(30.0)	32.0
2. <u>Einnahmen</u>	<u>205.5</u>	<u>520.0</u>	<u>20.0</u>
3. <u>Budgetdefizit auf laufender Basis</u>	<u>+15.0</u>	<u>-57.0</u>	
4. <u>Entwicklungsbudget (Ausgaben)</u>	<u>76.7</u>	<u>228.0</u>	<u>24.3</u>
- Investitionen	(50.7)	(198.0)	(31.5)
- Darlehen (an staatliche Unternehmen)	(26.0)	(30.0)	(3.0)
5. <u>Gesamtdefizit</u>	<u>-61.7</u>	<u>-285.0</u>	<u>-36.0</u>
6. <u>Finanzierung</u>	<u>61.7</u>	<u>285.0</u>	
Fremdfinanzierung (netto)	(30.0)	(153.0)	38
Lokale Bankenfinanzierung	(26.0)	(132.0)	38.5
Andere	(5.9)		

Quellen: Weltbank und Sudanesisches Finanzministerium