

BUNDESAMT FÜR AUSSENWIRTSCHAFT
 Dienst für Entwicklungsfragen / Finanzsektion II

861.5 Naher Osten- red

10. September 1990

Notiz

**Golfkrise: Finanzhilfe zur Milderung der Auswirkungen der
 am stärksten betroffenen Entwicklungsländer**

Einleitung

Im Zeichen der Solidarität einerseits gegenüber den von der Golfkrise am stärksten betroffenen ärmeren Entwicklungsländer und andererseits gegenüber den andern Geberstaaten ('burden-sharing') ist die Schweiz aufgefordert, einen ihr angemessenen Beitrag zur Milderung der ökonomischen Auswirkungen zu leisten. Die nachfolgenden Überlegungen versuchen, die wichtigsten Kostenelemente der Krise zu erfassen, um daraus auf jene Länder zu schliessen, welche sowohl am stärksten getroffen als auch am hilfsbedürftigsten erscheinen. Sodann wird versucht, mögliche Massnahmen im Rahmen des Instrumentariums des BAWI aufzuzeichnen.

1. Kosten der Golfkrise

Die Kosten, welche durch die aktuelle Golfkrise verursacht werden, treffen die einzelnen Länder (und Wirtschaftsakteure) unterschiedlich hart. Um mit einer gewissen Methodik die Lasten, welche die Volkswirtschaften zu tragen haben, zu erfassen, ist es u.E. nützlich, zwischen folgenden Hauptkosten-Kategorien zu unterscheiden:

- a) Kosten des militärischen Einsatzes der daran direkt beteiligten Staaten
- b) Kosten aus dem Irak Boykott und dem irakischen Zahlungsstopp
- c) Kosten aus den höheren Erdölpreisen
- d) Kosten verursacht durch den Verlust der Arbeitsplätze und der Spareinlagen der in Irak und Kuwait beschäftigten Ausländer
- e) Kosten aus der erhöhten Unsicherheit der weltwirtschaftlichen Lage.

Zu a) Armeeinsatz: Hier tragen neben dem Aggressor Irak vor allem die USA und Saudi Arabien die Hauptlast neben in bedeutend abgeschwächter Form die andern Staaten der Region (Aegypten, Emirate, Syrien) sowie UK, Frankreich. In mehr symbolischer Form und deshalb ohne umfassendere Kosten haben noch weitere Staaten Kriegsschiffe in die Krisenregion gesandt.

Notiz

Zu b) Boykott-Kosten: Neben dem Aggressor selbst trifft es hier die Hauptlieferanten des Iraks (Türkei (17%), USA (11), UK und BRD (je 7), Frankreich und Japan (je 6) sowie Brasilien und Jugoslawien (je 5) als auch die wichtigsten Abnehmer der Exporte dieses Landes (Erdöl: Brasilien (17%), Italien (12), F (10), Türkei (8), Japan und Spanien (je 7), Jugoslawien (6) und USA (5)) dieses Landes. Im Fall der Türkei muss insbesondere auch der Einnahmeverlust aus der Schliessung der irakischen Erdölpipline ans Mittelmeer hervorgehoben werden (rund 400 Mio.\$) und im Fall der mittel- und osteuropäischen Länder der Wegfall irakischer Erdöllieferungen aus Barterverpflichtungen.

Zu c) Höhere Erdölpreise: davon betroffen sind vor allem alle netto-erdölimportierenden Staaten und insbesondere jene, welche keine grösseren eigene Erdöl-Reservelager haben, d.h. vor allem die ärmeren Entwicklungsländer.

Zu d) Rimessenausfälle: Obwohl auch etwa 10 bis 20'000 Personen aus den Industriestaaten ihre Arbeitsstelle im Irak und Kuwait durch die Krise verloren haben, trifft es hier neben Aegypten und Jordanien vor allem auch die rund 600'000 Asiaten (Indien, Sri Lanka, Pakistaner, Bengalen, Filipinos und Thais). Allen davon betroffenen Ländern erwachsen nicht nur Kosten für die Repatriierung, Fürsorge und Schaffung von neuen Arbeitsplätzen sondern diese verlieren vor allem damit auch die Devisenrimesen ihrer Landsleute (allein aus Kuwait flossen rund 1,3 Mrd\$ pro Jahr in die asiatischen Länder).

Zu e) Risikoprämien: Die Golfkrise ist zu einem zusätzlichen wesentlichen Unsicherheitsfaktor für die Weltwirtschaft im allgemeinen geworden, welcher zu allgemein höheren Kosten führt; nicht nur die Versicherer im Bereich des weltweiten Transports sondern alle Wirtschaftsakteure versuchen in dieser Situation, höhere Geschäftsrisiko-Prämien unter anderem vor allem auch zur Vorwegnahme des Inflationsrisikos zu verlangen; auf höhere Unsicherheit reagiert die Wirtschaft zudem mit höheren Lagerhaltungen, was besonders bei bereits angespanntem Kapitalmarkt (Lager=gebundenes Kapital) die Produktionskosten ansteigen lässt.

2. Ausserordentliche Erträge

Den erwähnten Kosten stehen zum Teil auch ausserordentliche Erträge vor allem im Zusammenhang mit den bereits erwähnten höheren Erdölpreisen gegenüber. Auch wenn auf mikro-ökonomischer Ebene auch die Erdölgesellschaften und Erdölhändler von der Krise in einem gewissen, durch den Konkurrenzkampf limitierten Umfang ebenfalls profitieren - wie zum Teil auch die Lieferanten von Dienstleistungen und Ersatzgüter im Militärbereich etc. -, sind hier im Zusammenhang mit der Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Lasten bzw. der Beurteilung der Kapazität für das 'burden sharing' vor allem die Einnahmen der erdölexportierenden, bevölkerungsarmen Staaten von Bedeutung (u.a. Saudi Arabien, Vereinigten Emirate, Libyen). Im Fall von Saudi Arabien werden die Mehreinnahmen aufgrund der höheren Erdölpreise und der höheren Fördermenge auf rund 100 Mio.\$ pro Tag geschätzt. Zu den Gewinnern gehören aber auch die bevölkerungsreichen und hochverschuldeten Entwicklungsländer, allen voran Nigeria, Venezuela, Mexiko und Indonesien; diese Länder können aus naheliegenden Gründen nicht ins 'burden-sharing' miteingezogen werden.

3. Scenario mit und ohne militärische Eskalation

Ferner erscheint es uns hier auch als wesentlich, auf den Kosten-Niveauunterschied eines Szenarios mit und ohne militärische Eskalation hinzuweisen. Eine militärische Eskalation würde für die daran direkt beteiligten Staaten zu wesentlich höheren menschlichen und materiellen Kosten sowie zu noch weit höhere Erdölpreisen und entsprechenden Devisenkosten für die erdölimportierenden Länder führen.

4. Unterstützungsbedürftigkeit unter Einschluss der Absorptionskapazität und des relativen Wohlstands

Zwei wesentliche Elemente zur zusammenfassenden Beurteilung der Lasten für die betroffenen Volkswirtschaften sind die wirtschaftliche und politische Absorptionskapazität und der relative Wohlstand der einzelnen Länder. Unseres Erachtens lassen sich deshalb die Entwicklungsländer nach der Grösse ihrer Unterstützungsbedürftigkeit in drei Gruppen einteilen:

a) Aegypten: dieses 50 Millionen Volk muss vor allen andern Ländern inbezug einerseits auf die direkten Kosten, welche die Volkswirtschaft dieses Landes in allen oben erwähnten Bereichen (allein Devisenrissen-Verlust von rund 1 Mrd.\$) zu tragen hat, und die Absorptionskapazität und relative Wohlstand (Pro-Kopfeinkommen 650\$) andererseits hervorgehoben werden; Obwohl Jordanien ein bedeutend höheres Pro-Kopfeinkommen und gewisse (absichtliche?) Lücken im Boykott-Dispositiv aufweist, akzentuiert die Golfkrise die bereits seit einigen Jahren anhaltende Wirtschaftskrise; sodann hat dieses Land eine äusserst gebrechliche politische Absorptionskapazität; aus diesen Gründen scheint es uns gerechtfertigt, Jordanien zusammen mit Aegypten als die zwei Länder zu bezeichnen, auf welche die ausländische Hilfe u.E. das grösste Augenmerk richten sollte.

c) Obwohl die Türkei von der Golfkrise in verschiedenen Bereichen stark betroffen wird und entsprechende Kosten zu tragen hat, gehört dieses Land heute zu dem relativ kleinen Kreis von Entwicklungsländer, welcher Zugang hat an zu den internationalen Kapitalmärkten; unter Berücksichtigung der andern Faktoren (u.a. Absorptionskapazität und relativer Wohlstand (Pro-Kopfeinkommen \$1280)) erscheint uns dieses Land nicht wesentlich hilfsbedürftiger als die bedeutend ärmeren Staaten Asiens (Pakistan, Indien, Sri Lanka und Bangladesch), welche vom Devisenausfall ihrer Arbeitskräfte in den Golfstaaten und von den höheren Erdölpreisen stark betroffen sind. Im Fall der Türkei - sowie der Oststaaten (vgl.c) - muss aber mit höherem politischen Druck gerechnet werden.

c) Sodann gehören die übrigen ärmeren, ölimportierenden Entwicklungsländer sowie die mittel- und osteuropäischen Staaten zum Staatenkreis, dessen Zahlungsbilanz mit den höheren Erdölpreisen und den Boykottmassnahmen strapaziert wird. Die Golfkrise veranschaulicht einerseits die Wichtigkeit der eingeleitenden Strukturanpassungsprogramme; andererseits erhöht sie ohne zusätzliche Hilfeleistungen die sozialen Kosten dieser Reformen.

5. Burden-sharing inbezug auf welche Kosten und von wem?

Ueber die effektive Höhe aller Kosten lassen sich gegenwärtig kaum sinnvolle Angaben machen; die Bretton Woods Institutionen sind beauftragt worden, in Hinblick auf die Jahrestagung Schätzrechnungen durchzuführen; diese dürften erst in rund zwei Wochen vorliegen. Bei der Lastenteilung stehen zwei Ausgabenpositionen im Vordergrund:

- a) Wer trägt die Kosten des militärischen Dispositivs und
- b) wer kommt für die Finanzhilfe für die am schwersten betroffenen Entwicklungsländer auf?

Da die Amerikaner kaum als Söldner der westlichen Welt in Erscheinung treten wollen und die Kosten ihres militärischen Einsatzes ohne Eskalation für eine Volkswirtschaft wie die amerikanische immer noch als sehr tragbar erscheint (man spricht von zusätzlichen Budgetkosten von rund 5 Mrd.\$ bis Ende 1990; das sind gerade 0,1 % des amerikanischen BSP bzw. \$ 20 pro Kopf der amerikanischen Bevölkerung), dürften sie (trotz zum Teil widersprüchlichen Aeusserungen) für ihre direkten, in den USA anfallenden Kosten zwar selbst aufkommen, andererseits aber mit Berechtigung versuchen, den andern reichen Ländern die Finanzhilfe für die betroffenen Entwicklungsländer aufzubürden. Im Vordergrund stehen jene Industrieländer, welche keine oder nur geringe eigene Truppen in die Golfregion geschickt haben; angesprochen sind von ihrem Potential her in erster Linie die BRD und Japan aber auch die andern Industrieländer und reichen OPEC Staaten.

Es ist äusserst positiv zu bewerten, dass die Meinung vorherrscht, dass jegliche Hilfe gezielt und international koordiniert erfolgen muss. Es ist daher damit zu rechnen, dass entweder nach dem Muster der Gruppe der 24 im Fall von Mittel- und Osteuropa oder noch wahrscheinliche unter der Aegide der Bretton Woods Institutionen ein Hilfskonsortium einberufen wird, welches die Bedürfnisse der am stärksten betroffenen Entwicklungsländer analysiert und die Industrieländer - sowie vor allem auch die reichen, bevölkerungsärmeren OPEC-Staaten am Golf - zu einem 'Pledging' einlädt. Insbesondere Japan, die BRD und die EG haben bereits angekündigt, dass sie Finanzhilfen für die betroffenen Staaten bereitstellen wollen. Obwohl noch nicht offiziell auf der Traktandenliste dürfte dieses Hilfeleistungen zu einem der wichtigsten Themen der kommenden Bretton Woods Tagungen in der Woche vom 23. September 1990 in Washington werden. In der gleichen Woche (27.9.) findet zudem in New York ein Treffen zwischen der EG und den Golfstaaten statt.

6. Möglichkeiten von Seiten des BAWI

In allen oben namenlich erwähnten, am stärksten betroffenen Entwicklungsländer ist die Schweiz im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit tätig. Das BAWI hat Mischkreditabkommen mit Aegypten, Jordanien, Pakistan, Indien sowie die Philippinen in Kraft und im Fall der Türkei sind erste Vorarbeiten dazu noch vor Ausbruch der Krise getroffen worden.

Notiz

Die DEH (Abt. humanitäre Hilfe und das Schweiz. Katastrophenhilfskorps) haben seit Ausbruch der Krise in Jordanien Beiträge an das IKRK und andere Organisationen geleistet (0,8 mio.Fr. Stand 3.9.90) und Logistikspezialisten im Einsatz.

Die am stärksten betroffenen, ärmeren Entwicklungsländer werden schnelle Finanzhilfen in Form von hoch-konzessionellen Zahlungsbilanzhilfen benötigen, um die Devisenausfälle (Remessenausfälle) bzw. höheren Ausgaben für Erdöleinfuhren zumindest kompensieren zu können. Der IWF hat eine kompensatorische Eventualfazilität (CCFF), welche für solche Zwecke prinzipiell beansprucht werden könnte; allerdings ist diese Fazilität für die darauf ziehenden Länder verhältnismässig teuer, da praktisch Marktzinsen berechnet werden. Es erscheint deshalb u.E. naheliegend, dass ein Fonds zur Finanzierung dieser Zinsen errichtet wird, wie dies schon früher - u.a. Witteveen-Fazilität 1981 und Oelfazilität 1975 - der Fall war und bei denen sich die Schweiz über das Zahlungsbilanzhilfe-Instrument beteiligt hatte.

Insbesondere für Aegypten dürfte dieser Beitrag nicht ausreichen; weitere Unterstützung könnte sich aufdrängen in Form einer direkten Zahlungsbilanzhilfe und/oder in Form einer Entschuldungsmassnahme im Bereich der ERG-Ausstände (konsolidierte Guthaben Seitens der ERG: rund 300 Mio.Fr. sowie Selbstbehalt Exporteure rund 100 Mio.), durch welche auch eine Entlastung der Zahlungsbilanz erreicht werden kann. Innerhalb des nächsten Rahmenkredits (IV) wären prinzipiell Mittel dazu vorhanden; der Anteil seitens der ERG würde durch Streichung von Bundesvorschüssen finanziert und der Bund (BAWI-Entwicklungsdienst) würde versuchen, den Anteil der Exporteure über Mittel aus dem Rahmenkredit zum 'Marktwert' aufzukaufen. Sowohl eine direkte Zahlungsbilanzhilfe als auch eine Entschuldung setzen u.a. vor allem das Bestehen eines Wirtschaftsreformprogramms voraus; Aegypten ist zurzeit dabei, ein solches mit dem IWF auszuhandeln.

Neben zusätzlichen, über die humanitäre Hilfe hinausgehenden Unterstützungen im Rahmen des Instrumentariums der DEH ist ferner auch mit dem EFD zu prüfen, ob allenfalls Massnahmen aufgrund des Währungshilfebeschluss getroffen werden könnten. Dieser Beschluss ermöglicht es dem Bund, entweder Kredite auf eigene Rechnung zu gewähren oder die Nationalbank damit zu beauftragen; im letzteren Fall ist er verpflichtet, die Garantie zu übernehmen. Zahlungsbilanzhilfen in diesem Rahmen können nur gewährt werden, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

- der Kredit muss rückzahlbar sein (max. Laufzeit 7 Jahre)
- die Hilfe muss im Rahmen einer breit abgestützten multilateralen Aktion erfolgen
- die multilaterale Hilfe muss ungebunden erfolgen.

Zudem ist zu berücksichtigen, dass im Fall von Hilfsaktionen zugunsten von Entwicklungsländern der Länderkreis - gemäss Botschaft des Bundesrates vom 5.9.1984 - auf jene fortgeschritteneren Volkswirtschaften zu beschränken ist, die nicht in den Genuss von Zahlungsbilanzhilfe im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit gelangen können. Konkret könnten u.E. nur die Türkei und die mittel- und osteuropäischen Länder über dieses Instrument abgedeckt werden.

In jedem Fall scheint es uns zurzeit verfrüht, irgendwelche Beträge für diese Art von Massnahmen, welche über die humanitäre Hilfe hinausreichen, seitens der Schweiz anzukündigen; die Bedürfnisse hängen von der Dauer und Schärfe (milit. Eskalation) der Krise ab;

Notiz

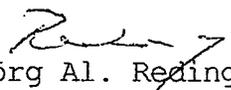
andererseits können wir aber auf Anfrage unsere volle Bereitschaft signalisieren, an einem allfälligen Gebertreffen aktiv teilnehmen zu wollen.

7. Zeitplan / operationelles Dispositiv

Bis zu den Bretton-Woods Tagungen geht es vorerst darum,

- die für eine Beteiligung der Schweiz an einer Wirtschaftshilfe relevanten Informationen über ihre Vorstellungen und geplanten Aktionen der wichtigsten Akteure und Geber zu beschaffen. Angesprochen sind die schweiz. Vertretungen im Ausland; die Koordination liegt BAWI-intern beim Entwicklungsdienst (red).

- mit der DEH und dem EFD gilt es, das Entwicklungshilfe-Budget des BAWI und der DEH für 1991 sowie die folgenden Jahre inbezug auf die Länder- und Massnahmenprogrammierung unter Berücksichtigung der neuen Gegebenheiten (Golfkrise) zu diskutieren, um das Ausmass der möglichen Spielräume bei den bestehenden Rahmenkrediten sowie andern Instrumenten (Zahlungsbilanzhilfen unter dem Währungshilfebeschluss) sowie den Bedarf an eventuell zusätzlichen Mittel zu erfassen.


Jörg Al. Reding

f.300 - 8

dgt...

BUNDESAMT FÜR AUSSENWIRTSCHAFT

861.5 Naher Osten - red

Bern, 10. September 1990

Finanzhilfe im Rahmen der Golfkrise

Es ist damit zu rechnen, dass in Kürze auf internationaler Ebene - nachdem vereinzelt bereits gewisse Ankündigungen erfolgt sind - eine Aktion lanciert wird, um jenen Entwicklungsländern, welche wegen der Golfkrise schwere Zahlungsbilanzprobleme haben, gezielt zu helfen.

Die beiliegende Notiz versucht, die Kosten dieser Krise sowie mögliche Massnahmen von Seiten des BAWI zur Milderung der Auswirkungen auf die am stärksten betroffenen Entwicklungsländer aufzuzeichnen. Diese Massnahmen sind bundesintern noch nicht weiter diskutiert worden; sie sind deshalb nur für den internen Gebrauch bestimmt. Die Jahrestagung der Bretton Woods Institutionen in der Woche vom 23. September wird Gelegenheit zu einer Bestandesaufnahme über die verschiedenen Pläne in diesem Bereich sowie zur Klärung bieten, bei welcher internationalen Institution die Koordination liegen sollte. Zur gleichen Zeit (27.9.) soll in New York ein Treffen zwischen der EG und den Golfstaaten stattfinden.

Wir möchten unsere Vertretungen in den wichtigsten Geberländern (vor allem 10er Klub-Länder, Saudi Arabien als auch Ständige Beobachtermission bei der UNO in New York, Mission bei den EG in Brüssel sowie Delegation bei der OECD in Paris) beten, uns wie auch die andern interessierten Stellen über die Absichten und Ueberlegungen in Ihren Residenzländern (bzw. Ihrer Organisationen) wie bisher auf dem laufenden zu halten. Wir haben vorgesehen, das Dispositiv in unserem Bereich am 19. September mit der DEH und der EFV zu diskutieren; wir wären deshalb für einen ersten kurzen 'Feedback' von Seiten der direkt angesprochenen Vertretungen auf dieses Datum hin dankbar.

P.-L. Girard
P.-L. Girard

Beilage erw.

8.30 h
- 10.00 h
g...

Buro
cto Blanchard

Bretton Woods - Tagung

GI, LA, Koozy, Girard

17. 9.

~~SRK~~

~~WRP~~

Notiz

RAE

HRO

Verteiler:

- Direktion BAWI; Länderdienste BAWI
- EDA: GS, Polit. Direktion II; Finanz- und Wirtschaftsdienst;
- EDA/DEH: Direktor F. Staehelin, Vizedirektor J.-F. Giovannini
- EFD: GS, EFV (Direktor U. Gygi; Vizedirektor D. Kaeser)

Schweiz. Botschaften in Aegypten, Australien, Belgien, Dänemark, BRD, Finnland, Frankreich, Grossbritannien, Italien, Japan, Jordanien, Kanada, Luxembourg, Neuseeland, Niederlande, Norwegen, Oesterreich, Saudi Arabien, Schweden, Spanien, Türkei, USSR, USA.

- Delegation bei der EFTA und GATT in Genf
- Delegation bei der OECD in Paris
- Mission bei der EG in Brüssel
- Ständige Beobachtermission bei der UNO in New York
- Ständige Mission der Schweiz bei den IO in Genf
- Ständige Mission der Schweiz bei den IO in Wien