

## Die Verschuldung der Entwicklungsländer : Folgen und Folgerungen für die schweizerische Eidgenossenschaft

*L'endettement des pays en développement : conséquences et implications pour la  
confédération suisse*

**Richard Gerster**

---



**Electronic version**

URL: <http://journals.openedition.org/sjep/924>

DOI: 10.4000/sjep.924

ISSN: 1663-9677

**Publisher**

Institut de hautes études internationales et du développement

**Printed version**

Date of publication: 1 janvier 1981

Number of pages: 223-235

ISSN: 1660-5926

**Electronic reference**

Richard Gerster, « Die Verschuldung der Entwicklungsländer : Folgen und Folgerungen für die schweizerische Eidgenossenschaft », *Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik* [Online], 1 | 1981, Online erschienen am: 19 Januar 2013, abgerufen am 08 September 2020. URL : <http://journals.openedition.org/sjep/924> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/sjep.924>

---

# DIE VERSCHULDUNG DER ENTWICKLUNGSLAENDER : FOLGEN UND FOLGERUNGEN FUER DIE SCHWEIZERISCHE EIDGENOSSENSCHAFT

Richard Gerster

L'ENDETTEMENT DES PAYS EN DEVELOPPEMENT :  
CONSEQUENCES ET IMPLICATIONS POUR LA  
CONFEDERATION SUISSE

## Résumé

L'augmentation vertigineuse de l'endettement, le rôle croissant du crédit bancaire et la hausse des taux d'intérêts ont considérablement alourdi les charges financières des pays en développement. Les cas d'insolvabilité se multiplient. Les populations les plus pauvres, qui n'ont pas bénéficié de l'expansion du commerce international, sont souvent les premières victimes des mesures d'assainissement financier. Celles-ci n'améliorent cependant pas la structure des échanges Nord-Sud. Aussi l'endettement des pays en développement s'aggrave-t-il toujours plus. Les créanciers ne pourront pas refuser indéfiniment l'allègement du fardeau de certains débiteurs.

Ayant ainsi analysé la situation internationale, R. Gerster examine les implications pour la Suisse. Il constate d'importants conflits d'objectifs entre la politique de développement et les buts traditionnels de la politique économique extérieure. Il se pose également un problème de répartition des coûts entre les secteurs public et privé. Après avoir exposé cette problématique, l'auteur étudie quelques instruments de la politique économique.

Dans le cadre de la garantie des risques à l'exportation, les critères commerciaux et financiers jouent un rôle prépondérant. Les objectifs de la politique de développement, qui visent l'amélioration des conditions de vie des populations les plus pauvres, sont négligés. La garantie devrait être refusée pour des livraisons de marchandises qui gênent la poursuite de ces objectifs.

Le cas de la Turquie montre bien les nombreux problèmes qui se posent dans le cadre des opérations internationales de consolidation de dettes. Le Conseil fédéral souhaite l'ouverture d'un crédit de programme qui permettra de garantir des prêts bancaires et d'accorder des bonifications d'intérêts. R. Gerster estime que de telles mesures sont seulement acceptables à deux conditions : le déliement des crédits (par rapport à l'achat de marchandises suisses) et la participation du secteur privé aux coûts.

## I. DIE SACKGASSE DER VERSCHULDUNG

Die Gesamtverschuldung der Entwicklungsländer hat sich von \$ 7 Mrd. vor 25 Jahren auf rund \$ 450 Mrd. im Jahre 1980 erhöht. In den letzten zehn Jahren hat überdies die Schuldenstruktur eine wesentliche Wandlung durchgemacht. Während 1970 52% der Gesamtverschuldung aus Exportkrediten, Finanzkrediten und anderen Darlehen zu Marktbedingungen bestanden, erhöhte sich der Anteil privater, kommerzieller Finanzquellen auf 70% im Jahre 1980. Dieser Terraingewinn privater Finanzierungsquellen ist einerseits auf den hohen Importbedarf der Entwicklungsländer zurückzuführen und spiegelt andererseits den harten internationalen Konkurrenzkampf um neue Märkte wider. So wurde das Instrument der Exportkredite grosszügig eingesetzt, um den Nachfragerückgang in den Industrieländern im Gefolge der Rezession zu kompensieren. Ueberdies fand anlagesuchendes Kapital über das Bankensystem in grossem Umfang Aufnahme in den Entwicklungsländern und ergänzte dadurch die schleppende Kreditnachfrage in den Industrieländern.

Mit der Schuldenstruktur änderte sich auch die Belastung der Entwicklungsländer durch den Schuldendienst. Der steigende Anteil von Krediten zu kommerziellen Bedingungen bewirkte eine galoppierende Zunahme der Zins- und Rückzahlungen. Für 1980 schätzt die OECD die Zinszahlungen auf \$ 35 Mrd. und die Tilgungszahlungen auf weitere \$ 53 Mrd. Der Rückfluss von \$ 88 Mrd. zehrt die gesamten in die Dritte Welt fliessenden öffentlichen und privaten Finanzmittel auf und macht vergleichsweise das Dreifache aller Entwicklungshilfeleistungen aus. Die Weltbank hat im Rahmen eines optimistischen Szenariums mit hohem Produktions- und Exportwachstum geschätzt, dass ab 1985 80% und mehr der neuen Kredite für Zins- und Tilgungszahlungen verwendet werden müssen. 1975 waren es noch 50% gewesen, für 1980 werden bereits 70% genannt.

Der starke Anstieg der Verschuldung und des Schuldendienstes war begleitet von einer wachsenden Anzahl schleichender und offener Verschuldungskrisen. Während in der 5-Jahresperiode 1956-1960 nur zwei multilaterale Umschuldungen mit einem Forderungsbetrag von \$ 940 Mio. vorgenommen wurden, umfassten die Jahre 1976-1980 bereits 17 Umschuldungen im Gesamtbetrag von \$ 9.521 Mio., darin eingeschlossen die gigantischen Umschuldungsoperationen

für die Türkei. Eine Verschuldungskrise tritt dann in ein akutes Stadium, wenn ein Land illiquid wird und nicht mehr imstande ist, die Zins- und Amortisationszahlungen an das Ausland gemäss den vereinbarten Terminen zu leisten.

Diese Liquiditätskrisen sind in der Regel monetärer Ausdruck von tieferliegenden Solvenzkrisen. Das hohe Zinsniveau bestärkt die Vermutung, dass zahlreiche strukturelle Solvenzkrisen im Entstehen sind. Diese werden jedoch meist erst dann zur Kenntnis genommen, wenn sie von einer Zahlungsunfähigkeit begleitet sind, welche den Gläubigerstaat und die Schuldnerländer zum Handeln zwingt.

Vermehrte Umschuldungen sind deshalb unausweichlich. Dabei ist längerfristig sehr fraglich, ob diese Umschuldungen weiterhin mit einem verhältnismässig geringen finanziellen Aufwand abwickelbar sind. Bisher haben die Gläubigerländer in der Regel auf dem vereinbarten Schuldendienst bestanden und sich zu nicht viel mehr als Fristerstreckungen bereit erklärt. Prominente Ausnahmen sind Indonesien und der Schuldenerlass einiger Industrieländer gegenüber den ärmsten Staaten. Wenn die bisherige harte Gläubigerpolitik weitergeführt werden soll, so erfordert diese Politik substantielle Importüberschüsse der Industrieländer, d.h. einen realen Ressourcentransfer von den Entwicklungsländern in die Industrieländer. Wie sonst als mit Exporten in die Gläubigerstaaten sollten die Entwicklungsländer die für Verzinsung und Rückzahlung erforderlichen Devisen erwirtschaften? Weder die Passivierung der Handelsbilanzen der Industrieländer noch der Ressourcenabfluss aus den Entwicklungsländern sind jedoch politisch erwünscht und durchführbar. Es ist deshalb eine Frage der Zeit, bis substantielle finanzielle Zugeständnisse an einzelne Schuldner spruchreif werden.

Im folgenden geht es darum, die Implikationen dieser Aussichten für die Aussenwirtschafts- und Entwicklungspolitik der Schweiz auszuloten. Zwei Konfliktbereiche staatlicher Betroffenheit stehen im Vordergrund :

- Zielkonflikte zwischen den Grundsätzen der Entwicklungspolitik und der klassischen Aussenwirtschaftspolitik;
- Aufteilung der finanziellen Lasten ("burden sharing") von Verschuldungskrisen zwischen öffentlichen und privaten Quellen.

Es werden verschiedene staatliche Instrumente auf ihre Einflussmöglichkeiten analysiert. Das führt jeweils zu konkreten Forderungen

gen an den schweizerischen Gesetzgeber.

## II. ALLGEMEINE RECHTSGRUNDLAGEN FUER AUSSENWIRTSCHAFTLICHE MASSNAHMEN

Auf der Grundlage des Bundesbeschlusses vom 28. Juni 1972 über aussenwirtschaftliche Massnahmen kann der Bundesrat Massnahmen im Bereiche des Waren- und Zahlungsverkehrs anordnen, sofern ausländische Massnahmen oder ausserordentliche Verhältnisse im Ausland den Waren- oder Zahlungsverkehr der Schweiz so beeinflussen, dass wesentliche schweizerische Wirtschaftsinteressen beeinträchtigt werden. Dieser Bundesbeschluss läuft Ende 1982 ab. Er soll durch ein zeitlich nicht mehr befristetes Bundesgesetz ersetzt werden.

Die Verschuldung der Entwicklungsländer lässt es durchaus möglich erscheinen, dass in Zukunft Restriktionen im internationalen Zahlungsverkehr wieder aktueller werden als sie es heute sind. Die Rechtsgrundlage für bilaterale Regelungen des Zahlungsverkehrs zwischen der Schweiz und einem Entwicklungsland bildet der erwähnte Bundesbeschluss, bzw. das vorgesehene Bundesgesetz. Ueberschuldete Entwicklungsländer greifen häufig zu Sanierungsmassnahmen, welche die Befriedigung der Grundbedürfnisse breiter Bevölkerungsschichten verschlechtern und die absolute Armut erhöhen. Diese sozialen Härten weisen auf einen Zielkonflikt zwischen der traditionellen Aussenwirtschaftspolitik im Dienste schweizerischer Gläubiger und den Anliegen der schweizerischen Entwicklungspolitik im Dienste der "ärmeren Entwicklungsländer, Regionen und Bevölkerungsgruppen" gemäss Art. 5 des Bundesgesetzes über Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe hin.

Es ist deshalb von grosser Bedeutung, dass der Bundesrat bei der Ergreifung aussenwirtschaftlicher Massnahmen nicht nur auf das schweizerische Wirtschaftsinteresse zu achten hat, sondern auch die Grundsätze der schweizerischen Entwicklungspolitik, wie sie im eben erwähnten Bundesgesetz zum Ausdruck kommen, in seine Ueberlegungen mit einbeziehen muss. Insbesondere Art. 1 des geltenden Bun-

desbeschlusses ist in diesem Sinne ergänzungsbedürftig. Der Bundesrat muss die Möglichkeit haben, allfällige Zielkonflikte zwischen den schweizerischen Grundsätzen der Entwicklungspolitik und schweizerischen Wirtschaftsinteressen unter Abwägung der Gesamtumstände zu entscheiden.

### III. FUER EINE ENTWICKLUNGSKONFORME EXPORTRISIKOGARANTIE (ERG)

Die Exportrisikogarantie stellt das wichtigste Instrument der Ausfuhrförderung des Bundes dar. An den Gesamtverpflichtungen des Bundes von Fr. 25,3 Mrd. Ende 1980 hatten die Entwicklungsländer einen Anteil von 56,7%. Damit stellt die ERG quantitativ das wichtigste staatliche Instrument zur Beeinflussung der wirtschaftlichen Beziehungen der Schweiz zur Dritten Welt dar und spielt für die Verschuldung der Entwicklungsländer im Bereich der Exportkredite eine entsprechende Rolle.

Das hohe Garantievolumen widerspiegelt die largen Kriterien bei der Bewilligung von Gesuchen. Im schweizerischen Eigeninteresse sollten strenge, langfristig ausgerichtete Massstäbe bei der Beurteilung angelegt werden. Insbesondere sind die durch den Export langfristig bewirkten Produktivitätsfortschritte im Entwicklungsland und dessen soziale Folgen entscheidend in die Ueberlegungen miteinzubeziehen. Eine rigoros selektionierende Garantiegewährung scheidet schlechtere Risiken aus und verringert die Garantiesumme. So könnte die Berücksichtigung entwicklungspolitischer Gesichtspunkte der ERG finanzielle Erleichterungen verschaffen.

Bei der Entstehung der Verschuldung entscheiden und profitieren im Entwicklungsland sehr oft andere Bevölkerungsgruppen als jene, welche im Rahmen einer Sanierung den Gürtel enger zu schnallen haben. Die Sanierungsprogramme vergrössern häufig die absolute Armut in Entwicklungsländern, obschon zuvor die am Rande des Existenzminimums Lebenden nicht viel vom Devisensegen verspürt hatten. Deshalb darf es nicht gleichgültig sein, was unser mit der ERG geförderter Aussenhandel in der Dritten Welt bewirkt. Es darf

keine ERG-gesicherte Exporte um jeden Preis geben, wenn gleichzeitig der Bund, entsprechend dem Gesetz über Entwicklungszusammenarbeit, die "ärmeren Länder, Regionen und Bevölkerungsgruppen" privilegieren will. Der illustrative Interessenkonflikt zwischen dem Projekt eines Mammutspitals in der Elfenbeinküste und dem bestehenden Basisgesundheitsdienst ist bekannt.

Bei Exporten, welche den Grundsätzen der schweizerischen Entwicklungspolitik widersprechen, ist auf eine Garantiegewährung zu verzichten. Soweit Prestigeprojekte als finanzpolitisch riskant anzusehen waren, deckten sich Risikoüberlegungen mit entwicklungspolitischen Grundsätzen und konnten dementsprechend schon bisher berücksichtigt werden. Seit der Gesetzesrevision im Jahre 1980 sind nun die Grundsätze der schweizerischen Entwicklungspolitik generell für alle Exporte in die ärmeren Entwicklungsländer mitzubersichtigen. Da die Problematik des Zielkonflikts nicht auf die ärmeren Entwicklungsländer beschränkt ist, gilt es, bei einer künftigen Gesetzesrevision diese Bestimmung auf alle Entwicklungsländer auszuweiten. Ebenfalls unerfüllt ist die Forderung nach Einsitznahme von Entwicklungssachverständigen in der ERG-Kommission, um die Beachtung der entwicklungspolitischen Grundsätze mitverfolgen zu können.

Mit der von Parlament im Jahre 1980 beschlossenen Gesetzänderung ist die ERG aus der Finanzrechnung des Bundes herausgelöst und finanziell verselbständigt worden. Insbesondere durch Gebührenänderungen und Variationen des Garantiesatzes ist die Eigenwirtschaftlichkeit des ERG-Fonds abzusichern. Der Bund kann dem Fonds verzinsliche und rückzahlbare Vorschüsse gewähren. Da der Fonds rechtlich unselbständiger Natur ist, verbleibt dem Bund zudem die Haftung für die gewährten Garantien. Hohe Länderrisiken, welche gegenüber der Türkei und Iran bereits aktuell sind, lassen erwarten, dass der Bund schon bald nicht mehr um ein Darlehen herum kommen wird. Angesichts der Bedeutung der Länderrisiken ist eine freizügigere Informationspraxis durch Publikation der Garantiesummen nach Länder wünschbar.

#### IV. SCHULDENKONSOLIDIERUNGEN ALS DISZIPLINIERUNGSMITTEL

Durch Schuldenkonsolidierung soll die Schuldnernation raschmöglichst wieder in den Stand der Zahlungsfähigkeit und Kreditwürdigkeit versetzt werden. Im Rahmen von Konsolidierungsabkommen stellt die Schweiz dem Schuldnerland einen Kredit zur Verfügung, damit der Schuldner die fälligen Zinsen und Rückzahlungen trotz seines akuten Mangels an ausländischen Zahlungsmitteln leisten kann. Damit werden kurzfristige Zahlungsschwierigkeiten überbrückt. Die Grundlage für eine Umschuldungsoperation bildet meist ein Bericht des Internationalen Währungsfonds (IWF), der in der Regel eine durchgreifende Deflationierung empfiehlt, welche das Schuldnerland in eine schwere Rezession stürzt. Die Kurzfristigkeit der Konsolidierungskredite sichert dem IWF und den mit bilateralen Abkommen beteiligten Gläubigerstaaten einen maximalen Einfluss auf die Wirtschaftspolitik des Schuldnerlandes. Konsolidierungskredite verbunden mit den dahinterstehenden Sanierungsprogrammen dienen der Disziplinierung der überschuldeten Wirtschaft im Dienste der ausländischen Gläubiger.

Analog zur ERG sind auch bei den Schuldenkonsolidierungen die Grundsätze der Entwicklungspolitik zu beachten. Der Bund sollte sich dafür einsetzen müssen, dass die Konsolidierungskredite nur mit Auflagen verbunden werden, welche die ärmeren Bevölkerungsgruppen nicht benachteiligen.

Grundsätzlich sind Schuldenkonsolidierungen durchaus auch auf privater Basis durchführbar. Anstelle des Staates erteilt dann ein Konsortium privater Banken dem Schuldnerland einen kurzfristigen Kredit. Vier Ursachen spielen eine Rolle, dass üblicherweise trotzdem der Staat eingeschaltet wird :

- erstens hat der Staat durch seine Verpflichtungen im Rahmen der ERG ein aktives Interesse daran, die Verluste aus ERG-gedeckten Forderungen möglichst klein zu halten;
- zweitens hat die Privatwirtschaft als Gläubiger ein Interesse daran, den Staat als Schuldeneintreiber auch für die nicht von der ERG-gedeckten Forderungen einzusetzen;
- drittens dient die Unterstützung der Sanierung einer überschuldeten



- Wirtschaft durch das Auftreten des Staates zugleich der Investitionssicherung;
- viertens kann mit dem Konsolidierungsabkommen ein wirtschaftspolitisches Sanierungspaket nachdrücklicher verknüpft werden, als wenn Privatbanken als Kreditgeber auftreten.

Der Hauptteil der Konsolidierungskredite ging schon seit jeher zulasten der Rechnung der ERG. Der nicht gedeckte Rest des Konsolidierungskredits wurde jeweils aus allgemeinen Bundesmitteln finanziert. Seit Anfang 1981 werden 100% der Konsolidierungskredite der ERG belastet und keine allgemeinen Bundesmittel mehr dafür eingesetzt.

Voraussichtlich wird die Eidgenossenschaft Entschuldungsaktionen mehr und mehr durch andere Zahlungsbilanzbeihilfen ergänzen, wie sie schon bisher zulasten des Rahmenkredites für wirtschaftspolitische Massnahmen erfolgt sind. Während die Konsolidierungskredite dem Entwicklungsland erleichtern, seinen Verpflichtungen aus der Vergangenheit nachzukommen, betreffen die Zahlungsbilanzbeihilfen in der Regel künftige Lieferungen.

## V. FRAGEZEICHEN ZUR TÜRKEI-HILFE

### Wirtschaftshilfe ohne private Beteiligung ?

Seit 1977 wird die Türkei von akuten Zahlungsschwierigkeiten geschüttelt, nachdem in den letzten hundert Jahren schon verschiedentlich Zahlungskrisen entstanden waren. In mancherlei Hinsicht weist der "kranke Mann am Bosphorus" die gleichen Symptome auf, mit welchen auch andere überschuldete Entwicklungsländer zu kämpfen haben. Wie üblich kommt dem IWF eine Schlüsselrolle zu. Seine Bereitschaftskreditabkommen mit der Türkei sind ein Zeichen dafür, dass sich die überschuldete Wirtschaft wieder auf den Pfad der Tugend zurückbegibt. Dieser besteht jedoch nicht in einer Ausrichtung der Wirtschaftspolitik auf die Grundbedürfnisse der Bevölkerung, sondern in einer Reorganisation von Staat und Wirtschaft zur Sicherung der Rückzahlungsfähigkeit und Kreditwürdigkeit sowie zur Schaffung eines guten Investitionsklimas. Das IWF-konforme Sanierungsprogramm gibt so Gewähr für die Wahrung

der Gläubigerinteressen und wird deshalb mit neuen Krediten – meist als "Hilfe" bezeichnet – honoriert, damit es überhaupt durchgestanden werden kann. Reallohnsenkungen, zunehmende Arbeitslosigkeit, soziale Unrast und Repression sind typische Charakteristiken dieser Programme und in der Türkei in ausgeprägtem Ausmass virulent.

Bei der Verschuldung der Türkei spielten auch ausländische Kreditgeber eine aktive Rolle. Von der türkischen Verschuldungskrise der 1950-er Jahre ist bekannt, dass sie ohne die leichtfertige Erteilung von Lieferantenkrediten zur Förderung des eigenen Exports kaum bedrohliche Ausmasse angenommen hätte. Warnungen der Weltbank wurden damals in den Wind geschlagen.

Die sprunghafte Zunahme der kurzfristigen Verbindlichkeiten der Türkei ab 1975 ist wesentlich auf die Geschäftsbanken zurückzuführen, welche sind dank attraktiver Zinssätze auf die türkischen Anlagemöglichkeiten stürzten. Auch die Schweizer Banken sind in der Türkei in beträchtlichem Umfang engagiert, wobei allerdings keine offiziellen Angaben vorliegen. Die Generaldirektorin des türkischen Schatzamtes wies im Jahre 1979 daraufhin, dass schweizerische und deutsche Banken sogar dann noch das Geschäft mit kurzfristigen Depositen fortsetzten, nachdem sie der IWF auf die mangelnde Kreditwürdigkeit der Türkei aufmerksam gemacht hatte. Der Begriff des "burden sharing" ist geläufig für die Lastenverteilung unter den Industriestaaten. Es wird in Zukunft unumgänglich sein, diesen Begriff auch auf das Verhältnis zwischen staatlichen und privaten Leistungen anzuwenden. Zwar kamen im privaten Sektor nicht-ERG-gesicherte Handelsforderungen nicht ohne Verluste weg. Doch handelt es sich hier schweizerischerseits um einen verhältnismässig bescheidenen Betrag von rund Fr. 150 Mio., der zudem in erster Linie kleinere Firmen und Lieferungen betraf. Die grossen Kreditgeber hatten jedoch überwiegend keine Verluste hinzunehmen, und insbesondere verweigerten die Banken die von der Türkei gewünschte Zinsreduktion um 1/4 %. Der Zinssatz beträgt 1 3/4% über LIBOR von gegenwärtig über 18%, also insgesamt rund 20%.

Damit die türkische Regierung diesen horrenden Schuldverpflichtungen überhaupt nachkommen kann, haben die OECD-Länder eine konzertierte Stützungsaktion vereinbart. Das Parlament hat 1981

in diesem Rahmen eine Wirtschaftshilfe von Fr. 35 Mio. zu günstigen Bedingungen bewilligt. Da dieser Kredit den Kriterien des Bundesgesetzes über Entwicklungszusammenarbeit nicht entsprach, konnte er nicht im Rahmenkredit für wirtschaftspolitische Massnahmen untergebracht werden, sondern bedurfte einer Rechtsgrundlage durch einen separaten Parlamentsbeschluss.

Die bewilligten Fr. 35 Mio. betrafen ausschliesslich den schweizerischen Anteil an der Stützungsaktion für das Jahr 1980. Der Bundesrat hat bereits früher weitere Kreditvorlagen angekündigt, um den schweizerischen Anteil an den Stützungsaktionen für 1981 und den späteren Jahren übernehmen zu können. Weitere Türkiedite werden auf jeden Fall der zunehmenden Verhärtung der innenpolitischen Situation in der Türkei Rechnung zu tragen haben. Der Kredit von Fr. 35 Mio. war noch mit der Zivilregierung vor der Machtübernahme der Militärs vorbereitet worden. Allfällige weitere Kredite sind – soweit sie überhaupt angebracht erscheinen – mit absichernden Klauseln bezüglich Menschenrechte und Grundbedürfnisse zu versehen. Des weiteren ist sicherzustellen, dass die öffentliche Hand nur weitere Kredite zu vergünstigten Bedingungen gewährt, sofern die Geschäftsbanken durch Zinserlasse oder andere Vergünstigungen ebenfalls einen gewichtigen Anteil an den Verlusten übernehmen.

#### Währungshilfe ohne Rechtsgrundlagen ?

Die schweizerische Nationalbank gewährte der Türkei aus ihren Mitteln, in Ergänzung der Leistungen des Bundes, weitere Fr. 50 Mio. für das Jahr 1979 und Fr. 25 Mio. für das Jahr 1980. Aufgrund des Bundesbeschlusses über die Mitwirkung der Schweiz an internationalen Währungsmassnahmen sicherte die Eidgenossenschaft eine Bundesgarantie zu. Diese Krediterteilung durch Nationalbank und Bund bewegt sich an der Grenze der Illegalität. Denn der Bundesbeschluss ermächtigt gemäss Artikel 1 den Bundesrat, "zur Verhütung oder Behebung ernsthafter Störungen der internationalen Währungsbeziehungen an internationalen Stützungsaktionen zugunsten anderer Währungen mitzuwirken." Im Falle der Türkei geht es jedoch gar nicht um eine "ernsthafte Störung internationaler Währungsbeziehungen", denn die Rolle des türkischen Pfundes im internationalen Währungssystem ist untergeordneter Natur und in

keiner Weise vergleichbar beispielsweise mit jener des britischen Pfundes. Bei Stützungsaktionen für weltwirtschaftlich unbedeutende Währungen wird dieser Bundesbeschluss über Gebühr strapaziert, und die Grenzen zu allgemeinen wirtschaftspolitischen Stützungsaktionen verwischen sich.

Von weiteren vom Bund garantierten Krediten der Nationalbank an die Türkei ist infolgedessen wegen fehlenden Rechtsgrundlagen abzu-sehen. Für die schweizerische Nationalbank und den Bundesrat wird allerdings die Versuchung gross sein, aus innenpolitischen Gründen auf einen erneuten Kreditantrag an das Parlament für die schweizerische Beteiligung an der Wirtschaftshilfe 1981 und später zu verzichten und stattdessen in eigener Kompetenz "Währungshilfe" zu leisten. Oder kann sich die Schweiz den Gesichtverlust leisten, als reiches Industrieland der Welt auf seinen Anteil an der Kredit-hilfe des Türkei-Konsortiums der OECD zu verzichten?

## VI. EIN NEUES INSTRUMENT DER AUSSENWIRTSCHAFTSPOLITIK: WIRTSCHAFTSHILFE

Das im Falle der Türkei zutage getretene Dilemma zwischen rechtlich unbefriedigenden Lösungen und "Nichtstun" wird zu einem neuen Instrument der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik führen. Die besorgniserregende Verschuldung vor allem industrialisierender Entwicklungsländer wie Brasilien, Süd-Korea und anderen – aber auch die Erfahrungen mit Polen – lassen erwarten, dass sich Bankrotte wie bei der Türkei vermehrt wiederholen werden. Deshalb beabsichtigt die Verwaltung, dem Parlament erstmals einen Rahmenkredit für Wirtschaftshilfe beanzutragen. Wirtschaftshilfe kommt immer dann zur Anwendung, wenn

- keine Mittel aus der Entwicklungszusammenarbeit eingesetzt werden können, weil der zahlungsunfähige Staat nicht zu den ärmeren Entwicklungsländern gemäss Bundesgesetz zählt,
- Währungshilfe nicht in Frage kommt, weil es sich weltwirtschaftlich nicht um eine wichtige Währung handelt,
- die ERG wegen der miserablen Zahlungsbilanzsituation des Importlandes aus versicherungstechnischen Gründen nicht gewährt werden kann.

Es ist ein Kredit in der Grössenordnung von Fr. 100 Mio. vorgesehen, der vor allem zur Zinsverbilligung eingesetzt werden soll, um eine möglichst breite Multiplikatorwirkung zu erzielen. Dieser Betrag wird vermutlich ergänzt durch Fr. 400 Mio. von seiten der Banken und mit einer Rückzahlungsgarantie des Bundes verbunden werden. Im Hinblick auf allfällige Schadenfälle wird von der Exportwirtschaft, welche von den Krediten Gebrauch macht, eine Prämie eingefordert.

Dieser Rahmenkredit für Wirtschaftshilfe ermöglicht dem Bund, bei international abgestimmten Aktionen für Staaten in Zahlungsschwierigkeiten mitzumachen, ohne jedesmal dem Parlament einen separaten Kredit vorzulegen. Die dank der Wirtschaftshilfe möglichen, günstigen Finanzierungsbedingungen erhalten den Fluss schweizerischer Lieferungen aufrecht. Die klare Trennung von Entwicklungszusammenarbeit, Währungshilfe, Exportversicherung und Wirtschaftshilfe ist begrüssenswert. Der angestrebte Abschied von ad-hoc-Vorlagen wie bei der Türkei wird verhindern, dass die Wirtschaftshilfe im Bundesbudget andere Anliegen wie z.B. das der Entwicklungszusammenarbeit konkurrenziert. Doch auf zweierlei Dinge wird zu achten sein :

1. Die Wirtschaftshilfe darf keinesfall von vornherein an schweizerische Lieferungen gebunden werde. Drei Gründe sprechen dagegen. Erstens wird bei gebundenen Darlehen die Verschuldungsspirale weitergetrieben. Zweitens widerspricht eine Lieferbindung in einem der Marktwirtschaft verpflichteten Staatswesen wie der Schweiz unserer Wirtschaftsordnung. Drittens gerät die für Länder in Zahlungsschwierigkeiten gedachte Unterstützung in die Nähe einer Wirtschaftshilfe für die Schweizer Exportwirtschaft, was im Zeitalter des Rufes nach weniger Staat kaum beabsichtigt sein kann.
2. Das neue Instrument der Wirtschaftshilfe bringt der öffentlichen Hand zusätzliche Kosten. Angesichts der angespannten Bundesfinanzen geht es nicht an, dass aus dem Gläubigerkreis von bankrotten Staaten die öffentliche Hand finanzielle Lasten übernimmt, während die Gross-Schuldner im privaten Sektor letztlich ungeschoren davorkommen. Deshalb sollte das Parlament den Bundesrat darauf verpflichten, eine Wirtschaftshilfe der Eidgenossenschaft vom Mittragen der Verluste durch den privaten Sektor – insbesondere die Banken – abhängig zu machen. Ohne diese Koppelung besteht die Tendenz, Verluste zu sozialisieren, während die privaten Zinserträge und

Risikoprämien unangetastet bleiben.

#### Literatur

ALIBER Robert Z., "A conceptual approach to the analysis of external debt of the developing countries", World Bank Staff Working Paper No. 421, Washington, 1980.

AVRAMOVIC Dragoslav (Hrsg.), Economic Growth and External Debt, Baltimore, 1964.

GERSTER Richard, Der Internationale Währungsfonds – Fluch oder Segen für die Dritte Welt? Basel, im Erscheinen, 1982

OECD, Development Co-operation, annual review, 1980.

OECD, Statistiques de l'endettement extérieur des pays en développement : Situation présente et perspectives futures, Paris, 1979.

WORLD BANK, Weltentwicklungsbericht 1980, Washington, 1980.