

PI/hg

9. Dezember 1963.

BEITRITT DER SCHWEIZ ZUM DAC.Protokoll der Besprechung vom 4.12.1963

Anwesend die Herren: Botschafter Micheli (Vorsitz)
Botschafter Stopper
Dr. Lindt
Minister Burckhardt
Botschafter Soldati
Vizedirektor Moser
Dr. Hess
Dr. Pestalozzi

Herr Micheli: Zweck der Besprechung ist eine Abklärung der Situation, um in der Lage zu sein, mit Minister Lange und seinen Mitarbeitern über das Thema zu sprechen.

Herr Stopper: Wir haben anfänglich aus politischen Gründen zurückgehalten und sollten uns darüber klar werden, ob diese politischen Gründe in der veränderten Situation noch immer Gültigkeit haben. Bestehen keine politischen Hinderungsgründe, dann müssen wir uns fragen, ob unsere Interessen einen Beitritt verlangen. Wir wollen nichts überstürzen. Der Beitritt zum DAC verlangt unsererseits einen gewissen personellen Apparat und die Bereitschaft zu einem gewissen Einsatz auf dem Gebiet der Finanzhilfe.

Herr Soldati: Das DAC, eine amerikanische Initiative, ist nicht das geworden, was wir anfänglich befürchten mussten: ein Instrument der Planung der Entwicklungshilfe der Mitgliedstaaten. Wenn die Amerikaner derartige Absichten hatten, so haben sie sie inzwischen fallen gelassen. Die Vertreter der Mitgliedstaaten sind hohe Finanzleute (nicht Vertreter der Aussenministerien). 80% der Tätigkeit betrifft die Finanzhilfe. Das DAC hat keine eigenen Operationen, keinen Fonds. Es handelt sich bei den Beratungen um einen Dialog zwischen

hohen Funktionären, um eine Verbesserung der Methoden der Hilfe zu erreichen. Kein Mitglied des DAC wird veranlasst, seine Entwicklungspolitik zu ändern. Die Mitglieder bleiben in der Gestaltung ihres Programms vollständig frei. Der Einfluss der Amerikaner ist nicht übermässig. Er wird aufgewogen durch den Einfluss von Grossbritannien, Frankreich und Deutschland, die in Methode und geographischer Verteilung ihre spezifische Entwicklungspolitik weiter verfolgen.

Die Nützlichkeit des DAC für uns sieht Herr Soldati in der Ausbildung unserer Leute (diejenigen der Delegation in Paris und diejenigen der Zentrale), die an den Besprechungen teilnehmen. Wir können allerhand lernen, was für die schweizerische Entwicklungshilfe nützlich ist. Auf manchen Gebieten ist die Tätigkeit der OECD ins Stocken geraten. Umsomehr sollten wir dort mitmachen, wo nützliche Arbeit geleistet wird. Wir tun dem DAC, das nicht ein Instrument des Neokolonialismus ist, unrecht, wenn wir ihm nicht beitreten.

Es könnte geprüft werden, ob die Neutralen nicht als Assoziierte dem DAC beitreten könnten. Dabei müsste klargestellt werden, dass mit diesem Status nicht angestrebt wird, dass wir einen geringeren Beitrag leisten, sondern es käme damit lediglich die besondere politische Stellung der Neutralen zum Ausdruck. Die in dieser Richtung in Paris angestellten Sondierungen ergaben allerdings keine ermutigenden Reaktionen.

Herr Lindt: Die Angelegenheit verdient eine gründliche Prüfung, wobei die politische Seite nicht vernachlässigt werden darf. Auf keinen Fall sollten wir uns durch Oesterreich oder Schweden in etwas hineinziehen lassen, das unserer Politik nicht entspricht. Der Entwicklungshilfe liegen eminent politische Entschlüsse zugrunde. Sie kann von den DAC-Mitgliedern nicht aus der Auseinandersetzung West-Ost herausgehalten werden. Wir dürfen uns weder faktisch noch auch bloss dem Schein nach auf die eine Seite schlagen. Der Beitritt zum DAC ist eine Art Bekenntnis zum Gedanken der atlantischen Gemeinschaft. Da wir

- 3 -

nicht von Anfang an im DAC waren, würde er als eine Aenderung unserer Politik erscheinen und könnte zu falschen Schlüssen über diese führen. Wir würden einen Schritt in die Richtung der Aufweichung unserer Neutralität tun.

Von einer Koordination der Entwicklungshilfe durch das DAC kann man nicht sprechen. Jede Macht tut weiterhin genau was sie will. Gefährlich ist, dass dabei doch an der Utopie der Koordination festgehalten wird. Was die andern DAC-Mitglieder tun und mit was wir unter Umständen nicht einverstanden sind, färbt auf uns als DAC-Mitglied ab. Durch unsere Mitgliedschaft im DAC würden wir dessen Tätigkeit gleichsam mit unserer Flagge der unpolitischen Hilfe decken, ohne indessen einen nennenswerten Einfluss auf diese Tätigkeit zu haben. Dies dürfte übrigens eines der Hauptinteressen der gegenwärtigen DAC-Mitglieder am Beitritt der Neutralen sein. Um Doppelspurigkeiten zu vermeiden, brauchen wir das DAC nicht. Die Koordination erfolgt am besten auf praktischer Ebene in den Entwicklungsländern selber. Was im Bericht unserer Pariser-Delegation vom 8. November an Erkenntnissen über die Methoden der Entwicklungshilfe angeführt wird, sind Dinge, die wir grösstenteils selbst auch herausgefunden haben. Verfehlt wäre, wenn wir unsere bilateralen Aktionen im Sinne der Ergänzung an solche der grösseren Mächte anschliessen würden, wünschen doch die Entwicklungsländer oft gerade deshalb die Hilfe des Kleinstaates, weil sie den Einfluss des Grosstaates fürchten. Denkbar wäre dagegen in gewissen Fällen die Zusammenarbeit von mehreren Kleinstaaten; sie könnte ausgebaut werden und zwar nicht notwendigerweise nur unter den Neutralen. Die Mitgliedschaft im DAC setzt voraus, dass wir bereit sind, dessen Empfehlungen zum grössten Teil zu befolgen. Jedenfalls können wir nicht zu häufig aus der Reihe tanzen. Unsere Entwicklungspolitik würde also ziemlich stark durch die Tätigkeit des DAC beeinflusst sein. Wir geben damit einen Teil der Eigenständigkeit der schweizerischen Entwicklungs-

hilfe auf. Umgekehrt könnten wir, wenn wir nicht Mitglied sind, gleichwohl einige Empfehlungen des DAC beachten, wenn dies uns angezeigt erscheint.

Ein gewichtiges Argument für den Beitritt ist der latente Vorwurf, dass wir nur deshalb nicht beitreten, um unseren Geldsäckel zu schonen. Wir können indessen diesem Vorwurf dadurch begegnen, dass wir unsere Anstrengungen vergrössern. Zusammenfassend glaubt Herr Lindt, dass die Nachteile die Vorteile eines Beitritts überwiegen.

Herr Soldati macht darauf aufmerksam, dass das DAC keine Austrittsmöglichkeit vorsieht. Indessen würden wir ja wohl ohnehin im Falle eines Beitritts eine Erklärung abgeben, in der unsere Neutralität usw. vorbehalten werden, wobei auch von einer Einstellung unserer Mitarbeit gesprochen werden könnte, falls das DAC eine Entwicklung einschlägt, die mit unserer Politik unvereinbar ist.

Herr Stopper: Die Mitgliedschaft im DAC ist für uns umso nützlicher als wir nicht Mitglied der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds sind. Durch die Mitarbeit im DAC erhalten wir zahlreiche Informationen und eine bessere Uebersicht. Wir erhalten Einblicke in Zusammenhänge, die für unsere Entscheide wichtig sind. Beispiel: Zusammensetzung der äussern Verschuldung der Entwicklungsländer, was für uns im Zusammenhang mit der Gewährung der ERG von Bedeutung sein kann, sowie für den Entscheid, ob hard loans oder soft loans zu gewähren sind. Wir haben keinen Informationsapparat, der uns über diese Dinge Auskunft geben könnte, und können auch keinen aufziehen.

Der Einwand, die Entwicklungshilfe sei ein Politikum, könnte ebensosehr, wenn nicht noch mehr, gegen gewisse Massnahmen auf wirtschaftlichem Gebiet erhoben werden, die indessen nicht bestritten sind. Wir machen auf wirtschaftlichem Gebiet in der OECD intensiv mit. Die freie Welt braucht gewisse Organi-

sationsformen. Für die Entwicklungshilfe ist diejenige des DAC die gegebene.

Es stimmt nicht, dass die Entwicklungsländer gegen unsere Mitgliedschaft im DAC oder in den Konsortien sind. Im Gegenteil, z.B. Indien und die Türkei haben uns inständig gebeten, den Entwicklungshilfegremien beizutreten. Die Argumente gegen den Beitritt sind theoretisch. Sie könnten auch gegen andere Formen der internationalen Zusammenarbeit angeführt werden. Man sollte das politische Moment nicht dramatisieren. Die Frage sollte nach Gesichtspunkten der reinen Zweckmässigkeit geprüft werden. Wir sollten überlegen, ob wir personell genügend ausgerüstet sind, um in fruchtbarer Weise im DAC mitzumachen und ob wir bereit sind, die Mittel aufzuwenden, die von uns erwartet werden. Um unsere Finanzhilfe steigern zu können, brauchen wir den sanften Druck des DAC.

Was den Kontakt in dieser Frage mit den Schweden betrifft, so glaubt Herr Stopper, dass wir uns einmal anhören sollten, was für Strömungen in Schweden bestehen (dasselbe gilt für Oesterreich, das sich laut Bock im Prinzip für das DAC entschieden hat). Was unsere Haltung betrifft, müssen wir den Schweden sagen, wir seien noch zu keiner Stellungnahme gekommen. Wir könnten vorschlagen, dass vor einer schwedischen oder schweizerischen Erklärung zu dieser Sache erneut Kontakte aufgenommen werden.

Herr Soldati hält besonders die Bildung von Gruppen innerhalb des DAC, die sich mit einzelnen Ländern oder Gruppen von Ländern befassen und deren Sonderprobleme (z.B. Zahlungsbilanzvorschau) zusammen mit Vertretern der betreffenden Länder prüfen, für wertvoll (zur Zeit bestehen solche Gruppen für Thailand und für Ostafrika).

(Herr Botschafter Stopper verlässt hier die Besprechung)

Herr Micheli glaubt nicht, dass die negativen Rückwirkungen unseres Beitritts in den Entwicklungsländern sehr

schwerwiegend wären. Wir sollten nicht so tun, als ob unsere Hilfe wertvoller wäre als diejenige der ehemaligen Kolonialmächte. Damit erhöhen wir die Nachfrage nach schweizerischer Hilfe in einem Masse, das wir niemals befriedigen können. Worauf es ankommt ist, dass unsere Hilfe wirksam sei, und dies verlangt gemeinsames Vorgehen.

Herr Lindt möchte zwischen Ländern unterscheiden, die im westlichen politischen System eingeschlossen sind und selbstverständlich nichts gegen ein gemeinsames Vorgehen der Schweiz und der Westmächte haben (z.B. Türkei), und Ländern die darnach trachten, zwischen den Blöcken zu bleiben (die Neutralisten). Auch darf man DAC und Konsortien nicht gleichsetzen. Die Mitarbeit in den Konsortien wird natürlich meist von den begünstigten Ländern befürwortet, weil sie sich davon Vorteile versprechen (z.B. Indien), die Mitarbeit im DAC dagegen geht über Einzelfälle hinaus und entspricht einer allgemeinen politischen Orientierung.

Selbstverständlich wollen wir nicht behaupten, unsere Hilfe sei mehr wert als die der Westmächte. Dagegen ist es sicher, dass unsere Hilfe von den nicht alignierten Ländern als weniger gefährlich angesehen wird, weil wir keine politischen Ziele verfolgen. Die betreffenden Länder wissen, dass unsere Hilfe immer relativ bescheiden bleiben wird und dass keine Rede davon sein kann, dass sie diejenige der Grossmächte ersetzt.

Für ein gefährliches Argument hält Dr. Lindt, dass wir uns bewusst dem Druck des DAC nach vermehrten Anstrengungen der entwickelten Länder aussetzen sollen, um grössere Leistungen intern durchzubringen. Wenn wir schon Druck brauchen, so ist es besser, er gehe von den Entwicklungsländern aus, als von den Grossmächten.

Herr Lindt gibt zu, dass das DAC einige glückliche Initiativen entfaltet hat, z.B. hinsichtlich Ostafrika. Es

sollten aber für unseren Entscheid nicht nur Nützlichkeits-
erwägungen massgebend sein. Diese müssen vielmehr den po-
litischen Erwägungen gegenübergestellt werden.

Berr Burckhardt: Die Tätigkeit der OECD richtet
sich vorab auf die Entwicklung unter den Mitgliedern. Hier
können wir voll mitmachen. Etwas anderes ist es, wenn, wie
beim DAC, das Verhältnis zu Nichtmitgliedern der OECD be-
rührt wird. Hier müssen wir erhöhte Anforderungen an unsere
Mitarbeit stellen, d.h. wir sollten nur mitmachen, wenn aus
der Mitarbeit ein besonders hoher Nutzen für uns herauschaut.
Oder mit andern Worten: die politischen Hemmungen sind beim
DAC grösser als bei der übrigen Tätigkeit der OECD. Schon
der Beitritt zur OECD war ein Hineinschlitteln in eine Si-
tuation, die für uns ungemütlich werden kann.

Auf der andern Seite haben wir bei der Besprechung der
schweizerischen Haltung im Ministerkomitee des Europarates
am 2.12. gesagt, dass wir uns im atlantischen Rahmen zwar
nicht institutionell binden sollten, aber nicht gegen eine
pragmatische Zusammenarbeit sind. Die OECD ist ein Aus-
druck dieser pragmatischen Zusammenarbeit. Verfolgen wir
diese Linie konsequent weiter, so wird es schwierig sein,
uns vom DAC fernzuhalten.

Herr Soldati: Die Frage des Beitritts zum DAC ist
nicht dringlich. Es wird kein Druck auf uns ausgeübt. Die
Amerikaner fragen uns lediglich bisweilen, wie es nun mit
unseren Absichten stehe. Solange de Gaulle am Ruder bleibt,
wird es keine Atlantische Gemeinschaft geben. Insofern haben
wir eine gewisse Atempause vor uns. Botschafter Soldati fragt
sich, ob nicht Sondierungen bei den Entwicklungsländern
möglich wären, um zu erfahren, wie sie den Beitritt zum DAC
beurteilen würden. Wenn die Frage unseres Beitritts zum DAC in
jüngster Zeit aktueller geworden ist, so deshalb, weil
Bundesrat Schaffner, der früher ein Gegner weiterer multi-

lateralen Bindungen war, von der sachlichen Darlegung der Entwicklungsprobleme durch den Präsidenten des DAC, Thorp, beeindruckt war.

Herr Micheli zweifelt, dass Sondierungen bei den Entwicklungsländern möglich sind. In den wenigsten Ländern findet man jemanden, bei dem man Verständnis für solche Fragen voraussetzen kann.

Herr Lindt: Solche Sondierungen hängen ganz von der Qualität unserer Botschafter ab. Man könnte einigen von ihnen das Problem unterbreiten.

Herr Burckhardt findet es etwas stossend, dass die Entwicklungsländer über Fragen unserer Aussenpolitik angefragt werden sollen.

Herr Micheli kommt zum Schluss, dass von eigentlichen Sondierungen abgesehen werden sollte.

Herr Soldati erklärt auf Anfrage, dass das vom früheren französischen Minister Buron präsierte Entwicklungszentrum der OECD, dem wir beigetreten sind, auf einer andern Ebene liegt als das DAC. Es ist ein Dokumentationszentrum für die Mitglieder wie für die Entwicklungsländer und ein Ausbildungszentrum für Experten und Angehörige der Entwicklungsländer. Auch hilft es den Entwicklungsländern, die es wünschen, bei der Aufstellung von Entwicklungsplänen. Das Entwicklungszentrum geht auf eine Initiative von Christensen zurück. Es hat mehr einen wissenschaftlich-pädagogischen Charakter. Der Unterschied zum DAC liegt vor allem darin, dass in letzterem massgebende höhere Beamte der Geberstaaten zusammensitzen und praktische Lösungen für die wichtigsten Fragen der Entwicklungshilfe suchen.

Herr Soldati findet es peinlich, dass sich die Ansicht hatnäckig hält, wir schützten die Neutralität vor, um weniger zahlen zu müssen. Das Ausland weiss nicht genug, was wir in Sachen Entwicklungshilfe tun. Wir selber wissen es nur

ungenügend. Herr Soldati kommt deshalb auf einen schon lange gemachten Vorschlag zurück, ein Weissbuch über unsere Leistungen herauszugeben.

Herr Moser: Wenn wir beim DAC dabei sind, können wir uns leichter gegen ungerechtfertigte Vorwürfe verteidigen.

Herr Micheli: Sowohl die politische Frage wie diejenige des praktischen Nutzens müssen noch näher geprüft werden, bevor ein Entscheid gefällt werden kann. Botschafter Micheli bittet, die Studien in beiden Richtungen weiterzuführen.
