

ARBEITSGRUPPE

"HISTORISCHE STANDORTSBESTIMMUNG"VERTRAULICH

Unter Verschluss zu halten oder nach Kenntnisnahme an das Sekretariat der Arbeitsgruppe "Historische Standortbestimmung", Handelsabteilung, Bundeshaus-Ost, 3003 Bern, zurückzusenden.

070

P r o t o k o l l

der Sitzung vom 16. November 1968

Themata: 1. Beurteilung der integrationspolitischen Situation
2. Die Entwicklungshilfe als politisches Problem

Anwesende Mitglieder: Herren Botschafter A. Weitnauer, Vorsitz
Prof. G. Calgari
Nationalrat Prof. W. Hofer
Botschafter P. Ruegger
Minister P. von Salis
a. Bundesrat Prof. F.T. Wahlen
Nationalrat Prof. M. Weber

Abwesende Mitglieder:
Prof. E. Böhler
Prof. E. Bonjour
a. Nationalrat Dr. W. Bretscher
Nationalrat Dr. A. Broger
Nationalrat Prof. P. Dürrenmatt
Prof. J. Freymond
Prof. H. Lüthy
Nationalrat Prof. O. Reverdin
Prof. J.R. von Salis
Oberstkorpskdt. E. Uhlmann

Andere Teilnehmer:
Botschafter P. Micheli
Botschafter P. Jolles
Botschafter E. Thalmann
Botschafter S. Marcuard
Botschafter R. Probst
Minister M. Gelzer
Dr. K. Jacobi

Protokoll:
Dr. F. Blankart
Dr. P. Dietschi
Dr. G. Hentsch

Der Vorsitzende:

Ich begrüsse die Anwesenden und heisse insbesondere den Referenten der heutigen Sitzung, Botschafter Dr. Paul Jolles, Direktor der Handelsabteilung, willkommen. Herr Jolles wird das Problem der Entwicklungshilfe - anders als Botschafter Lindt dies vor drei Jahren in diesem Gremium tat - von der politischen Seite her beleuchten.

Zuvor möchte ich jedoch anregen, dass wir uns kurz über den neuesten Stand des Integrationsproblems orientieren lassen, einerseits im Hinblick auf die bevorstehende EFTA-Ministerkonferenz in Wien und andererseits im Rückblick auf die am 5. November 1968 vom EG-Ministerrat erörterten Möglichkeiten handelspolitischer Arrangements in Europa.

1. Beurteilung der integrationspolitischen SituationBotschafter Jolles:

Nächste Woche (21./22.11.) findet in Wien die ordentliche EFTA-Ministerkonferenz statt. Die Ausgangslage ist diesmal eine besondere: Vor zehn Tagen hat der EG-Ministerrat in Brüssel - erstmals in seiner Geschichte - einen einstimmigen Prozedurbeschluss in der Frage der Erweiterung der Sechsergemeinschaft zustandegebracht, indem er das Komitee der Ständigen Vertreter und die Kommission beauftragte, die verschiedenen von einzelnen Mitgliedstaaten eingebrachten Vorschläge für Interimslösungen (Arrangements, technologische Zusammenarbeit, Patentkonvention auf deren Realisierbarkeit hin zu prüfen. - Zudem haben die Franzosen erstmals präzisiert, was sie unter einem handelspolitischen Arrangement verstehen. Es scheint nicht länger möglich, ihre diesbezüglichen Äusserungen als unaufrichtig abzutun. Sie schlagen für jene Industrieprodukte, die in der Kennedy-Runde um 50 % gesenkt worden sind, eine weitere Zollreduktion um 30 % des verbleiben-

den Tarifsatzes vor. Auf dem Agrarsektor wären ebenfalls Leistungen zu erbringen. Es wird versucht, diese präferenzielle Senkung dadurch GATT-konform zu gestalten, dass man sie als ersten Schritt auf dem Wege eines vollständigen Zollabbaus darstellt, also de facto in die Optik einer "Freihandelszone" rückt, wiewohl dieser Begriff aus politischen Gründen nicht genannt werden darf. Von besonderer Bedeutung ist, dass die Franzosen ausdrücklich die Teilnahme der Nichtbeitritts-Kandidaten stipulieren und in diesem Zusammenhang die Schweiz und Oesterreich unter dem Titel der engen Nachbarschaft besonders erwähnen.

In taktischer Hinsicht hat Frankreich sehr geschickt den Ball an Grossbritannien weitergegeben, indem es nunmehr den Vorwurf, das Integrationsgespräch blockiert zu haben, wird zurückweisen können. In Wirklichkeit dürfte es aber wirtschaftlich sowohl wie politisch kaum grosses Interesse daran haben, dass sein Vorschlag von den Briten akzeptiert wird. - Welche Haltung soll die Schweiz angesichts dieser Konstellation in Wien einnehmen? Der französische Vorschlag liegt genau in unserer Linie, weil er zu einer weiteren Liberalisierung des Warenaustausches führen würde, ohne dass der Preis eines institutionellen Ueberbaus bezahlt werden müsste. Wird dieser Vorschlag aber von den Neutralen zu lebhaft begrüsst, so dürfte er - umso eher - von den Dogmatikern der europäischen Einigung, den Holländern und den Italienern mit dem Hinweis auf den mangelnden politischen Inhalt abgelehnt werden. Zudem ist eine Zustimmung der Vereinigten Staaten nicht zu erwarten, denn - abgesehen von der ihnen eher fragwürdig erscheinenden GATT-Konformität der französischen Vorschläge - sind sie lediglich dann bereit, eine Diskrimination von Seiten Europas zu dulden, wenn dadurch auf dem politischen Gebiet ein Fortschritt erzielt wird; dies scheint ihnen aber in diesem Fall nicht zuzutreffen. - Die Reaktion der Briten war bisher unnachgiebig: Sie haben uns unmissverständlich zu verstehen gegeben, dass sie in Wien nicht über die französischen Vorschläge zu sprechen wünschen und in dieser Hinsicht auf

- 4 -

die EFTA-Solidarität zählen! Die französischen Vorschläge zeigten, dass der britische Druck doch einen ersten Erfolg, gezeitigt habe. Nun gelte es, weiterhin hart zu bleiben, um doch noch das "Junktum" mit dem späteren Beitritt zu erzwingen. - Wir selbst sind der Meinung, dass sich die Briten einer Fehleinschätzung der Situation hingeben. Sie sehen nicht, dass ihnen die Franzosen mit ihren Vorschlägen den "Schwarzen Peter" zugespield haben. Wenn sie nun ein Eintreten auf die Idee des "Arrangements" ablehnen, werden sich die Franzosen auf das ihnen dadurch ermöglichte Alibi stützen können. Hinter all diesen taktischen Problemen stellt sich natürlich die Hauptfrage, nämlich, ob die Briten überhaupt wirtschaftlich in der Lage wären, eine weitere 30-%ige Zollsenkung ins Auge zu fassen. Es ist durchaus möglich, dass sie sich hierzu ausserstande erachten, und aus diesem Grunde die zu "nichts" führende Haltung des "alles oder nichts" beibehalten. Trotzdem scheint uns nicht denkbar, eine derart wichtige Angelegenheit in Wien einfach totzuschweigen. Um die weitere Diskussion über die materielle Ausgestaltung der Arrangements nicht zu präjudizieren und die oben erwähnten Reaktionen gegen ein Vorprellen der Neutralen zu vermeiden, wäre es wohl am unverfänglichsten, wenn die Schweiz ihr Interesse vorerst nur durch Verfahrensvorschläge konkret bekunden würde. Da Bundesrat Schaffner schon an der Londoner Konferenz Konsultationen zwischen EWG und EFTA vorgeschlagen hatte, könnte jetzt dieser Gedanke erneut aufgegriffen werden. Zur Vorbereitung derartiger Konsultationen und der Ermöglichung eines konstruktiven Beitrages der EFTA zu den Arbeiten über die Ausgestaltung allfälliger Handelsarrangements könnte die Schweiz anregen, dass analog wie bei der EG der EFTA-Ministerrat die ständigen Vertreter in Genf beauftragen würde, ihrerseits diese Vorschläge zu untersuchen. Sollte die britische Delegation selbst einem derartigen, noch keine materielle Stellungnahme implizierenden Vorschlag nicht zustimmen können, wäre es angezeigt, dass die Schweiz ihre Haltung gegenüber der britischen deutlich abheben würde. Der Zeitpunkt scheint gekommen, in dem auch im Rahmen

- 5 -

der EFTA eine unabhängige schweizerische Stellungnahme zum Ausdruck gebracht werden sollte. Da es sich hier um einen wichtigen aussenpolitischen Entscheid handelt, wäre es wertvoll, die Auffassung der Mitglieder dieser Arbeitsgruppe zu vernehmen.

Der Vorsitzende dankt dem Referenten für diese aufschlussreiche Lagebeurteilung. - Auf Grund des Gesagten ist nicht zu übersehen, dass auch die französischen Vorschläge ihre Schwächen haben. Zunächst betrifft die von Aussenminister Debré angeregte 30%ige Zollsenkung nur diejenigen Positionen, die bereits in der Kennedy-Runde Gegenstand einer 50%igen Reduktion gewesen sind, (d.h. also bloss ein Drittel der schweizerischen Ausfuhr nach der EWG, wenn man davon absieht, dass der "American-Selling-Price" abgeschafft wird); ferner fordert Frankreich von Grossbritannien und den Aussenseitern als Gegenleistung einseitige agrikole Zusicherungen, während es sich bisher über die von der EWG allenfalls zu erbringenden landwirtschaftlichen Konzessionen ausgeschwiegen hat. Schliesslich dürfte sich die zur Diskussion gestellte Regelung kaum als GATT-konform erweisen, was London, nicht zuletzt aus Rücksichtnahme auf Washington, in seiner ablehnenden Haltung noch bekräftigt hat.

a. Bundesrat Wahlen:

Welche Haltung nehmen die Skandinavier dem französischen Vorschlag gegenüber ein; kann die Schweiz erwarten, von ihnen unterstützt zu werden?

Botschafter Jolles:

Vorbehaltlos wird die Schweiz in bezug auf die französischen Vorschläge von Oesterreich und Portugal unterstützt. Auch Schweden und Norwegen könnten sich vermutlich einem solchen pragmatischen Vorgehen anschliessen. Hingegen haben sich die Dänen gegen dieses Arrangement ausgesprochen, weil sie befürchten, dass die von Grossbritannien zu leistenden Konzessionen auf landwirtschaftlichem Gebiet auf ihre Kosten gehen werden.

- 6 -

Prof. Weber:

Es darf wohl als sicher angenommen werden, dass die Franzosen damit rechnen oder jedenfalls hoffen, dass Grossbritannien diese Vorschläge zurückweisen wird.

Botschafter Jolles:

Dies trifft zu. Die Franzosen würden eine Ablehnung ihrer Vorschläge zweifellos nicht bedauern; umgekehrt würden sie sich wohl auf ihr gegebenes Wort behaften lassen. Sie sind, nach all den Vorwürfen, die an ihre Adresse gerichtet worden sind, resigniert und folglich bereit, allenfalls diesen Preis zu bezahlen. - Gewisse Dogmatiker der europäischen Einigung befürchten, dass Grossbritannien nach Akzeptierung dieses Arrangements in seinem politischen Willen, "europäisch zu werden", erlahmen würde. Diese Auffassung scheint mir wenig überzeugend, denn die Engländer suchen einen Ersatz für die verlorene Weltmachtstellung; diesen können sie nur durch vermehrte Einflussnahme in Europa finden.

Prof. Hofer:

Besteht nicht die Möglichkeit, dass die Ereignisse in Osteuropa die Franzosen zu ihren Vorschlägen veranlasst haben? Zutreffendenfalls würde dies die Glaubwürdigkeit ihres Vorstosses erhöhen.

Der Vorsitzende:

Frankreichs Vorschläge gehen auf die Zusammenkunft de Gaulle-Kiesinger vom 15. Februar 1968 zurück; es darf daher als erwiesen gelten, dass sie nicht erst durch die politischen Ereignisse in der Tschechoslowakei ausgelöst worden sind.

Ambassadeur Micheli:

Je ne pense pas que les événements de Tchécoslovaquie aient eu, en effet, une grande influence sur la politique étrangère de la France. Cette politique est suivie et conséquente, déterminée qu'elle est en fonction de choix faits à long terme. Aucun indice en tout cas ne fait attendre de changements significatifs pour un proche avenir.

Botschafter Ruegger:

Die von Herrn Jolles vorgezeichnete politische Linie ist wohl-durchdacht und entspricht den von uns stets befolgten Grundsätzen; sie sollte Europa aus der gegenwärtigen verworrenen Lage herausführen können. Es wäre in der Tat bedauerlich, wenn wir uns eines Tages vorwerfen müssten, die sich bietenden Chancen nicht ausgenutzt zu haben. Bezüglich des zu erwartenden britischen Widerstandes darf bemerkt werden, dass London heute kaum an die EFTA-Solidarität appellieren kann, nachdem es diese selbst in einer Weise, die wir nicht so leicht vergessen können, in Frage gestellt hat.

Die von Herrn Jolles ins Auge gefasste Differenzierung der schweizerischen Haltung erscheint auch noch aus einem andern Grunde berechtigt, haben wir doch im Gegensatz zu den skandinavischen Ländern nicht ein Beitritts-, sondern lediglich ein Assoziierungs-gesuch an die EWG gestellt, sodass wir sehr wohl einen eigenen Status beanspruchen dürfen. Ich teile daher die Auffassung, dass wir, sollte kein gemeinsames Communiqué zustande kommen, unsern Standpunkt in geeigneter Weise bekanntgeben sollten, und zwar im Interesse der Sache, d.h. der Förderung des europäischen Zusammenschlusses. Sollte unsere Initiative auf britischen Antrag hin abgelehnt werden, so würde die weitere Entwicklung zweifellos stagnieren; wird sie indessen akzeptiert, so kann daraus für später eine Festigung unserer Position resultieren. Ich möchte daher Herrn Jolles in seiner dargelegten Haltung bestärken, auch wenn wir damit im Kreise gewisser unserer EFTA-Partner oder in den USA vorübergehend eine Missstimmung hervorrufen.

Zum Schluss noch eine Frage: Ist in der Diskussion um die 30%ige Reduktion gewisser Tarife auch von Spanien die Rede gewesen? Dieses Land scheint in vermehrtem Masse Interesse an einer Annäherung an Europa, sei es an die EFTA oder die EWG, zu bekunden, welches sind seine Chancen?

Botschafter Jolles:

Die EFTA hat die Chance endgültig verpasst, Spanien als Mitglied in die Freihandelszone aufzunehmen, nachdem nun ein stufenweises

- 8 -

Arrangement der EG mit diesem Lande in Reichweite liegt. Wie beim Annäherungsversuch Jugoslawiens waren es die Briten, die sich jeder Möglichkeit einer Erweiterung der EFTA widersetzen, um ihren Beitritt zur EWG nicht durch eine derartige "Provokation" zu verzögern.

Nationalrat Weber:

Besteht noch eine Möglichkeit mit Jugoslawien zu einem Arrangement zu kommen oder sind die Chancen bereits endgültig verspielt?

Botschafter Jolles:

Jugoslawien ist im Gegensatz zu Spanien, dessen Annäherung an die EFTA definitiv entmutigt worden ist, bei einigen Komitees als Beobachter zugelassen worden. Sollten die französischen Vorschläge keinen Erfolg haben, so ist nicht ausgeschlossen, dass die Zusammenarbeit zwischen EFTA und Jugoslawien, das allerdings auch mit der EG Kontakte aufgenommen hat, verstärkt werden wird.

Ministre de Salis:

On a peine à croire que la France soit sérieuse dans l'avance qu'elle fait de la proposition Debré. Sa situation économique actuelle l'empêche de faire des concessions pareilles. Cette suggestion est donc bien dilatoire, ainsi qu'on l'a dit.

Ceci ne doit pourtant pas nous empêcher de jouer le jeu, afin qu'il ne soit pas dit que la Suisse a laissé aller les choses sans réagir.

Der Vorsitzende:

Insgeheim wünscht sich Frankreich nichts sehnlicher, als dass seine Vorschläge abgelehnt werden. Sollte es wider Erwarten doch zu Verhandlungen kommen, so würden diese ohne Zweifel "à la française" geführt, d.h. Frankreich würde sich alles bezahlen lassen und um jeden Preis versuchen, in Grossbritannien seine Agrarüberschüsse loszuwerden. Ich bin der Ueberzeugung, dass die ganze Frage sowohl in Paris als auch in London nach grossmachtpolitischen Gesichtspunkten beurteilt wird. Handelt es sich bei den Briten mehr um ein "keeping up the pressure", um ein "alles oder nichts", so bauen

die Franzosen auf die Einsicht, dass an einem Zusammenschluss Europas ohne seine Mitwirkung nicht zu denken ist und dass die Bundesrepublik Deutschland es sich ausserdem niemals würde leisten können, eine Politik ohne de Gaulle zu betreiben.

Aber wahrscheinlich wird sich überhaupt nichts ereignen. Dies darf jedoch kein Argument gegen die von Herrn Jolles vertretene Auffassung sein. Schliessen wir uns ihr an, so kann sich unserem Land daraus nur eine bessere Ausgangslage für mögliche spätere Verhandlungen mit der EG ergeben. Als neutraler Staat haben wir im übrigen keinen Anlass, von unserer bewährten Politik abzuweichen, selbst wenn wir dadurch eine Konfrontation mit Grossbritannien in Kauf nehmen müssten.

Prof. Hofer:

Am Schlusse seiner Ausführungen hat Herr Jolles gesagt, die Schweiz müsste für den Fall, dass Grossbritannien die französischen Vorschläge ablehnt, ihre "Meinung in angemessener Weise öffentlich in Erscheinung treten lassen". Ich nehme an, dass Oesterreich und Portugal u.U. Interesse daran hätten, sich einer solchen Deklaration anzuschliessen.

Botschafter Jolles:

Wenn wir in einem Communiqué eine von der offiziellen Pressemitteilung abweichende Meinung zum Ausdruck brächten, würden wir zweifellos von andern EFTA-Staaten unterstützt. Doch wäre demgegenüber natürlich ein gemeinsames Communiqué vorzuziehen, welches lakonisch feststellt, dass die französischen Vorschläge diskutiert worden sind. Alsdann könnten wir, ohne den Widerspruch so evident zum Ausdruck bringen zu müssen, unsere Haltung in autonomer Weise bekannt werden lassen. Es sollte jedenfalls verhindert werden, in der offiziellen Pressemitteilung eine Einheit der EFTA vorzuspiegeln, die dann von Seiten einzelner Mitgliedstaaten als "falsche Tatsache" dementiert würde. Wünschenswert wäre eine Einigung darüber zu

erzielen, dass die französischen Vorschläge begrüßenswert sind, weil sie EG und EFTA aus der gegenwärtigen integrationspolitischen Stagnation herausführen können und deshalb nicht nur in unserem, sondern im Interesse ganz Westeuropas stehen.

2. Die Entwicklungshilfe als politisches Problem

Botschafter Jolles erläutert das Problem an Hand eines einleitenden Referats (s. Beilage).

Der Vorsitzende:

Ich möchte Herrn Jolles für diese glänzenden, aus einem profunden Wissen geschöpften Ausführungen sehr danken und erlaube mir, die Diskussion eröffnend, ein allgemeines Problem aufzuwerfen: Der Vortrag hat gezeigt, dass die Geberstaaten eine mir nie recht verständliche defensive, ja schuldbewusste Haltung einnehmen. Dieses Phänomen kann mit der Furcht vor den in den Entwicklungsländern wiederauflebenden Rivalitäten zwischen West und Ost kaum hinreichend erklärt werden. Meines Erachtens sollten sich die Geberstaaten zusammenschliessen und von den Entwicklungsländern als Gegenleistung dezidiert einen wirksamen Investitionsschutz, ein Kontrollrecht über den Einsatz der Mittel und ein Minimum an administrativer Disziplin fordern.

Botschafter Ruegger:

Bevor an die materielle Besserstellung in der Dritten Welt gedacht werden kann, sollte meines Erachtens eine andere Forderung - man könnte sie in Anlehnung an einen Ausspruch Roosevelts "freedom to survive" nennen - erfüllt sein. Die Weltbank hat Nigeria einen Kredit von 82 Millionen \$ für den Bau von Staudämmen u.a.m. gewährt; niemand würde daran Anstoss nehmen, wären nicht im selben Lande 4 1/2 Millionen Menschen vom Hungertode bedroht und 7 Millionen Menschen schweren Schäden an Leib und Gut ausgesetzt. Ich frage mich deshalb, ob die empfangenden Länder nicht veranlasst werden

könnten, ihre Rückzahlungen, falls sie solche überhaupt leisten, in einen Fonds zu überweisen, der dem "Am-Leben_Erhalten" anderer Entwicklungsvölker zu dienen hätte. Tragödien, wie sie sich heute in Nigeria abspielen, können sich morgen anderswo in der Dritten Welt ereignen. Wir stehen gegenwärtig in Nigeria in der furchtbaren Lage, dass der Westen die nötigen Geldmittel zur Finanzierung eines langfristigen Programms nicht aufzubringen vermag, ja nicht einmal imstande ist, den Transport von Lebensmitteln an die Bedürftigen sicherzustellen. Die UN kapitulieren vor den Schranken der nationalen Souveränität, nur weil eine Regierung jede wirksame Kontrolle der Hilfsaktionen als Einmischung in ihre inneren Angelegenheiten zurückweist.

Je grösser die Streuung der Hilfsprogramme, desto geringer - und dies ist auch für uns von Bedeutung - die Kontrollmöglichkeiten der Geberländer. Die Mittel gehen auf in der Unzahl von Verteilerorganisationen, in denen, gerade die Schweiz, wenig zu sagen hat, weniger jedenfalls als sie, gemessen am tatsächlichen Ausmass ihrer Hilfeleistungen, zu sagen berechtigt wäre.

a. Bundesrat Wahlen:

Die Ausführungen von Herrn Jolles haben in mir manche Erinnerungen wachgerufen, aber auch manche Träume wieder erweckt, die ich im Laufe der Jahre begraben musste. Ich denke etwa an meine Tätigkeit bei der FAO, als in den UN die Einsicht sich durchzusetzen schien, dass, so wie dies Präsident Truman in seiner Inauguralrede verkündet hatte, bilaterale Hilfe frei von politischen Erwägungen und die Hilfsprogramme nur nach objektiven Gesichtspunkten aufgebaut sein sollten. Aber es kam anders: Mit dem Kalten Krieg wurde die Entwicklungshilfe verpolitisiert - was zwar den Vorteil reichlich fliessender Beiträge mit sich brachte, Beiträge, die aber, weil nur aus Prestige-Denken gegeben, ebenso reichlich wieder verschwendet wurden. Der Sinn für die wirklichen Prioritäten ging mehr und mehr verloren, und selbst die Wahl leitender Persönlichkeiten in internationale Organisationen wurde nach

politischen Gesichtspunkten getroffen, ja gewisse Länder waren - entgegen den Grundsätzen der UN-Charta - nurmehr bereit, ihre Beiträge im Verhältnis zu dem von ihnen gestellten Personal zu entrichten. Aber nicht nur der Gegensatz Ost - West hinder- te die Staaten an der Aufstellung eines gemeinsamen Entwicklungs- programms, auch die Beziehungen gewisser Länder, wie etwa Frankreichs oder Grossbritanniens, zu ihren ehemaligen Kolonial- gebieten erwiesen sich als für die Bildung einer gemeinsamen Politik hinderlich.

Schliesslich können auch ganz unpolitische Hilfsmassnahmen unver- sehens politische Folgen nach sich ziehen. Ein Beispiel hierfür sind die in den vierziger- und fünfziger Jahren von der Rockefeller- Stiftung in Zusammenarbeit mit der FAO entwickelten Hochleistungs- sorten von Getreide für tropische Regionen, die heute das Fünf- und Sechsfache der früheren Erträge liefern. Diese Entwicklung kann zu einer völligen Veränderung der Ernährungslage führen. So erzeugte etwa Kenya, als es noch britisches Kolonialgebiet war, 2 Millionen Sack Maisjährlich; die Ernte fiel nach Erlangung der Unabhängigkeit auf eine halbe Million herab, erreichte in- dessen im vergangenen Jahr dank leistungsfähigerem Saatgut 10 Millionen Sack! Pakistan wird auf dem Weizensektor schon in diesem Jahr Selbstversorger werden und dürfte 1970 zu den Weizen- exportländern gehören. In Indien bahnt sich eine ähnliche Ent- wicklung an. Dass hieraus politische Komplikationen resultieren können, liegt auf der Hand und erhellt sich schon aus der Tat- sache, dass traditionelle Agrarexportländer, wie etwa Argen- tinien, sich plötzlich ihrer bisherigen Absatzmärkte beraubt sehen. Auch wird es für manche Entwicklungsländer nicht leicht sein, ange- sichts der wachsenden Ueberschüsse die Preise zu halten, was gleichfalls - ein Blick auf Europa sollte genügen! - zu politischer Unrast führen kann.

Bezüglich Biafra scheint sich die Einsicht durchzusetzen, dass die Verhältnisse dort ungleich komplizierter liegen, als dies bisher angenommen worden ist. Um so unverständlicher ist es, dass mass-

- 13 -

gebende Persönlichkeiten unseres Landes die Forderung nach einer diplomatischen Anerkennung dieser Region erheben konnten. Sie liessen sich damit den gleichen Gedankenfehler zuschulden kommen, den seinerzeit Präsident Wilson beging, als er für die Auflösung der Donau-Monarchie plädierte, in der Meinung, dadurch alle Minderheitsprobleme lösen zu können. Ähnliches gilt nicht nur für das Verhältnis Nigeria - Biafra, sondern auch für diese letztere Region selbst, auf deren Gebiet ebenfalls Minderheitsstämme angesiedelt sind, die sich nichts sehnlicher wünschen, als vor der Ibo-Herrschaft bewahrt zu werden. Wenn wir schliesslich den Nigerianern grausame, auf die Ausrottung von Millionen abzielende Kriegsführung vorwerfen, so sollten wir uns wieder einmal der Kriegsjahre 1914 - 1918 erinnern, als Deutschland durch eine Blockade ausgehungert werden sollte, ohne dass man dieses Vorhaben als illegitim empfunden hätte.

Was den von Herrn Ruegger angeregten Rücklagefonds anbelangt, so hat das "World Food Program" immerhin einen Teil des damit verbundenen Zwecks verwirklicht. Freilich sieht sich die FAO vor dieselben Hindernisse gestellt wie die UN selbst: auch sie hat auf die Souveränitätsansprüche eines Mitgliedstaates Rücksicht zu nehmen.

Wenn Herr Jolles die Frage aufgeworfen hat, was getan werden könnte, um die öffentliche Meinung unseres Landes dem Problem der Entwicklungshilfe in vermehrter Masse näher zu bringen, so möchte ich auf die unheilvolle Tendenz der Presse-Agenturen hinweisen, immer nur das Negative zu publizieren. Das Politische Departement sollte darum nicht nur seine eigenen Leistungen hervorstellen, sondern die Öffentlichkeit ganz allgemein mehr über die positiven Ergebnisse der Entwicklungshilfe orientieren.

Im Zusammenhang mit der Frage "bilaterale oder multilaterale Entwicklungshilfe?" möchte ich schliesslich vor einer allzu starken Verlagerung zugunsten der ersteren warnen. Bilaterale Hilfsprojekte sollten nicht zu gross und vor allem sorgfältig ausgewählt werden; andererseits darf das Niveau der multilateralen Beiträge nicht unter ein gewisses Niveau sinken, wird doch gerade daran unser Ansehen in den Vereinigten Nationen gemessen.

Prof. Hofer:

Von ausschlaggebender Bedeutung ist im Sektor der Welternährung die Grundlagenforschung und die auf ihr beruhende langfristige Planung. Allein, hier kommen die Sachverständigen zu teilweise widersprüchlichen Schlüssen: Die einen prophezeien den bis in hundert Jahren drohenden Hungertod von Millionen, die andern sehen eine sich verstärkende Ueberproduktion voraus und glauben, das Hungerproblem lediglich mit einer weltumfassenden Verteilungsorganisation lösen zu können. Es stellt sich somit die schon von Herrn Jolles genannte Frage der globalen Entwicklungsstrategie: Grundlage hierfür aber ist, dass sich die Verantwortlichen erst darüber klar werden, ob eine Ueber- oder eine Unterproduktion zu erwarten ist. Werden die diesbezüglichen Analysen mit der notwendigen wissenschaftlichen Seriosität vorgenommen?

In der Entwicklungshilfe stehen das humanitäre und das politische Motiv vielfach in einem Gegensatz. Emotionell angefeuert, ist unser Volk zu grossen humanitären Leistungen fähig; ich nenne lediglich: Tibet, Israel, Biafra. Doch verträgt sich die Emotion oft nicht mit der verstandesmässigen Kälte der Aussenpolitik, vor allem, wenn diese neutral zu sein hat. Zudem unterscheiden manche Entwicklungsländer nicht zwischen der Meinung der Oeffentlichkeit und des Parlaments einerseits und jener der Regierung andererseits. - Im Gegensatz zur humanitären Hilfe ist die Entwicklungshilfe, vor allem die finanzielle, im Volk nicht populär. Es gäbe, so wird argumentiert, auch bei uns unterentwickelte Gegenden. Hier tut eine intensive und geduldige Aufklärung not. Bundesrat und Administration sollten neue Methoden suchen und alle Gelegenheiten wahrnehmen, das Volk auf die auch uns letztlich berührende Gefahr hinzuweisen, welche in einer zunehmenden Verarmung der Entwicklungsländer liegt. Was die von Herrn Weitnauer genannte Defensive betrifft, in der sich die Geberländer gegenüber der Dritten Welt befinden, so glaube ich, dass sich die Vorurteile bezüglich Kolonialismus mit der Zeit verringern werden. Denn man beginnt einzusehen, dass manche Entwicklungsländer, etwa Indien, heute schlechter dastehen würden, wenn sich die Europäer nicht bei ihnen angesiedelt hätten. Der Kolonialismus

in seiner besten Ausgestaltung war - obwohl dies kaum jemand zuzugeben wagt, - eine, heute allerdings überholte, Weise der Entwicklungshilfe.

Prof. Calgari:

Je félicite l'Ambassadeur Jolles de son exposé. Sa profondeur et sa clarté n'ont pas été sans me faire penser aux appels lancés par S.S. le Pape en faveur de l'aide aux pays en voie de développement.

Mais pour en revenir à des questions plus proches du quotidien, je suis heureux de l'occasion qui s'offre à moi aujourd'hui de soulever une question bien précise: sans doute y a-t-il au Département politique un service organisé, responsable de la coopération technique. Selon quels critères travaille ce service et y a-t-il des discriminations particulières qui dirigent ses activités ?

Je pose cette question pour la raison suivante: lorsque je me trouvais au Kenya, je me suis personnellement occupé d'un projet d'aide technique et culturel, projet proposé d'ailleurs par le Consul de Suisse (c'était au temps où nous n'y avions pas encore d'ambassade). Il s'agissait d'une aide technique et scientifique à accorder à une école professionnelle du Kenya. Pour vous montrer à quel point une aide de ce genre est justifiée dans ce pays, je voudrais vous raconter l'anecdote suivante: le jour de mon arrivée à Nairobi, un article s'étalait à la première page d'un grand journal, dans lequel son auteur vitupérait la médecine des blancs et exaltait celle des sorciers indigènes, qu'il disait bien meilleure pour l'intégrité de la race !

J'ai donc envoyé mon projet au Département politique, mais j'eus la déception d'en recevoir une réponse négative. Ma question est: Pourquoi cette réponse négative, et quels sont les critères qui l'ont dictée ?

Ministre de Salis:

Je voudrais dire quelques mots de la situation intérieure en Suisse, car c'est là un facteur fondamental. La mode y est aujourd'hui à la "contestation" à tout crin. Tout le monde "conteste et grogne", mais cela ne correspond qu'à peu de disposition à l'action.

Nous sommes par exemple tout au bas de la liste des donateurs au titre de l'aide multilatérale. C'est intenable ! Certes, nous sommes bien représentés en hommes (il n'est que de penser à MM. Jolles, Weitnauer et Long). Mais il faudrait étayer cette brillante représentation par des contributions matérielles et financières, afin que le monde ne puisse pas dire: "Tu es là, tu causes, mais c'est parce que tu ne paies pas !".

La Suisse est riche, et elle pourrait facilement payer davantage. Et si l'on veut vraiment jouer un rôle utile, il faut y mettre l'appoint financier indispensable et se montrer plus large dans les crédits que nous accordons à l'étranger.

Dans un autre ordre d'idées le crédit consenti pour la propagande dite culturelle du pavillon suisse à l'exposition d'Osaka, qui se monte à un demi-million, est parfaitement insuffisant.

Je sais qu'il est difficile de rendre ces vérités populaires en un temps où tout le monde "conteste"; mais c'est pourtant à quoi devraient tendre nos autorités.

Ambassadeur Micheli:

Je laisserai à M. Marcuard le soin de répondre à M. Calgari.

Je voudrais me livrer à quelques considérations sur cette attitude que l'on a qualifiée de défensive des pays industrialisés, et sur l'attitude de la Suisse en particulier.

Cette attitude défensive s'explique, me semble-t-il, à la fois par un certain complexe de culpabilité éprouvé par les pays riches face aux reproches que leur adressent les pays en développement, et aussi par la multiplicité des motifs qui peuvent inspirer - et parfois rendre suspecte - l'aide accordée à ces

pays, selon que les pays donateurs cherchent à exercer une influence sur leurs bénéficiaires, ou qu'au contraire - telle la Suisse - ils envisagent avant tout des solutions pragmatiques et concrètes, guidés tant par le sens de l'économie que par une certaine éthique.

Lors de mon voyage de juin en Roumanie, nous avons parlé de ce problème au cours de nos conversations au Ministère des Affaires étrangères. Ce qui m'a frappé, c'est que l'approche de nos interlocuteurs roumains est totalement différente de la nôtre. Ils excluent toute idée de charité, au lieu que nous l'avons toujours présente à l'esprit. Les pays communistes partent de l'idée que l'aide n'est pas dictée par la charité, mais que chacune des parties en cause doit au contraire y trouver son intérêt.

C'est bien sûr plus facile à réaliser dans le cas d'une économie dirigée qu'en régime d'économie de marché, où le secteur privé est prépondérant. Mais cette différence d'approche est tout de même intéressante et significative.

Une autre différence entre les pays de l'Est et nous est la suivante: alors que nous avons tendance, comme aussi des pays tels que les Etats-Unis, à accorder notre aide à des pays dont nous pensons pouvoir, et devoir, soutenir les gouvernements en tant qu'ils reflètent notre idéal démocratique, ce n'est pas le cas des pays communistes. Les pays de l'Est aident par exemple les Arabes, qui pourtant ne sont pas communistes: ce qui intéresse ces pays, c'est de prendre pied, objectivement, et non pas tant de favoriser telle ou telle forme de gouvernement.

Quant aux difficultés proprement suisses, elles sont avant tout le fait de notre opinion publique, et de son émotivité, facteurs que seul le temps peut modifier. Il s'agit donc, pour agir sur cette mentalité suisse, de bien tenir compte de ses caractéristiques: une générosité humanitaire indéniable et spontanée, pour peu qu'une catastrophe spectaculaire vienne frapper l'imagina-

tion, mais une méfiance pleine de scepticisme lorsqu'il s'agit d'aide au développement; et puis, nous pratiquons une sorte de paternalisme à l'égard des pays de développement, fait de charité, certes, mais d'une charité telle que la pratiquaient nos grand-mères: on veut avoir "ses pauvres" et on en attend de la reconnaissance.

Comme à l'heure qu'il est les bons sentiments ne suffisent plus, il faut planifier et y accoutumer notre opinion. Cette planification, nos moyens limités la rendent encore plus difficile, si bien que tôt ou tard il faudra bien se résoudre à donner la priorité à l'aide multilatérale, et que par conséquent la Suisse, les Suisses, renoncent à savoir d'avance l'usage qui sera fait de l'argent consenti. Il me paraît donc qu'il s'agit de lutter activement contre les préventions auxquelles se heurte encore chez nous l'idée d'une aide principalement multilatérale.

Certes, l'information officielle n'est pas toujours adroite. En l'améliorant on aidera à résoudre la difficulté, bien que le problème soit plus vaste encore.

Der Vorstizende:

Neben dem von Herrn Micheli zu Recht erwähnten Paternalismus mag auch der angestammte Hang zum Konkreten die Vorliebe des Schweizers für bilaterale Projekte mitbegünstigt haben, während er der multilateralen Hilfe, resp. deren Institutionen allgemein weniger Vertrauen entgegenzubringen vermag.

Prof. Weber:

Die multilaterale Entwicklungshilfe ist hierzulande wenig populär, weil die zur Verfügung gestellten Gelder zum Teil unnütz und zudem vielfach unkontrollierbar investiert worden sind. Dennoch darf unser Beitrag an diese Hilfe nicht verringert werden. Das Parlament wird sich einer Erhöhung der Leistungen kaum widersetzen. Umgekehrt hat es keinen Sinn, der bilateralen Hilfe explosionsartig mehr Mittel zur Verfügung zu stellen; denn sie

bedarf zunächst der Ausbildung vermehrter Experten. - Die Information sollte noch aktiver betrieben werden; vielfach werden in der Presse nur die Misserfolge mit auffälliger Publizität vermerkt, weshalb die Leser in weitgehender Unkenntnis der tatsächlichen Umstände und Probleme bleiben. Doch ist das Volk keineswegs grundsätzlich gegen die Entwicklungshilfe, wie sie durch die Schweiz betrieben wird, eingestellt. Eine die Entwicklungshilfe betreffende Vorlage hätte, wenn sie dem Plebiszit unterworfen werden müsste, eine reelle Chance, vom Volk angenommen zu werden. Wie unangenehm solch ein Abstimmungskampf für den Bundesrat zunächst auch wäre, er hätte doch den Vorteil, dass er eine breit angelegte Aufklärungskampagne mit sich bringen würde.

Prof. Hofer:

In bezug auf die staatliche Finanzhilfe steht die Schweiz an letzter Stelle der Industriestaaten. Wie wäre - angesichts unseres Budgets - ein mehreres zu bewerkstelligen? Ist eine Erhöhung durch Einsparungen auf anderen Gebieten oder nur durch eine Vermehrung der Steuereinnahmen zu ermöglichen? In diesem Falle würde die staatliche Finanzhilfe zu einem innenpolitischen Problem im Rahmen der direkten Demokratie. Eine Ablehnung der Finanzordnung aus diesem Grunde hätte zudem aussenpolitische Folgen. - Es wäre aufschlussreich, zu untersuchen, wie vergleichbare Länder, etwa Dänemark und Schweden, den Betrag für ihre Finanzhilfe aufbringen. Offenbar hat das Volk in diesen Ländern - ähnlich wie zur Frage der Einführung des Frauenstimmrechts - hierfür keine Abstimmungsbefugnis. Ist in den genannten Ländern die staatliche Finanzhilfe populärer als bei uns?

Ambassadeur Marcuard:

En réponse à la question posée par M. Calgari, je peux dire, pour le rassurer, qu'il y a une quantité de critères qui orientent nos choix, et que ce sont eux précisément qui nous permettent d'éviter de faire des discriminations arbitraires.

Sur les quelque 40 millions dont notre service de coopération

dispose chaque année, un tiers va à l'aide multilatérale, et le reste est consacré à l'aide bilatérale.

Sur le plan bilatéral, notre activité se déploie selon deux axes: les 2/5 des ressources sont destinés à soutenir les projets patronnés par différentes organisations privées suisses; là, un certain nombre de principes président à l'octroi de subventions (voir à ce sujet la documentation que nous remettons à ces organisations), dont le premier est que nous ne subventionnons que celles d'entre elles qui ont une surface financière suffisante, la personnalité juridique et les capacités requises. Les 3/5 restants financent les projets propres de la Confédération; là, il faut choisir des "centres de gravité", car il n'y a pas d'impact réel possible sans une relative concentration des moyens. Mais tandis que sur ce plan-là nous concentrons nos efforts sur un nombre restreint de pays, nous diversifions autant que faire se peut notre participation aux activités des organismes privés. Quant au choix qu'il nous faut bien faire de certains "centres de gravité", il y a certes ... discrimination; mais cette "discrimination" se fait toujours en fonction de la qualité intrinsèque des projets en concurrence.

Pour s'en justifier face à ceux que cette méthode choquerait, eh bien il suffit de rappeler qu'il reste toujours le canal de l'aide multilatérale.

Afin, pour finir, de vous donner une vue statistique des priorités auxquelles nous obéissons d'habitude, notre aide gouvernementale se répartit, par secteurs, selon les données suivantes:

- 50 % de nos ressources vont au financement des projets agricoles;
- 20 % pour l'artisanat;
- 20 % pour l'éducation;
- 10 % pour des projets divers.

- 21 -

Je voudrais maintenant aborder encore un autre point. Celui de notre information sur toutes ces questions à destination de notre opinion publique. Là, que faire?

Il me semble que la télévision a jusqu'ici fort peu été mise à profit à cette fin. On a constaté qu'en France, par exemple, chaque propriétaire d'un poste de télévision passe en moyenne 4 heures par jour à en suivre les programmes. Pourquoi alors ne pas utiliser à fond un moyen d'information si populaire et répandu, au lieu de ces conférences qui ne rassemblent guère que ceux qui sont déjà convaincus ?

Que nos élites se montrent plus courageuses et paient de leur personne en prenant position à la télévision, en faveur de cette cause. On pourrait fort bien envisager un programme en plusieurs émissions qui exposerait les principes fondamentaux de notre aide, et ses motifs, si différents de la simple "charité".

Il faudrait aussi souligner la priorité que revêt cette aide, nonobstant les difficultés budgétaires passagères, et insister également sur la nécessité d'accepter que notre aide emprunte de plus en plus des canaux multilatéraux au détriment du secteur bilatéral.

Pourquoi, enfin, ne pas chercher à populariser l'idée d'une aide associée, par laquelle nous collaborerions bilatéralement à tel ou tel projet précis, financé multilatéralement par l'intermédiaire d'une organisation internationale spécialisée ? Il y aurait dans cette formule un équilibre assez satisfaisant, entre les avantages du multilatéralisme et le caractère sélectif de l'aide bilatérale.

Il m'intéresserait d'avoir l'opinion de ceux qui sont présents sur cette idée.

Botschafter Jolles:

Ich möchte den Mitgliedern der Kommission für die substantiellen Diskussionsvoten bestens danken. Meine Hauptthese, dass eine

Versachlichung der internationalen Beratungen über die Entwicklungshilfe im Sinne einer vermehrten Anerkennung der wirtschaftlichen Interdependenzen zwischen Nord und Süd und der Notwendigkeit konvergierender wirtschaftlicher Massnahmen unseren eigenen Interessen entspricht, ist offenbar nicht auf Widerspruch gestossen. Die kritischste Frage dürfte wohl von Herrn Nationalrat Hofer gestellt worden sein; die Frage nämlich, ob auf dem Ernährungssektor eine langfristige internationale Planung der Massnahmen überhaupt möglich sei. Meines Erachtens sind im Bereich der wirtschaftlichen Analysen bedeutsame Fortschritte gemacht worden; die Studien gewisser internationaler Organisationen (Weltbank, UNO, OECD) haben sich als recht zuverlässig erwiesen. Die UNCTAD-Konferenz in New Delhi hat die Dringlichkeit des Ernährungsproblems anerkannt und die entsprechenden Massnahmen, insbesondere die Steigerung der Produktivität der Landwirtschaft der Entwicklungsländer sowie eine vermehrte Diversifikation zur Vermeidung von Überschüssen empfohlen.

In bezug auf die innenpolitische "Front" scheinen mir in der heutigen Diskussion einige wesentliche und realistische Feststellungen gemacht worden zu sein: Der Schweizer ist für humanitäre Unternehmungen leichter zu mobilisieren, doch geschieht dies jeweils aus emotionellem Antrieb, was aussenpolitisch nicht problemlos ist. Demgegenüber stellt sich die Entwicklungshilfe primär als eine wirtschaftliche Frage dar. Empfindet der Schweizer ein Bedürfnis, über die entsprechenden Zusammenhänge aufgeklärt zu werden? Wir haben die Erfahrung gemacht, dass die Massenmedien, die zur Aufklärung zu benützen wir stets bereit sind, uns lediglich beschränkt zur Verfügung stehen, da sich die komplexen wirtschaftlichen Zusammenhänge offenbar nur wenig für eine Berichterstattung im Schlagzeilenstil eigne. Der Vorschlag von Herrn Marcuard, die Aufklärung durch Persönlichkeiten, die nicht der Verwaltung angehören, vornehmen zu lassen, ist aber überzeugend.

Zur Frage der Finanzhilfe: Es wurde in der Diskussion allgemein als stossend empfunden, dass sich die Schweiz mit Bezug auf die staatliche Finanzhilfe mit Abstand an letzter Stelle der OECD-Länder befindet. Die Frage wurde gestellt, ob die statistischen Vergleiche tatsächlich schlüssig sind und, wenn ja, inwieweit sich die schweizerische Beitragsleistung erhöhen liesse, ohne eine Aenderung unserer Fiskalpolitik. Trotz der Möglichkeit gewisser Unterschiede in der statistischen Erfassung sind die Erhebungen der OECD sicher objektiv. Sie werden zudem im DAC von den betreffenden Industrieländern zur Gewährleistung des "burden sharing" kontradiktorisch durchleuchtet. Ich kann das Ausmass, in dem die schweizerischen Leistungen ohne Steuererhöhung gesteigert werden könnten, nicht aus dem Handgelenk beziffern. Sicher wird niemand erwarten, dass wir das volle Prozent des Brutto-Sozialproduktes in Zukunft in der Form von staatlichen Beiträgen erbringen (d.h. ca. 600 Millionen Franken pro Jahr), denn die Bedeutung der privatwirtschaftlichen Leistungen im Rahmen der schweizerischen Entwicklungshilfe lässt sich durchaus rechtfertigen. Der staatliche Anteil muss jedoch erhöht werden und sollte mit der Zeit etwa ein Viertel oder ein Drittel der Gesamtleistungen ausmachen können. Es geht somit um Grössenordnungen von 150 bis 200 Millionen Franken pro Jahr. Dies sollte ohne Steuerreform zu bewältigen sein; vor allem aber wird von uns erwartet, dass wir eine vorübergehende Finanzklemme des Bundeshaushaltes nicht zum Anlass nehmen, bei der Finanzhilfe Abstriche zu beschliessen. Selbst Länder mit schwerwiegenden Zahlungsbilanzproblemen, wie Grossbritannien und Frankreich, haben dies zu vermeiden gesucht.

Zur Beantwortung der Frage von Herrn Weitnauer, weshalb die Industrieländer noch nicht aus ihrer defensiven Haltung herausgekommen sind, lassen sich drei Gründe nennen:

1. Wegen der unterschiedlichen politischen und wirtschaftlichen Motivierung der einzelnen Industriestaaten ist es diesen bisher nicht gelungen, eine einheitliche Plattform aufzubauen. Die Entwicklungsländer dagegen haben den politischen Nutzen eines solidarischen Vorgehens erkannt.

2. Wegen der politischen Rivalitäten will sich keine der Grossmächte dem Vorwurf des Neokolonialismus aussetzen. Die Ueberwindung des Schuldkomplexes könnte nur durch eine geschlossene Haltung aller Beteiligten erfolgen. Es wäre heute keineswegs ausgeschlossen, die Entwicklungsländer davon zu überzeugen, dass während der Kolonialzeit bedeutende wirtschaftliche Leistungen erbracht worden sind. Die Afrikaner haben beispielsweise in Indien die von Grossbritannien geschaffene Infrastruktur bewundert.
3. In zahlreichen Industriestaaten ist die Entwicklungshilfe innenpolitisch zu einem Wahlschlager geworden. Die Jugendbewegung hat in gewissen Staaten ein emotionelles Klima geschaffen, das eine sachliche und kritische Darstellung der Verhältnisse und eine Koordinierung des Vorgehens der Regierungen erschwert.

Prof. Weber:

Im Zusammenhang mit der von Herrn Marcuard angeregten, vermehrten Heranziehung der Massenmedien möchte ich ein praktisches Beispiel zitieren: Dieser Tage wurde mir mitgeteilt, dass in Bern eine Konferenz über Entwicklungshilfe stattfinden solle, in deren Verlauf ein Pfarrer für eine Erhöhung unserer Hilfeleistungen um mehr als das Dreifache plädieren werde. Ich wurde gebeten, das Korreferat zu halten. - Könnte eine solche Diskussion nicht einmal auch vor den Bildschirmen ausgetragen werden? Das Verständnis des Publikums, namentlich der jüngeren Generation für Fragen der Entwicklungshilfe ist nämlich im allgemeinen grösser als man denkt, was durch geradezu rührende Beispiele der Opferbereitschaft immer wieder belegt wird.

a. Bundesrat Wahlen:

Es ist eine bedauerliche Tatsache, dass sich - GATT und UNICEF ausgenommen - keine Schweizer mehr in höheren und höchsten Positionen internationaler Organisationen befinden. Die in unserem Lande herrschende Hochkonjunktur und die dadurch bedingten

Schwierigkeiten in der Rekrutierung von tüchtigen Experten mag mitverantwortlich dafür sein. Den Direktionsposten bei der UPU haben wir jedenfalls nicht dadurch, sondern durch sinnlose interdepartementale Manöver verloren !

Botschafter Jolles:

Heute stehen unseren Landsleuten in den internationalen Organisationen, die sich mit der Entwicklungshilfe befassen, mehr Posten offen, als wir besetzen könnten. Dennoch sollten wir meines Erachtens eine Erhöhung unserer Beiträge an die multilaterale Hilfe nach Möglichkeit auch mit einer Stärkung unserer personellen Präsenz in den betreffenden Organisationen verbinden.

Prof. Hofer:

Ist es nicht so, dass lediglich die höchsten Posten begehrt und (in bezug auf eine nützliche Einflussnahme) begehrenswert sind ? Diese Posten werden aber vielfach von den Entwicklungsstaaten selbst beansprucht (Weltpostverein, Hochkommissariat für das Flüchtlingswesen, ONUDI).

Botschafter Jolles:

Die leitenden Funktionen werden nur bei Vorliegen einer besonderen Konstellation an einen Schweizer vergeben. Doch hätten wir verschiedene Möglichkeiten gehabt, auf der nicht unwesentlichen Stellvertreterebene einen Mann zu plazieren; es stand jedoch niemand zur Verfügung. Wir hätten auch ein Interesse, in den mittleren Positionen präsent zu sein, da uns ja nicht an einem spektakulären Effekt, sondern an einer wirksamen Mitarbeit bei der Gestaltung der internationalen Hilfsprogramme liegt.

Der Vorsitzende dankt den Mitgliedern der Arbeitsgruppe für ihre wertvollen Diskussionsbeiträge und schlägt vor, die nächste Aussprache dem Themenkreis "Schweiz-UNO" zu widmen. Nachdem sich die Arbeitsgruppe damit einverstanden erklärt hat, schliesst er die Sitzung.

Entwicklungshilfe als politisches Problem

Einleitendes Referat von Botschafter Dr. P.R. Jolles für die Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung - 16. November 1968

Eine Aussprache über Entwicklungshilfe in dieser Arbeitsgruppe, die vom Bundesrat für die historische Standortbestimmung im europäischen Integrationskomplex geschaffen worden ist, bedarf einer Begründung. Der Anknüpfungspunkt liegt bei der sog. "Treaty Making Power", die in der seinerzeitigen schweizerischen Erklärung in Brüssel vorbehalten worden ist. Der bundesrätliche Sprecher erwähnte damals die Zusammenhänge, in denen die Neutralitätspolitik, wie er sich ausdrückte, "uns grösste Umsicht zur Pflicht macht". Die Bedeutung einer unabhängigen Handelspolitik gegenüber Drittstaaten wurde an die Spitze gestellt:

"Zur Durchführung ihrer Neutralitätspolitik bedarf die Schweiz der Fähigkeit, auf Grund eigener Beschlüsse ihre Handelspolitik gegenüber Drittstaaten festlegen und insbesondere Handels- und Zollabkommen schliessen zu können."

In den damaligen Ueberlegungen spielten neben den allfälligen Auswirkungen der Integrationspolitik auf die Oststaaten einerseits und die USA andererseits vor allem die Beziehungen zu den Entwicklungsländern eine massgebliche Rolle. Lateinamerika beklagte sich bitter über die Diskriminierung, die sich aus den Präferenzabkommen der EWG mit den frankophonen afrikanischen

Ländern ergab, und die Frage der Auswirkungen eines britischen Beitritts auf die Präferenzstruktur des Commonwealth stellte bekanntlich ein Schlüsselproblem in den britischen Verhandlungen mit der EWG dar.

In der Zwischenzeit haben sich auch hier die Verhältnisse geändert und es ist daher sicher angezeigt, diesen Fragenkomplex aus schweizerischer Sicht erneut zu überdenken. Entwicklungshilfe wird heute als kollektive Aufgabe der industrialisierten Staaten anerkannt, die sich in vermehrter Masse bemühen, eine die regionalen Gruppierungen überbrückende gemeinsame Haltung einzunehmen. Die politischen Aspekte der Entwicklungshilfe präsentieren sich daher in einer etwas veränderten Optik, deren Folgen für die Schweiz zu überdenken sind.

Wandlungen in der Politik der Entwicklungshilfe

Die Entwicklungshilfe als bewusste staatliche Politik begann mit der Auflösung der Kolonialreiche nach dem Zweiten Weltkrieg.

Der erste idealistische Aufbruch nach einer neuen politischen Zielsetzung erfolgte in Washington. Amerika, in dessen Geschichte der Kolonialismus eine relativ kurze und als gegenläufig empfundene Episode darstellte, fühlte sich berufen, als Vorkämpferin der Emanzipation aufzutreten und die europäischen Kolonialmächte unter Druck zu setzen, um ihre verbleibenden abhängigen Gebiete, zum Teil überstürzt, dem eigenen Schicksal zu überlassen.

Unabhängigkeit und Selbstbestimmung gehörten zur neuen Ordnung, die Amerika aus den Trümmern des 2. Weltkrieges aufzubauen und nach seinen moralischen und politischen Anschauungen zu gestalten trachtete. Präsident Roosevelt prägte das Schlagwort der "freedom from want". Präsident Truman proklamierte am 20. Januar 1949 das "Point IV Program" als Ausdruck des entsprechenden politischen und materiellen Engagements der Vereinigten Staaten in den Entwicklungsländern¹⁾ - eines Engagements, das jedoch mit der Zeit selbst die Kräfte dieser Grossmacht übersteigen sollte, so dass paradoxerweise die amerikanische Regierung anfangs der sechziger Jahre den europäischen Zusammenschluss und die atlantische Partnerschaft u.a. mit dem Argument herbeizuführen suchte, dass eine Zusammenfassung der wirtschaftlichen Kräfte Europas erforderlich sei, um die dem alten Kontinent zufallende und von ihm arg vernachlässigte Rolle in der Entwicklungswelt zu spielen.

Mit zunehmender Herausbildung und Erstarrung der Fronten in der Zeit des sog. kalten Krieges begann die zweite Phase der Entwicklungspolitik. Sie stand unter dem Stichwort des "Kampfes um die Seele der Dritten Welt". Die Entwicklungsprobleme gerieten in das Feld der ideologischen wirtschaftlichen Kriegführung. In Amerika hiess es, dass der vom kommunistischen System eingeschlagene Weg zur Weltherrschaft über die wirtschaftlich schwach ent-

¹⁾Die Zielsetzung wurde von Truman wie folgt umrissen: "Wir müssen uns ein kühnes, neues Programm zurechtlegen, damit die Vorteile unseres wissenschaftlichen Fortschrittes und der industriellen Fortentwicklung der Verbesserung der Lage und dem Wachstum in den unterentwickelten Gebieten zugute kommen werden."

- 4 -

wickelten Länder Asiens, Afrikas und Südamerikas führe und dass daher die Freiheit nicht nur in Berlin und an der Elbe, sondern auch am Ganges, am Nil und am Amazonas verteidigt werden müsse. Die Entwicklungsländer machten sich diese Konstellation zunutze und stellten in recht skrupelloser Weise die Hilfsangebote der westlichen und östlichen Partner in Konkurrenz. Das Werben um die Gunst der Entwicklungsländer führte zur Finanzierung einer Reihe sinnloser Prestigevorhaben. Dabei zeigte sich aber auch, dass die Entwicklungsländer ihre nationalen Interessen nicht eindeutig auf Geberländer und ideologische Blöcke auszurichten bereit waren; dass sie nicht bloss käufliche Objekte in der Auseinandersetzung zwischen Ost und West sein wollten. Ferner erwies es sich, dass der gefürchtete Einfluss des Kommunismus nicht mit materiellen Leistungen allein bekämpft werden konnte, ja, dass die Entwicklung und Dynamisierung bisher rückständiger Gesellschaften und die Einführung materialistischer Denk- und Verhaltensweisen nicht selten den Nährboden für politische Unstabilität schufen. Die wirtschaftlichen Möglichkeiten des Ostblocks, die Situation auszunützen, erreichten aber rasch ihre natürlichen Grenzen. Nach den Vereinigten Staaten musste auch die Sowjetunion noch in viel stärkerem Masse einsehen, dass Entwicklungshilfe im Sinne der Schaffung von politischen Einfluss-Sphären ein allzu kostspieliges Unterfangen darstellt.

Damit war der Ausgangspunkt für die dritte Phase gegeben, in der wir uns heute befinden. Diese ist durch eine gewisse Versachlichung des Problems der Entwicklungshilfe, vor allem

- 5 -

durch seine Internationalisierung gekennzeichnet. Die Entwicklungsländer, um die Abhängigkeit von einzelnen Geberstaaten zu durchbrechen, haben die internationalen Organisationen, in denen sie überall das numerische Übergewicht besitzen, für ihre Anliegen eingespannt. Bekanntlich ist die Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen zum ersten Souveränitätsattribut der neuen Staaten geworden. Diese haben folgerichtig von der ihnen dadurch eröffneten Möglichkeit einer internationalen Betätigung Gebrauch gemacht. Sie veranlassten die UNO-Generalversammlung, die sechziger Jahre zum Entwicklungsjahrzehnt mit gewissen Wachstumszielen zu erklären, bewirkten die Schaffung besonderer UNO-Gremien für Entwicklungshilfe, nämlich 1964 die UNCTAD und 1966 die UNIDO, und vermochten die Tätigkeit der bestehenden Organisationen in vermehrter Masse auf die Entwicklungshilfe auszurichten. So schuf z.B. der Internationale Währungsfonds 1963 besondere Ziehungsrechte für den Fall eines Zusammenbruchs der Rohstoffpreise und erweiterte das GATT 1965 seine Statuten durch Aufnahme eines Kapitels IV über Handel und Entwicklung.

An der ersten UNCTAD-Konferenz in Genf von 1964 ist eine neue Konstellation entstanden, die eine gewisse Verschiebung der Kräfteverhältnisse zwischen Nord und Süd bewirkte. Die Entwicklungsländer traten erstmals kollektiv als Gruppe der "75" auf. Die Bedeutung, die sie dieser Tatsache beimessen, kam in einer gemeinsamen Schlusserklärung zum Konferenzergebnis zum Ausdruck, die wie folgt formuliert war:

- 6 -

"Die Entwicklungsländer betrachten ihre eigene Einigkeit, die Einigkeit der "75", als das bedeutsamste Ergebnis dieser Konferenz. Diese Einigkeit hat sich aus der Tatsache ergeben, dass angesichts der grundsätzlichen Probleme der wirtschaftlichen Entwicklung diese Länder ein gemeinsames Interesse an einer neuen internationalen Handels- und Entwicklungspolitik haben. ... Die Ungerechtigkeit und die Vernachlässigung von Jahrhunderten müssen ausgeglichen werden. ... Die 75 Entwicklungsländer geloben feierlich, ihre Einigkeit auch in Zukunft aufrechtzuerhalten, zu fördern und zu stärken."¹⁾

Diese Gruppenbildung hat für die weitere Entwicklung wichtige politische Auswirkungen gehabt.

In erster Linie hat sie das Selbstbewusstsein der Entwicklungsländer gestärkt und ihnen grössere Unabhängigkeit von äusserer Beeinflussung verliehen. Die negative Seite dieser Emanzipation bestand darin, dass zur Aufrechterhaltung der Einheit der heterogenen Gruppe der Entwicklungsländer, deren wirtschaftliche Bedürfnisse grundverschieden sind, ein Maximalprogramm im Sinne des grössten gemeinsamen Nenners aufgestellt werden musste, das die Kluft gegenüber dem wirtschaftlich Realisierbaren verbreiterte. Die Verhandlungen über pragmatische, spezifischen Bedürfnissen angepasste Lösungen wurden erschwert.

Die Unbekümmertheit, mit der die Entwicklungsländer vorerst von ihrem Stimmrecht Gebrauch machten, führte zu einem unerwarteten Schulterschluss zwischen Ost und West. Anstelle des Wett-

¹⁾ Acte final der ersten Welthandels- und Entwicklungskonferenz vom 16. Juni 1964, Annexe B.

laufs trat die gemeinsame Verteidigung. Zwar bemühen sich die kommunistischen Staaten weiterhin, ein eigenes Profil gegenüber den Entwicklungsländern zum Ausdruck zu bringen. Sie sind dafür jedoch auf die politisch-militärischen Fragen angewiesen - Angriffe gegen die Vietnampolitik der Vereinigten Staaten, Israel, Südafrika, Rhodesien und Portugal -, während sie bei den wirtschaftlichen Traktanden grösste Zurückhaltung üben und sich für ihre eigenen ungenügenden Leistungen mit dem Hinweis auf die Diskriminierung des Osthandels durch den Westen zu entschuldigen suchen. Sie haben dadurch in den Augen der Dritten Welt einen grossen Prestigeverlust erlitten.

Die Gruppenbildung der Entwicklungsländer hat aber auch die Zusammenarbeit der Industriestaaten im Rahmen der OECD in ein neues politisches Licht gerückt: Diese Organisation wird von den Entwicklungsländern nicht mehr wie früher als Klub der Reichen politischer Hintergedanken verdächtigt, sondern als nützlicher, ja als unerlässlicher Gesprächspartner angesehen.

Welche Ziele verfolgen nun die Entwicklungsländer mit ihrem geschlossenen Auftreten in den internationalen Gremien und welcher Methoden bedienen sie sich, um ihre Ansichten durchzusetzen?

Die Entwicklungsländer haben sich die wirtschaftspolitische Argumentation zu eigen gemacht, die von den internationalen Sekretariaten, insbesondere Herrn Prebisch, wissenschaftlich untermauert wird. Ihr Ziel besteht darin, die für die Finanzierung der Entwicklungsprogramme benötigte langfristige Finanzhilfe in möglichst grossem Umfang und zu möglichst günstigen Bedingungen er-

hältlich zu machen und ihre Aussenhandelsposition, d.h. ihre Absatzmöglichkeiten zu lohnenden Preisen, zu verbessern. Die im GATT verankerte, auf der Meistbegünstigung basierende Welt-handelsordnung soll zugunsten der Entwicklungsländer abgeändert werden. Sie argumentieren, dass die geltenden Handels- und Finanzierungsregeln von den fortgeschrittenen Staaten zu deren Vorteil festgesetzt worden seien und abgeändert werden müssen, um den besonderen Bedürfnissen und der schwächeren Konkurrenzstellung der Entwicklungsländer Rechnung zu tragen.¹⁾ Ferner suchen sie, das Vorbild der europäischen Integration ihren eigenen Zwecken dienstbar zu machen.

¹⁾ Diese These ist in New Delhi durch den brasilianischen Aussenminister am schärfsten folgendermassen formuliert worden:

"Dans les conditions présentes c'est par le commerce que les nations plus pauvres contribuent à une accumulation de richesse chez les pays industrialisés. Le transfert de ressources s'oriente du pôle sous-développé vers le pôle développé, du pauvre vers le riche, comme une transfusion de sang à l'inverse, du plus faible au plus fort. ... Nous devons ainsi poursuivre sans défaillance la lutte pour la réformation des règles du commerce international. Il faut que le commerce cesse d'être un moyen d'exploitation de l'effort productif des pays en voie de développement.

Das GATT wird als "institution d'objectifs limités et de réalisations dont bénéficie plutôt les pays qui détiennent déjà la plus grande partie du commerce international que ceux qui voient leur petite participation dans les échanges mondiaux diminuer toutes les années" angesehen.

Der UNCTAD wird die Aufgabe gestellt "de traiter le problème du commerce international en des termes qui pourraient dépasser l'idéologie libérale en vigueur ... et de compléter ce processus de modernisation de la structure juridique du commerce international."

(Déclaration faite par le Ministre des Affaires étrangères du Brésil, José de Magalhaes Pinto, en session plénière de la IIe CNUCED, La Nouvelle Delhi, le 5 février 1968.)

Die Notwendigkeit eines Eintretens der fortgeschrittenen Staaten auf diese wirtschaftlich motivierten Ansprüche der Entwicklungsländer auf eine handelspolitische Sonderbehandlung wird jedoch nicht mit wirtschaftlichen, sondern in erster Linie mit politischen Argumenten zu begründen versucht. Dies vor allem deshalb, weil die Entwicklungsländer nicht bereit sind, wirtschaftliche Konzessionen mit entsprechenden Gegenleistungen zu honorieren. Das GATT hat denn auch in seinem vierten Teil den Grundsatz der Reziprozität in den Beziehungen zu den Entwicklungsländern suspendiert. Prebisch spricht in seinem programmatischen Bericht zum zweiten Entwicklungsjahrzehnt, d.h. zum internationalen Programm der Entwicklungshilfe für die siebziger Jahre, das gegenwärtig in der UNO in Vorbereitung ist, von der Notwendigkeit einer "concep-

¹⁾(Fortsetzung S. 8)

Etwas weniger brutal, aber mit dem gleichen Grundgedanken, ist in der Charta von Algerien als Empfehlung der Ministerkonferenz der "77", die die Welthandelskonferenz von New Delhi vorbereitete, die Forderung aufgestellt worden:

"La Communauté internationale a l'obligation de corriger ces tendances défavorables et de créer les conditions dans lesquelles toutes les nations pourront jouir du bien-être économique et social et disposer des moyens nécessaires pour développer leurs ressources de manière à permettre à leurs peuples de mener une existence libérée du besoin et de la peur."

(Charte d'Alger adoptée par la Réunion ministérielle du Groupe des 77 le 24 octobre 1967 [MM.77/I/20, S. 6, III].)

tion nouvelle de la réciprocité internationale¹⁾. Die Reziprozität dürfe angesichts der ungleichen wirtschaftlichen Stärke der Partner nicht in einem Austausch gleichwertiger Zugeständnisse bestehen, sondern müsse in einer Verbindung der gegenseitig zumutbaren Anstrengungen gesucht werden.

Die Entwicklungsländer bieten als Gegenleistung für die Finanzhilfe und handelspolitische Konzessionen eine zielbewusste nationale Wirtschaftspolitik, eine Strukturverbesserung und eine vermehrte Disziplin an, nicht aber eine Erleichterung der Einfuhr aus den Industriestaaten oder eine entgegenkommendere Behandlung der ausländischen Privatinvestitionen. Ihre Politik ist somit darauf ausgerichtet, die Industriestaaten davon zu überzeugen, dass sie mit keinen direkten Gegenleistungen rechnen

1) "Il ne s'agit plus de parvenir, au cours de négociations, à des concessions équivalentes dans un même secteur. C'est quelque chose de beaucoup plus vaste et de beaucoup plus complexe que de trouver un équilibre entre des concessions au cours d'une négociation de politique commerciale. Il s'agit plutôt d'une réciprocité dans des décisions politiques visant à résoudre un problème qui se pose en termes péremptaires à la communauté internationale - le problème commun du développement. ... La réciprocité consistera donc à combiner des engagements qui ne peuvent pas être de la même nature, étant donné les profondes différences entre les deux catégories de pays. ... Si, dans le cadre de la stratégie, les pays industriels s'engagent à prendre d'importantes mesures de caractère commercial et financier, ce ne sera pas pour obtenir des avantages équivalents auprès des pays en voie de développement, mais pour aider à donner la plus grande efficacité possible aux mesures de développement interne que se seront engagés à prendre les pays disposés à participer activement à la stratégie. Il n'y aurait pas réciprocité de concessions, mais réciprocité dans des mesures visant à atteindre un objectif identique, qui présente le même intérêt fondamental pour les uns et les autres."

(Le rôle de la CNUCED dans la deuxième Décennie du développement - Rapport du Secrétaire général de la CNUCED [TD/B/186, 21 août 1968, § 19, 20, 26].)

dürfen, sondern einen selbstlosen Beitrag zu leisten haben, der ausschliesslich auf die Förderung des Entwicklungsprozesses ausgerichtet sein muss. Indira Gandhi hat in ihrer Eröffnungsrede in New Delhi ausgerufen: "Diejenigen, die Entwicklungshilfe als eine rückzahlbare Leistung betrachten, werden die Dankbarkeit der Empfangsstaaten verscherzen; diejenigen, die darin ein Mittel erblicken, um politische Unterstützung, Dividenden oder Handelszugeständnisse auszuhandeln, werden über die mageren Resultate enttäuscht sein." Drohend fügte sie hinzu, dass die Entwicklungsländer in steigendem Ausmass die auswärtige Hilfe verdächtigen, die wirtschaftliche Abhängigkeit verstärken zu wollen. Die Industriestaaten dürften sich nicht dazu verleiten lassen, nur diejenigen Sektoren zu unterstützen, die ihren eigenen Handelsbedürfnissen entsprechen. Dies wäre eine Form neokolonialistischer Ausbeutung. Deshalb werde der multilateralen gegenüber der bilateralen Zusammenarbeit der Vorzug gegeben¹⁾.

Die Widersprüchlichkeit dieser an sich verständlichen Argumentation scheint mir darin zu liegen, dass die Entwicklungsländer von den Industriestaaten juristisch verbindliche Zusagen verlangen, die in Verhandlungen konkretisiert werden sollen, während das Gegenstück, nämlich die konvergierenden Massnahmen der Entwicklungsländer, deren Gutdünken überlassen bleiben soll. Jeder Versuch der Einflussnahme wird als Souveränitätsverletzung abgelehnt.

Diese Formulierung ist zugegebenermassen überspitzt. Sie soll lediglich die konstanten politischen Schwierigkeiten zum

¹⁾ Begrüssungsansprache von Indira Gandhi, 1. Februar 1968 (TD/MISC.36).

Ausdruck bringen. In Praxis haben die Entwicklungsländer im Rahmen von Rohstoffabkommen zum Teil einschneidendere Bedingungen angenommen als die Importländer, und die Begutachtung von Entwicklungsplänen durch die Weltbankgruppe, wenn sie mit der nötigen diplomatischen Zurückhaltung erfolgt, ist selten auf Widerstand gestossen. Auch verdient natürlich die Tatsache begrüsst zu werden, dass die Entwicklungsländer heute eine eigene Verantwortung für ihren wirtschaftlichen Fortschritt anerkennen, ja sogar die Hauptverantwortung dafür zu übernehmen bereit sind.

Die politische Argumentation, die von den Entwicklungsländern verwendet wird, um die Industriestaaten auf ein Eintreten auf diese neuartige Reziprozitätskonzeption zu veranlassen, ist vielgestaltig. Einmal wird noch immer, aber in abnehmendem Masse, ein Wiedergutmachungsanspruch für koloniale Ausbeutung geltend gemacht. Die subtilere Methode besteht darin, internationale Planungsziele festzusetzen, die wegen ihres unverbindlichen Charakters oft allzu leichtfertig von den Industriestaaten zugestanden werden, und diese Staaten in West und Ost nachher wegen der Nichterfüllung ihrer Versprechungen zur Rechenschaft zu ziehen. Die Unglaubwürdigkeit der internationalen Zusagen wird sodann zur Vertrauenskrisis gesteigert. Es entstehe neben allen wirtschaftlichen Lücken eine neue, politische Lücke, diejenige zwischen Erwartung und Erfüllung. Die Drohung, dass sich die Massen in den armen Ländern schliesslich gegen diesen Zustand auflehnen würden, muss allerdings etwas akademisch anmuten. Sie stellt vor allem den Versuch dar, die

Entwicklungshilfe zu einer wichtigen und ständigen staatlichen Aufgabe der fortgeschrittenen Länder zu erheben und ihr eine genügend hohe politische Priorität zu verleihen, damit sie nicht als erstes den naheliegenderen wirtschaftspolitischen Erfordernissen, beispielsweise im Fall von Zahlungsbilanzkrisen und Rezessionen, geopfert wird.

Gegenüber dieser Einstellung der Entwicklungsländer lässt sich die Haltung der grossen westlichen Industriestaaten wie folgt charakterisieren: Bereitschaft, das Entwicklungsproblem als vordringliche Aufgabe für die wirtschaftliche internationale Zusammenarbeit zu anerkennen und gewisse Rückschläge in Kauf zu nehmen; eine positive Grundeinstellung, für die sowohl wirtschaftliche als auch politische Erwägungen bestimmend sind. Das wirtschaftliche Interesse besteht in der Stärkung von Handelspartnern, die rasch expandierende Märkte darstellen, und der Vermeidung finanzieller Verluste, die angesichts des hohen Engagements im Fall von Moratorien eintreten würden¹⁾. Diese wirtschaftliche Interessenlage hat jedoch noch keineswegs zu einer gemeinsamen Haltung geführt, die das wirtschaftliche Gebaren der Entwicklungsländer wirkungsvoll beeinflussen und diese zum Ergreifen konvergierender Massnahmen anhalten könnte.

¹⁾ Der amerikanische Delegationschef hat in New Delhi diese Zielsetzung wie folgt zusammengefasst: "die Beschleunigung des Entwicklungsprozesses im Rahmen einer rasch wachsenden Wirtschaft gestützt auf eine sinnvolle internationale Arbeitsteilung".

(Rede von Unterstaatssekretär Eugene Rostov, New Delhi, 5. Februar 1968.)

- 14 -

Jede Welthandelsnation hat immer noch die Tendenz, diejenigen Massnahmen zu empfehlen, die für sie wirtschaftlich kein Opfer bedeuten, die anderen aber als weniger sinnvoll abzulehnen. Eine international koordinierte Entwicklungspolitik stösst somit auf grosse Schwierigkeiten. Die Verhandlungen über Rohstoffabkommen haben sich als äusserst langwierig erwiesen, diejenigen über Zollpräferenzen sind kaum angelauten.

Im grossen ganzen ist die Haltung der westlichen Industriestaaten bisher defensiv geblieben. Im Vordergrund steht die Abschirmung der eigenen Interessen. Dadurch ist die Initiative für die Aufstellung von Planungszielen und Programmen den Entwicklungsländern überlassen und diesen das politische Argument der ungenügenden oder allzu zögernden Erfüllung der entsprechenden Resolutionen durch die fortgeschrittenen Staaten zugespield worden. Die Industrienationen haben versäumt, die wirtschaftlichen Forderungen der Entwicklungsländer kritisch zu durchleuchten und mit Nachdruck diejenigen Bedingungen zu formulieren, die in den Entwicklungsländern erfüllt sein müssen, um die Wirksamkeit der verlangten Hilfsmassnahmen zu gewährleisten. Auch haben sie die in den Forderungen der Entwicklungsländer klar zutage tretende Begünstigung des staatlichen gegenüber dem privatwirtschaftlichen Sektor unwidersprochen hingenommen.

Am wirkungsvollsten hat sich die Koordination der Finanzhilfe erwiesen, wahrscheinlich weil auf diesem Gebiet eine gerechte Lastenverteilung durch ständige Quervergleiche veranlasst wird und in zahlreichen europäischen Staaten - im Gegensatz zur Schweiz - die öffentliche Meinung und das Parlament einen Druck auf die Regierung ausüben.

Die politische Motivierung der Industriestaaten dürfte in einem gewissen Schuldgefühl und der Befürchtung zu suchen sein, des Neokolonialismus bezichtigt zu werden. Gerade ehemalige Kolonialmächte, wie Frankreich, die auf eine Einfluss-Sphäre in Afrika nicht verzichten wollen, erachten es für erforderlich, den Vorwurf politischer Beeinflussungsversuche umso energischer zurückzuweisen¹⁾. Ferner bemühen sich die Grossmächte, in den Entwicklungsländern Unruheherden vorzubeugen, die ihre dortigen Investitionen gefährden oder sich zu internationalen Spannungen ausweiten könnten. Das Bestreben zur Sicherung des Friedens scheint gegenüber der Versuchung, Antagonismen zu schüren, vorzuherrschen. Einzig die Volksrepublik China dürfte eine andere Politik verfolgen.

Damit ist auch das Problem der unterstützungswürdigen politischen Regimes in den Entwicklungsländern gestellt. Die Förderung westlichen, demokratischen Gedankengutes hat sich, wie das Beispiel Indiens zeigt, als wenig fruchtbar erwiesen und ist stark in den Hintergrund getreten. Dafür dürfte die strategische Bedeutung gewisser Entwicklungsländer als militärische Basen- und Flottenstützpunkte in der Politik der Grossmächte wieder eine zunehmende Rolle spielen.

1) Als Beispiel sei die Intervention Debrés in New Delhi erwähnt:
 "Aucune action sérieuse ni durable n'est possible si elle est accompagnée de la volonté d'imposer une dépendance politique. Certes, nous le savons, il n'y aura point de paix dans le monde si les peuples ne sentent point que la solidarité crée une dépendance. L'indépendance absolue se manifestant par le refus de tout engagement est la condamnation de la paix.
 Mais il est une autre forme de dépendance, celle qui se manifeste par la prédominance d'un Etat sur les autres, une prédominance imposée. La politique d'aide aux pays en voie de développement ne doit pas être un instrument de cette dépendance-là, sinon elle est condamnée."
 (Rede von Minister Debré in New Delhi, 1. Februar 1968.)

- 16 -

Was schliesslich die Oststaaten anbetrifft, geht ihr Bestreben dahin, die Entwicklungsländer in ihrem Angriff auf die bestehenden Welthandelsregeln zu unterstützen, um auf diesem Umweg den Abbau der verbleibenden Diskriminierungen des West/Ost-Handels zu erreichen. Die kapitalistischen Staaten hätten es verstanden, sich eine privilegierte Stellung im Welthandel zu schaffen. In diesem Zusammenhang wird auch die westeuropäische Integration angegriffen.

Da die Oststaaten nicht in der Lage sind, ebenbürtige finanzielle Leistungen zu erbringen, wird den Entwicklungsländern geraten, den Rückfluss ausländischer Gelder nach den kapitalistischen Staaten in Form von Amortisationen, Lizenzzahlungen und Dividenden einzudämmen.

Bezeichnend für die Verlegenheit der Oststaaten war die Tatsache, dass diese in der Schlussphase der Konferenz von New Delhi durchwegs durch Minister vertreten waren, was Hoffnungen für ein spektakuläres Hilfsangebot erweckte. Diese Minister haben jedoch in den Konferenzverlauf nicht eingegriffen, sondern sich bei der Abstimmung über die Finanzhilfe sogar der Stimme enthalten mit der Begründung, sie hätten keine koloniale Schuld zu begleichen.

Wie gering die Entwicklungsländer denn auch die Oststaaten als Wirtschaftspartner einschätzen, geht daraus hervor, dass sie diese zu den Verhandlungsausschüssen, die in New Delhi gebildet wurden, nicht beiziehen wollten. Die westliche Gruppe musste schliesslich deren Beteiligung durchsetzen !

Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, dass das Entwicklungsproblem heute stärker als früher in seiner wirtschaftlichen und sozialpolitischen Ausprägung gesehen wird. Die gewaltige Grössenordnung der zur Herbeiführung eines Tendenzumschwungs benötigten Mittel hat den politischen Wettlauf und das Werben um die Gunst der Entwicklungsländer entmutigt und statt dessen zum Bestreben eines Lastenausgleichs im Rahmen kollektiver Anstrengungen geführt. Die gegenwärtige Diskussion über eine globale Entwicklungsstrategie bezweckt, neue internationale wirtschaftliche Ordnungsprinzipien und Handelsregeln aufzustellen, ein Versuch, der jedoch, mit Ausnahme der Richtlinien für die Finanzhilfe, mangels einer überzeugenden Initiative der westlichen Industriestaaten noch keine konkretisierbare und dynamische Form angenommen hat.

Entwicklungspolitik in schweizerischer Sicht

Welches ist nun die Stellung der Schweiz in diesen komplexen Zusammenhängen der internationalen Entwicklungspolitik?

Die Beziehungen der Schweiz zu den Entwicklungsländern, die auf eine lange Tradition zurückgehen, sind in erster Linie aus wirtschaftlichen Erwägungen aufgebaut worden. So erwähnt Johannes Dierauer in seiner "Geschichte der Schweizerischen Eidgenossenschaft" bei der Schilderung des Endes der napoleonischen Zeit die Bedeutung des überseeischen Handels für den Aufschwung der wirtschaftlichen Entwicklung der Schweiz. "Durch lohnende Verbindungen mit Amerika, Indien und Ostasien für den Absatz der Erzeugnisse gewerblicher Arbeit, der Baumwollen-, Seiden- und Uhrenindustrie" sei es gelungen, die schutzzöllnerische Politik Frankreichs zu überspringen und den Anschluss der süddeutschen Staaten an den von Preussen gegrün-

deten Zollverein zu verschmerzen¹⁾. Die gleichen Erwägungen, allerdings mit wesentlich schwächerer Gewichtung, gelten auch heute. Die Bedeutung der Entwicklungsländer als Partner der Welthandelsnation Schweiz ist wieder einmal im Zunehmen begriffen. Während 1925 15 % der Gesamtausfuhr auf die Dritte Welt entfielen, sind es heute rund 20 %. Die Schweiz steht pro Kopf an erster Stelle der mit den Entwicklungsländern Handel treibenden Staaten und mit Bezug auf die private Investitionstätigkeit in diesen Ländern in absoluten Zahlen an fünfter Stelle. Neben diesen konstanten handelspolitischen Interessen hat sich die private humanitäre Hilfe entwickelt. In den Jahren 1946 - 1960 entfiel der Grossteil der schweizerischen finanziellen Leistungen, nämlich rund 0,5 Milliarden Franken, auf die humanitäre Hilfe.

Seit 1950 hat die Bundeshilfe eingesetzt; vorerst durch Teilnahme am erweiterten Programm für technische Hilfe der Verein-

¹⁾In der Tat entzog sich die Schweiz immer entschiedener der fremden Bevormundung und bekundete ein wachsendes Selbstgefühl, das sich um so weniger niederdrücken liess, als ihre wirtschaftliche Entwicklung eben in jenen Jahren einen kräftigen Aufschwung nahm. Während die benachbarten Mächte rücksichtslos eine schutzzöllnerische Politik zur Geltung brachten und die bisher eng mit der Schweiz verbundenen süddeutschen Staaten sich dem von Preussen gegründeten deutschen Zollverein anschlossen, übersprang der schweizerische Handel die von allen Seiten aufgerichteten Schranken und knüpfte jenseits der Meere, in Amerika, Indien und Ostasien, lohnende Verbindungen für den Absatz der Erzeugnisse gewerblicher Arbeit, der Baumwollen-, Seiden-, Uhrenindustrie usw. an. Nun konnten nach dem Missbehagen der zwanziger Jahre die Fabrikanten und die Kaufleute und mit ihnen die grosse Masse des Volkes wieder mit frohem Vertrauen in die Zukunft blicken.

In dieser Lage vermochte denn auch die Schweiz selbständig der schweren innern Krisen Herr zu werden, von denen sie vom Jahre 1839 an erschüttert wurde."

(Johannes Dierauer - Geschichte der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Fünfter Band.)

ten Nationen durch die Gewährung von Experten und Stipendien, die Bereitstellung von Nahrungsmittelhilfe und die Durchführung von Sonderaktionen im Auftrag der Vereinten Nationen, die durch unsere Reservestellung ermöglicht wurden, wie z.B. die Transporte der internationalen Polizeitruppen der UNEF während der Suezkrise im November 1956 und die Hilfsaktion zugunsten der neuen Republik Kongo 1960.

Ein grösseres und kontinuierliches Ausmass hat die Entwicklungshilfe des Bundes mit der Schaffung des Dienstes für technische Zusammenarbeit und der Bereitstellung eines entsprechenden Rahmenkredites im Jahre 1961 angenommen.

Als letztes Element sind in den vergangenen Jahren die staatliche Finanzhilfe und die handelspolitische Entwicklungshilfe hinzugekommen. Die Schweiz hat letztes Jahr der Internationalen Entwicklungsagentur der Weltbank ein langfristiges und zinsfreies Darlehen gewährt; sie ist dem Internationalen Kaffee- und Getreideabkommen beigetreten; sie hat die Zollkonzessionen der Kennedy-Runde vorzeitig vollumfänglich in Kraft gesetzt für die die Entwicklungsländer interessierenden tropischen Produkte und gewisse verarbeitete Nahrungsmittel. Mit diesen Schritten und der Mitgliedschaft in den entsprechenden internationalen Entwicklungsorganisationen, der UNCTAD, der UNIDO, dem PAM, dem Entwicklungskomitee des DAC etc., hat nun auch die Schweiz ihren Platz im Rahmen der internationalen Bestrebungen zur Verwirklichung einer globalen Entwicklungsstrategie eingenommen.

- 20 -

Welche politische Motivierung ist für dieses Engagement der Schweiz bestimmend ?

Die Gründe für eine Teilnahme der Schweiz an der Politik der Entwicklungshilfe sind in verschiedenen Botschaften des Bundesrates und in den Richtlinien für die Regierungspolitik dargelegt worden. Sie reichen von der humanitären Tradition der Schweiz, ethischen und sozialen Erwägungen bis zur Verteidigung unserer wirtschaftlichen Position in den Entwicklungsländern. Der Bundesrat hat bewusst eine Abgrenzung gegenüber den aussenpolitischen Motiven der Grossmächte vorgenommen und die spezifischen Ueberlegungen, die für einen weltverbundenen neutralen Kleinstaat gelten, hervorzuheben gesucht. Ausgehend von einer dreifachen Solidarität - gegenüber den Entwicklungsländern zur Ueberwindung des wirtschaftlichen Gefälles, gegenüber den internationalen Organisationen zur Stärkung der multilateralen Zusammenarbeit und gegenüber den Geberstaaten im Sinne der Lastenteilung nach Massgabe der Leistungsfähigkeit - hat der Bundesrat auf das besondere Interesse an der Schaffung eines Klimas der friedlichen Aufbauarbeit hingewiesen. Nicht Umsturz und Krieg, sondern Zusammenarbeit im Rahmen einer neuen internationalen Ordnung soll für die Entwicklungsländer den Ausweg aus dem Elend darstellen. Die Beteiligung an der Entwicklungshilfe wird als Ausdruck der Universalität unserer Aussenpolitik und unserer Aussenwirtschaftspolitik bewertet und soll einerseits das Ansehen der Schweiz, das ständiger Pflege bedarf, stärken und andererseits zur Aufgeschlossenheit des Schweizers gegenüber den grossen Gegenwartsproblemen beitragen und der Gefahr des insularen,

selbstgefällig nach innen gerichteten Denkens vorbeugen. Durch die Entwicklungshilfe soll aber auch die Neutralitätspolitik in weltweiten Zusammenhängen der Erfüllung besonderer Aufgaben dienstbar gemacht werden, die ein Nicht-Neutraler weniger leicht zu leisten vermag.

Die Erfüllung dieser Zielsetzung des Bundesrates setzt jedoch auch die Ueberwindung gewisser aussen- und innenpolitischer Hindernisse voraus.

Die Schweiz nimmt heute in den internationalen Gremien, die sich mit Entwicklungshilfe befassen, tatsächlich eine besondere, aber auch entsprechend exponierte Stelle ein. Sie kommt häufig in die Lage, die Verständigung zwischen den verschiedenen Gruppen anzubahnen und das tiefverwurzelte Misstrauen überwinden zu helfen. Sie wird nicht verdächtigt, den Grossmächten politische Vorspanndienste zu leisten, und ihre Stellungnahme in den wirtschaftspolitischen Diskussionen findet vor allem deshalb Gehör, weil diese auf der Erfahrung einer eigenen, offensichtlich erfolgreichen Wirtschafts- und Handelspolitik beruht. Unser Föderalismus, das Eingehen auf die Ansichten konfessioneller und sprachlicher Minderheiten haben zu einer Geisteshaltung geführt, die den Kontakt mit den Entwicklungsländern erleichtert. Das politische Vertrauen, das diese unserem Land entgegenbringen, findet u.a. seinen Ausdruck in der Uebertragung von Schutzmandaten - gegenwärtig haben 14 Entwicklungs-

länder die Schweiz mit der Wahrung ihrer Interessen beauftragt - und von internationalen Schieds- und Abklärungsmissionen, wie diejenigen, die in ehrenvoller Weise Herrn Botschafter Ruegger in Angola und Herrn Botschafter Thalmann in Jerusalem zugefallen sind. Auch für die fortgeschrittenen Staaten ist diese Stellung der Schweiz von Bedeutung, weil sie erlaubt, westliches Gedankengut und rechtsstaatliche Begriffe zu verbreiten, ohne auf emotionelle politische Ablehnung zu stossen.

Die Ausnützung dieser offensichtlichen Wirkungsmöglichkeiten ist aber auch mit gewissen Risiken verbunden. Von der Schweiz, die das drittgrösste pro Kopf-Einkommen aufweist, und deren Wohlstand und finanzielle Stärke allzu bekannt sind, werden weit grössere Leistungen erwartet, als wir zu erbringen bereit sind. Der wirtschaftliche Nutzeffekt der privatwirtschaftlichen Investitionen und Lieferantenkredite lässt sich zwar rechtfertigen, nicht aber die Tatsache, dass die Schweiz mit Abstand bei der staatlichen Finanzhilfe an letzter Stelle sämtlicher Geberländer figuriert. Wenn sodann am Sitz der Vereinten Nationen in Genf Engpässe eintreten, die mit Finanzierungsschwierigkeiten begründet werden, droht die Stimmung vehement gegen uns umzuschlagen.

Dazu kommt, dass emotionale Stellungnahmen der schweizerischen Oeffentlichkeit, wie diejenigen zugunsten Israels oder Biafras, als Widerspruch zur Neutralitätspolitischen Objektivität empfunden werden. Die Nichtbeteiligung der Schweiz an Sank-

tionen gegen Rhodesien und an den Angriffen gegen Portugal und Südafrika ist meines Wissens bisher durchaus verstanden und akzeptiert worden, wie auch die Abwesenheit unseres Landes in den politischen Organen der Vereinten Nationen, die uns der Stellungnahme in Streitfragen enthebt, als feststehende Tatsache angenommen wird. Die gleiche nüchterne Sachlichkeit wird jedoch auch mit Bezug auf Konflikte erwartet, wo unsere Sympathien aus weltanschaulichen Gründen entzündet werden. Selbst eine saubere und konsequente neutralitätsrechtliche Haltung kann unter Umständen zu Missverständnissen und Spannungen führen, wie beispielsweise die Asylpolitik gegenüber den Gegnern des heutigen Regimes in Algerien.

Leider stossen die für die Glaubwürdigkeit unserer aktiven Entwicklungspolitik erforderlichen grösseren staatlichen Leistungen auf erheblichen innenpolitischen Widerstand. Dieser beruht einerseits auf der Kritik an der wenig verantwortungsbewussten Politik gewisser Entwicklungsländer. Die Misstände erhalten grosse Publizität, die positiven Erscheinungen wenig oder keine. Das Unbehagen angesichts der Uferlosigkeit der zu befriedigenden Bedürfnisse und der Verdacht einer falschen Verwendung der ausländischen Hilfe führen entweder zur Ablehnung einer weiteren Hilfeleistung oder zur Forderung strenger Kontrollen, die wir personell gar nicht ausüben könnten und die als unzulässige Einmischung zurückgewiesen würden. Andererseits lösen Spezialsituationen, wie beispielsweise das Los der Tibeter und der Biafraner, spontane Grosszügigkeit aus.

Es wäre für uns von Interesse, von Ihnen zu hören, welche Beweggründe nach Ihrer Meinung für diese Labilität der öffentlichen

Meinung ausschlaggebend sind und wie das Verständnis für die Erfordernisse einer konstanten Entwicklungspolitik und einer Einordnung in internationale Programme gefördert werden könnte. Auch stellt sich die Frage, ob eine Schwerpunktbildung in bestimmten Entwicklungsländern, zu denen aus historischen, kulturellen oder kleinstaatlichen Gründen eine besondere Affinität besteht und die Unterstützung bilateraler, identifizierbarer Projekte grösseren Widerhall findet oder im Gegenteil eine möglichst breite Streuung über die Kanäle internationaler Entwicklungsinstitutionen als unserer Politik angemessen empfunden wird.

* * *

*

Zusammenfassend möchte ich die Behauptung wagen - und zur Diskussion stellen -, dass die eingangs geschilderte Internationalisierung und Versachlichung der Entwicklungspolitik sowohl unseren wirtschaftlichen als auch unseren aussenpolitischen Interessen entspricht.

Die internationalen Anstrengungen zur wirtschaftlichen Sanierung und Förderung der Dritten Welt tragen dazu bei, diese wichtigen Handelspartner der Schweiz solvent zu erhalten. Die Verallgemeinerung der handelspolitischen Zugeständnisse - vor allem der Plan, ein System allgemeiner Präferenzen einzuführen - verringert die Gefahr einer weiteren Aufsplitterung des Welthandels in regionale Nord/Süd-Präferenzonen. Geographisch begrenzte Einfluss-Sphären, wie die Verbindung der frankophonen afrikanischen Staaten

mit der EG im Rahmen der Yaoundé-Konvention oder ein allfälliges Präferenzabkommen zwischen Nord- und Südamerika, wirken sich gegen Aussenseiter, zu denen die Schweiz als neutraler Staat immer gehören würde, diskriminatorisch aus. Die Interessen der universalen, weltweiten Handelspolitik der Schweiz koinzidieren somit durchaus mit den politischen Interessen der Entwicklungsländer, aus derartigen Abhängigkeitsverhältnissen auszubrechen oder ihnen vorzubeugen.

Allerdings steht der Gedanke internationaler Preis- und Quotenvereinbarungen im Rahmen von Rohstoffabkommen sowie einseitiger handelspolitischer Zugeständnisse im Gegensatz zu den liberalen und marktwirtschaftlichen Grundsätzen unserer Wirtschaftspolitik.

Positive Auswirkungen auf die Stellung der Schweiz im Integrationskomplex ergeben sich in zwei Richtungen. Durch die Einräumung von allgemeinen Präferenzen an die Entwicklungsländer würde der Vorbehalt der "Treaty Making Power" auf diesem wichtigen Sektor gegenstandslos. Die GATT-Problematik eines europäischen Präferenzabkommens, wie es gegenwärtig in Brüssel zur Diskussion steht, würde wesentlich gemildert, wenn die Teilnehmer an derartigen Arrangements den Entwicklungsländern unter dem Titel handelspolitischer Entwicklungshilfe mindestens ebenbürtige Zollkonzessionen einräumen würden.

Der zweite Aspekt betrifft unsere Beziehungen zu den Mitgliedsstaaten der EG. Eine Ausnützung der Neutralitätspolitischen Wirkungsmöglichkeiten der Schweiz in der Dritten Welt stellt einen politisch nützlichen, im Interesse der industrialisierten Welt liegenden Solidaritätsbeitrag dar und kann somit die positive Bewertung unseres Sonderstatus fördern. Jedenfalls eröffnet sich hier ein

- 26 -

in mehrerer Hinsicht fruchtbares Feld für eine aktive aussenpolitische Betätigung, die innenpolitisch zur Formung des weltverbundenen und daher aufgeschlossenen Schweizers beitragen sollte.
