

Rahmenkredit für Finanzhilfe

Botschaft vom 1. Oktober 1973

Einführendes Referat von Herrn Bundesrat Brugger
für die Sitzung der Aussenwirtschaftskommission des Nationalrates
vom 25. Oktober 1973

Mit den vier Vereinbarungen über Finanzhilfe, die Ihnen der Bundesrat heute unterbreitet, ersuchen wir Sie zum zweiten Mal, Operationen zu genehmigen, die aus dem von Ihnen am 20. September 1971 eröffneten Rahmenkredit für Finanzhilfe von 400 Millionen Franken finanziert werden sollen.

Wie Sie sich erinnern werden, haben wir Ihnen das erste Paket solcher Finanzhilfevereinbarungen mit Botschaft vom 16. August 1972 vorgelegt, wobei es sich im einzelnen um unsere Beteiligung an der Kapitalerhöhung der Asiatischen Entwicklungsbank, einen Beitrag an den Spezialfonds dieser Bank, unsere Beteiligung am Afrikanischen Entwicklungsfonds und um das integrierte Projekt einer Hotelfachschule in Nairobi gehandelt hat. Mit Bundesbeschluss vom 14. bzw. 19. Dezember 1972 haben Sie diesen Operationen zugestimmt und uns damit in der Zwischenzeit ermöglicht, nachdem die Referendumsfrist für drei der vier Vereinbarungen mit über 15-jähriger Dauer unbenutzt abgelaufen ist, diese Abkommen zu unterzeichnen und zu ratifizieren, womit sie in Kraft getreten sind.

Vorgängig diesem ersten Paket von Finanzhilfevereinbarungen haben Sie bereits im Zusammenhang mit der Eröffnung dieses 400-Millionen-Rahmenkredits am 20. September 1971 einem schweizerischen Darlehen von 130 Millionen Franken an die Internationale Entwicklungs-

organisation (IDA), einer Tochtergesellschaft der Weltbank, zugestimmt. Auch diese Operation ist mittlerweile in Kraft getreten, nachdem im Oktober 1972 die dritte Auffüllung des IDA-Fonds Tatsache geworden ist.

Nach diesem kurzen Rückblick auf die fünf von Ihnen bislang genehmigten Finanzhilfeabkommen, die zusammen 180,7 Millionen Franken beanspruchen, möchte ich mich den vier neuen Vereinbarungen zuwenden, die in der vorliegenden Botschaft figurieren.

Bemerkenswert ist einmal die Akzentverlagerung, die dieses zweite Paket von Finanzhilfevereinbarungen bringt. Nicht weniger als drei der vier Vereinbarungen sind bilateraler Natur, während vier der fünf von Ihnen bereits genehmigten Operationen multilateraler Art gewesen sind. Indem die bilateralen Operationen nun mehr in den Vordergrund treten, verwirklichen wir die bei Eröffnung des Rahmenkredits ausgesprochene Absicht, den 400-Millionen-Finanzkredit annähernd hälftig für multilaterale und bilaterale Operationen zu verwenden. Dass die bilateralen Mitteleinsätze erst mit dieser zweiten Botschaft betreffend die Verwendung des Rahmenkredits stärker in Erscheinung treten, ist dadurch bedingt, dass mehrere multilaterale Engagements schon bald nach der Eröffnung des 400-Millionen-Finanzkredits in ein aktuelles Stadium getreten sind und es ferner notwendig ist, für bilaterale Operationen der Projekthilfe zeitraubende und technisch anspruchsvolle Vorbereitungen zu treffen, bevor die entsprechenden Vereinbarungen abgeschlossen werden können.

Der Rahmenkredit von 400 Millionen Franken wird zu drei Vierteln verpflichtet sein, sofern Sie diese vier neuen Vereinbarungen genehmigen. Diese unterstehen übrigens alle dem fakultativen Referendum, da deren Dauer 15 Jahre überschreitet. Zusammen erfordern diese neuen Operationen 118,75 Millionen Franken, die

- 3 -

in den Voranschlag 1974 und in die Finanzplanung 1975-1979 Eingang gefunden haben. In Anbetracht der budgetpolitischen Probleme, denen wir uns gegenübergestellt sehen, haben wir uns bemüht, soweit die Projekte dies erlaubten, die Kreditbeträge der einzelnen Operationen tief zu halten und die Auszahlung der Kreditmittel auf mehrere Jahre zu verteilen. In diesem Zusammenhang liegt mir daran hervorzuheben, dass diese vier neuen Finanzhilfevereinbarungen keine zusätzlichen Mittel beanspruchen. Bei dieser Kreditvorlage geht es vielmehr um Ihre Genehmigung der Verwendung der von Ihnen mit Eröffnung des Rahmenkredits bewilligten Finanzhilfemittel.

Die vorliegende Botschaft weist gegenüber der vorhergehenden, die dem ersten Finanzhilfepaket gewidmet war, eine Aenderung auf, indem wir Ihnen alle vier Vereinbarungen unterzeichnet zur Genehmigung unterbreiten. Wir ersuchen Sie nicht mehr um die Ermächtigung, Kreditabkommen abzuschliessen, sondern darum, die ausgehandelten und unterzeichneten Vereinbarungen zu genehmigen und den Bundesrat zu ermächtigen, diese internationalen Verträge zu ratifizieren. Diese Neuerung bedeutet nicht, dass wir inzwischen unsere Finanzhilfekonzeption geändert haben. Vielmehr macht sie einer Ausnahmeregelung ein Ende, die sich bei der Vorlage der letzten Botschaft aufgedrängt hatte, da damals seit der Eröffnung des Rahmenkredits im September 1971 zu wenig Zeit zur Verfügung gestanden war, um Ihnen alle Abkommen unterzeichnet zuzuleiten. Mit dem Vorgehen, wie es für die neuen Vereinbarungen gewählt wurde, kehren wir zum normalen Verfahren für die Ratifikation von Staatsverträgen zurück. Die Dringlichkeit dieser Finanzhilfeoperationen macht es allerdings notwendig, die Vorlage durch beide Räte in der Winter-session behandeln zu lassen, damit nach Ablauf der dreimonatigen Referendumsfrist und dem effektiven Inkrafttreten der Verträge die Projektausführung unverzüglich an die Hand genommen werden kann.

Wie steht es nun um die einzelnen Vereinbarungen, die wir Ihnen heute zur Genehmigung vorlegen?

Die drei Operationen, die Bestandteil dieser Botschaft bilden, d.h. die beiden Abkommen mit Indien, der Finanzkredit an Indonesien und das Abkommen mit der Interamerikanischen Entwicklungsbank, gliedern sich in die Infrastrukturkredite an Indien bzw. Indonesien, den Mischkredit an Indien und unsern Beitrag an den Schweizerischen Entwicklungsfonds für Lateinamerika.

Die Vereinbarungen mit Indien und Indonesien über die Gewährung eines Finanzhilfekredits zugunsten ihrer Elektrizitäts- bzw. Wasserversorgung sind formal identisch. Die beiden Vertragswerke zerfallen in das Abkommen im engern Sinn und ein Durchführungsprotokoll, die sich nur in den projektbezogenen Bestimmungen unterscheiden. Da es in beiden Fällen um einen schweizerischen Beitrag an die Finanzierung eines Infrastrukturvorhabens geht, das in festumrissener Projektform vorliegt, entsprechen diese bilateralen Finanzkredite in besonderem Masse den Zielen, die wir in unserer Botschaft zur Eröffnung des Rahmenkredits ^{für} ~~unserer~~ Finanzhilfe dargelegt haben. Diese Projektkredite decken die Kosten dreier Transformatorenstationen in Indien und zweier Wasserversorgungsanlagen in Indonesien, soweit sie in Fremdwährung anfallen. Die zur Projektausführung benötigten Güter und Dienstleistungen werden aufgrund einer internationalen Ausschreibung vergeben, mit der Ausnahme allerdings, dass der für die indonesischen Wasserversorgungen benötigte beratende Ingenieur auf der Basis einer schweizerischen Ausschreibung ermittelt wird. Indem wir dieser Anregung der indonesischen Behörden entsprochen haben, wird die Kontrolle der vertragskonformen Verwendung der Mittel stark erleichtert.

- 5 -

Nicht nur weil es sich um Finanzkredite an Indien und Indonesien handelt, d.h. an zwei der ärmeren Entwicklungsländer mit einem Prokopfeinkommen von nur 110 bzw. 80 Dollar und gewaltigen Problemen der Unterentwicklung, haben wir diese beiden Darlehen mit sehr günstigen Bedingungen ausgestattet. Wir haben ebenso sehr berücksichtigt, dass es sich um Projekte der wirtschaftlichen und sozialen Infrastruktur handelt, die ihrer Natur nach keine kurzfristige ökonomische Rentabilität aufweisen und vielmehr der Allgemeinheit zugutekommen.

Einzelheiten über diese beiden Infrastrukturprojekte können Sie der Botschaft entnehmen, so dass ich mich hier auf die Erwähnung von zwei Punkten beschränken kann, die uns im Hinblick auf diese Kreditverwendungen wichtig erscheinen. Erstens möchte ich darauf hinweisen, dass es sich um Projekte handelt, denen eine lange Vorbereitungszeit vorausgegangen ist. In beiden Fällen hat die Weltbank bei der Projektevaluation mitgewirkt und die Projektausführung empfohlen. Auch haben wir Wert darauf gelegt, einen schweizerischen Ingenieur nach Indien bzw. Indonesien zu schicken, um die Projektstudien auf ihre Realisierungsmöglichkeiten hin zu prüfen. Unsere ~~Vertrags~~Verhandlungen haben uns schliesslich gezeigt, dass das von uns ausgearbeitete Vertragskonzept für solche bilateralen Finanzhilfevereinbarungen eine gute Grundlage darstellt, die den Abschluss weiterer bilateraler Kreditabkommen stark erleichtern dürfte. Zweitens möchte ich hervorheben, dass diese beiden Finanzkredite dringenden und prioritären Projekten zugutekommen. Die Linderung der chronischen Energieknappheit ist eine der allerersten Infrastrukturaufgaben Indiens. Die von Obra, dem grössten Kraftwerkkomplex des indischen Gliedstaates Uttar Pradesh, nach den nördlich gelegenen Verbrauchszentren

Sultanpur und Lucknow führende neue 400-kV-Hochspannungsleitung von 400 km Länge wird ihren Zweck nur erfüllen können, wenn die dazugehörigen Transformatorenstationen ausgerüstet werden. Mit unserm Kredit werden wir Indien in die Lage versetzen, diese Ausrüstung im Ausland zu beschaffen.

Das Fehlen ausreichender städtischer Wasserversorgungen in Indonesien äussert sich auf den ersten Blick vielleicht nicht so drastisch wie die indische Energiekrise mit ihren Stromausfällen. Hingegen besteht auch auf diesem Infrastrukturssektor in Indonesien eine ernstzunehmende Lage, indem vor allem die ärmeren Bevölkerungsschichten ohne Trinkwasser auskommen müssen, was hygienisch und gesundheitlich bedenklich ist. Wir möchten deshalb Indonesien in seinen Bemühungen unterstützen, die Wasserversorgungen zweier javanischer Städte, von Cirebon und Jogjakarta, auf den heutigen Stand zu bringen und zu erweitern, so dass ein grösserer Prozentsatz der Bevölkerung in den Genuss von Trinkwasser kommt.

Im Rahmen dieses Pakets von neuen Finanzhilfevereinbarungen kommt Indien nebst dem Infrastrukturkredit von 35 Millionen Franken auch ein neuer Mischkredit von 49,5 Millionen Franken zugute, den wir zur Hälfte, mit 24,75 Millionen Franken aus bundeseigenen Finanzhilfemitteln bereitstellen möchten. Die andere Hälfte würde wiederum von einem Konsortium schweizerischer Geschäftsbanken übernommen werden, wie das bereits beim 1966 zugunsten Indiens eröffneten Mischkredit von 63 Millionen Franken der Fall gewesen ist, der in der Zwischenzeit praktisch vollständig beansprucht worden ist.

Die Kombination eines reinen Bundeskredits mit diesem neuen Mischkredit versetzt uns in die Lage, den entwicklungspolitischen Bedürfnissen Indiens in optimaler Weise entgegenzukommen. Ebenso dringend wie der weitere Ausbau seiner Infrastruktur ist es für Indien, seine industrielle Produktionskapazität auszu-

weiten, um vermehrt Güter des öffentlichen und privaten Bedarfs bereitstellen zu können und neue Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen. In diesen Bemühungen wird Indien ^{indianer} ~~jedoch~~ insofern behindert, als bestimmte Ausrüstungsgüter fortgeschrittener Technologie mangeln, die im eigenen Land noch nicht produziert werden, für die Erhöhung der Produktion ^{je-} doch unerlässlich sind, und infolge der prekären Devisenlage nicht ohne weiteres im Ausland beschafft werden können. Unter solchen Umständen kommt auch einem Devisenkredit, wie es unserer Mischkredit ist, eine erhebliche entwicklungspolitische Bedeutung zu. Er ^{ermöglicht} ~~erlaubt~~ Indien, schweizerische Ausrüstungsgüter zu kaufen, wobei dank den günstigen Bedingungen des Mischkredits die Finanzierungslast für Indien ~~in~~ erträglichem Rahmen verbleibt. Dass dieser neue Transferkredit an schweizerische Lieferungen gebunden ist, bringt für Indien keine Nachteile mit sich, da gerade für die von unserer Industrie angebotenen Spezialitäten eine sehr rege Nachfrage in Indien besteht. Nicht nur ist die Initiative für einen neuen Mischkredit von den indischen Behörden ausgegangen, sondern Indien wird auch die Auswahl der Ausrüstungsgüter bestimmen, um diesen wertvollen Devisenkredit möglichst nutzbringend in den Dienst der Beseitigung gravierender industrieller Produktionsengpässe zu stellen. Ferner möchte ich Ihnen noch vertraulich mitteilen, dass wir von Indien die Zusicherung erhalten haben, eine ausgewogene branchenmässige Verteilung hinsichtlich der Investitionsgüterlieferungen zu beachten.

Die vierte und letzte Vereinbarung dieses Finanzhilfepakets betrifft unser Abkommen mit der Interamerikanischen Entwicklungsbank - der IDB - über die Errichtung eines schweizerischen Entwicklungsfonds zugunsten Lateinamerikas, den wir mit einem Betrag von 30 Millionen Franken ausstatten würden.

Unser
~~Dieser~~ Fonds soll es dieser regionalen Entwicklungsbank erlauben, ihren am wenigsten entwickelten lateinamerikanischen Mitgliedstaaten Projektmittel zu Vorzugsbedingungen zur Verfügung zu stellen. In der Zweckbestimmung wird sich ^{der schweizerische} ~~unser~~ Fonds damit nicht unterscheiden vom bankeigenen Fonds für Spezialoperationen und von früher errichteten Spezialfonds anderer entwickelter Länder zugunsten Lateinamerikas, die ebenfalls von der Interamerikanischen Entwicklungsbank verwaltet werden.

Mit dieser Fondsgründung erhalten wir die Möglichkeit, mit unseren Finanzhilfemitteln in geeigneter Weise auch Lateinamerika zu unterstützen, dem wir bislang weder bilaterale noch multilaterale Finanzkredite eingeräumt haben. Die markanten Wachstumserfolge einiger weniger lateinamerikanischer Länder in den letzten Jahren dürfen uns ja nicht dazu verleiten, zu glauben, alle Länder dieses Kontinents hätten weniger äussere Hilfe nötig als andere Entwicklungsregionen unserer Welt. Auch die Interamerikanische Entwicklungsbank ist sich zunehmend bewusst, dass gerade die ärmeren und zurückgebliebenen unter ihren Darlehensempfängern einer besonders intensiven Förderung vermittelt weicher Kredite bedürfen.

Die Verwaltung unseres Fonds zugunsten Lateinamerikas haben wir der IDB anvertraut, da diese Bank mit den Problemen der Region bestens vertraut ist und einen wirksamen Einsatz unserer Mittel gewährleistet. Indem wir dieser Entwicklungsbank unsern Fondsbeitrag anvertrauen, erhalten wir zudem die Möglichkeit, die multilaterale Verwendung unserer Finanzhilfemittel auf dieses einzige der grossen multilateralen Institute der Entwicklungsfinanzierung auszudehnen, das wir bisher noch nicht berücksichtigt haben. Die Finanzierung von der Bank vorbereiteter und von uns genehmigter Infrastrukturprojekte durch Mittel aus unserm Fonds wahrt zudem die Identität der Schweiz als Kreditgeber.

Einer besondern Erwähnung bedarf Artikel 14 unseres ~~Fonds-~~
~~Abkommens~~ mit der IDB, der festlegt, dass unser in Aussicht
genommener Fondsbeitrag von 30 Millionen Franken an unsere
Bareinzahlung an Kapital und Spezialfonds der Bank im Falle
eines Beitritts der Schweiz zur IDB anrechenbar wäre. Diese
Bestimmung haben wir deshalb in das Abkommen aufgenommen,
weil wir zusammen mit weiteren 16 ausseramerikanischen Ländern
seit einer Zeit Gespräche mit der IDB führen, die das Ziel
des Beitritts zur Bank zum Gegenstand haben.

Die Bank ist daran interessiert, nichtregionale Mitglieder
zu gewinnen, wobei in erster Linie an die entwickelten Staaten
Westeuropas und Japan gedacht wird. Die ausserregionalen
Staaten begrüßen ihrerseits eine Oeffnung der Bank, um an
ihren Operationen teilzunehmen und um damit ihr Interesse
an der wirtschaftlichen Förderung Lateinamerikas zum Ausdruck
zu bringen. Damit einhergehend werden diese ^{nicht-regionalen} Staaten natürlich
ihre wirtschaftlichen Beziehungen mit den lateinamerikani-
schen Empfängerländern ^{von Krediten} der IDB vertiefen können, indem sie
zu den Ausschreibungen der Bank zugelassen werden.

Die erwähnten ~~vertraulichen~~ Besprechungen mit der Bank be-
finden sich noch in einer informellen Phase; die Ueberleitung
zu offiziellen Kontaktnahmen sollte jedoch bald erfolgen.
Unter diesen Umständen dürfte noch einige Zeit vergehen,
bis über unseren Beitritt zu dieser regionalen Entwicklungs-
bank Beschluss gefasst werden kann. Dannzumal wird unser
jetzt vorgesehene Fondsbeitrag von 30 Millionen Franken
unsere finanziellen Beitrittslasten stark herabsetzen. Mit
Ihrer Genehmigung dieser Fondsgründung präjudizieren Sie
Ihren möglichen späteren Entscheid hinsichtlich unserer
Beteiligung an dieser Bank jedoch in keiner Weise. Käme der
Beitritt zur IDB in den nächsten Jahren nicht zustande,

beispielsweise infolge des Scheiterns der multilateralen Beitrittsgespräche, würde der Schweizerische Entwicklungsfonds zugunsten Lateinamerikas selbstverständlich weiterbestehen. Im Falle unseres Beitritts zur IDB wird der Fonds aufgelöst und seine Mittel werden in den Spezialfonds der Bank überführt. Wie immer auch die Entwicklung verlaufen wird, dieser Fonds ermöglicht uns eine baldige Hilfeleistung zugunsten Lateinamerikas, ohne uns vorzeitig in der Beitrittsfrage festzulegen. ~~Dessen ungeachtet erleichtert uns die Konversionsklausel in Artikel 14 des Abkommens mit der Bank einen allfälligen Beitritt in finanzieller Hinsicht.~~

Schliesslich möchte ich Sie noch orientieren, welche Vorbereitungen wir zur Zeit treffen, um die verbleibenden 100 Millionen des aktuellen Rahmenkredits für Finanzhilfe einzusetzen, sofern das vorliegende Finanzhilfepaket ~~dieser Botschaft vom 1. Oktober~~ Ihre Zustimmung findet. Dabei bemühen wir uns, den gegenwärtigen budgetpolitischen Erfordernissen im Rahmen des Möglichen Rechnung zu tragen. In erster Linie beabsichtigen wir, dieses letzte Viertel des Rahmenkredits bilateralen Operationen zuzuführen. Eine weitere multilaterale Operation wäre allerdings denkbar, falls unser Beitritt zur IDB wider Erwarten schon im nächsten Jahr entscheidungsreif würde. Im Hinblick auf einen bilateralen Mitteleinsatz stehen wir mit Nepal, Peru und Tunesien in offiziellem Kontakt, wobei das integrierte Strassenbauprojekt in Nepal das Stadium der eigentlichen Vertragsverhandlungen bereits erreicht hat. Weitere bilaterale Projekte, wie beispielsweise der Ausbau der Strassenverbindungen in afrikanischen Schwerpunktländern unserer technischen Hilfe, sind bei uns in Abklärung begriffen, wobei uns der vorge-

- 11 -

gebene Restkreditbetrag gewisse Beschränkungen auferlegt. Verschiedene bilaterale Projekte sowie grosse neue multilaterale Mitteleinsätze, wie unseren Beitrag an die 4. Aeufnung der IDA-Mittel, werden wir nur verwirklichen können, falls Sie im nächsten Jahr einen neuen Rahmenkredit für Finanzhilfe zu bewilligen bereit sind.

* * *