

188

dodis.ch/52055*Interne Notiz der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe¹*

RAHMENKREDITE: SALAMITAKTIK?

[Bern,] 24. November 1978

1. Dem Bundesrat ist verschiedentlich vorgeworfen worden, er betreibe mit der zeitlich gestaffelten Beantragung von verschiedenen Rahmenkrediten für die Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe eine Salamitaktik. Es handelt sich dabei um die folgenden vier Rahmenkredite:

- Rahmenkredit von 735 Mio. Franken für die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern (Botschaft vom 23. November 1977²; Bundesbeschluss vom 21. Juni 1978³);
- Rahmenkredit von 200 Mio. Franken für die Finanzierung von wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen im Rahmen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit (Botschaft vom 9. August 1978⁴);
- Rahmenkredit von 270 Mio. Franken für die Weiterführung der internationalen humanitären Hilfe (Botschaft vom 6. September 1978⁵);
- Rahmenkredit in der voraussichtlichen Höhe von 200 bis 250 Mio. Franken (davon auszuzahlen 20–30 Mio. Franken, Rest Garantie) für Beteiligung am Kapital von regionalen Entwicklungsbanken. Die Botschaft wird zurzeit vorbereitet⁶, die Beschlussfassung ist für 1979 vorgesehen⁷.

1. Notiz (Kopie): CH-BAR#E2005A#1991/16#216* (t.143.0(09)). Verfasst von J. Doswald, J.-F. Giovannini und Th. Raeber. Diese Darlegungen dienten als Vorlage für die Ausführungen von P. Aubert zur Frage der gestaffelten Rahmenkredite an der Sitzung der Aussenpolitischen Kommission des Ständerats vom 13. November 1978. Vgl. dazu das Protokoll vom 13. November 1978, dodis.ch/52145. Die vorliegende Fassung wurde am 24. November 1978 im Hinblick auf die Debatte im Ständerat vom 28. November 1978 über den 200-Millionen-Kredit für wirtschafts- und handelspolitische Massnahmen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit von P. Aubert an F. Honegger übermittelt. Vgl. dazu Aml. Bull. SR, 1978, S. 602–606.

2. Vgl. BBl, 1978, I, S. 69–134. Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 1935 vom 23. November 1977, dodis.ch/52097.

3. Bundesbeschluss über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern vom 21. Juni 1978, BBl, 1978, I, S. 1597 f.

4. Vgl. BBl, 1978, II, S. 385–417. Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 1251 vom 9. August 1978, dodis.ch/52224.

5. Vgl. BBl, 1978, II, S. 777–852. Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 1467 vom 6. September 1978, dodis.ch/52131.

6. Botschaft über die Beteiligung der Schweiz an der Kapitalerhöhung der Asiatischen, der Interamerikanischen sowie der Afrikanischen Entwicklungsbank vom 12. März 1979, BBl, 1979, I, S. 873–916. Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 472 vom 12. März 1979, dodis.ch/53916.

7. Bundesbeschluss über die Beteiligung am Kapital der regionalen Entwicklungsbanken vom 26. September 1979, BBl, 1979, II, S. 1026.



Diese vier Rahmenkredite umfassen die gesamte gegenwärtig programmierte Tätigkeit des Bundes im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe.

In der Botschaft vom 23. November 1977 hat der Bundesrat unter Ziff. 11 bereits angekündigt, dass im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit dem Antrag für einen Rahmenkredit von 735 Mio. Franken zwei weitere Kreditanträge, sie sind soeben erwähnt worden, folgen würden. Ausserdem wurden bei verschiedenen Gelegenheiten vor dem Parlament und vor der Presse von Mitgliedern des Bundesrates die vier Vorlagen als solche, die miteinander in Zusammenhang stehen, aber nacheinander dem Parlament unterbreitet werden, genannt.

2. Insbesondere folgende Gründe haben uns veranlasst, dem Parlament vier Rahmenkredite und nicht einen einzigen vorzuschlagen:

2.1 Die vier Rahmenkredite betreffen zunächst einmal zwei verschiedene Tätigkeitsbereiche – Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe –, die freilich Gemeinsamkeiten aufweisen, wie die Botschaft vom 6. September 1978 über die Weiterführung der internationalen humanitären Hilfe der Eidgenossenschaft (unter Hinweis auf die Botschaft vom 19. März 1973 betreffend ein Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe⁸) deutlich macht. Die Unterschiede zwischen diesen beiden Bereichen (die ebenfalls in den beiden erwähnten Botschaften dargelegt werden) lassen jedoch einzig separate Rahmenkredite für beide Bereiche als vernünftig erscheinen.

Immerhin wird für die verschiedenen Formern der *humanitären Hilfe* dem Parlament mit der Botschaft vom 6. September 1978 erstmals, *ein einziger Rahmenkredit* vorgeschlagen, was gegenüber der bisherigen Praxis eine beträchtliche Vereinfachung bedeutet.

In der Entwicklungszusammenarbeit nun betreffen die vorgeschlagenen Rahmenkredite Aktivitäten, die sich klar voneinander abheben lassen. Sie fügen sich in unterschiedliche Bereiche unserer Beziehungen zu den Entwicklungsländern ein, wie es übrigens die Debatten über den 735-Millionen-Kredit für technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe⁹ und über den 200-Millionen-Kredit für wirtschafts- und handelspolitische Massnahmen im Rahmen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit¹⁰ deutlich gezeigt haben. Die Behandlung der verschiedenen Bereiche der Entwicklungszusammenarbeit in separaten Botschaften erlaubt es, in jedem einzelnen Fall die Politik des Bundesrates viel klarer darzulegen, als

8. Vgl. *BBl*, 1973, I, S. 869–939.

9. Die Debatten fanden am 7. März im Ständerat und am 21. Juni 1978 im Nationalrat statt. Vgl. *Amtl. Bull. SR*, 1978, S. 114–123 und *Amtl. Bull. NR*, 1978, S. 893–914. Vgl. ferner die Protokolle der Aussenpolitischen Kommissionen des Ständerats vom 10. Februar 1978, dodis.ch/52217 und des Nationalrats vom 11. Mai 1978, dodis.ch/52220.

10. Die Debatten fanden am 4. Oktober im Nationalrat und am 28. November 1978 im Ständerat statt. Vgl. *Amtl. Bull. NR*, 1978, S. 1343–1362 und *Amtl. Bull. SR*, 1978, S. 602–606. Vgl. ferner die Notiz von K. Jacobi an F. Honegger vom 7. August 1978, dodis.ch/52221 sowie die Protokolle vom 31. August 1978 der Aussenwirtschaftskommissionen des Nationalrats, dodis.ch/54017 und des Ständerats, dodis.ch/54018.

dies in einer einzigen Botschaft möglich wäre, und entsprechend in den Kommissionen und Räten die Materie gründlicher zu behandeln.

- 2.2 Die durch die verschiedenen Rahmenkredite abgedeckten Bereiche liegen zudem in der Kompetenz verschiedener Zweige der Bundesverwaltung¹¹. Für die technische Zusammenarbeit und die bilaterale Finanzhilfe wie für die humanitäre Hilfe ist die DEH im EPD zuständig, wobei die humanitäre Hilfe dort von einer eigenen Abteilung betreut wird¹². Die wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen der Entwicklungszusammenarbeit werden von der Handelsabteilung des EVD durchgeführt. Schliesslich ist die Beteiligung am Kapital regionaler Entwicklungsbanken eine gemeinsame Aufgabe der Handelsabteilung und der DEH. Im übrigen werden wegen dieser Kompetenzaufteilung die Rahmenkredite von verschiedenen parlamentarischen Kommissionen behandelt.
- 2.3 Der Verwendungsrhythmus der verschiedenen Rahmenkredite ist ferner sehr unterschiedlich: beispielsweise folgen im Bereich der humanitären Hilfe den Verpflichtungen unmittelbar die Auszahlungen, während im Bereich der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe, nachdem die Verpflichtungen erfolgt sind, die Auszahlungen sich über mehrere Jahre erstrecken, was bedeutet, dass die diesbezüglichen Konten während einer langen Periode offengehalten werden müssen. Aus dem Blickwinkel einer rationellen Buchhaltung ist es deshalb angezeigt, für die verschiedenartigen Verpflichtungen und damit verbundene Auszahlungen separate Rahmenkredite zu sprechen. In diesem Zusammenhang sei auch erwähnt, dass die Ausgaben für die verschiedenen Formen der Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe im Voranschlag unter verschiedenen Rubriken aufgeführt sind.
- 2.4 Seit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes vom 19. März 1976 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe¹³ sind in diesen beiden Bereichen erforderliche Mittel über Rahmenkredite zu bewilligen, was den Bundesrat nicht nur im Bereich der humanitären Hilfe, sondern namentlich auch in jenem der wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen der Entwicklungszusammenarbeit zu einer übersichtlicheren Darstellung der Materie gegenüber dem Parlament veranlasst hat. Die Gliederung in vier Rahmenkredite bedeuten somit eine bedeutende Vereinfachung gegenüber der früheren Praxis. Die Rahmenkredite unter der Herrschaft des Gesetzes folgen jedoch zur Hauptsache früheren Krediten. Da diese nicht alle zur gleichen Zeit voll verpflichtet sind, werden die neuen Kredite auch nicht alle zur selben Zeit benötigt. Der Rhythmus der Kreditbeantragung ist somit dem effektiven Bedarf an Verpflichtungsmitteln anzupassen.

11. Zur Frage der Kompetenzabgrenzung im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C1622.

12. Vgl. dazu DDS, Bd. 27, Dok. 10910, dodis.ch/52053.

13. Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 19. März 1976, AS, 1977, S. 1352–1357. Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung dodis.ch/T1547.

Aus all diesen Gründen unterbreitet der Bundesrat dem Parlament die vier Rahmenkredite in der erwähnten Art und Reihenfolge. In jeder Botschaft sind die Hinweise gegeben, die es erlauben, die einzelnen, bereits weitreichenden und komplexen Sachbereiche klar im Gesamtzusammenhang der öffentlichen Entwicklungshilfe¹⁴ zu sehen.

14. Zur schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit vgl. ferner DDS, Bd. 27, Dok. 19, dodis.ch/50268; Dok 24, dodis.ch/50286; Dok. 109, dodis.ch/52053 sowie Dok. 189, dodis.ch/50289.