

EIDGENOESSISCHES POLITISCHES
DEPARTEMENT
Informations-und Pressedienst

i.A.22.14.7.4. - KI

I N F O R M A T I O N S B U L L E T I N

Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen der
schweizerischen Aussenpolitik

Vortrag von Dr. Thomas Raeber, Vizedirektor
Direktion für Entwicklungszusammenarbeit
und humanitäre Hilfe,

Eidgenössisches Politisches Departement, Bern
gehalten am 30. Mai 1978 an der Hochschule St. Gallen,
auf Einladung der Schweizerischen Gesellschaft für
Aussenpolitik und der Hochschule St. Gallen

Bern, den 2. Juni 1978



Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen der
schweizerischen Aussenpolitik

Vortrag von Dr. Thomas Raeber, Vizedirektor
Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe,
Eidgenössisches Politisches Departement, Bern

gehalten am 30. Mai 1978, an der Hochschule St. Gallen,
auf Einladung der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik
und der Hochschule St. Gallen

Meine Damen und Herren,

die staatliche Entwicklungshilfe oder - wie wir seit einigen Jahren besser sagen - die Entwicklungszusammenarbeit, die die Eidgenossenschaft direkt und im Rahmen internationaler Organisationen mit den Ländern der Dritten Welt unternimmt - ist ein dauerndes und auch erhebliche finanzielle Mittel beanspruchendes Element der schweizerischen Aussenpolitik geworden. Im Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 19. März 1976, das am 1. Juli 1977 in Kraft trat, hat diese noch verhältnismässig neue Tätigkeit unseres Staates ausdrücklich ihre rechtliche Grundlage erhalten, welche auf Gesetzesebene die in der Bundesverfassung, mit der aussenpolitischen Zuständigkeit des Bundes, bereits implizit gegebene Kompetenz der Eidgenossenschaft, ihren Beitrag an die internationale Entwicklungszusammenarbeit zu leisten, ausdrücklich formuliert.

- 2 -

I.

Ist damit dieses "verhältnismässig neue" Element in der schweizerischen Aussenpolitik - und in der schweizerischen Politik überhaupt - schon fest verwurzelt? Ist die Entwicklungszusammenarbeit als notwendige und selbstverständliche Aufgabe und Tätigkeit des Staates anerkannt, wie es etwa die militärische Landesverteidigung, die soziale Fürsorge und die Unterstützung der Landwirtschaft sind? Ich möchte diese Frage bezüglich Regierung, Parlament und Volk gesondert beantworten.

Der Bundesrat hat die Notwendigkeit dieser Aufgabe seit langem erkannt, und dem in seinen Richtlinien für die Regierungspolitik und in zahlreichen Vorlagen an das Parlament immer wieder Ausdruck gegeben. Die Schweiz leistet im internationalen Vergleich bescheidene, aber in unserem Budget ins Gewicht fallende Beiträge an die internationale Entwicklungszusammenarbeit und wirkt in allen jenen internationalen Organisationen und Konferenzen mit, wo die wichtigen Nord-Süd-Probleme behandelt werden - namentlich hat sie sich auch mit Erfolg darum bemüht, dort zugelassen zu werden, wo der sogenannte "Nord-Süd-Dialog" nicht nur sektoriell, sondern im Ganzen geführt werden soll: an der Konferenz für internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit (KIWZ) in Paris von 1975-1977 und nun im Nord-Süd-Plenarkomitee der Generalversammlung der Vereinten Nationen. Dies zeigt die Ueberzeugung des Bundesrates und der zuständigen Departemente, dass es bei der Nord-Süd-Auseinandersetzung und bei der Unterstützung der Länder der Dritten Welt im Hinblick auf die Verbesserung der Lebensverhältnisse ihrer Bevölkerung um Probleme geht, deren Lösung auch für uns lebenswichtig ist.

Das Parlament hat diese Politik des Bundesrates stets gebilligt und namentlich auch seinen diesbezüglichen Kreditvorlagen entsprochen. Durch die "Oelkrise" von 1973 wurde eine neue politische und wirtschaftliche Machtposition der Entwicklungsländer manifest. Die Auseinandersetzung mit den daraus sich ergebenden Aufgaben - die sich z.T.

- 3 -

im Rahmen der jahrelangen Beratung des Bundesgesetzes über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe abspielte - hat die Aufmerksamkeit des Parlamentes in besonders intensiver Weise auf die Bedeutung der Nord-Süd-Problematik und der Beziehungen der Schweiz zu den Entwicklungsländern gelenkt. Die eidgenössischen Räte sind heute in ihrer grossen Mehrheit von der Notwendigkeit unserer Teilnahme an der internationalen Entwicklungszusammenarbeit überzeugt. Die Minderheit, die sich - offen oder verklausuliert - dagegen ausspricht, ist zahlenmässig gering.

Damit komme ich zur dritten und auf lange Frist wohl entscheidenden Grösse, die bei der Beantwortung der gestellten Frage zu beachten ist: zum Volk, zu den Wählern und Stimmbürgern. Die erwähnte parlamentarische Minderheit scheint Meinungen Ausdruck zu geben, die im Volk vielleicht grösseres Gewicht haben als in den eidgenössischen Räten.

Professor Gerhard Schmidtchen ist in seiner Untersuchung "Schweizer und Entwicklungshilfe" 1971 zum Schluss gekommen,

dass 34 % der Schweizer die finanziellen Leistungen der Eidgenossenschaft im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit erhöht sehen möchten,

dass 48 % diese Leistungen für angemessen halten,

dass 13 % für eine Verringerung eintreten und

dass 5 % darüber keine Meinung haben.

Das ist kein aussichtsloses Ergebnis. Ebensovienig erlaubt das Resultat der Volksabstimmung vom 13. Juni 1976 über ein 200-Millionen-Darlehen der Eidgenossenschaft an die Internationale Entwicklungsorganisation IDA - es wurde, bei einer Stimmbeteiligung von 34 %, mit 56 % Nein gegen 44 % Ja abgelehnt - die Annahme, das Schweizervolk sei mehrheitlich gegen unsere Teilnahme an der internationalen Entwicklungszusammenarbeit eingestellt. Es ging ja in dieser Abstimmung um eine bestimmte

einzelne Massnahme der Entwicklungszusammenarbeit, nicht um diese als solche. Und zudem fanden sich unter den aktiven, beachteten Gegnern dieser Massnahme auch solche, die grundsätzlich der Entwicklungszusammenarbeit zustimmen. Sie fanden bloss, das Darlehen an die IDA sei schlechte Entwicklungszusammenarbeit. Das einzige sichere Ergebnis der Abstimmung vom 13. Juni 1976 ist somit die Ablehnung des IDA-Darlehens, welches denn auch aus dem Budget und dem Finanzplan des Bundes ersatzlos gestrichen wurde: mit der Folge, dass die finanziellen Aufwendungen des Bundes im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit nun bedeutend kleiner sind als die 1976 geplanten.

Diese beiden Hinweise dürfen aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass es eine nicht unbedeutende Stimmung im Volk gibt, die in der Abstimmungskampagne von 1976 und in vielen Meinungsäusserungen zahlreicher Bürger vor der Kampagne und seither - Briefe, die dem Bundesrat und der Verwaltung zugehen; Leserbriefe in Zeitungen; Gespräche, die wir alle führen, usf. - zum Ausdruck kam und kommt. Diese Stimmung - von welcher schwer gesagt werden kann, wie vielen sie in welchem Masse eigen ist - scheint mir in der Hauptsache etwa in den folgenden Aussagen präzisiert werden zu können:

- Den Armen in der Dritten Welt helfen ist schon recht. Ich habe meinen Beitrag einem privaten Hilfswerk überwiesen. Aber der Staat hat Wichtigeres zu tun. Wir haben Arme, Benachteiligte im eigenen Lande. Der Staat soll zunächst für sie besser sorgen.
- Der Bund ist in Finanznot. Er braucht neue Steuern. Um sie vom Volk zu erhalten, muss er vorher mehr sparen, besser Prioritäten setzen. Damit ist es unvereinbar, im Jahr mehrere hundert Millionen für die Entwicklungsländer auszugeben.
- Entwicklungshilfe ist in ihrer Wirkung ungewiss. Könnte der Staat das dafür ausgegebene Geld nicht besser, mit weniger Risiko, verwenden ?

Diese Meinungen besagen, allgemeiner formuliert, dies:

- Die Unterstützung der Anstrengungen der armen Entwicklungsländer zur Verbesserung der Lebensbedingungen ihrer Bevölkerung ist (jedenfalls in erster Linie) die private Angelegenheit jedes einzelnen (im Rahmen seiner Möglichkeit und seines freien Willens, Wohltätigkeit zu üben), nicht jedoch eine notwendige und wichtige Staatsaufgabe.
- Ist der Staat in Finanznot, sind die Ausgaben im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit etwas vom ersten, was substantiell gekürzt werden oder ganz entfallen kann.
- Unsere Steuergelder sind zu hart verdient und werden im privaten Budget zu sehr vermisst, als dass sie in so gewagter Weise investiert werden dürften, wie das in der Entwicklungszusammenarbeit häufig der Fall zu sein scheint.

Jenen, die so sprechen, ist es nicht einsehbar, dass die Teilnahme der Schweiz an der internationalen Entwicklungszusammenarbeit in unserem eigenen Interesse liegt, dass sie zu den Aufgaben des Bundes und seiner Behörden gehört, entsprechend dem in Art. 2 der Bundesverfassung formulierten Zweck des Bundes,

- die Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen aussen zu behaupten,
- Freiheit und Rechte der Eidgenossen zu schützen,
- ihre gemeinsame Wohlfahrt zu fördern.

Ich möchte heute abend einige Ueberlegungen anstellen, die behilflich sein können, dies einsehbar zu machen.

Die schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik, die diesen Vortrag veranstaltet, will die Information über die schweizerische Aussenpolitik und das Verständnis für sie in der Oeffentlichkeit fördern. Die Hochschule St. Gallen, die Mitveranstalterin des heutigen Abends, hat im Bereich der internationalen Wirtschaftslehre und der

- 6 -

Politologie manchen Beitrag zur Klärung der Fragen geleistet, die sich der Schweiz heute in der Völkergemeinschaft stellen. Ich danke beiden für die Einladung nach St.Gallen und hoffe, im Sinne ihrer eigenen Anliegen meinerseits dem Verständnis für unsere Stellung in der Welt und für die sich daraus für uns ergebenden Verpflichtungen - uns selbst und der Welt gegenüber - zu dienen.

II.

Es ist Ihnen sicher aufgefallen, dass die Einwände, die ich soeben als jene zahlreicher unserer Mitbürger darstellte, in sehr weitem Ausmasse mit dem lieben Geld zu tun haben. Dies kann den Eindruck erwecken, dass unsere Teilnahme an der internationalen Entwicklungszusammenarbeit ausschliesslich aus Massnahmen bestehe, die die Bundeskasse belasten. Ich möchte nun aufzeigen, dass dem nicht so ist, namentlich aber auch sichtbar machen,

- worin unsere Mitwirkung an der Entwicklung der Dritten Welt der Sache nach besteht und
- in welchem Ausmasse sie öffentliche Finanzen beansprucht.

Mit beidem werden Hinweise darauf verbunden sein, dass die Entwicklungszusammenarbeit in andere Aufgabenbereiche unseres Staates übergreift.

Das Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe nennt in seinem Art. 6 die Formen, die die Entwicklungszusammenarbeit annehmen kann. Es handelt sich dabei in der Hauptsache um die vier folgenden:

1. Die technische Zusammenarbeit, die darin besteht, den Partner im Entwicklungsland - die Regierung; eine staatliche, halbstaatliche oder private Organisation; die Bevölkerung eines Dorfes, usw. - bei der Verwirklichung eines "Entwicklungsprojektes" zu unterstützen. Wir tragen dabei mit verschiedenen Mitteln - namentlich Beratern, Material und Finanzbeiträge - beispielsweise zum Aufbau

eines Gewerbebetriebes oder einer Lehrwerkstatt, zur Durchführung eines landwirtschaftlichen Versuchsprogramms oder zum Auf- und Ausbau von Genossenschaften bei.

2. Die Finanzhilfe bedeutet, dass dem Entwicklungsland grössere Kapitalbeträge - zu besonders günstigen Bedingungen, auch geschenkwweise - zur Verfügung gestellt werden, damit es - in eigener Verantwortung, aber im Rahmen präziser vertraglicher Abmachungen, die auch Kontrolle einschliessen - ein bestimmtes, grösseres Entwicklungsvorhaben durchführen kann. Als Beispiel können der Bau einer Erschliessungsstrasse im nepalischen Bergland, ein Brückenschlag in Kamerun oder die Einrichtung von Getreidelagern im Sahel genannt werden.

3. Handelspolitische Massnahmen zugunsten der Entwicklungsländer. Hierzu zählen diesen Ländern eingeräumte Zollpräferenzen, wie sie auch die Schweiz im Rahmen des sog. "Allgemeinen Systems von Zollpräferenzen" gewährt. Unter diese Form der Entwicklungszusammenarbeit würde auch eine Mitwirkung der Schweiz am integrierten Rohstoffprogramm (gemeinsamer Fonds, Abkommen über einzelne Rohstoffe) gehören, über das gegenwärtig in der UNCTAD mühsam verhandelt wird. Am Rohstoffprogramm lässt sich übrigens etwas aufweisen, was auch für die Zollpolitik und praktisch für alle wirtschaftspolitischen Massnahmen zugunsten der Entwicklungsländer gilt: die Grenzen zwischen dieser Art von Entwicklungszusammenarbeit und der allgemeinen Aussenwirtschaftspolitik, die direkt den Interessen der Schweiz und der Lebensmöglichkeit der Schweizer dient, sind schwer klar zu ziehen. Auf der einen Seite bräuchte die mit dem Rohstoffprogramm beabsichtigte Vermeidung allzu starker Schwankungen der Rohstoffpreise den Konsumenten - also der Schweiz - ebenso Vorteile wie den Produzenten, unter ihnen namentlich Entwicklungsländern. Auf der andern Seite kann z.B. die ebenfalls erstrebte vermehrte Verarbeitung von Rohstoffen in den sie produzierenden Entwicklungsländern die Industrieländer, in welchen diese Verarbeitung heute noch zur Hauptsache stattfindet, vor Anpassungsprobleme stellen. Bei deren Lösung können der Norden wie der Süden

legitime Interessen verteidigen. Die Einigung über handelspolitische Massnahmen setzt zähe Verhandlungen und zahlreiche Kompromisse voraus.

4. Als vierte Form der Entwicklungszusammenarbeit nennt das Gesetz staatliche Massnahmen zur Förderung des Einsatzes privatwirtschaftlicher Mittel, namentlich von Investitionen in Ländern der Dritten Welt, durch welche die Lebensbedingungen der Bevölkerung und die Eigenständigkeit der Entwicklungsländer begünstigt werden. Hier kann z.B. an die Mitwirkung der Schweiz an der Ausarbeitung eines Kodex' über die Investitionen von multinationalen Gesellschaften in Entwicklungsländern gedacht werden, der gegenwärtig in der Kommission für transnationale Gesellschaften der UNO, deren Mitglied die Schweiz seit Beginn dieses Jahres ist, zur Debatte steht. Der Kodex hätte den Sinn, Regeln für die Gesellschaften selbst, für die Gast- und die Ursprungsländer aufzustellen, die dazu helfen, die Investitionen den Bedürfnissen der Entwicklungsländer optimal entsprechen zu lassen und zugleich den Gesellschaften die nötigen Investitionsanreize und Sicherheiten zu bieten. Zum Teil hierher zu zählen wäre auch die Bildung einer schweizerischen Entwicklungsgesellschaft, deren Möglichkeit gegenwärtig abgeklärt wird und die die Entstehung namentlich kleinerer und mittlerer Industriebetriebe in Entwicklungsländern u.a. durch die Erleichterung der Beteiligung vor allem kleinerer und mittlerer schweizerischer Unternehmen an neuen Unternehmen in der Dritten Welt fördern soll.

Das Gesetz lässt Raum für weitere Massnahmen, die schwerlich oder nicht unter eine dieser vier Formen fallen, wie etwa solche der Zahlungsbilanzbeihilfe an Entwicklungsländer oder zur Erleichterung des Zuges zum schweizerischen Kapitalmarkt für Entwicklungsländer und -institutionen.

Diese sich oft überschneidenden und ineinander überfliessenden Formen und Massnahmen der Entwicklungszusammenarbeit belasten den Bundeshaushalt teils direkt - namentlich technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe, teils indirekt - wie Zollpräferenzen gegenüber Entwicklungsländern, die den Ausfall von Zolleinnahmen bringen, teils überhaupt nicht.

Sie unterscheiden sich auch dadurch, dass die einen - wiederum technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe - hauptsächlich auf die ärmsten Entwicklungsländer ausgerichtet sind, während die anderen mindestens ebensowohl Ländern zugute kommen, die eine differenziertere Wirtschaftsstruktur haben.

Die Massnahmen unterscheiden sich schliesslich dadurch voneinander, dass die einen sich zur Hauptsache in den Entwicklungsländern selbst abspielen - wiederum technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe -, während die anderen, wie in kommunizierenden Gefässen, sogar in diesen Ländern wie bei uns - und erst noch im Rahmen der äusserst komplexen Gesamtheit der Weltwirtschaft - ihre Verwirklichung finden müssen. Die Besserstellung der Entwicklungsländer und die kurz- und langfristige Sicherung unseres eigenen Wohlstandes stehen in engstem praktischem Zusammenhang, wobei die politisch notwendige Harmonie der beiden Zielsetzungen oft in Ueberwindung von sachlichen Spannungen gesucht werden muss.

Ein Niedrighalten der Budgetausgaben für Entwicklungszusammenarbeit ist kein Beitrag zur Lösung dieser Probleme. Im Gegenteil! Bloss die Ausgaben addieren ist eine Rechnung, die nur das kurzfristig Sichtbare beachtet. Sie beachtet nicht die auch materiellen Vorteile, die der Schweiz erwachsen. Die Entwicklungsländer, die von den durch uns finanzierten Massnahmen profitieren, verbessern durch sie ihre Zahlungsbilanzen und werden ökonomisch gestärkt. Sie können am weltwirtschaftlichen Austausch vermehrt teilnehmen, was in unserer Bilanz schliesslich wieder positiv sich niederschlägt und uns vermehrte Bewegungsfreiheit gibt.

Wie gross sind nun die finanziellen Aufwendungen des Bundes im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit? Vor der Beantwortung dieser Frage ist zu sagen, dass die hier international massgebenden Statistiken der OECD neben der eigentlichen, langfristigen Entwicklungszusammenarbeit auch die Entwicklungsländern geleistete humanitäre Hilfe - Not-, Ka-

tastrophen-, Wiederaufbauhilfe - berücksichtigen. Die im so umschriebenen Gesamtbereich von einem Land zu Vorzugs- - also nicht zu kommerziellen - Bedingungen erbrachten finanziellen Leistungen werden "öffentliche Entwicklungshilfe" genannt.

Die öffentliche Entwicklungshilfe des Bundes betrug im Jahre 1977 286 Millionen Franken. Im Vergleich mit den anderen Industriestaaten steht unser Land mit diesen Leistungen nicht gut da. Sie machen lediglich 0,19% unseres Bruttosozialproduktes (BSP) für 1977 aus. Demgegenüber brachten etwa die Niederlande und Schweden 1977 0,85 bzw. 1,0% ihres BSP für öffentliche Entwicklungshilfe auf. Nur eines der westlichen Industrieländer leistete 1977 weniger als die Schweiz, nämlich Finnland mit 0,17% des BSP. Die Schweiz befindet sich somit als am BSP pro Kopf und Jahr gemessen reichstes Industrieland auf dem zweitletzten Platz und liegt damit auch beträchtlich unter dem Durchschnitt der Industrieländer, welcher 1977 0,33% des BSP betrug.

Demgegenüber ist etwa zu beachten, dass 1977 fast 23% der schweizerischen Exporte in Entwicklungsländer gingen, - d.h. Exporte für 9,6 Milliarden Franken, 1515 Franken pro Kopf der Bevölkerung der Schweiz. Klammert man die zum Teil wohlhabenden OPEC-Länder aus, verbleiben immer noch gut 14%. Unser Handelsbilanzüberschuss mit den Entwicklungsländern betrug 1977 5,2 Milliarden Franken (ohne OPEC-Länder 2,9 Milliarden). Vergleicht man diese Zahlen mit unserer öffentlichen Entwicklungshilfe, so kommt man zur Frage, wie die armen Entwicklungsländer diesen unseren Überschuss finanzieren. Ein wichtiger Beitrag dazu ist ohne Zweifel die im Vergleich mit der unsrigen bedeutend grössere öffentliche Entwicklungshilfe der anderen Industrieländer. Es steht somit hier nicht nur die Solidarität mit den benachteiligten Entwicklungsländern zur Frage, sondern auch jene mit den anderen Industrieländern.

Es wurde berechnet, dass jeder 13. Erwerbstätige in der Schweiz seinen Arbeitsplatz direkt oder indirekt den Exportmöglichkeiten in die Dritte Welt verdankt, und dass aus diesen Exportmöglichkeiten sich für Bund, Kantone und Gemeinden Steuereinnahmen von ca. 2 Milliarden Franken im Jahr ergeben.

All diese Zahlen müssen zu denken geben, und es ist deshalb verständlich, wenn der Bundesrat beabsichtigt, unsere "öffentliche Entwicklungshilfe"

- 11 -

bis 1981 auf 0,25% des BSP zu erhöhen, und damit der durchschnittlichen Leistung der westlichen Industrieländer mindestens anzunähern. Der Bundesrat erstrebt damit von der Sache her ein Minimum, im Rahmen der aktuellen finanziellen Möglichkeiten der Schweiz hingegen einen beachtenswerten Fortschritt. Der vom Ständerat bereits bewilligte, im Juni dem Nationalrat vorliegende neue Rahmenkredit von 735 Millionen Franken für technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe, die noch in diesem Jahr dem Parlament zugehenden Vorlagen über Rahmenkredite für wirtschaftspolitische Massnahmen zugunsten von Entwicklungsländern und für humanitäre Hilfe, sowie ein 1979 zu beantragender Rahmenkredit für die Beteiligung der Schweiz an Kapitalaufstockungen regionaler Entwicklungsbanken sollen ermöglichen, dieses Ziel zu erreichen.

Die Erhöhung unserer "öffentlichen Entwicklungshilfe" auf ein dem Potential unseres Landes besser entsprechendes Niveau ist im Grunde nicht eine Sache der Quantität. Vielmehr geht es für die Schweiz und die Schweizer darum, unter den Industrieländern und in der Völkergemeinschaft ihre Rolle so zu spielen, sich so darzustellen, dass sie - als Menschen unter Menschen, als Volk unter Völkern, mit denen sie leben und von denen sie weitgehend leben - glaubhaft bleiben.

III.

Ich habe bisher von unserer Politik und von den uns zur Verfügung stehenden Mitteln gesprochen. Wie steht es nun mit den Menschen und Ländern der Dritten Welt, unseren Partnern in der Entwicklungszusammenarbeit?

Ich möchte davon ausgehen, dass von der heutigen Weltbevölkerung von 4 Milliarden Menschen rund 800 Millionen, d.h. rund 20%, in den westlichen Industrieländern, rund 400 Millionen, d.h. rund 10%, in den "sozialistischen" Industrieländern und rund 2 Milliarden, d.h. rund 50%, in den Entwicklungsländern (ohne China) leben. Während das BSP pro Kopf in den westlichen Industrieländern 1976 durchschnittlich 6338 \$ betrug - wobei die Schweiz mit 9329 \$ und Italien mit 3027 \$ die Extreme markieren -, betrug es für die "sozialistischen" Länder im Durchschnitt 1900 \$ und für die Entwicklungsländer im Durchschnitt 640 \$. Die damit deutlich werdenden Unterschiede treten besonders klar hervor, wenn wir beachten, dass es unter den Entwicklungsländern einerseits einige reiche Oelexporteur gibt, die das durchschnittliche jährliche BSP dieser Länder anheben, andererseits zahl-/reiche Länder,

deren jährliches BSP pro Kopf der Bevölkerung selbst noch erheblich unter dem durchschnittlichen Pro-Kopf-BSP der Entwicklungsländer liegt (abgesehen von grossen sehr armen Bevölkerungsgruppen in Ländern, die sich als ganze um diesen Durchschnitt oder darüber halten). So stellt sich das BSP pro Kopf im Jahre 1976 für die fast 600 Millionen Inder auf 120 \$, für Indonesien, ein armes OPEC-Land, mit 124 Millionen Einwohnern, auf 130 \$, für Rwanda und Mali z.B. gar auf um 80 \$. 1976 hatten 2,5 Milliarden Menschen - 62% der Weltbevölkerung - ein durchschnittliches Jahreseinkommen von weniger als 680 Franken (338 \$), 1,3 Milliarden - 34 % der Weltbevölkerung - ein mittleres Jahreseinkommen von 300 Franken (152 \$). Diese 1,3 Milliarden sind die Bevölkerung der 49 ärmsten Entwicklungsländer. Ihr jährliches Pro-Kopf-Einkommen hat von 1965 bis 1975 um 1,5%, d.h. um 2 \$ pro Jahr zugenommen, also stagniert.

Ich möchte beifügen, dass 1974 mehr als hundert Länder Afrikas, Asiens und Lateinamerikas mit etwa 67% der Weltbevölkerung 14% der Weltproduktion hervorbrachten, andererseits 25 Länder Europas und Nordamerikas, mit 25% der Weltbevölkerung, 72% der Weltproduktion.

Solche Zahlen - Sie wissen es - sind nur Hinweise auf eine umfassende Lebenswirklichkeit eines grossen Teiles der Menschheit, die Armut, Krankheit, Unterernährung, Arbeitslosigkeit und Verzweiflung und schliesslich Verletzung der von uns hochgehaltenen Menschenwürde bedeutet. Wir brauchen, wegen unserer Vorzugslage, nicht in ein schlechtes Gewissen zu verfallen. Aber wir können uns die gewaltigen Unterschiede im Wohlergehen und Wohlstand, die die heutige Welt kennzeichnen, nicht gleichgültig sein lassen. Dazu wissen wir heute zu viel von den benachteiligten Menschen und Völkern, und sie zu viel von uns; dazu sind wir im dichten politischen, wirtschaftlichen und oekologischen Beziehungsnetz, das die gegenwärtige Welt darstellt, zu sehr auch auf sie angewiesen.

Eine noch im engeren Sinne politische Ueberlegung ist hier am Platz. Die Anerkennung unserer Mitverantwortung für das Ueberleben und die Verbesserung der Lebensverhältnisse der benachteiligten Menschen und Völker entspricht zwar einer humanitären Tradition, die gerade auch

in der Schweiz verwurzelt ist. Als schon vor vielen Jahrzehnten, als von Entwicklungszusammenarbeit noch nicht die Rede war, Schweizer sich um diese Menschen und Völker tätig kümmerten und wir zuhause unsere freiwilligen Beiträge etwa für Missionsschulen und Missions-spitäler spendeten, war es nur der leidende Mensch oder das Elend einer Masse, die das Mitgefühl ansprachen und diese Leistungen auslösten. Wir waren rein als Mitmenschen - vielleicht als Christen - aufgerufen, etwas zu tun. Weder standen auf Seiten der Benachteiligten Staaten, die im Namen ihrer Bevölkerung Forderungen an uns gerichtet hätten, noch war es auf unserer Seite der Staat, der eine primäre Verantwortung wahrzunehmen gehabt hätte. Entsprechend konnte das Ziel der Bemühungen die Bekämpfung des Elends jeweils im kleinen und im einzelnen sein, nicht aber die dauerhafte und möglichst umfassende Veränderung der Verhältnisse, die das Elend bedingten. Auch unsere wirtschaftlichen Beziehungen mit den damaligen Kolonialgebieten waren insofern unpolitischer Natur, als sie sich wohl grundsätzlich in die Gesamtwirtschaftspolitik der Kolonialmacht einzufügen, jedoch kaum Rücksicht zu nehmen hatten auf gesamtwirtschaftliche Gesichtspunkte des in Frage stehenden Kolonialgebietes als solchen.

All dies hat sich seit der politischen Emanzipation der Länder der Dritten Welt, fortschreitend seit den späten Vierzigerjahren, radikal geändert. Nur schon das Wahrnehmen unserer menschlichen Mitverantwortung für die Benachteiligten - ein Durchgriff zu den "Aermsten der Armen" - unter Umgehung nationaler, regionaler und lokaler politischer Strukturen in den Partnerländern ist heute schlechthin nicht mehr denkbar. Und es sind souveräne Staaten, mit allen Kennzeichen der Staatsgewalt, die ihre Bedürfnisse, den Anspruch auf Besserstellung und auf besser ausgewogene Verhältnisse innerhalb der Völkergemeinschaft artikulieren. Sie richten ihre Appelle nicht an Private, sondern an die reicheren Länder - bilateral und im Rahmen internationaler Organisationen. Sie brachten, bei ihrem Eintritt in die Völkergemeinschaft, die ebenso alltäglichen wie existenziellen Ueberlebensprobleme ihrer Staatsangehörigen mit an den internationa-

len Konferenztisch. Solche Probleme sind etwa der Hunger im Sahel, der Aufbau eines sozial gerechteren Kreditwesens für die Bauern Südostasiens, die Eindämmung der Arbeitslosigkeit in den sich industrialisierenden Ländern Südamerikas, die Bekämpfung von Tropenkrankheiten in Ostafrika, die Ueberwindung des Elends in rasch wachsenden Grossstädten wie Kalkutta und Dacca, die fruchtbare Land - Ernährungsbasis! - auffressende Erosion in Haiti und Nepal, die Ausbildung technischer Kader in Indien, die Reform des Grundschulunterrichtes in Bolivien. Sie alle - wie die von den Entwicklungsländern geforderte neue internationale Wirtschaftsordnung mit ihren zahlreichen Aspekten und Konsequenzen - sind Fragen, mit denen sich nicht nur die Verantwortlichen der direkt betroffenen Entwicklungsländer und internationale Experten, sondern auch unsere Vertreter in internationalen Organisationen, unsere diplomatischen Missionen und zahlreiche weitere Mitarbeiter der Bundesverwaltung auseinandersetzen haben. Entwicklungszusammenarbeit ist zu einem Gegenstand der internationalen Politik und unserer Aussenpolitik, damit unserer gesamten Staatspolitik geworden. Und angesichts der Grösse und Schwierigkeit der zu lösenden Aufgaben müssen wir annehmen, dass sie es für lange Zeit bleiben wird. Wenn der einzelne Schweizer früher durch die Lage der Menschen in den armen Ländern als Mitmensch angesprochen war, so trägt er heute auch als Staatsbürger Mitverantwortung für deren Schicksal: Mitverantwortung gegenüber zugleich Notleidenden und ungeduldig oder gar bedrohend Fordernden, die er in Einklang zu bringen hat mit der Verantwortung gegenüber sich selbst und den Gemeinschaften, welchen er in seinem Lande angehört.

Die politische Emanzipation der Länder der Dritten Welt trug bei zu einer Bereicherung und Verdichtung der internationalen Beziehungsnetze, die grössere gegenseitige Abhängigkeit und Verantwortung zwischen den Völkern bedeuten. Aber sie ist nicht der einzige Grund dafür. Der Zweite Weltkrieg und seine technologischen Folgen - namentlich im Bereich der Atomtechnik - haben das Bewusstsein der Menschheit, dass ihr Ueberleben nur eine gemeinsame Aufgabe aller Völker sein kann, gestärkt. Die wirtschaftliche Entwicklung, die Erhöhung der Bedürfnisse, der Zwang zum ökonomischen Wachstum in den Industrieländern während der langen Konjunkturperiode liess uns immer intensiver weltweit in immer neue Versorgungs- und Absatzmärkte aus-

greifen, von denen wir heute abhängig sind. Die Begrenztheit der Mittel dieser Erde und der Leistungsfähigkeit der Umwelt - lokal, regional und global - ist allen deutlich: Oekologie ist ein Problem der Völkergemeinschaft geworden.

Ich könnte mit solchen Angaben weiterfahren. Doch sie weisen auf Bekanntes hin, rufen es bloss in aktuelle Erinnerung. Worauf es hier ankommt ist, dass die Völkergemeinschaft nicht nur durch die Gespräche und Verhandlungen in den Vereinten Nationen und an internationalen Konferenzen eine Realität ist, sondern dass diesen Gesprächen und Verhandlungen eine viel stärkere Realität zugrunde liegt, deren notwendige Folgen sie sind: dass die Staaten der Welt gemeinsame Aufgaben haben, die sie nur gemeinsam in Angriff nehmen können.

In dieser Völkergemeinschaft spielen die Entwicklungsländer nun nicht nur dadurch eine bedeutende Rolle, dass sie in den internationalen Organisationen über eine grosse Mehrheit verfügen und damit ihre eigenen Anliegen zwar oft nicht effektiv durchsetzen, aber doch immer wieder als Probleme zur Geltung bringen können, die mit der Zeit gelöst werden müssen. Sie verfügen ausser dieser stimmennässig und moralisch starken Position - die sie in weitgehender Einigkeit zur Geltung bringen - über einen so grossen Teil der Reichtümer, des Territoriums, der Bevölkerung und der Absatzmärkte dieser Erde, dass es rein materiell nicht mehr möglich ist, das Wohlergehen der Menschen der Industrieländer - namentlich im Wirtschaftlichen, im Oekologischen, im Gesundheitswesen und in der Versorgung mit bestimmten Lebensmitteln - ohne ihre Mitwirkung sicherzustellen.

Die internationale Gemeinschaft kann die Lösung der ihr aufgegebenen Fragen kaum je durch Abstimmungen in internationalen Organisationen finden. Dazu steht die Macht der einzelnen Staaten und Staatengruppen in einem zu wenig ausgewogenen Verhältnis zur internationalen Solidarität, Macht und Mehrheit stimmen nicht überein. Die aktuellen Interessen sind zu gegensätzlich, die Probleme zu kompliziert. Was möglich und notwendig ist, ist die ständige gemeinsame Auseinandersetzung mit den gemeinsamen Problemen; das unablässige klärende Gespräch, welches die Einsicht in die Natur der zu lösenden Aufgaben, und die gegenseitige Erkenntnis der

oft verschiedenen Bedürfnisse und Interessen, bringen kann. Möglich und notwendig ist die praktische, schrittweise Ergebnisse bringende internationale Zusammenarbeit unter Mitwirkung aller jeweils von einer Frage Betroffenen. Ohne sie droht der Zerfall der Völkergemeinschaft in Blöcke, die sich zum Schaden aller isolieren oder bekämpfen - und die völlige Freilegung des machtpolitischen Potentials heutiger und sich noch bildender Grossmächte. In dieser lebenswichtigen Zusammenarbeit geht es nicht ab, ohne dass alle Beteiligten - Entwicklungsländer und Industrieländer - die Anliegen ihrer Partner ernst nehmen und im Rahmen ihrer weit verstandenen Interessen berücksichtigen. Dies gilt namentlich auch für die westlichen Industrieländer, die in ihren politischen und wirtschaftlichen Systemen Werte verwirklicht haben, die sie hochhalten wollen. Sie können nicht übersehen, dass die Entwicklungsländer - wenn auch gegenwärtig noch die Schwächeren und Benachteiligten -, über ein wachsendes politisches, soziales und wirtschaftliches "Störpotential" verfügen, das sie direkt, namentlich aber auch indirekt, durch gegenseitiges Ausspielen der für das Weltgleichgewicht und den Weltfrieden in erster Linie verantwortlichen Grossmächte, zur Geltung bringen können.

Die Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern, die auch ihre Ansprüche berücksichtigt, ist ein zentrales, unabdingbares Element der notwendigen internationalen Zusammenarbeit überhaupt, und dabei in der Erhaltung und Festigung des Friedens.

IV.

Dass die Entwicklungszusammenarbeit in der Schweiz - wie übrigens auch in manchem anderen Lande - bei vielen nicht Gefallen findet, ist eine Tatsache. Sie fügt sich zu der anderen hinzu, dass es in unserem Lande nicht unbedeutende, dem einfachen Volk angeblich besonders aus dem Herzen sprechende Stimmen gibt, die für aussenpolitischen Minimalismus eintreten und den Grundsatz hochhalten, wir sollten uns im wesentlichen ausschliesslich um uns selber kümmern, möglichst keine internationalen Bindungen eingehen und uns gleichgültig sein lassen, was "das Ausland" über uns denkt.

Diese Einstellung setzt die Möglichkeit einer sauberen Trennung von Innen- und Aussenpolitik voraus: die Möglichkeit, dass Parlament, Bundesrat und Verwaltung ihren verfassungsmässigen Pflichten durch innenpolitische Aktivität auf der einen, durch aussenpolitische Enthaltensamkeit auf der anderen Seite nachzukommen vermöchten.

Dass diese Möglichkeit nicht besteht, geht schon aus dem bereits Gesagten hervor. Ich möchte es durch ein paar kurze Hinweise verdeutlichen, die z.T. übrigens zeigen, dass sie nicht nur heute nicht gegeben ist, sondern in wesentlichen Punkten nie oder schon lange nicht mehr bestand.

Zur Erhaltung des Friedens für unser Land - eine elementare, jeden einzelnen Bürger direkt berührende Staatsaufgabe - trägt eine glaubhafte militärische Landesverteidigung wesentlich bei. Ebensovichtig ist eine konsequente, glaubhafte Neutralitätspolitik, die wesensgemäss zur Aussenpolitik gehört. Zur Friedenserhaltung und -sicherung zu rechnen sind unsere Mitwirkung an internationalen Bemühungen um Abrüstung und Entschärfung des atomaren Risikos. Aber selbst die Pflege unserer militärischen Landesverteidigung - sozusagen der "intimste" Aspekt unseres staatlichen Selbstschutzes - bringt internationale Kontakte und Vereinbarungen mit sich - wie es die Beschaffung der "Tiger"-Flugzeuge in den USA neulich wieder gezeigt hat.

Unsere Energieversorgung - sei es mit Erdöl, Erdgas, Atomenergie, Wasserkraft - ist nur durch internationale Beziehungen und Vereinbarungen möglich oder - in gewissen Bereichen - rationell und preisgünstig zu gestalten.

Eine hochqualifizierte wissenschaftliche Forschung und ein hoher Stand unserer Technologie sind wesentliche Voraussetzungen für unsere wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit in der Welt. Sie setzen internationalen Austausch und internationale Zusammenarbeit voraus, die weitgehend durch bilaterale und multilaterale internationale Vereinbarungen ermöglicht und abgesichert werden müssen.

40% unseres Volkseinkommens stammen aus Exporten von Gütern und Dienstleistungen. Dass nur eine stete, sehr intensive aussenpolitische Aktivität uns diese lebensnotwendigen Einkünfte erhalten kann ist gerade in der Zeit der Rezession und des den internationalen Warenaustausch bedrohenden Protektionismus' offensichtlich.

In einer ganzen Anzahl dieser und in vielen anderen Bereichen unserer Aussenpolitik sitzen die Entwicklungsländer sozusagen mit drin. Ohne sie gibt es keine Friedenssicherung; keine Lösung der Energieprobleme; keine ausreichende wissenschaftliche Forschung im Dienste der Versorgung aller Staaten mit lebenswichtigen Rohstoffen und Gütern; keine Ausgestaltung der internationalen wirtschaftlichen Zusammenarbeit, die allen das Auskommen ermöglicht, auf das sie Anspruch erheben dürfen.

Aussenpolitik gehört zur dem Staat aufgegebenen Sorge um Unabhängigkeit, Freiheit und Wohlfahrt. Und die Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern - die ohne Berücksichtigung auch ihrer Ansprüche unergiebig bleibt - ist notwendiger Bestandteil der Aussenpolitik.

V.

Ich habe vorher auf die Rolle aufmerksam gemacht, die der Staat seit der politischen Emanzipation der Entwicklungsländer in der Dritten Welt spielt. Nun ist diese Rolle ja nicht nur die einer Macht, die materielle Bedürfnisse befriedigen soll. Der Staat, die politische Gemeinschaft, dient der Behausung der einzelnen Menschen. Durch ihn erhalten sie in weitem Ausmasse ihren Platz und ihr Selbstverständnis - wenn Sie wollen: ihre Identität - in der zwar übersehbar klein, aber zugleich sehr kompliziert gewordenen und für den isolierten Einzelnen undurchsichtig gebliebenen Welt. Durch die Stellung und Selbstdarstellung seines Staates weiss der einzelne Bürger, wer er in der Welt ist. Die Unabhängigkeit einer politischen Gemeinschaft heisst

heutzutage, dass diese Gemeinschaft von Menschen mit weitgehend gleichem Selbstverständnis im Verhältnis zur internationalen Umwelt ihre Identität - bei aller internationalen Abhängigkeit - durch möglichst grosse Selbstbestimmung erhalten kann, und d.h. durch möglichst grossen Einfluss auf die Entscheidungen, die sie berühren, die sie aber nicht allein zu treffen vermag. Unabhängigkeit setzt internationale Zusammenarbeit voraus.

Der Staat als Behausung des einzelnen Menschen im Meer der Erde: er ist es wohl - im Ganzen gesehen - noch mehr für die Bürger der entwickelten Länder als für die Bewohner der Entwicklungsländer: in dem Sinne, als in jenen mehr Menschen vom Staate wissen, zustimmend oder abweisend an ihm ihr Mass nehmen, als es in diesen der Fall ist.

Ein Staat, der seine "Unabhängigkeit", seine Selbstbestimmung und Selbstdarstellung gegenüber der Welt, wie sie tatsächlich ist, nicht wahrnimmt, stellt sich seinen Bürgern nicht dergestalt dar, dass er ihnen die Behausung bedeuten könnte in der Welt wie sie ist. Er führt sie irre. Der Bürger selbst muss wünschen, dass dem nicht so sei.

Auch in diesem Sinne sind Aussenpolitik und in ihr Entwicklungszusammenarbeit wesentliche Staatsaufgaben im Dienst der Unabhängigkeit, der Freiheit schaffenden richtigen Selbstverständnisses unseres Volkes und des einzelnen Bürgers, im Dienste seines Wohlergehens.

EIDGENOESSISCHES POLITISCHES
DEPARTEMENT
Informations- und Pressedienst

3003 Bern, den 5. Juni 1978

1.A.22.14.7.4. - cd

Interne Verteilerliste

Betrifft: **INFORMATIONSBULLETIN / Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen der schweizerischen Aussenpolitik, Vortrag von Dr. Thomas RAEBER, gehalten am 30. Mai 1978 an der Hochschule St. Gallen.**

Bundesrat Aubert		CFA
Sekretär Chef EPD	Herr Nordmann	NF
Generalsekretär	Botschafter Weitnauer	WR
Chef Sekretariat Generalsekretär	Herr Greber	GRE
Sekretariat Generalsekretär	Fräulein Keller	W 156
Rechtsberater	Botschafter Bindschedler	BI
	Herr von Arx	AX
Protokoll	Botschafter Gottret	GT
Politisches Sekretariat	Botschafter Cuendet	CJ
	Fräulein Krieg	KR
Politischer Dokumentationsdienst	Herr Schmalz	SZ
Finanz- und Wirtschaftsdienst	Minister Zwahlen	ZW
	Herr Hulliger	HG
Politische Direktion		
Politische Abteilung I	Botschafter Hegner	HT
	Herr Tröndle	TR
	Herr Maillard	MA
	Herr Moret	MY
Politische Abteilung II	Botschafter Iselin	IS
	Herr Kaufmann	KH
Sektion für konsularischen Schutz	Herr Heinis	HI
Auslandschweizerangelegenheiten	Minister Jaccard	JD
Fremde Interessen	Herr Zellweger	ZE
	Kanzlei	G 14
	Herr Doswald	DW
		W 338 XXXXX W 345
Politische Abteilung III	Botschafter Pometta	PO
Sektion Vereinte Nationen und internat. Organisationen	Herr Kamer	KAM
	Fräulein von Grünigen	GR
Sektion internat. wissenschaft- liche Angelegenheiten	Herr Quinche	QJ

Sektion für kulturelle und UNESCO- Angelegenheiten	Herr SCHMIDT Dubois F. DR	ST
Sekretariat der nationalen schweiz. UNESCO-Kommission	Herr Müller	MO
Direktion für Völkerrecht	Botschafter Diez	DZ
	Herr Dumont	DB
	Minister Monnier	MX
Sektion Völkerrecht	Herr Krafft	KT
Sektion Entschädigungsabkommen	Herr Moser	MH
Sektion Staatsverträge	Herr Bühner Rubin	BU
Sektion Landesgrenze und Nach- barrecht	Herr Dubois	DS
Sektion Verkehr	Herr Stettler	STR
Verwaltungsdirektion	Botschafter Martin	MJ
	Herr Meier	MS
Allg. Angelegenheiten und Personalausbildung	Herr Lacher	LR
Personalsektion	Herr Glesti	GLS/FD/SG
	Herr Killias	KC
Sektion für konsul. Angelegenheiten	Herr Sollberger	SOW
Kuriersektion	Herr Scheurer	SR
Direktion für Entwicklungszusammen- arbeit und humanitäre Hilfe DEH	Botschafter Heimo	HH
	Herr Raeber	RR
	Herr Wilhelm	WM
	Herr Leuzinger	LP
Delegierter für Katastrophenhilfe im Ausland	Herr Bill	BH
	Herr Ochsenbein	OC
Sektion intern. Hilfswerke	Herr Barbey	BBP
Integrationsbüro EPD/EVD	Herr Blankart	*B

35 Ex. an: Registratur Handelsabteilung, Bundeshaus Ost, Büro 81
1 Ex. an: Délégation suisse près l'AELE, Genève

EIDGENOESSISCHES POLITISCHES
DEPARTEMENT

3003 Bern, den 5. Juni 1978

Informations- und Pressedienst

i.A.22.14.7.4. - cd

V E R S A N D L I S T E

Betrifft: **INFORMATIONSBULLETINS / Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen der schweizerischen Aussenpolitik.**
Vortrag von Dr. Thomas RAEBER, gehalten am 30. Mai 1978 an der Hochschule St. Gallen.

DIPLOMATISCHE VERTRETUNGEN

Abidjan	Guatemala	Ottawa
Addis Abeba	Hanoi	Panmunjom
Akkra	Havanna	Paris
Algier	Helsinki	Paris / OECD
Amman	Islamabad	Paris / UNESCO
Ankara	Jakarta	Peking
Asuncion	Kairo	Prag
Athen	Khartoum	Pretoria
Bagdad	Kigali	Quito
Bangkok	Kinshasa	Rabat
Beirut	Kopenhagen	Rom
Belgrad	Kuala Lumpur	San José
Berlin / DDR	Kuwait	San Salvador
Bogota	Lagos	Santiago de Chile
Bonn	La Paz	Singapur
Brasilia	Lima	Sofia
Brüssel	Lissabon	Strassburg / Europarat
Brüssel / Mission	London	Stockholm
Budapest	Luanda	Söul
Buenos Aires	Luxemburg	Tananarive
Bukarest	Madrid	Teheran
Canberra	Manila	Tel Aviv
Caracas	Maputo	Tokio
Conakry	Mexiko	Tripolis
Dacca	Monrovia	Tunis
Dakar	Montevideo	Warschau
Damaskus	Moskau	Washington
Dar es Salaam	Nairobi	Wellington
Den Haag	New Delhi	Wien
Djeddah	New York / UNO	Yaoundé
Dublin	Oslo	Genf / UNO /

GENERALKONSULATE:

Hong Kong	93 Vertretungen
Mailand	+ 5 Generalkonsulate
München	-----
New York	98 Vertretungen total
Frankfurt	=====