

Bern, 21. Juni 1977

VERTRAULICH

Notis an Herrn Bundesrat Graber

z.K. an die Herren: Generalsekretär Weitnauer
 Botschafter Heino
 Botschafter de Ziegler
 Arthur Bill

Minister J. Zwahlen

Verordnung über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe

Im Anschluss an unsere Notis vom 5. Mai und die Besprechung mit Ihnen vom 17. Mai möchten wir Ihnen über das seither Geschehene Bericht erstatten und Sie um eine neue Besprechung, wenn möglich vor dem 1. Juli, bitten, um die vorliegenden Ergebnisse mit Ihnen zu diskutieren.

Einleitend sei erwähnt, dass ^{der} Verordnungsentwurf gemäss den Anregungen der Justizabteilung nun, mit der Zustimmung aller betroffenen Bundesämter und -stellen, neu gegliedert wurde (Anhang I). Auch konnte an einer Sitzung vom 6. Juni über den grössten Teil der Artikel materielle Einigung erzielt werden. Eine zweite Gesamtsitzung unter Beteiligung aller Interessierten ist für den 1. Juli vorgesehen.

1. Kompetenzaufteilung zwischen Delegierten für technische Zusammenarbeit (DfTZ) und Handelsabteilung (HA)
-

11 Allgemeines

Seit dem 17. Mai haben wir mit der HA eingehende, offen und konsultant geführte Besprechungen gehabt. Seitens der HA wur-

./.

den sie zunächst vom Chef des Dienstes für Entwicklungspolitik, Herrn E. Roethlisberger, am Schluss von Botschafter K. Jacobi geleitet, seitens des DftZ vom Unterzeichneten.

Unser Gesamtanliegen war, in der Verordnung zum Ausdruck zu bringen:

- die gemeinsame Verantwortung von EPD und EVD für den schweizerischen Beitrag an die internationale Entwicklungszusammenarbeit;
- eine Koordinationsfunktion des EPD innerhalb der Bundesverwaltung bezüglich der Entwicklungszusammenarbeit;
- eine klare Zuteilung der Einzelkompetenzen an DftZ und HA, in Übereinstimmung mit Ihrer Direktive vom 17. Mai.

Für die technische Zusammenarbeit (Hauptkompetenz*: DftZ; Mitsprache: HA) und die wirtschaftspolitischen Formen der Entwicklungszusammenarbeit (Hauptkompetenz: HA; Mitsprache: DftZ) bereitete die Anwendung dieser Gesichtspunkte keine neuen Probleme, sowenig wie für die Bearbeitung der Fragen der schweizerischen Gesamtkonzeption der Entwicklungszusammenarbeit (gemeinsame Kompetenz: DftZ, HA und Finanzverwaltung; Federführung**: DftZ). Zu reden gaben noch die Finanzhilfe und die Vertretung der Schweiz an internationalen Konferenzen und in internationalen Organisationen, wo allgemeine Probleme der Entwicklungszusammenarbeit behandelt werden.

12 Finanzhilfe

121 Gemeinsame Aufgabe von DftZ und HA (Art. 7; vgl. Anhang II)

Wir kamen mit den Vertretern der HA überein, im Kapitel "Finanzhilfe" der Verordnung an den Anfang einen Art. 7 zu setzen, der festhält, dass die Finanzhilfe eine gemeinsame Aufgabe von DftZ und HA ist. Er enthält materiell nichts, was nicht in den

- *) Die Hauptkompetenz schliesst hier und im folgenden immer auch die Wahrnehmung der Bundesrats- und Parlamentsgeschäfte wie auch die Verwaltung der entsprechenden Kredite ein.
- ***) Die Federführung schliesst hier die Wahrnehmung der Bundesrats- und Parlamentsgeschäfte ein.

folgenden Artikeln 8 und 9 über die Einzelkompetenzen bezüglich der bilateralen und multilateralen Finanzhilfe stünde. Er bedeutet aber einen Auftrag des Bundesrates an DftZ und HA, für die ganze Finanzhilfe engstens zusammenzuarbeiten und gibt damit den Geist an, in welchem Art. 8 und 9 anzuwenden sind. Die Übereinkunft über ihn hat die Verhandlungen über Art. 8 und 9 erleichtert.

122 Bilaterale Finanzhilfe (Art. 8+ vgl. Anhang III)

Hier konnte über die schon vor dem 17. Mai skizzierte Lösung zwischen den genannten Delegationen von DftZ und HA endgültige Einigung erzielt werden. Dem von Ihnen am 17. Mai geäußerten Wunsch nach klarer Kompetenzenteilung kommt sie voll nach:

- Hauptkompetenz: DftZ; Mitwirkung: HA. In wirtschaftspolitisch besonders sensiblen Fällen: Teilnahme der HA an den Vertragsverhandlungen. Unterschied zur Regelung von 1973: Die Verhandlungen werden in diesen Fällen nicht von der HA, sondern von DftZ und HA gemeinsam geführt.
- Ausnahme: Mischkredite. Hier ist die Hauptkompetenz, die 1973 dem DftZ zugeteilt wurde, wieder bei der HA; der DftZ wirkt mit.
- Drei wichtige Entscheidungen werden in allen Fällen von DftZ und HA - in der Regel zuhanden des Bundesrates - gemeinsam getroffen: jene über Empfängerland, Hilfsbetrag und Kreditbedingungen. Dies präzisiert die Regelung von 1973. Die Ausübung der Grundkompetenz durch DftZ bzw. HA wird nicht beeinträchtigt.

Diese Lösung trägt den seit 1973 gemachten Erfahrungen und den Erfordernissen einer sachgemässen und zugleich rationalen Aufgabenverteilung Rechnung; und sie berücksichtigt zudem - namentlich bezüglich der Mischkredite - die innenpolitische Ent-

wicklung der letzten Jahre. Schliesslich wird sie den Verantwortlichkeiten von EPD und EVD und den Wünschen von DftZ und HA praktisch voll gerecht.

123 Multilaterale Finanzhilfe (Art. 9; vgl. Anhang IV)

Hier liegt ein Text vor, der das in den Besprechungen mit der HA bisher erreichbare Optimum darstellt, aber zugleich einige Probleme beinhaltet. Wir haben ihm deshalb mit besonders deutlichen Vorbehalt zugestimmt.

Er hält zunächst die Grundkompetenz des EPD/DftZ für die multilaterale Finanzhilfe fest - wie bei der bilateralen unter Mitwirkung der HA. Dadurch wird die Regelung von 1973, die allerdings nur teilweise eingehalten wurde, bestätigt. Er sagt dann - parallel zu Art. 8, Abs. 3 für die bilaterale Finanzhilfe -, dass die begünstigten Institutionen, die Hilfebeträge und die Kreditbedingungen gemeinsam von DftZ und HA bestimmt bzw. dem Bundesrat vorgeschlagen werden. Diese Regelung ist gegenüber 1973 neu. Entsprechendes wurde damals nicht gesagt.

Schliesslich wird festgelegt, dass die Beziehungen zu Institutionen, über welche die Schweiz multilaterale Finanzhilfe leistet, von DftZ und von der HA gemeinsam wahrgenommen werden, wobei der Bundesrat bestimmt, welches der beiden Bundesämter in einzelnen Fall die Federführung (d.h. die Organisation und Leitung der Pflege der Beziehungen) hat. Gegenüber 1973 ist dabei neu, dass die Beziehungen zu allen diesen Institutionen von DftZ und HA gemeinsam wahrgenommen werden, dass also namentlich die Beziehungen zu Weltbank / IDA, Regionalbanken und -fonds nicht mehr der HA allein vorbehalten sind.

Die HA wollte zu dieser Lösung nur unter der Bedingung Hand bieten, dass wir ihr die Federführung in den Beziehungen zu jenen Institutionen überlassen, mit welchen sie heute schon (und in Übereinstimmung mit den Beschlüssen von 1973) die Beziehungen

pflegt (Weltbank/IDA, regionale Banken und Fonds). Das wäre vom Bundesrat gleichzeitig mit der Verordnung zu beschliessen. Die Liste der Institutionen in die Verordnung selbst aufzunehmen, scheint uns nicht opportun, da sie nicht publiziert werden sollte.

Dem DftZ schien dies wiederum nur dann akzeptierbar, wenn die damit weitgehend beibehaltene Regelung von 1973 einen konkreten und reellen Inhalt im Sinne einer vollen Mitverantwortung, ständigen Mitwirkung und laufenden detaillierten Information des DftZ beinhaltet, wenn also die Gemeinsamkeit im Wahrnehmen der Beziehungen ernst genommen wird. Das bedeutet, dass die Zusammenarbeit zwischen DftZ und NA verstärkt werden muss (wie es der Bundesrat in seinem Beschluss über die Ernennung von Herrn Dr. H. Meyer zum stellvertretenden Gouverneur der Asiatischen Entwicklungsbank und der Inter-Amerikanischen Entwicklungsbank vom 30. März 1977 festgehalten hat). Die NA ist damit einverstanden. Nur eine solche enge Zusammenarbeit - und d.h. die volle Kompetenz und Informiertheit des DftZ bezüglich der multilateralen Finanzhilfe auch in den Fällen, wo die NA die Federführung für die Beziehungen hat - erlaubt es dem EPD, für die entsprechenden Massnahmen die politische Verantwortung vor dem Parlament voll wahrzunehmen. Auch diese enge Zusammenarbeit wäre, mit dem Beschluss über die Verordnung, vom Bundesrat dem DftZ und der NA ausdrücklich aufzuerlegen.

Die mit Art. 9/Anhang IV für die multilaterale Finanzhilfe vorgeschlagene Kompetenzordnung ist weniger einfach als jene, die Art. 8/Anhang III für die bilaterale Finanzhilfe enthält. Doch ist es schwer, eine bessere, realisierbare Alternative zu finden. Für eine solche böten sich an sich drei Möglichkeiten:

1. Der DftZ nimmt die Beziehungen zu allen Institutionen der multilateralen Finanzhilfe wahr. Diese Lösung wäre gut be-

gründbar, da alle diese Institutionen schliesslich projektbezogen und somit im Kompetenzbereich des DftZ tätig sind. Die HA lehnt sie jedoch energisch ab, indem sie sagt, alle Industrieländer würden in die Leitungsgremien der Weltbank /IDA und der Regionalbanken und -fonds hochgestellte Wirtschafts- und Finanzfachleute entsenden, und die dort möglichen Kontakte seien für die HA wichtig. Zudem verfüge sie über das bezüglich dieser Institutionen erfahrene Personal.

2. Die HA nimmt die Beziehungen zu allen Institutionen der multilateralen Finanzhilfe wahr und hat zugleich die Grundkompetenz für die multilaterale Finanzhilfe. Durch diese Lösung gäbe das EPD dem KVD die 1973 erhaltene Grundkompetenz für die multilaterale Finanzhilfe zurück und würde damit seinen Anteil an der Verantwortung für den schweizerischen Beitrag an die internationale Entwicklungszusammenarbeit entscheidend schmälern. Selbst die HA scheint eine solche Regelung nicht ernsthaft in Betracht zu ziehen.
3. Aufteilung der Institutionen der multilateralen Finanzhilfe - Grundkompetenz und Wahrnehmung der Beziehungen - auf DftZ und HA. Diese Lösung stösst auf die folgenden Hindernisse:
 - a) Eine sachlich überzeugende Aufteilung der Institutionen auf DftZ und HA ist kaum möglich. Die graduell verschiedene wirtschaftliche Bedeutung der einzelnen Institutionen könnte wohl das einzige Kriterium für eine solche Aufteilung abgeben (Weltbank bei HA, IDA bei DftZ; Regionalbanken bei HA, Regionalfonds bei DftZ). Dabei entstünden jedoch sehr unpraktische Arbeitsteilungen und bedeutende Doppelspurigkeiten. Zudem lehnt die HA dieses Kriterium ab, da durch seine Anwendung ein Teil der Finanzhilfe in den Ruf reiner, nur dem eigenen Interesse dienender Wirtschaftspolitik käme. Sie lehnt darüber hinaus überhaupt jedes mögliche Kriterium ab, indem sie sagt, ein Entscheid über Kompetenzen für multilaterale Finanz-

hilfe sei jedenfalls ein politischer Entscheid: ein sachliches Kriterium nütze dabei nichts!

- b) Durch eine solche Aufteilung würde nicht nur die multilaterale Finanzhilfe, sondern mit ihr die öffentliche Entwicklungshilfe überhaupt in zwei Teile gespalten, von welchen jeder einem anderen Departement zufällt. Die Einheit der Materie würde zerrissen; die Einheit der Konzeption könnte für Parlament und Öffentlichkeit unglaubhaft werden.

Unter diesen Umständen scheint uns die in Art. 9/Anhang IV enthaltene Lösung die heute am besten vertretbare zu sein.

- Sie gibt eine klare Euteilung der Grundkompetenzen.
- Sie gibt dem EPD die Möglichkeit, seine Grundkompetenz tatsächlich wahrzunehmen.
- Die gegebenen personellen Mittel werden optimal eingesetzt.
- Sie kann allerdings nur bei sehr enger Zusammenarbeit zwischen DftZ und MA, und bei beidseitigem guten Willen, zum Tragen kommen. Diese Zusammenarbeit muss in jedem Fall stattfinden, hat sich in den letzten Monaten verbessert und soll, nach dem Willen des Bundesrates und nach der Absicht beider Partner, weiter intensiviert werden.
- Die angeregte Lösung bringt für den DftZ die Pflicht und den Anreiz, seine Sachkompetenz für die bisher in der Hauptsache von der MA betreuten Institutionen der multilateralen Finanzhilfe zu erhöhen und damit auch für spätere Entwicklungen gerüstet zu sein.

13 Mitgestaltung der internationalen Entwicklungspolitik (Art. 5; vgl. Anhang V)

Hier geht es darum, festzulegen, wer bei internationalen Verhandlungen über Entwicklungszusammenarbeit zuständig ist, wo es sich nicht in erster Linie um die Durchführung bestimmter Massnahmen der Entwicklungszusammenarbeit handelt, sondern um internationale Koordination

und Festlegung von Richtlinien. Wir denken dabei vor allem an die Arbeiten des Entwicklungsausschusses der OECD (DAC) und an das Entwicklungskomitee Weltbank / IWF, aber auch an Konferenzen in der Art des Pariser Nord-Süd-Dialoges.

Der vorgeschlagene Text, über welchen wir mit der NA einig sind, hält fest, dass die Vorbereitung und - bei sachlicher Notwendigkeit - die Führung solcher Verhandlungen gemeinsam von EPD, EVD und gegebenenfalls anderen zuständigen Departementen zu übernehmen sind. Die Federführung hat dabei das Bundesamt, das für die Konferenz oder Organisation zuständig ist, in deren Rahmen verhandelt wird. Dieses Bundesamt kann der DftZ, die NA oder ein anderes (z.B. die Abteilung für Landwirtschaft) sein. Damit wird die bisherige Praxis bestätigt, aber nun zugleich vom Bundesrat angeordnet. Dadurch wird der Anspruch des EPD - aber auch des EVD - auf Beteiligung an den Vorbereitungen und Verhandlungen in aller Form etabliert. Wichtig ist auch, dass die Führung der Verhandlungen eine ausdrückliche Kompetenz voraussetzt. Für Fälle, wo sie nicht ausdrücklich feststeht, bzw. für neue Fälle, wird sie vom Bundesrat festzulegen sein.

2. Interdepartementales Komitee für Entwicklungszusammenarbeit (und humanitäre Hilfe)

Am 17. Mai hatten wir Ihnen vorgeschlagen, dass dem Komitee - in Anlehnung an die bisherige Praxis - der DftZ, die NA, die Direktion für internationale Organisationen (IO) und die Finanzverwaltung angehören sollen, wobei andere Stellen - z.B. der Finanz- und Wirtschaftsdienst des EPD - beigezogen werden können. Gemäss Ihrem Wunsch haben wir die IO bei den "Vollmitgliedern" durch den Finanz- und Wirtschaftsdienst ersetzt, und sie ihrerseits unter jene Stellen eingereiht, die beigezogen werden können. Der Delegierte für Katastrophenhilfe im Ausland hat gegen diese Lösung Bedenken angemeldet. Er glaubt, dass die IO "Vollmitglied" sein sollten.

Herr Bill (bzw. die IO) werden Ihnen ihren Standpunkt bei der erbetenen Besprechung direkt darlegen.

Die HA ihrerseits hat nichts gegen die Präsenz des Finanz- und Wirtschaftsdienstes einzuwenden, hält aber dafür, dass ihm nicht die gleiche Stellung wie den IO zukommen sollte, da er, im Gegensatz zu den IO, für die Besprechung z.B. des Finanzplanes nicht zuständig ist.

Die Abteilung für Landwirtschaft beharrt auf dem Vorschlag, dass DfSt, HA, IO und Finanzverwaltung, zugleich der Finanz- und Wirtschaftsdienst und die Politische Direktion, sowie die Abteilung für Landwirtschaft selbst "Vollmitglieder" des Komitees seien; darüber hinaus sollen weitere Stellen (wie die Getreideverwaltung) für bestimmte Geschäfte beigezogen werden können.

TECHNISCHE ZUSAMMENARBEIT
Ein Vizedirektor:

(Th. Raaber)

Beilagen: Anhänge I - V

Kopie an: ER, DF, DW, GI, WM
HH. Barbey
Gehsenbein