

Der Direktor der Handelsabteilung

Bern, den 7. August 1978

Notiz an Herrn Bundesrat Honegger

Argumente, die für die Behandlung des Rahmenkreditgesuches von 200 Millionen Franken für wirtschafts- und handelspolitische Massnahmen zugunsten der Entwicklungsländer durch die eidgenössischen Räte in deren Herbst- bzw. Wintersession sprechen

1. An seiner Sitzung vom 9. August wird der Bundesrat über den Zeitpunkt der Behandlung der Botschaft des EVD über einen Rahmenkredit von 200 Millionen Franken für wirtschafts- und handelspolitische Massnahmen zugunsten der Entwicklungsländer Beschluss fassen müssen. Nachdem diese Frage an der Sitzung vom 5. Juli offen gelassen wurde, muss nunmehr ein Entscheid getroffen werden, weil der vom EVD beantragte Zeitplan der Behandlung der Botschaft zur Folge hat, dass die nationalrätliche Aussenwirtschaftskommission für ihre Sitzung vom 31. August/1. September um einige Mitglieder erweitert und ihre Traktandenliste entsprechend ergänzt werden muss.

Wir möchten nachfolgend - im Einvernehmen mit den zuständigen Diensten des EPD - die Gründe darlegen, die für die Beibehaltung der von uns vorgeschlagenen Zeitplanung und gegen eine Verschiebung auf die beiden ersten Sessionen des Jahres 1979 sprechen. Abgesehen von der Tatsache, dass 1979 ein Wahljahr ist, bestehen zweierlei Kategorien von Argumenten: die einen bestehen in gewichtigen weltwirtschaftlichen und entwicklungspolitischen Motiven sowie in der zeitlichen Ausrichtung

der Behandlung des Kredites auf den internationalen Verhandlungskalender (vgl. Abschnitt 2); die andern Gründe ergeben sich aus der parlamentarischen Behandlung weiterer Kreditvorlagen für die Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (vgl. Abschnitt 3).

- 2.1. Die Erhöhung der öffentlichen Hilfe der Industriestaaten spielt in den Nord-Süd-Verhandlungen nach wie vor eine zentrale Rolle. Dem Ressourcen-Transfer kommt in der Tat eine Schlüsselposition zu.

Bekanntlich steht unser Land seit Jahren in den letzten Rängen auf der Liste der entwickelten Staaten hinsichtlich des Volumens der öffentlichen Hilfe. Im Jahre 1977 betrug die öffentliche Hilfe der Schweiz 0,19 % des Bruttosozialproduktes, verglichen mit einem Durchschnitt sämtlicher DAC-Länder von 0,31 % und Leistungen von Schweden mit 0,99 %, der Niederlande mit 0,85 %, Norwegens mit 0,82 % und Frankreichs mit 0,63 %. Nur gerade Italien und Finnland leisteten weniger als wir.

Gewiss hat die Schweiz an der Konferenz für internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit in Paris im Juni 1977 hinsichtlich einer "substantiellen Erhöhung" der öffentlichen Hilfe einen Vorbehalt angebracht. Sie hat sich aber gleichzeitig bereit erklärt, die Entwicklungshilfeleistungen der öffentlichen Hand zu erhöhen. Seit dem Abschluss dieser Konferenz hat sich der Druck auf die Schweiz, als Ueberschussland (Ertragsbilanzaktivum 1977: 8,27 Milliarden Franken) auf dem Gebiet der öffentlichen Hilfe vermehrte Anstrengungen zu unternehmen, verstärkt. Dies zeigte sich u.a. an der OECD-Ministerkonferenz vom Juni dieses Jahres. Im entsprechenden Passus der Erklärung der Minister wird bewusst

auf die Notwendigkeit einer besseren Lastenverteilung (burden sharing) hingewiesen. Die Minister bekräftigten erneut, "die von ihren Ländern in verschiedenen Gremien zum Ausdruck gebrachte Absicht, ihre öffentliche Entwicklungshilfe in wirksamer Weise wesentlich zu steigern und ihre diesbezüglichen Anstrengungen ausgewogener zu gestalten".

Eine ähnliche Situation, wie im Pariser Nord-Süd-Dialog, wird sich auch im UNO-Plenarausschuss ergeben. Es ist vorgesehen, dass an der nächsten Sitzung dieses Ausschusses anfangs September eine Empfehlung über die Erhöhung der öffentlichen Hilfe verabschiedet wird. Der zurzeit vorliegende Textentwurf lautet wie folgt:

"Das Komitee lädt alle jene Industrieländer, die dies nicht schon getan haben, dazu ein, so schnell wie möglich offiziell bekanntzugeben, in welchem Umfang sie ihre öffentliche Entwicklungshilfe zu erhöhen beabsichtigen, rückwirkende Schuldentilgungsaktionen durchzuführen planen oder in einer anderen - dem wirtschaftlichen und sozialen System des Geberlandes angepassten - Form Projekte der Entwicklungszusammenarbeit mit den Entwicklungsländern in Aussicht nehmen. Dabei wäre von ihnen zu berücksichtigen, dass ihre Anstrengungen umso grösser sein sollten, je geringer ihre bisherigen verhältnismässigen Leistungen sind."

Schliesslich enthält auch die Schlusserklärung des Bonner-Gipfels einen Abschnitt, der den Beziehungen zu den Entwicklungsländern gewidmet ist. Paragraph 24 sagt ausdrücklich: "In den kommenden Jahren können die Entwicklungsländer, vor allem die bedürftigsten unter ihnen, unsererseits mit einem vermehrten Strom von Kapitalhilfe und anderen Ressourcen zur Förderung ihrer Entwicklung rechnen. Der japanische Ministerpräsident erklärte, er strebe innerhalb eines Zeitraumes von drei Jahren eine Verdoppelung der staatlichen Entwicklungshilfe seines Landes an." In der Schlusserklärung werden überdies die nicht am Gipfel teilnehmenden Staaten aufgefordert, ebenfalls ihren

Beitrag zur Lösung der anstehenden Probleme im Nord-Süd-Verhältnis zu leisten. Vor wenigen Tagen hat denn auch Grossbritannien in Befolgung der Bonner-Beschlüsse, die Entwicklungshilfe zu verstärken, den Entwicklungsländern einen Schuldenerlass von insgesamt über 900 Millionen Pfund Sterling gewährt.

Eine Verschiebung der parlamentarischen Behandlung des Rahmenkreditgesuches von 200 Millionen Franken würde einerseits die Bemühungen des Bundesrates zur Erhöhung der öffentlichen Hilfe der Schweiz gefährden und andererseits die Glaubwürdigkeit der schweizerischen Absichtserklärungen auf nationaler wie internationaler Ebene in Frage stellen. Namentlich sollte mit der Vorbereitung von bilateralen Verhandlungen über Mischkredite möglichst bald begonnen werden können - dies ist ohne Rahmenkredit nicht möglich -, wenn die Auszahlungen auf Grund dieser Kredite die Zahlungsbilanz der Empfängerstaaten kurzfristig entlasten und gleichzeitig in baldiger Zukunft zur Erhöhung des Umfangs der öffentlichen Hilfe der Schweiz beitragen sollen. Der Rahmenkredit für wirtschafts- und handelspolitische Massnahmen der Entwicklungszusammenarbeit ist ja ein Element des Gesamtpaketes der vier angekündigten Rahmenkredite (vgl. unter 3.1.); die rechtzeitige Verfügbarkeit aller vier ist nötig, um die öffentliche Entwicklungshilfe angemessen erhöhen zu können.

- 2.2. Auf internationaler Ebene stehen eine ganze Reihe von Verhandlungen in einer entscheidenden Phase. Sie dürften im Verlaufe der nächsten 6 - 12 Monate entweder zu konkreten Verpflichtungen der Schweiz führen oder die Vorbereitung solcher Engagements erfordern. Die Verhandlungen über einen gemeinsamen Rohstoff-Fonds und über das Getreideabkommen sind Beispiele hierfür. Schliesslich ist damit zu rechnen, dass im Rahmen der 5. UNCTAD-Konferenz (Mai 1979) verschiedene Massnahmen zur Diskussion stehen werden, die finanzielle Leistungen der Schweiz nötig machen könnten.

Die Vertragsfähigkeit der Schweiz in diesem gewichtigen Bereich und an den erwähnten Konferenzen würde ernsthaft gefährdet, wenn wir nicht über einen entsprechenden Rahmenkredit verfügen. Dieser bildet eine unerlässliche Voraussetzung für eine kohärente und die Interessen sowohl der Schweiz als auch der Partnerländer berücksichtigende Politik. Gemäss Artikel 9, Absatz 1, des Bundesgesetzes über die internationale Entwicklungszusammenarbeit sind die Mittel für die internationale Zusammenarbeit als Rahmenkredite für jeweils mehrere Jahre zu bewilligen. Eine Verschiebung der parlamentarischen Behandlung des 200 Millionen Franken Rahmenkreditgesuches auf die beiden ersten Sessionen des Jahres 1979 würde unser Land auf entscheidenden Gebieten der internationalen Entwicklungszusammenarbeit bis Mitte 1979 handlungsunfähig machen.

- 3.1. Neben diesen materiellen Gründen sprechen aber auch taktische Ueberlegungen für die vorgesehene Behandlung im September bzw. Dezember 1978.

Neben dem Rahmenkredit für technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe, der im Juni bewilligt wurde und dem hier besprochenen Kredit des EVD stehen noch zwei weitere Vorlagen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit aus, die im Verlauf der nächsten Zeit dem Parlament unterbreitet werden sollen:

- Botschaft für einen Rahmenkredit von 270 Millionen Franken für die Weiterführung der internationalen humanitären Hilfe des Bundes. Die Behandlung dieses Kredites, für den das EPD zuständig ist, ist für die Bundesratssitzung vom 16. August und im Parlament für Dezember 1978 bzw. März 1979 vorgesehen.
- Botschaft über die Kapitalaufstockung der Interamerikanischen Entwicklungsbank (IDB) und über einen allfälligen Beitritt zur Afrikanischen Entwicklungsbank. Die Verhandlungen über

diese beiden Massnahmen sind noch im Gange. Es ist schwierig, die auf die Schweiz entfallenden Beiträge festzulegen (zwischen 100 und 200 Millionen Franken, wobei nur etwa 15 - 30 Millionen Franken einzuzahlen, der Rest als Garantiekapital zur Verfügung zu stellen wäre) sowie den Zeitpunkt des Abschlusses der Verhandlungen klar abzusehen.

- 3.2. Sowohl die Botschaft über wirtschafts- und handelspolitische Massnahmen wie auch jene über die humanitäre Hilfe und die zuletzt erwähnte über die regionalen Entwicklungsbanken sind dem Parlament in der Botschaft über den Kredit von 735 Millionen Franken angekündigt worden und Herr Bundesrat Aubert hat in deren Behandlung durch die eidgenössischen Räte ausdrücklich auf diesen Umstand hingewiesen. Wird der Kredit für humanitäre Hilfe vom Parlament wie vorgesehen im Dezember 1978 bzw. März 1979 behandelt, so würde in einer Session auf jeden Fall eine Ueberlappung mit unserem Kredit entstehen (im Dezember 1978 bei Aufrechterhaltung des von uns vorgeschlagenen Fahrplanes; im März 1979, sofern eine Verschiebung beschlossen werden sollte). Bei einer Verschiebung der Behandlung des vorliegenden Kredites auf März bzw. Juni 1979 würde voraussichtlich eine zusätzliche Ueberschneidung mit der Vorlage für die regionalen Entwicklungsbanken, was - angesichts der dann schon nahe bevorstehenden Wahlen - sehr unerwünscht wäre.
- 3.3. Die Aufteilung der für die Entwicklungszusammenarbeit benötigten Kredite auf verschiedene Vorlagen trägt einerseits den verschiedenen Zuständigkeiten und Bereichen der Entwicklungszusammenarbeit Rechnung. Andererseits ergibt sie sich aus Terminen, die durch den Ablauf früherer Rahmenkredite (humanitäre Hilfe) oder durch Umstände gegeben sind, auf die die Schweiz keinen Einfluss hat (wirtschafts- und handelspolitische Massnahmen, Entwicklungsbanken).

Wenn innerhalb eines Jahres Kredite in der Grössenordnung von 1,2 - 1,4 Milliarden Franken für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom Parlament verlangt werden, so ist ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass es sich um Rahmenkredite von mehrjähriger Dauer handelt. In diesem Zusammenhang ist ausserdem hervorzuheben, dass der Rahmenkredit lediglich den Umfang von möglichen Verpflichtungen festlegt. Die Ausgaben auf Grund der Rahmenkredite für Entwicklungszusammenarbeit erstrecken sich wie erwähnt auf mehrere Jahre (im Falle unseres Kredites auf 5 - 7 Jahre) und belasten somit das Budget in einem weit geringeren Ausmass als dies bei der Betrachtung der Gesamtsumme erscheinen mag. Das Parlament legt im übrigen jedes Jahr die Ausgaben auf Grund dieser Rahmenkredite bei der Behandlung des Budgets fest. Die Rahmenkredite schaffen die Möglichkeit, die öffentliche Entwicklungshilfe weiterzuführen und zu erhöhen, lassen jedoch der Anpassung der Ausgaben an die finanzielle Lage des Bundes im Laufe der nächsten Jahre die Türe offen.

4. Schlussfolgerung

Eine Verschiebung der 200 Millionen Franken Rahmenkreditvorlage auf die März- bzw. Juni-Session 1979 würde die Möglichkeit der vorgesehenen Erhöhung unserer öffentlichen Entwicklungshilfe ernsthaft in Frage stellen und die Verhandlungsposition der Schweiz in wichtigen bevorstehenden internationalen Verhandlungen schwächen.

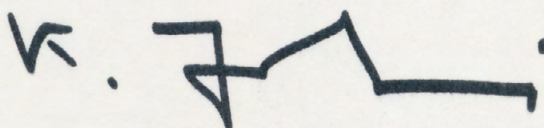
Hinsichtlich des Vorgehens vor dem Parlament würde eine Verschiebung keine Vorteile bringen, im Gegenteil. Die eidgenössischen Räte sind über die weiteren Kreditvorlagen für die Entwicklungszusammenarbeit orientiert worden und ein Hinaus-

- 8 -

schieben des vorliegenden Kreditgesuches würde zu einer grösseren zeitlichen und betragsmässigen Kumulierung führen und dies nahe vor den Wahlen von 1979.

Der Direktor der Handelsabteilung

i.A.



(K. Jacobi)

Kopie an: Dr. Th. Raeber, DEH (10 Exempl.)
HH: Minister J. Zwahlen, EPD (3 Exempl.)
J, D, Sa, Ct, Bg, Cr, Ms, Pi, Je.