

220.0

17. Mai 1977

2307,23

Notiz an Herrn Bundesrat BruggerVertraulich

Kompetenzen des EVD bzw. der HA
im Bereich der Internationalen
Entwicklungszusammenarbeit/Voll-
ziehungsverordnung (VV) zum Bundes-
gesetz über Entwicklungszusammen-
arbeit (EZA-G)

Herr Bundesrat,

Der Bundesrat hat in seiner Botschaft vom 27. September 1976 über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe die Absicht ausgedrückt, das EZA-G spätestens am 1. Juli 1977 - zusammen mit einer VV - in Kraft zu setzen. Der Dienst für technische Zusammenarbeit (DfTZ) und die Handelsabteilung sind zurzeit mit der Ausarbeitung dieser VV beschäftigt.

Als zentrales Thema soll die VV die detaillierte Aufteilung der Kompetenzen im Bereiche der Entwicklungszusammenarbeit zwischen dem DfTZ und der Handelsabteilung regeln.

Die bisherigen Gespräche mit dem EPD haben ergeben, dass dieses beabsichtigt, die dem EVD bzw. der Handelsabteilung zustehenden Kompetenzen im Bereiche der multilateralen Finanzhilfe¹⁾ für sich selber zu beanspruchen. Diese Tendenz zur Aushöhlung der Kompetenzen Ihres Departementes im Bereiche der wirtschaftlichen Zu-

1) Darunter fallen in erster Linie die Beziehungen zu den regionalen Entwicklungsbanken, zur Weltbankgruppe, zum IMF - soweit entwicklungspolitische Aspekte zur Diskussion stehen - sowie das Entwicklungskomitee Weltbank/IMF.

sammenarbeit mit den Entwicklungsländern ist nicht neu, obwohl der Bundesrat in seiner Entscheidung vom 7. Februar 1973 (vgl. Beilage 1) dem EVD und der Handelsabteilung gewisse Verantwortungsbereiche, wie u.a. die multilaterale Finanzhilfe, zuwies, die sie denn auch aktiv wahrgenommen hat.

Das EPD macht verschiedene Gründe geltend, warum es jetzt, im Moment des Erlasses der VV, erneut einen Kompetenzstreit zwischen den beiden betroffenen Departementen provozieren will. Eine sachliche Betrachtung dieser Argumente, die Sie im Anhang finden, zeigt, dass weitgehend Gesichtspunkte im Vordergrund stehen, die mit einer möglichst zweckmässigen und effizienten Arbeitsgestaltung innerhalb der Verwaltung wenig zu tun haben.

Das Hauptargument des EPD geht dahin, dass seine - im übrigen unbestrittene - Kompetenz zur Federführung für die Gesamtkonzeption der Entwicklungszusammenarbeit und die Finanzhilfe notwendigerweise auch die Federführung für die Beziehungen zu den multilateralen Finanzinstitutionen umfasse. Es ist klar, dass mit diesem Argument weite Bereiche der wirtschaftlichen Zusammenarbeit vom EPD beansprucht werden könnten.

Andererseits sind die multilateralen Finanzinstitute für Ihr Departement ein wesentliches Instrument, um die aussenwirtschaftspolitischen Grundanliegen der Schweiz hinsichtlich der Gestaltung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen zu vertreten. Die Wahrnehmung und Vertretung der schweizerischen Interessen in diesen Organisationen gehören zu Kernstücken der seit jeher von der Handelsabteilung betreuten wirtschaftlichen Aspekte unserer Entwicklungspolitik.

Die bisherige Zusammenarbeit zwischen dem DfTZ und der Handelsabteilung, die auf einer vernünftigen und sachgerechten Basis

- 3 -

beruhte, sollte unserer Ansicht nach wie bisher weitergeführt werden, ohne dass in der VV in sehr formaljuristischer Art und Weise eine künstliche Kompetenzaufteilung und erst noch auf Kosten Ihres Departementes gemacht wird.

In einem neuesten Entwurf, den wir soeben erhalten haben und der offenbar nach einer Aussprache mit Herrn Bundesrat Graber erstellt wurde, schlägt der DfTZ vor, der HA die Federführung für die internationalen und regionalen Banken zu überlassen, wogegen er die Verantwortung für die internationalen Fonds, insbesondere die IDA und den Afrikanischen Entwicklungsfonds zugeteilt erhalten sollte. Eine solche Aufgabenteilung ist völlig willkürlich (vgl. Punkt 3 des nachfolgenden Argumentenkataloges) und lässt sich weder aus sachlichen noch aus verwaltungsmässigen Gründen rechtfertigen. Der neue Vorschlag des DfTZ zeigt, dass auch Herr Bundesrat Graber den Eindruck hatte, dass unsere Gesprächspartner im EPD mit ihren weitgehenden Forderungen den Bogen überspannt hatten. Unseres Erachtens besteht kein Grund, auf diesen möglicherweise vom DfTZ als Kompromissvorschlag bezeichneten Plan einzutreten, da wir seinerzeit, d.h. bei der Ausarbeitung des EZA-G genügend Konzessionen erbracht hatten (Abtreten der Federführung für die Finanzhilfe insgesamt sowie deren bilaterale Form).

Sie finden in der Beilage kurz zusammengefasst die Argumente und Gegenargumente in dieser Angelegenheit.

Wir wären Ihnen im Hinblick auf unsere weiteren Diskussionen mit dem EPD dankbar, wenn Sie uns mitteilen würden, ob Sie diese Auffassung teilen.



Argumentenkatalog

1. Der Bundesratsbeschluss vom 7. Februar 1973 (s. Beilage 1)

Gemäss BRB vom 7.2.1973, Ziff. 3 liegt die Kompetenz für Finanzhilfe beim EPD ("3. d'attribuer la compétence en matière d'aide financière au département politique"), unter Vorbehalt gewisser Kompetenzen des EVD und des EFDZ. Der hier zur Diskussion stehende Vorbehalt lautet:

"b) La division du commerce demeurera chargée des tractations concernant les prêts à l'IDA ou la participation financière à des Banques régionales de développement ou à leurs fonds spéciaux (actuellement Banque asiatique, Banque africaine), étant entendu que le département politique sera associé à de telles tractations."

Dieser Abschnitt des BRB wird vom DfTZ restriktiv ausgelegt, d.h. er will unter "tractation" nur "Verhandlungen" im engsten Sinne des Wortes (z.B. über eine Wiederauffüllung) verstanden wissen. Die Gesamtbeziehungen zu diesen Institutionen und die Federführung gegenüber ihnen soll beim DfTZ liegen, wobei er sich im wesentlichen auf den eben erwähnten einleitenden Satz der Ziff. 3 des BRB stützt.

Die Handelsabteilung ist hingegen der Auffassung, der Bundesrat habe damals dem EPD nur die Federführung (nach innen) für die Finanzhilfe übertragen, hingegen die Kompetenz der Handelsabteilung zur Gestaltung der Beziehungen im allgemeinen zu diesen Institutionen nicht tangieren wollen. Diese Auffassung wird durch folgende Tatbestände gestützt:

- der BRB legt fest, dass die Handelsabteilung "demeurera chargée des tractations", d.h. sie soll ihre bestehenden Aufgaben gegenüber diesen Institutionen weiterführen. Es ist unbestritten, dass zurzeit des BRB die Handelsabteilung federführend war gegenüber diesen Institutionen.

- Es ist von der Sache her ausgeschlossen, dass die Handelsabteilung z.B. die Verhandlungen über eine Wiederauffüllung eines Fonds oder die Kapitalaufstockung einer Bank führt, ohne dass sie über das Know-how hinsichtlich dieser Organisationen, über die personellen Beziehungen zu ihnen und über die "Logistik" innerhalb der Verwaltung verfügt. Der Bundesrat beabsichtigte sicher nicht, eine offensichtliche Doppelspurigkeit innerhalb der Verwaltung zu schaffen, was die vom DfTZ vertretene Auffassung implizieren würde.
- Der DfTZ hat seit dem BRB vom Februar 1973 bis vor kurzem die Kompetenz der Handelsabteilung in dieser Sache nie offen bestritten. Der Bundesrat hat durch seine Entscheide über die Ernennung eines Mitgliedes der Handelsabteilung zum schweizerischen Gouverneur bei der Interamerikanischen Entwicklungsbank (BRB vom 18.2.1976), beim Afrikanischen Entwicklungsfonds (BRB vom 19.6.1973) und bei der Asiatischen Entwicklungsbank (BRB vom 14.2.1976) die Kompetenz der Handelsabteilung in dieser Sache bestätigt.

Der DfTZ macht insbesondere folgende Argumente geltend:

- Die Federführung für die Gesamtkonzeption und für die Finanzhilfe beinhalte notwendigerweise auch die Federführung für die multilateralen Finanzhilfeeinstitute. Diese formalrechtliche Argumentation, mit der im übrigen die Federführung in weiten Bereichen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit (z.B. Rohstoffe, Industrialisierung) beansprucht werden könnte, übersieht die substantiellen Probleme, die mit diesen Institutionen verbunden sind und auf die im folgenden unter 2. hingewiesen wird.
- Das Entwicklungshilfebudget sei im EPD konzentriert, was die "Verfügungsgewalt" über die einzelnen Teilbeträge voraussetze. Hier wird übersehen, dass die Zuordnung der Beträge für einzelne bilaterale und multilaterale Aktionen in jedem Fall, wie immer

auch die Kompetenzen im Bereiche der multilateralen Finanzhilfe geregelt sind, von beiden Departementen bzw. vom Gesamtbundesrat zu genehmigen sind.

- Der DfTZ sei jene Abteilung der Verwaltung, die für die Projektarbeit zuständig sei und deshalb auch am besten die Arbeiten dieser Organisationen überprüfen könne.

Es ist unbestritten, dass die meisten dieser Organisationen projektorientiert sind und dass in dieser Beziehung der DfTZ einen wichtigen Beitrag zu einer schweizerischen Politik gegenüber ihnen leisten kann. Die Gestaltung bzw. Kontrolle der einzelnen Projekte kann jedoch nicht Hauptaufgabe der schweizerischen Politik gegenüber diesen Organisationen sein; denn diese Aufgaben werden ja gerade durch die multilaterale Hilfe an diese Organisationen übertragen und von deren Spezialisten wahrgenommen. Hingegen liegt der spezifische schweizerische Beitrag an die Arbeit dieser Organisationen auf dem Gebiet der wirtschaftspolitischen Ausrichtung ihrer Tätigkeit. In diesem Sinne müssen diese Organisationen als ein Instrument der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik betrachtet werden. Die Handhabung dieses Instrumentes ist Sache des EVD. Wo reine entwicklungspolitische Aspekte zur Diskussion stehen, ist der DfTZ eingeladen, seinen Beitrag zu leisten.

2. Die Kompetenz der Handelsabteilung für die multilaterale Finanzhilfe

Einleitend sei nochmals festgehalten, dass die Kompetenzen des DfTZ in Sachen Finanzhilfe im allgemeinen nicht bestritten sind und dass eine Mitsprache des EPD im Bereiche der multilateralen Finanzhilfe eine Selbstverständlichkeit darstellt. Unbestritten

ist auch, dass das EPD alle Finanzhilfevorlagen vor dem Parlament vertreten soll, wie dies der Bundesrat in der Botschaft vom 19. März 1973 betreffend ein Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (in Abschnitt 812, Ziff. 5 c)) festgelegt hat. Was zur Diskussion steht, ist die Federführung der Handelsabteilung in den Beziehungen der Schweiz zu den multilateralen Finanzhilfeorganisationen.

- a) Die multilateralen Finanzhilfeorganisationen sind der Ort, wo auf internationaler Ebene die weltwirtschaftlichen Dimensionen des Nord-Süd Problems, ihre finanziellen und monetären Implikationen und insbesondere ihre Auswirkungen auf die konkrete Gestaltung der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern diskutiert werden. Die Erhöhung der wirtschaftlichen Absorptionsfähigkeit der Entwicklungsländer für Güter, Dienstleistungen und Know-how aller Art und damit ihre möglichst baldige Integrierung in die internationalen Wirtschaftsbeziehungen ist eines der wichtigsten Anliegen dieser Institutionen. Diese Problematik fällt in den ureigensten Bereich der Handelsabteilung. Ihr obliegt die Aufgabe, eine kohärente Aussenwirtschaftspolitik zu führen, die heute notwendigerweise auch die Beziehungen zu den Entwicklungsländern umfasst. Die multilateralen Finanzhilfeorganisationen stellen für die Schweiz ein wesentliches Instrument dar, um einen ihrer Bedeutung angemessenen Einfluss auf die Gestaltung der Weltwirtschaftssysteme auszuüben.
- b) Das EVD hat ein eminentes Interesse daran, dass auch in den entwicklungspolitischen Diskussionen auf multilateraler Ebene die Grundsätze des liberalen Wirtschaftssystems zum Tragen kommen. Unsere Politik in jenen Organisationen, in denen das EVD allein zuständig ist, wie z.B. GATT und UNCTAD, findet

in den Institutionen der Entwicklungsfinanzierung eine logische und notwendige Ergänzung.

- c) Neben diesen aussenwirtschafts- und entwicklungspolitischen gibt es auch innenpolitische Ueberlegungen, welche für die Beibehaltung der jetzigen Arbeitsteilung sprechen.

Es ist unbestritten, dass für eine Verbesserung des Verständnisses der schweizerischen Oeffentlichkeit für die multilaterale Finanzhilfe besondere Anstrengungen auf möglichst breiter politischer Basis nötig sind, was durch einen gemeinsamen Einsatz zweier Departemente erleichtert wird. Die Unterstützung dieser Anstrengungen durch die schweizerische Wirtschaft dürfte für deren Erfolg massgebend sein. Durch die regelmässigen und breit angelegten Kontakte der Handelsabteilung mit den Wirtschaftskreisen ist diese besonders geeignet, ihr Verständnis und ihren politischen Willen für diese Aufgabe zu mobilisieren. Andererseits setzt dies voraus, dass wir in Bereichen, bei denen die Wirtschaft ein besonderes Interesse hat (wie z.B. Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen, Vermittlung von Informationen) unsere guten Dienste zur Verfügung stellen. Auch für diese Aufgabe ist die Handelsabteilung speziell ausgerüstet.

- d) Die bisherige Kompetenzaufteilung hat zur vollen Zufriedenheit des Parlamentes und der Verwaltung gespielt. Es besteht von der Erfüllung der Aufgabe her gesehen kein sachlicher Grund zu einer Kompetenzänderung.

3. Neuester Vorschlag des DfTZ

Soeben erhalten wir den neuesten Vorschlag des DfTZ, den dieser offenbar nach Rücksprache mit Herrn Bundesrat Graber gemacht hat. Dieser Vorschlag sieht vor, dass die Zuständigkeit für die multilaterale Finanzhilfe zwischen DfTZ und HA aufgeteilt werden soll. Letzterer würden demnach im wesentlichen die Beziehungen zur Weltbank und zu den regionalen Entwicklungsbanken obliegen, während sich der DfTZ mit allen übrigen internationalen und regionalen Institutionen der Finanzhilfe, namentlich der IDA, dem Afrikanischen Entwicklungsfonds, dem Internationalen Landwirtschaftsfonds (IFAD) und dem Entwicklungsprogramm der UNO (UNDP) befassen würde. (Die beiden letzterwähnten Organisationen werden schon heute vom DfTZ verwaltet und eine Aenderung dieser Situation steht nicht zur Diskussion.).

Für die Aufspaltung der Weltbankgruppe, d.h. der Weltbank einerseits und der IDA andererseits, gibt es keine sachlichen Argumente. IDA und Weltbank bilden ein Ganzes. Obwohl juristisch getrennt, bestehen sie aus dem gleichen Personal, befolgen die gleiche Politik und führen die gleichen Projekte aus. Auch die Beschaffungsmöglichkeiten sind identisch und die Zusammensetzung des Verwaltungsrates der IDA und der Weltbank ist praktisch die gleiche. Unterschiede bestehen lediglich hinsichtlich der Kreditnehmer - bei der IDA sind es nur die ärmeren Länder - und hinsichtlich der Bedingungen der Kredite. Die IDA-Kredite weisen Laufzeiten von 50 Jahren auf und sind zinslos, während die Weltbank-Kredite nur auf 15-25 Jahre und zu marktähnlichen Zinsen gewährt werden. Eine künstliche Aufteilung der Kompetenzen in der Bundesverwaltung zwischen Weltbank und IDA würde nur die Doppelspurigkeit fördern und eine einheitliche Politik gegenüber diesen Organisationen erschweren, was beides abzulehnen ist.

- 7 -

Beim Afrikanischen Entwicklungsfonds ist die Situation ähnlich. Unsere Haltung gegenüber diesem Fonds hat sich in den Gesamtrahmen einer schweizerischen Politik gegenüber den regionalen Entwicklungsinstitutionen, seien sie Banken oder Fonds, einzugliedern, was die HA bisher getan hat. Dazu kommt, dass die Afrikanische Entwicklungsbank, die bisher nur afrikanischen Ländern offen stand, vor der Frage der Mitgliedschaft der Industriestaaten steht. Verhandlungen über eine allfällige Mitgliedschaft der Industriestaaten mit dieser Bank würden in den bisherigen Kompetenzbereich der HA fallen. Eine Aufteilung der Verantwortung zwischen Fonds und Bank wäre auch in diesem Falle künstlich und administrativ ein unnötiger Aufwand.

Jersey

Entwicklungsbeihilfe
