

90.080

## Botschaft

**im Rahmen der 700-Jahrfeier der Eidgenossenschaft über zwei neue Rahmenkredite zur Finanzierung von Entschuldungsmassnahmen zugunsten ärmerer Entwicklungsländer und Umweltprogrammen und -projekten von globaler Bedeutung in Entwicklungsländern**

vom 30. Januar 1991

---

Sehr geehrte Herren Präsidenten,  
sehr geehrte Damen und Herren,

mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen mit dem Antrag auf Zustimmung die Entwürfe

- zu einem Bundesbeschluss zur Finanzierung von Entschuldungsmassnahmen zugunsten ärmerer Entwicklungsländer und
- zu einem Bundesbeschluss betreffend die Finanzierung von Umweltprogrammen und -projekten von globaler Bedeutung in Entwicklungsländern.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, die folgenden parlamentarischen Vorstösse abzuschreiben:

- |                   |   |
|-------------------|---|
| 1988 P 88.703     | Entschuldung der Entwicklungsländer, Exportrisikogarantie<br>(S. 30. 11. 88, Miville) |
| 1990 P zu 90.2006 | Entwicklung braucht Entschuldung<br>(N. 20. 9. 90, Wirtschaftskommission)             |
| 1990 P zu 90.2006 | Entwicklung braucht Entschuldung<br>(S. 3. 10. 90, Aussenwirtschaftskommission)       |
| 1990 P 90.707     | Rahmenkredit für Umweltmassnahmen in Entwicklungsländern (N. 14. 12. 1990, Segmüller) |
| 1989 zu P 89.021  | Verschuldungskrise<br>(N. 15. 6. 89, Geschäftsprüfungskommission)                     |

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

30. Januar 1991

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Cotti

Der Bundeskanzler: Buser

**Dodis**



## Uebersicht

Die Petition "Entwicklung braucht Entschuldung", welche von schweizerischen Hilfswerken 1989 lanciert wurde, hat zur Verbesserung des öffentlichen Bewusstseins für die grosse Tragweite des Verschuldungsproblems wesentlich beigetragen. Die zunehmende Sensibilisierung der Schweiz für diese wichtige Frage kam ausserdem in zahlreichen parlamentarischen Vorstössen zum Ausdruck. Die Diskussionen in den eidgenössischen Räten im vergangenen Jahr aufgrund dieser Petition und der Beratungen über die zwei neuen Rahmenkredite zur Weiterführung der Finanzierung von Massnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit<sup>1)</sup> haben sowohl im Ständerat als auch im Nationalrat zur Annahme von entsprechenden Postulaten geführt, welche 1990 verabschiedet wurden (S 3.10.90 / N 20.9.90). Darin wird der Bundesrat aufgefordert, dem Parlament im Hinblick auf die 700-Jahrfeier der Eidgenossenschaft eine Vorlage zu unterbreiten, welche Beiträge der Schweiz für zusätzliche Schuldentilgungen, aber auch entwicklungshilfepolitische Massnahmen vorsieht.

Die Eidgenossenschaft steht 1991 in einem dynamischen aussenpolitischen Umfeld. Der beschleunigte europäische Integrationsprozess, die Strukturveränderungen in Mittel- und Osteuropa und in der UdSSR sowie die Golfkrise sind zu dominanten Faktoren und wachsenden Herausforderungen für die Aussenbeziehungen der Schweiz geworden.

Die 700-Jahrfeier ist ein geeigneter Anlass, um verstärkte und erneuerte Solidarität auch gegenüber den schwächeren Gliedern der internationalen Gemeinschaft zu beweisen. Die existentiellen Probleme vieler Entwicklungsländer haben sich verschärft, und die ökonomischen und sicherheitspolitischen Risiken, welche sich daraus ergeben, werden immer deutlicher. Die Situation

---

1) Botschaft über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern sowie Botschaft über die Weiterführung der Finanzierung von wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen einschliesslich Entschuldungsmassnahmen, beide vom 21. Februar 1990

---

der ärmeren Entwicklungsänder erfordert deshalb weiterhin unsere Unterstützung. Spezifische Massnahmen sollen dazu beitragen, die negativen sozialen und ökologischen Folgen der wirtschaftlichen Krise, in der sich viele dieser Länder befinden, zu lindern.

Ausgehend von diesen Ueberlegungen und den von National- und Ständerat überwiesenen Postulaten beantragen wir die Eröffnung je eines Rahmenkredites zur Finanzierung von Entschuldungsmassnahmen zugunsten ärmerer Entwicklungsländer sowie zur Finanzierung von Umweltprogrammen und -projekten von globaler Bedeutung im Umfang von insgesamt 700 Millionen Franken mit einer Laufzeit von mindestens fünf Jahren. Diese Zweiteilung trägt einerseits unserer Beurteilung der bestehenden Möglichkeiten Rechnung, im Bereich der Entschuldung zusätzliche Mittel innerhalb der vorgesehenen Dauer zielgerichtet und wirkungsvoll einsetzen zu können, andererseits berücksichtigt sie die Erkenntnis, dass im Kampf gegen die globale Umweltbelastung neue, grosse Finanzierungsbedürfnisse bestehen, welchen in erster Linie die Industrieländer nachkommen müssen und an die auch die Schweiz einen ihrer wirtschaftlichen Leistungskraft entsprechenden, solidarischen Beitrag leisten muss. Bei der Beurteilung der finanziellen Bedürfnisse für Entschuldungsmassnahmen wurde ausserdem in Rechnung gestellt, dass die Finanzierung der Uebernahmen von ERG-Forderungen auf der Grundlage von Artikel 2 des Bundesbeschlusses vom 14. Dezember 1990 über Massnahmen zur Entlastung der ERG (BB1 1990 III 1786) durch die Streichung von Bundesvorschüssen im Ausmass der übernommenen Forderungen erfolgt und keine neuen, unmittelbar budgetwirksame Mittel erfordert.

Obwohl jeder schweizerische Beitrag in Anbetracht der Grösse der Probleme und der Mittel, welche insgesamt zu ihrer Bewältigung nötig wären, immer nur eine relativ begrenzte Tragweite haben kann, stellen die vorgeschlagenen Kredite im internationalen Vergleich eine substantielle Unterstützung dar. Sie ermöglicht der Schweiz im Rahmen der 700-Jahrfeier ein wichtiges politisches Zeichen zu setzen und ihre Solidarität sinnvoll zum Ausdruck zu bringen.

Mit den in dieser Botschaft vorgeschlagenen Rahmenkrediten könnte die Schweiz das Ziel hinsichtlich des Volumens der öffentlichen Entwicklungshilfe erreichen, das sie sich bereits vor zehn Jahren für die Mitte der vergangenen Dekade gesteckt hatte (Annäherung an den Durchschnitt der übrigen westlichen Industrieländer) und welches sich heute und in Anbetracht unseres Wohlstandes bescheiden ausnimmt.

Während die Verschuldung das alles überragende, bis heute erst in Ansätzen gelöste Problem der achtziger Jahre darstellt, dürften die globalen Umweltprobleme in den neunziger Jahren zu einem der zentralen Themen der Zusammenarbeit zwischen Entwicklungs- und Industrieländern werden. Die Zusammenfassung von Entschuldung und Umwelt in einer Botschaft erhellt auch die weitreichenden Zusammenhänge, welche zwischen den beiden Bereichen bestehen. Diese bestimmen, in Verbindung mit den sozialen und wirtschaftlichen Grundvoraussetzungen, weitgehend die Aussichten der ärmeren Länder zu einer dauerhaften Entwicklung.

Die Verschuldung und der damit verbundene Schuldendienst haben für viele Entwicklungsländer ein Ausmass angenommen, welches die Anstrengungen zur Wiederherstellung eines realen Wirtschaftswachstums als Voraussetzung zu einer Verbesserung des Lebensstandards gefährdet oder sogar zunichte machen könnte und den sozialen Zusammenhang bedroht. Dieses Erkenntnis hat die Schweiz im vergangenen Jahr bewogen, als eines der ersten Industrieländer ein Instrument und entsprechende Mittel für eigentliche Entschuldungsmassnahmen bereitzustellen. Das in der Botschaft zum IV. Rahmenkredit für die Weiterführung der Finanzierung von wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen (BB vom 3. Okt. 1990; BBl 1990 III 619) aufgezeichnete, grundsätzliche Vorgehen zur Entschuldung ärmerer, hochverschuldeter Entwicklungsländer fand breite Unterstützung in den parlamentarischen Kommissionen und den eidgenössischen Räten. Es wird vorgeschlagen, dieses Konzept auch im neuen Rahmenkredit beizubehalten. Die mit dieser Botschaft beantragte wesentliche Erhöhung der Mittel für Entschuldungsaktionen

---

(400 Mio. Fr.) soll der Schweiz vor allem erlauben, die Entschuldungsmassnahmen in den unter dem IV. Rahmenkredit vorgesehenen Ländern zu vertiefen, den Kreis der begünstigten Staaten auszuweiten sowie begleitende Massnahmen zu unterstützen.

Der Rahmenkredit zur Finanzierung von Umweltprogrammen und -projekten von globaler Bedeutung in Entwicklungsländern (300 Mio. Fr.) entspricht der dringenden Notwendigkeit, die Entwicklungsländer an den internationalen Anstrengungen zur Bewältigung der existenzbedrohenden weltweiten Umweltprobleme - wie sie etwa der Abbau der stratosphärischen Ozonschicht, die klimatische Erwärmung, der Verlust an Artenvielfalt, die Vernichtung der Tropenwälder darstellen - zu beteiligen. Zwar tragen die Industrieländer einen wesentlichen Teil der Verantwortung für die globale Umweltbelastung; von den Auswirkungen dieser Probleme werden aber die Entwicklungsländer allen Vorhersagen zufolge besonders betroffen werden. Ihnen kommt zudem in verschiedenen Bereichen eine Schlüsselrolle zu. So fallen die Tropenwälder fast ausschliesslich in ihren Hoheitsbereich. Mehr als zwei Drittel aller bedrohten Tier- und Pflanzenarten sind auf ihrem Territorium heimisch. Auch sind ihre Emissionen an global wirkenden Schadstoffen rasch wachsend. Die Entwicklungsländer spielen daher als Mitverursacher eine wesentliche Rolle und sie sind für die Durchführung von Gegenmassnahmen unerlässliche Partner. Sie sind auch interessiert und bereit, ihren Beitrag zu leisten. Ihre unmittelbaren Entwicklungs- und Wachstumsbedürfnisse haben aber für sie verständlicherweise klar Priorität. Für ihre Mitwirkung an der Abwendung der globalen Umweltbedrohungen sind sie deshalb auf zusätzliche finanzielle Unterstützung angewiesen. Der mit dieser Botschaft unterbreitete Rahmenkredit trägt diesen Finanzierungsbedürfnissen Rechnung. Er ist ein Ausdruck der Bedeutung, welche der Bundesrat und die schweizerische Oeffentlichkeit den globalen Umweltproblemen beimisst sowie ein Zeichen der Entschlossenheit, diese Probleme anzugehen.

## Botschaft

### **TEIL I:**

## **Rahmenkredit zur Finanzierung von Entschuldungsmassnahmen zugunsten ärmerer Entwicklungsländer**

### **1 Einführung**

In den Botschaften vom 21. Februar 1990 über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern sowie über die Weiterführung der Finanzierung von wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen, einschliesslich Entschuldungsmassnahmen, im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit (BB1 1990 I 1205, 1990 I 1649) wurde die Lage der Entwicklungsländer ausführlich beschrieben. Die Entstehung und die negativen Folgen der Verschuldungskrise sowie die Initiativen und Massnahmen zu deren Ueberwindung wurden dabei eingehend beleuchtet. Im folgenden sollen deshalb nur die wesentlichsten Aspekte sowie neue Elemente der Verschuldungsproblematik ergänzend zusammengefasst und dargestellt werden.

### **11 Weltwirtschaftliches Umfeld und Verschuldungskrise**

Die Analyse über die Entstehung der Verschuldungskrise deuten alle in die gleiche Richtung: Die Ueberschuldung entstand durch eine Kombination von Ereignissen und Faktoren, die zum Teil von den betroffenen Ländern nicht oder nur bedingt beeinflusst werden konnten; zum Teil ist sie aber auch eine Folge verfehlter wirtschaftspolitischer Massnahmen. Die Muster der fehlgeschlagenen Wirtschaftspolitik verliefen auffallend ähnlich: unterdrückte Marktmechanismen (u. a. keine Weitergabe der Erhöhung der internationalen Erdölpreise an die Endverbraucher), chronisch hohe Budgetdefizite, überbewertete Währungen, schwerfällige, dirigistische Planung und diskriminierende Handelsmassnahmen. Diese Politik wurde durch eine übermässige Finanzie-

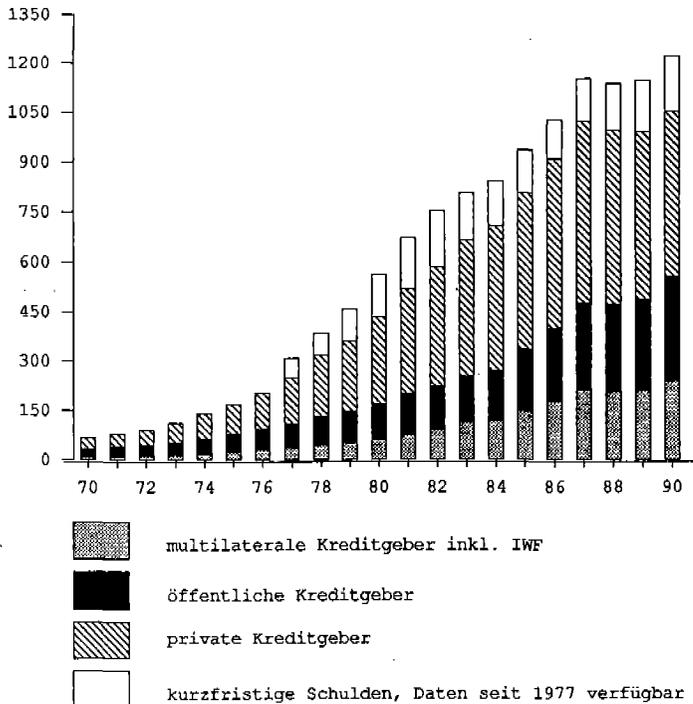
zung von aussen ermöglicht und war nicht geeignet, dauerhaftes Wachstum herbeizuführen. Das Petrodollarrecycling sicherte während einer gewissen Zeit die dazu benötigten Mittel. Die Industrieländer waren ihrerseits in dieser Periode daran interessiert, die Exporte in die Entwicklungsländer aufrechtzuerhalten oder sogar zu steigern und so dafür zu sorgen, dass ihre durch den Erdölpreisschock lädierten Zahlungsbilanzen nicht weiter aus dem Lot gerieten. So nahmen beispielsweise die Exportkredite in die afrikanischen Staaten Mitte der siebziger Jahre gesamthaft um jährlich 35 Prozent zu. Auf der andern Seite sahen sich Exporteure aus den Entwicklungsländern, welche neben Rohstoffen vor allem landwirtschaftliche Produkte, Textilien und Lederwaren anbieten, Importschranken auf den kaufkraftstarken Märkten gegenüber.

Im Gefolge des ersten Erdölpreisschockes stiegen bis ungefähr 1977 auch die Preise vieler Rohstoffe auf ein historisches Hoch, was die Kreditwürdigkeit der rohstoffproduzierenden Länder förderte. Der darauf folgende, anhaltende Preiszerfall bei vielen Rohstoffen deutet auf strukturelle Ursachen hin: Konzentration des Wirtschaftswachstums auf rohstoffunabhängige Zweige, die Ersetzung von Rohstoffen durch synthetische Substanzen sowie rohstoffsparende industrielle Prozesse. Gleichzeitig drängen auf der Angebotsseite in vielen Fällen Neuanbieter auf den Markt, die zum Teil rationeller und günstiger produzieren als traditionelle (besonders afrikanische) Lieferanten.

Auf den erneuten starken Anstieg der Erdölpreise Anfangs der achtziger Jahre reagierten die Industriestaaten mit einer stark restriktiven Wirtschaftspolitik. Die Drosselung der Nachfrage hatte einerseits zur Folge, dass die Exporteinnahmen der Entwicklungsländer sich zurückbildeten, während andererseits die anziehenden internationalen Zinssätze bei gleichzeitiger Abnahme der Neukreditvergabe höhere Mittel zur Leistung des Schuldendienstes erforderten. In diesem Umfeld löste schliesslich die Unfähigkeit Mexikos, seinem Schuldendienst nachzukommen, im Spätsommer 1982 die Krise aus.

Grafik 1: BRUTTO-AUSLANDVERSCHULDUNG  
ALLER ENTWICKLUNGSLÄNDER

(in Mia. US\$)



Quelle: World Debt Tables, Weltbank, verschiedene Jahrgänge

Der gesamte Brutto-Schuldenbetrag aller Entwicklungsländer wird für Ende 1990 gemäss Weltbankstatistik auf rund 1200 Mia. US \$ geschätzt. Das Verschuldungsvolumen hat sich seit 1987 etwas stabilisiert. Im wesentlichen war dies auf die vor allem von den internationalen Geschäftsbanken reduzierten Neuausleihungen, auf verschiedene Schuldenreduktionen der Gläubiger sowie auf Wechselkurseffekte zurückzuführen.

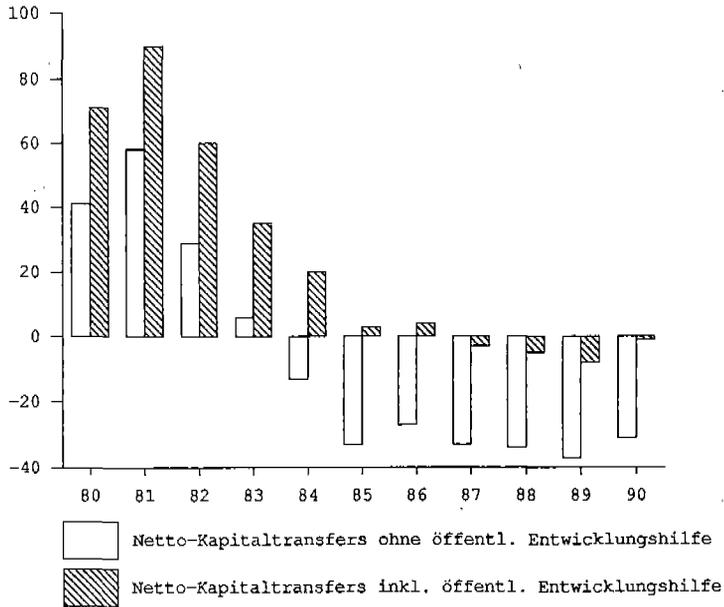
Die Brutto-Auslandverschuldung setzt sich Ende 1990 wie folgt zusammen: 14 Prozent (1986: 11 %) waren kurzfristige Schulden inklusive Zinsrückstände, 20 Prozent (17 %) waren Schulden gegenüber multilateralen Gläubigern inklusive IWF, 26 Prozent (22 %) gegenüber bilateralen und 40 Prozent (50 %) waren Schulden gegenüber privaten Gläubigern, vor allem internationale Geschäftsbanken.

**12      Finanzielle Turbulenzen der letzten zehn Jahre**

Die finanziellen Turbulenzen seit Beginn der Verschuldungskrise 1982 haben eine grosse Zahl von Ländern der Dritten Welt in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung um Jahre zurückgeworfen. Was zunächst als begrenzte Liquiditätskrise angesehen worden ist, hat sich vor allem in Lateinamerika und in Afrika als schweres Solvenzproblem einer ganzen Reihe von Ländern erwiesen, für welches bis heute nur in wenigen Fällen erfolgreiche Lösungsansätze gefunden worden sind. Dies zeigt sich vor allem darin, dass gegenwärtig kaum eines dieser Länder mittel- bis längerfristige kommerzielle Kredite vom internationalen Bankensystem zu normalen Bedingungen erhält. Dies hat auch zur Folge, dass der Netto-Kapitaltransfer in die Entwicklungsländer von 90 Milliarden Dollar im Jahre 1981 bis 1985 auf 3 Milliarden gefallen und seit 1987 sogar negativ geworden ist; unter Abzug der Entwicklungshilfe sieht die Bilanz noch wesentlich schlechter aus.

Grafik 2: KAPITALTRANSFERS

(Mia US\$, zu Preisen und Wechselkursen von 1987, nur langfristige Transfers)



Quelle: President's Report to the Development Committee, Sept. 4, 1990, IWF/Weltbank

Dies hat die kritische Situation, in der sich die meisten Entwicklungsländer ohnehin schon befunden haben, noch verstärkt: Neben einer Verschlechterung der Versorgungslage der Bevölkerung wird durch den Entzug von Kapital auch die Substanz der bestehenden Infrastrukturen und Produktionsanlagen in Mitleidenschaft gezogen, indem weder die notwendigen Ersatz- noch Neuinvestitionen zur Sicherung eines auch nur bescheidenen Wachstums möglich sind. Neben den ökonomischen und sozialen Auswirkungen verstärkt die hohe Verschuldung auch direkt oder indirekt den Druck auf die Umwelt. Die Übernutzung der natürlichen Ressourcen wird unter schlechten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen gefördert, während gleichzeitig die Mittel für aktive Umweltmassnahmen - im lokalen und erst recht im globalen Bereich - praktisch gänzlich fehlen.

Tabelle 1 zeigt die verschiedenen Aspekte der Wirtschaftskrise der Hauptschuldnerländer. Diese konnten im letzten Jahrzehnt kein wirtschaftliches Wachstum mehr erzielen. Das Prokopf-Einkommen der 15 stark verschuldeten Entwicklungsländer lag Ende der Achtzigerjahre um rund 10 Prozent unter dem Niveau von 1980; währenddem sich aber ihre Schuldenlastindikatoren (Schulden- und Zinsendienstquote) etwas verbessert haben. Die Investitionsquote hat sich - in Prozenten des BIP - von 25 (1981) auf 18 Prozent zurückgebildet und gefährdet so das zukünftige Wachstum. Die hohe Inflationsrate dieser Länder erklärt sich zum Teil durch den im Inland verfolgten geldpolitischen Mechanismus zur Finanzierung des geforderten Schuldendienstes.

MAKROÖKONOMISCHE INDIKATOREN

Tabelle 1

		1981	1983	1985	1987	1989
a) Durchschnitt der 15 stark verschuldeten Entwicklungsländern (1):						
Pro-Kopf-Einkommen	(in US\$)	2135	1487	1494	1487	1770
Reales Pro-Kopf-BIP-Wachstum (2)	(in %)	-2.3	-4.9	1.6	0.4	-0.1
Index 1980 = 100	(Index)	98	90	92	94	93
Inflation (Konsumentenpreise) (2)	(in %)	54	91	123	117	487
Brutto-Investitionsquote (3)	(in %)	25	18	17	19	18
Zinsendienstquote (4)	(in %)	23	29	28	21	19
Schuldendienstquote (5)	(in %)	41	41	40	37	31
b) Durchschnitt der Entwicklungsländer südlich der Sahara (6):						
Pro-Kopf-Einkommen (7)	(in US\$)	520	450	420	290	260
Reales Pro-Kopf-BIP-Wachstum (2)	(in %)	2.9	-3.1	0.9	-1.2	-0.6
Index 1980 = 100	(Index)	103	100	99	98	97
Inflation (Konsumentenpreise) (2)	(in %)	29	26	20	23	19
Brutto-Investitionsquote (3)	(in %)	21	17	18	19	18
Zinsendienstquote (4)	(in %)	10	10	11	9	10
Schuldendienstquote (5)	(in %)	21	21	23	20	21
Quellen: World Economic Outlook, IMF, October 1990 und 1989; Sub-Saharan Africa, From Crisis to Sustainable Growth, Weltbank, 1989; IIF Database; eigene Berechnungen						
(1) Gruppe gemäss Baker-Plan (überwiegend lateinamerikanische Länder)						
(2) gegenüber Vorjahr						
(3) Brutto-Investitionen in % des BIP (Bruttoinlandprodukt)						
(4) fällige Brutto-Zinsen in % der Güter- und Dienstleistungsexporte						
(5) fällige Brutto-Zinsen und effektiv bezahlte Brutto-Amortisationen in % der Güter- und Dienstleistungsexporte						
(6) ohne Südafrika						
(7) approximativ						

### 13      Notwendige Differenzierung

Dieses Bild der Verschuldung wäre aber unvollkommen, wenn nicht darauf hingewiesen würde, dass es andererseits auch viele Entwicklungsländer gibt, vor allem in Asien, welche sich nicht in einer Schuldenkrise befinden. Neben günstigeren externen Verflechtungen hat der von diesen Staaten verfolgte wirtschaftspolitische Kurs wesentlich zur Vermeidung einer solchen Krise beigetragen.

Die hochverschuldeten Entwicklungsländer stellen ausserdem keine homogene Gruppe dar. Die Probleme, mit denen die ärmeren unter ihnen, welche sich zum grossen Teil in Afrika befinden (Prokopf-Einkommen bis etwa 700 US \$ pro Jahr), konfrontiert sind, unterscheiden sich wesentlich von jenen der hochverschuldeten Entwicklungsländer mittleren Einkommens (Prokopf-Einkommen bis zu rund 3500 \$), zu denen vorwiegend lateinamerikanische Staaten gehören. Die Unterschiede liegen vor allem beim Wirtschaftspotential und der Fähigkeit, dieses Potential auszunützen, sowie bei der Gläubigerstruktur. Infolge ihres relativ hohen Engagements sind im Fall der hochverschuldeten Entwicklungsländer mittleren Einkommens vor allem die Geschäftsbanken angesprochen, während bei den ärmeren Ländern die Forderungen in erster Linie in den Händen von öffentlichen Stellen der Industrieländer liegen. Die Ueberzeugung herrscht vor, dass die hochverschuldeten Länder mittleren Einkommens bei einigermaßen günstigen externen Rahmenbedingungen - wozu allerdings auch der Abschluss von weiterreichenden Umschuldungsabkommen mit den Geschäftsbanken gehört - mittelfristig fähig sein sollten, aus der Krise herauszuwachsen. Voraussetzung dazu wäre allerdings, dass sie die eingeleiteten Wirtschaftsreformen weiterverfolgen, welche vor allem eine Stabilisierung der makroökonomischen Grössen beinhalten und zu einer offenen, wettbewerbsorientierten Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik führen sollen. In diese Kategorie fallen Länder wie Brasilien und Mexiko. Demgegenüber sind die ärmeren, hochverschuldeten Entwicklungsländer auf zusätzliche Anstrengungen seitens der öffentlichen Hand der Industrieländer angewiesen. Ihre Exporterlöse sind stark abhängig von einer relativ kleinen Zahl von Rohstoffen und Agrarprodukten, welche auf den internationalen Märkten zum Teil ausserordentlich starken Preisschwankungen mit einem

anhaltend negativen Trend unterworfen sind. Die Erfahrungen der letzten Jahre haben gelehrt, dass eine Diversifikation der Produktpalette sowie die Reformen im wirtschaftlichen wie auch im sozialen Bereich in diesen Ländern einen viel langwierigeren Prozess darstellen als ursprünglich vielfach angenommen wurde.

#### 14 Strategien zur Bewältigung der Verschuldungskrise

In einer ersten Phase der Verschuldungskrise (1982 - 1985) standen die Bemühungen im Vordergrund, das internationale Finanzsystem vor einem möglichen Zusammenbruch zu bewahren. Zur Anwendung gelangten weitgehend die klassischen Mittel: wirtschaftliche Stabilisierungsprogramme der Schuldnerländer unter Führung der Bretton Woods Institutionen (IWF/Weltbank), Umschuldungen im Pariser Klub (für Ausstände gegenüber öffentlichen Kreditoren, einschliesslich von staatlichen Exportgarantie-Agenturen gedeckten Krediten) und im Londoner Klub (Bankengläubiger). Die Bemühungen waren in bezug auf die verfolgte Zielsetzung erfolgreich; hingegen vermochten sie nicht, die Zahlungs- und Wirtschaftsprobleme der Schuldnerländer zu lösen und ihre Kreditfähigkeit wiederherzustellen.

Diese Erkenntnis führte in einer zweiten Phase zu einer Strategie der Anpassung mit Wachstum, welche unter dem Namen "Baker-Initiative" bekannt wurde. Es ging dabei vor allem darum, die wirtschaftlichen Reformen durch eine substantielle Erhöhung der Zufuhr externer Mittel stärker zu unterstützen. Durch ein starkes Wirtschafts- und Exportwachstum sollte der Schuldendienst auf ein tragbares Niveau gebracht werden. Von den Regierungen der Industrieländer wurde erwartet, dass sie eine wachstumsfreundliche Wirtschaftspolitik verfolgen und ihre Märkte noch vermehrt für Einfuhren aus den Entwicklungsländern öffnen. Diese Strategie ging zudem von der Ueberlegung aus, dass für die Kreditwürdigkeit eines Landes weniger die absolute Höhe seiner Verschuldung als das Vertrauen in seine wirtschaftliche Zukunft ausschlaggebend sei. Sie führte aber in der erwarteten Zeitspanne unter anderem deshalb nicht zu den erhofften Ergebnissen, weil die Geschäftsbanken das Risiko, die gewünschten Neugelder ohne die Beteiligung

der öffentlichen Hand (Garantien) bereitzustellen, als zu hoch einschätzen; dies umso mehr, als der Glaube an den Willen und die politischen Möglichkeiten der Regierungen der Schuldnerländer, die notwendigen Wirtschaftsreformen durchzusetzen und durchzuhalten, oft fehlte.

## 15 Reduktion von Schuldendienst und Schuldenbestand

Die dritte Phase zur Lösung der Verschuldungskrise wurde im Sommer 1988 anlässlich des Gipfeltreffens der Regierungschefs der Gruppe der sieben wichtigsten Industrieländer in Toronto eingeleitet und im darauffolgenden Herbst im Pariser Klub konkretisiert. Diese Phase, die auf der Annahme basiert, dass sich die meisten hochverschuldeten Länder ohne Reduktion des Schuldenbestandes und der Schuldendienstzahlungen nicht aus der Zahlungsunfähigkeit werden lösen können, erfuhr im April 1989 mit der Bekanntgabe des "Brady-Planes" eine wichtige Ausweitung.

### 151 Pariser Klub

#### 151.1 "Toronto-Bedingungen"

Im Pariser Klub wurde unter den sogenannten "Toronto-Bedingungen" beschlossen, bei neuen Umschuldungen von Fälligkeiten ärmerer, hochverschuldeter Länder gegenüber öffentlichen Gläubigern (inkl. ERG) konzessionelle Bedingungen zu gewähren. Dazu wurden drei Optionen festgelegt, die als gleichwertig gelten:

- a. Streichung eines Drittels der umzuschuldenden Fälligkeiten;
- b. Rückzahlung der umgeschuldeten Fälligkeiten innerhalb von 25 Jahren, einschliesslich 14 Karenzjahre, und marktüblicher Zinssatz;
- c. Reduktion des Zinssatzes um 3,5 Prozent (max. bis zur Halbierung des Marktsatzes).

Die Rückzahlungsfrist bei den Optionen (a) und (c) beträgt 14 Jahre, einschliesslich acht Karenzjahre. Den einzelnen Mitgliedern (Kreditorenländer) wurde mit Rücksicht auf ihre internen Gesetzgebungen die Wahl einer dieser Methoden freigestellt.

Damit sich ein Entwicklungsland für derartige Umschuldungsbedingungen qualifiziert, müssen vier Kriterien erfüllt sein: (1) es muss sich um ein ärmeres Land handeln (bedeutet in etwa ein Pro-Kopf-Einkommen von unter 700 \$ pro Jahr); (2) hoher Schuldendienst (Zinsen und Amortisationen stellen über 25 - 30 Prozent der Exporterlöse dar), (3) Bereitschaft zur Durchführung von Wirtschaftsreformen und (4) anerkannte Zahlungsunfähigkeit. Bis Ende 1990 kam das Toronto-Dispositiv bei 19 Ländern zum Einsatz (17 in Subsahara Afrika und 2 - Bolivien und Guyana - in Lateinamerika). Fälligkeiten im Umfang von 5,8 Milliarden US-Dollar wurden darin einbezogen: die Option Schuldenreduktion kam bei 1,5 Milliarden Dollar zum Zuge; bei 2,5 Milliarden wurde der Zinssatz reduziert, und bei 1,7 Milliarden wurde die Option der verlängerten Rückzahlungsfrist gewählt. Unter den ärmeren Ländern Afrikas gibt es somit nur wenige, welche bis heute noch nicht von einer solchen Schuldenerleichterung Gebrauch gemacht haben. Einige Länder kamen in der Zwischenzeit schon zweimal in den Genuss von Umschuldungen unter diesen Bedingungen.

### **151.2 Neue Initiativen von Seiten öffentlicher Gläubiger**

Im Herbst 1990 haben insbesondere Frankreich und Grossbritannien neue Initiativen für Umschuldungen vorgeschlagen, die zur Zeit im Rahmen des Pariser Klubs geprüft werden. Der französische Vorstoss zielt darauf ab, auch hochverschuldeten Ländern, welche dem unteren Bereich der Gruppe von Staaten mittleren Einkommens angehören, weitere Erleichterungen zu gewähren. Diese Länder weisen ebenfalls hohe Verbindlichkeiten gegenüber öffentlichen Gläubigern auf und befinden sich in einem Zwischenbereich, welcher weder von den Toronto- noch den Brady-Bedingungen erfasst wird. Der Pariser Klub ist den speziellen Bedürfnissen dieser Länder in der Zwischenzeit etwas entgegengekommen, indem bei Umschuldungen die

Rückzahlungsfrist verlängert sowie die Möglichkeit eingeführt wurde, dass mit Zustimmung des Gläubigers ein Teil des Schuldendienstes (bis 10 %) in lokaler Währung beglichen werden kann. Grossbritannien lancierte an der Commonwealth-Konferenz in Trinidad und Tobago Ende September 1990 die Idee der "Trinidad-Konditionen" für neue Umschuldungen. Dieser Vorschlag sieht für die ärmeren, hochverschuldeten Länder (gleiche Gruppe wie im Fall der Toronto-Bedingungen) eine im Vergleich zu den Toronto-Bedingungen zusätzliche Streichung in Höhe eines Drittels aller ausstehenden Schulden vor. Die gesamten verbleibenden Schulden sollen in einem Zug auf fünfundzwanzig Jahre, bei fünf Freijahren, während denen die Zinsfälligkeiten kapitalisiert würden, umgeschuldet werden.

Die Vorschläge Frankreichs und Grossbritanniens bedürfen im Pariser Klub eines breiten Konsens von Seiten aller wichtiger Gläubigerstaaten, bevor sie eingeführt werden können. Die beiden Vorschläge stehen in engem Zusammenhang, indem eine Vereinbarung, welche den Ländern im unteren Bereich der Kategorie mittleren Einkommens konzessionelle Bedingungen zugesteht, auch zu einer Verbesserung der "Toronto-Konditionen" der ärmeren Länder in Richtung des englischen Vorschlags führen müsste. Die zwei bedeutendsten Gläubiger (USA und Japan) stehen diesen Schuldenerlassen bis anhin nicht sehr positiv gegenüber; bereits unter den Toronto-Bedingungen wählen die USA jeweils die Option der verlängerten Rückzahlungsfrist, was kein finanzielles Zugeständnis bedeutet, sondern nur das mit einer längeren Rückzahlungsfrist verbundene höhere Risiko einschliesst.

Die Regierungen der Industrieländer haben zwar beachtliche Bemühungen zur Reduktion der Schuldenlast gemacht, doch genügen diese nicht, um die Situation der hochverschuldeten Länder nachhaltig zu verbessern. So haben viele bilaterale Geber einen grossen Teil der Entwicklungshilfekredite in Geschenke umgewandelt. Nach Schätzungen der Weltbank dürfte es sich um einen Betrag in Höhe von rund 3 Milliarden Dollar handeln, wovon 2 Milliarden zugunsten Afrikas südlich der Sahara. Obwohl dies ein wichtiger Schritt ist, entspricht er lediglich 3 Prozent der gesamten ausstehenden Schulden dieser Länder. Dasselbe gilt für die Umschuldungen unter den Toronto-Bedingungen. Selbst wenn diese jetzt kontinuierlich angewendet

würden, ergäbe sich daraus maximal eine Reduktion um 10 Prozent der langfristig nicht-konzessionellen Schulden der betroffenen Länder bis zum Jahr 2000. Diese Zahlen erhellen, dass die gegenwärtigen Entschuldungspläne kaum ausreichend sein dürften, um die hochverschuldeten Länder aus ihrer Situation herauszuführen. Nach Annahmen der Vereinten Nationen müsste im Durchschnitt gesehen die gesamten ausstehenden Verpflichtungen der Entwicklungsländer um mindestens einen Drittel reduziert werden, um eine nachhaltige Wirkung auf die Investitionen und das Wachstum auszuüben.

## 152      **Brady-Plan**

Der Brady-Plan sieht als wesentliche Neuerung und Ergänzung der bis anhin verfolgten Strategie vor, dass die Schuldnerländer einen Teil der Mittel, die sie von IWF und Weltbank zur Unterstützung wirtschaftlicher Reformen erhalten, zum Rückkauf von Altschulden oder als Gegenleistung für Zins-schnitte und Schuldenerlasse durch die Geschäftsbanken zur Garantie von Zins- und Kapitalrückzahlungen auf der reduzierten Schuld verwenden können. Voraussetzung dazu ist aber eine Uebereinkunft zwischen der Regierung eines Schuldnerlandes und den Geschäftsbanken, welche als Option eine Reduktion der Schulden oder des Schuldendienstes vorsieht.

Diese Strategie lehnt sich an die Entwicklung auf den Sekundärmärkten an, auf denen Forderungen gegenüber den Schuldnerländern mit zum Teil hohen Abschlägen gehandelt werden, ohne dass diese Wertberichtigungen des Marktes auf den Schuldenbestand dieser Länder durchschlagen. Der Brady-Plan ermöglicht den betreffenden Ländern, diese Abschläge auch für sich in Anspruch zu nehmen. Zwar sahen die Vereinbarungen mit den Geschäftsbanken schon früher sogenannte "swaps" vor, bei denen durch die Umwandlung der Devisenschulden in Lokalwährungsforderungen des Schuldnerlandes Abschläge genutzt werden können, wobei der Preis der Umwandlung zwischen Gläubiger- und Schuldnerland ausgehandelt wird ("debt-equity-swap, debt-for-nature-swap" usw.); solche Konversionen sind aber nur beschränkt möglich und erlauben im Verhältnis zu den Gesamtschulden nur bescheidene Reduktionen. Die Regierungen der Residenzländer der Gläubigerbanken

engagieren sich in der Regel (Ausnahme: Japan) nicht direkt mit eigenen Mitteln im Brady-Plan - wohl aber zum Teil durch Ausübung von politischem Druck ("moral suasion") auf die Geschäftsbanken. Als Mitglieder und wichtigste Gläubiger/Aktionäre der Bretton Woods Institutionen tragen die Industrieländer allerdings indirekt zu dieser Entschuldungsstrategie bei und würden auch unmittelbar betroffen, wenn diesen Institutionen Schäden erwachsen sollten.

Bis Ende 1990 konnten unter dem Brady-Plan Vereinbarungen mit vier Staaten (Mexiko, Philippinen, Costa Rica und Venezuela) abgeschlossen werden. Jedes Abkommen trägt den spezifischen Gegebenheiten des jeweiligen Schuldnerlandes Rechnung.

*Im Fall von Mexiko* beispielsweise wurden den Banken drei Optionen vorgeschlagen: Umwandlung der Schulden mit einem Abschlag von 35 Prozent in langfristige Wertpapiere (30 Jahre) mit einem marktkonformen Zinssatz (Interbankendollarsatz plus 13/16 %), beziehungsweise Umwandlung der Schulden in langfristige Wertpapiere ohne Abschlag am Nominalwert, aber unter Hinnahme einer Reduktion des Zinssatzes (um etwa einen Drittel auf 6,25 %); jene Banken, welche weder einen Abschlag am Nominalwert noch eine Zinssatzreduktion hinnehmen wollten, wurden angehalten, neue Kredite im Ausmass von rund 25 Prozent ihrer Basisforderung zur Finanzierung des Schuldendienstes zur Verfügung zu stellen.

Die Geschäftsbanken waren zu Abstrichen am Nominalwert beziehungsweise am Zinsendienst nur unter der Voraussetzung bereit, dass die neuen langfristigen Wertpapiere durch ausländische Garantien gedeckt wurden; dies geschah über den Kauf seitens der mexikanischen Regierung von amerikanischen Staatsobligationen (sogenannte Zero-Coupon-Bonds, d. h. Obligationen, bei denen der Zins nicht periodisch ausbezahlt, sondern auf das Kapital geschlagen wird). Die Bereitstellung dieser Sicherheiten kostete Mexiko rund 7 Milliarden Dollar. Die Mittel dazu entnahm Mexiko zum Teil seinen eigenen Devisenreserven, der Rest wurde ihm vom IWF, von der Weltbank und von Japan auf Kreditbasis zur Verfügung gestellt. Bei 9 Prozent der Ausstände kam die Neugeldoption zur Anwendung, bei 43 Prozent die Umwandlung in diskontierte langfristige Anleihen zum Marktzinssatz und bei 48 Prozent die Umwandlung in nicht-diskontierte Anleihen zu einem reduzierten Zinssatz. Als Ergebnis nahm für Mexiko der Gegenwartswert seiner Bankenschulden um rund 15 Milliarden Dollar beziehungsweise 30 Prozent ab. Netto (d. h. unter Einbezug der Finanzierung der Sicherheiten) resultiert daraus eine Reduktion des Zinsdienstes um 1 Milliarde Dollar pro Jahr, was 0,5 Prozent des Bruttosozialproduktes beziehungsweise 3 Prozent der Güter- und Dienstleistungsexporte entspricht.

Die Mechanismen der Schuldenreduktion tragen sowohl im Rahmen der Toronto-Bedingungen als auch des Brady-Plans dem Erfordernis Rechnung, dass zwischen den Anstrengungen der Schuldner und Gläubiger sowie auch

innerhalb der Gläubigerkategorien ein angemessenes Gleichgewicht herrschen soll. So bilden ernsthafte wirtschaftliche Reformen der begünstigten Länder eine Grundvoraussetzung für Schuldenerleichterungen; sodann enthalten die jeweiligen Vereinbarungen auch Bestimmungen über den Forderungsverzicht anderer Gläubigerkategorien, um unter anderem zu vermeiden, dass sich durch den Forderungsverzicht der einen Gläubigerkategorie der Marktwert der ausstehenden Forderungen anderer Gläubiger unbilligerweise verbessert. Die Beispiele und die Vorgehensweisen im Pariser Klub und im Rahmen des Brady-Plans erhellen eindrücklich, wie problematisch und schwierig die Lastenteilung unter den Gläubigerländern ist und wie stark spezifische Interessenlagen eine Rolle spielen (für USA und Japan steht Lateinamerika und damit der Brady-Plan, für Frankreich und Grossbritannien mit den ehemaligen Kolonien eher Afrika und somit der Pariser Klub bzw. die Toronto-Länder im Vordergrund).

## 2 **Beteiligung der Schweiz an den Massnahmen zugunsten hochverschuldeter Länder**

Bei den Umschuldungen unter den "Toronto-Bedingungen" im Rahmen des Pariser Klubs wendet die Schweiz die Option konzessioneller Zinssätze an. Die rechtliche Grundlage dazu bildet der Bundesbeschluss vom 17. März 1966 über den Abschluss von Schuldenkonsolidierungen (AS 1966 893). Dieser Bundesbeschluss wurde von den eidgenössischen Räten mehrmals verlängert, das letzte Mal am 5. Oktober 1990 (BBl 1990 III 606), wobei die Möglichkeit, Konsolidierungen abzuschliessen, welche eine teilweise Minderung des Nominalwerts der Forderungen beinhalten, ausdrücklich vorgesehen wird.

Bis Ende 1990 hat unser Land an 17 Umschuldungen im Pariser Klub teilgenommen, bei welchen schweizerische Fälligkeiten gegenüber elf Ländern in Höhe von insgesamt rund 150 Millionen Franken nach den Toronto-Bedingungen umgeschuldet wurden (vgl. Tabelle 2). Die gewährten Zinsermässigungen und die Verlängerung der Laufzeiten gehen im Ausmass der ERG-Deckung der Forderungen zulasten der ERG-Rechnung; die Exporteure und/oder Banken müssen mit dem nichtversicherten Anteil (Selbstbehalt) an diesen

Umschuldungen partizipieren und in diesem Ausmass auch Zinseinbussen und Kosten der Kreditverlängerungen mittragen.

UMSCHULDUNGEN ZU TORONTO-BEDINGUNGEN      Tabelle 2

Länder	Pariser Club Treffen	umgeschuldete Fälligkeiten	insgesamt seitens d. Schweiz (Mio. US\$) (Mio. Fr.)	
1	Aequatorialguinea 1.03.89	6		*
2	Benin 22.06.89	193		*
3	Bolivien 15.03.90	276	15.4	
4	Guinea 12.04.89	124	3.0	
5	Guinea Bissau 26.10.89	21	3.5	
6	Guyana 12.09.90	123		*
7	Madagaskar 28.10.88	265	1.8	
	Madagaskar ** 10.07.90	139	1.0	
8	Mali 27.10.88	56	2.6	
	Mali 22.11.89	21	1.2	
9	Mauretanien 19.06.89	52		*
10	Mosambik 14.06.90	707		*
11	Niger 16.12.88	43		*
	Niger 18.09.90	116		*
12	Sambia ** 12.07.90	965	12.1	
13	Senegal 24.01.89	136	4.5	
	Senegal 12.02.90	158	7.6	
14	Tansania 13.12.88	341	4.4	
	Tansania 16.03.90	199	2.3	
15	Togo 20.06.89	76	27.0	
	Togo ** 9.07.90	84	33.0	
16	Tschad 24.10.89	52		*
17	Uganda 26.01.89	90		*
18	Zaire 23.06.89	1530	15.8	
19	Zentr.Afr.Rep. 14.12.88	30	12.8	
	Zentr.Afr.Rep. ** 15.06.90	4	2.1	
Summe		5807	150.1	

Quellen: Review of the Debt Strategy, 4. September 1990, Weltbank/IWF; ERG-Angaben

- \* die Schweiz resp. die ERG hat wegen geringer ("de minimis"- Klausel) oder keiner Fälligkeiten zur Zeit der Umschuldung nicht teilgenommen
- \*\* bilaterale Verhandlungen noch nicht abgeschlossen

Zu den Massnahmen zugunsten der ärmeren, hochverschuldeten Entwicklungsländer ist auch die erhöhte Zufuhr von Neugeld zu zählen, welche einen wichtigen Bestandteil jeder Entschuldungsstrategie darstellt. Diese Mittel ermöglichen den betroffenen Ländern insbesondere die Einfuhr von dringend benötigten Gütern zur Stützung der von IWF und Weltbank überwachten Wirtschaftsreformen und die Sicherstellung einer ausreichenden Versorgungslage. Der IWF kann den betreffenden Ländern seit 1988 Darlehen mit einer Laufzeit von zehn Jahren und einem Zinssatz von 0,5 Prozent ausrichten. Die Mittel dazu (6 Mia. SZR) wurden ihm von den Industriestaaten im Rahmen der "Erweiterten Strukturanpassungsfazilität (ESAF)" zur Verfügung gestellt. Die Schweiz hat daran einen zinsfreien Beitrag in Höhe von 200 Millionen Sonderziehungsrechten (rund 400 Mio. Fr.) geleistet. Die Weltbank hat in Zusammenarbeit mit den Industriestaaten ein Spezialprogramm für Subsahara Afrika (SPA) aufgestellt, das die Wirtschaftsreformen dieser Länder mit rasch verfügbaren Mitteln zur Finanzierung dringend benötigter Einfuhren unterstützen soll. Während der ersten Dreijahresphase (1988-90) wurden in diesem Rahmen insgesamt 6 Milliarden Dollar bereitgestellt, woran sich die Schweiz mit 200 Millionen Franken aus den laufenden Rahmenkrediten für die technische Zusammenarbeit und die Finanzhilfe (DEH) sowie für die wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit (BAWI) beteiligte. Die zweite Phase beginnt 1991, und die Schweiz beabsichtigt, dieses Programm in etwa demselben Umfang weiter zu unterstützen.

Mit Bezug auf den "Brady-Plan", der volumenmässig den gewichtigsten Ansatz im Schuldendialog darstellt, sind die offiziellen Mitwirkungsmöglichkeiten der Schweiz beschränkt, da sich die entsprechenden Optionen wesentlich auf die Institutionen von Bretton Woods abstützen und in den Verwaltungsräten und Leitungsausschüssen von Währungsfonds und Weltbank diskutiert werden. Für die aktive Teilnahme der Banken an jenen Optionen, welche einen echten Schuldenerlass beinhalten, spielen im Rahmen des Brady-Plans die Reservevorschriften der Heimatstaaten der Geschäftsbanken eine nicht unwesentliche Rolle. Die Vorschriften der Eidgenössischen Bankenkommission (pauschaler Wertberichtigungssatz für Forderungen mit Länderrisiko liegt gegenwärtig bei 65 %) und die bestehenden steuerrechtli-

chen Möglichkeiten (Abschreibung notleidender Kredite) sollten den Schweizer Banken eine entgegenkommende Teilnahme bei diesen Verhandlungen erleichtern; andererseits stellen hohe Reservevorschriften in jenen Fällen, wo Neugeldzufuhren zur Stützung von Wirtschaftsreformen und produktiven Investitionen notwendig wären, ein gewichtiges Hemmnis dar.

### **3        Entschuldungsdispositiv der Schweiz im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit**

#### **31        IV. Rahmenkredit für die Weiterführung der Finanzierung von wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen**

Mit dem Bundesbeschluss vom 3. Oktober 1990 über die Weiterführung der Finanzierung von wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit (IV. Rahmenkredit; BBl 1990 III 619) wurde ein eigentliches Entschuldungsinstrument in das schweizerische Entwicklungshilfe-Dispositiv aufgenommen. Dieses Instrument ermöglicht uns, autonome Entschuldungsaktionen durchzuführen sowie Beiträge an multilaterale Entschuldungen von ärmeren, hochverschuldeten Entwicklungsländern zu gewähren. Zwar beteiligte sich die Schweiz bereits 1988 und 1989 an einer umfassenden Entschuldungsaktion zugunsten Boliviens, eines Schwerpunktlandes unserer Entwicklungszusammenarbeit. Die Schweiz (mit 9,5 Mio. Fr.) hat zusammen mit weiteren Geberstaaten - dazu beigetragen, dass Bolivien praktisch seine gesamten Schulden gegenüber den Geschäftsbanken in Höhe von über 650 Millionen Dollar abtragen kann (mit einem Diskont von 89 %). Die Mittel für diese Aktion stammten aus dem Zahlungsbilanzhilfe-Volet.

Die Zahlungsbilanzhilfe dient aber in erster Linie der Finanzierung besonders wichtiger Einfuhren, welche in einer Krisensituation für die Versorgung der Bevölkerung und die Aufrechterhaltung des bestehenden Produktionsapparates von grosser Bedeutung sind und sich unmittelbar wachstumsfördernd auswirken. Steht der Einsatz knapper Entwicklungshilfemittel für den Aufkauf stark wertverminderter Schuldenforderungen in Konkurrenz mit der Zufuhr neuer Mittel zur Beschaffung essentieller Güter, wird gerade gegenüber

ärmsten Ländern die zweite Option entwicklungspolitisch in der Regel prioritär sein. Diese Feststellung erhellt auch, warum unter den Geberländern die Meinung vorherrscht, Entwicklungshilfemittel sollten nicht zu Lasten traditioneller Instrumente für Entschuldungsaktionen eingesetzt werden. Die grosse Bedeutung additioneller Mittel ergibt sich aus der im folgenden näher beleuchteten Spezifität von Entschuldungsmassnahmen.

### 32 Wirkungen eines Schuldenerlasses

Angesichts der komplexen wirtschaftlichen und sozialen Wechselbeziehungen gilt es - um allzu optimistischen Erwartungen entgegenzuwirken - zunächst festzuhalten, dass eine blossе Entschuldung überschuldeter Entwicklungsländer keine ausreichende Voraussetzung bildet, um deren wirtschaftliche und soziale Entwicklung nachhaltig voranzutreiben: Wie einleitend erklärt wurde, ist in vielen Fällen die hohe Verschuldung nämlich nur zu oft Symptom des Zusammentreffens einer Reihe von ungünstigen Ereignissen und Faktoren, welche nur zum Teil beeinflussbar sind.

### 321 Wirkung auf die Volkswirtschaft des begünstigten Entwicklungslandes

Viele der ärmeren, hochverschuldeten Entwicklungsländer leisten den ursprünglich mit ihren Kreditoren vereinbarten Schuldendienst nicht mehr oder nur noch teilweise. Dies kommt im hohen Abschlag auf diesen Forderungen auf dem Sekundärmarkt zum Ausdruck. Wenn schon kein Schuldendienst mehr geleistet wird, werden durch eine ganze oder partielle Annullierung der Forderungen keine flüssigen Mittel unmittelbar frei, mit welchen das jeweilige Entwicklungsland zusätzliche, dringende Vorhaben durchführen und wichtige Einfuhren tätigen könnte. Eine Entschuldungsaktion beruht in diesen Fällen weitgehend auf den Erwartungen positiver Rückwirkungen aufgrund folgender Ueberlegungen:

- Die Eliminierung des Schuldenüberhangs ist eine wichtige Voraussetzung zur Verbesserung des Wirtschafts- und Investitionsklimas: Das Vertrauen in die eigene Wirtschaft wird gestärkt und inländische Produzenten, welche auf Einfuhren für die Aufrechterhaltung ihrer Produktion angewiesen sind, sowie inländische Exporteure, welche Zugang zu ausländischen Märkten suchen, werden bei ihren unternehmerischen Entscheidungen nicht mehr im selben Ausmass verunsichert. Das Risiko zukünftiger Zahlungsunterbrüche oder ausländischer Gerichtsentscheide, welche die Blockierung von Gütern zur Folge haben könnten, nimmt ab. Die Verbesserung der finanziellen Lage dürfte längerfristig auch zu einer Dämpfung der Kapitalflucht führen, die Rückkehr von Fluchtgeldern begünstigen und ausländische Investitionen positiv beeinflussen.
- Eine Normalisierung der Beziehungen zu den ausländischen Gläubigern erleichtert und verbilligt den Zugang zu kurzfristigen Handelskrediten, auf die jedes Land jederzeit angewiesen ist, auch wenn es nur einen minimalen Handel mit dem Ausland betreibt. Zwar ist es im Prinzip immer möglich - auch wenn gegenüber einem grossen Teil der Gläubiger Zahlungsrückstände ausgewiesen werden -, von gewissen Quellen kurzfristige Handelskredite zu erhalten; in solchen Fällen nehmen aber die Kosten dieser Kredite - in Form hoher Zinssätze und der Hinterlegung von Sicherheiten - ein extrem hohes Ausmass an. Die betroffenen Entwicklungsländer müssen dadurch mit bedeutend höheren Kosten für ihre Importe rechnen als andere Staaten, was sich als schwerwiegender Wettbewerbsnachteil auswirken kann.
- Eine umfassendere Bereinigung der überfälligen Ausstände dürfte den verantwortlichen Organen der nationalen Exportrisikogarantien den Entscheid erleichtern, ihre Fazilitäten zumindest für den kurzfristigen Bereich wieder zu öffnen; dies sollte in der Regel ebenfalls zu einer Verbilligung der Einfuhren in das betreffende Land beitragen.
- Ein weiteres Argument, das für einen nachhaltigen Abbau der Verschuldung spricht, sind die hohen direkten und indirekten Kosten, die durch die verschiedenen Umschuldungsprozesse entstehen. Die unzähligen Verhandlungen binden das in diesen Ländern knappe, hochqualifizierte Kader,

welches die Treffen vorbereiten und durchführen muss und dementsprechend weniger für andere primäre Aufgaben zur Verfügung steht.

Unter den ärmeren, hochverschuldeten Ländern gibt es aber auch eine Reihe von Staaten, welche dem mit den Geschäftsbanken und den ERG-Institutionen vereinbarten Schuldendienst ganz oder weitgehend nachkommen; wenn das betreffende Land nicht in der Lage ist, durch eigene Anstrengungen einen Leistungsbilanzüberschuss zu erzielen, wird dieser Schuldendienst indirekt durch die bilaterale und multilaterale Entwicklungshilfe bezahlt. Eine Entschuldungsaktion führt hier unmittelbar zu einer Erhöhung der sofort verfügbaren Mittel für den Aufbau im Inland - allerdings unter der wichtigen Annahme, dass die Kredite, welche von Seiten der Geber für die Entschuldung bereitgestellt werden, nicht in der Weise kompensiert werden, dass dem betreffenden Land die traditionelle Entwicklungshilfe gekürzt wird.

### 322 Solidarität unter den Gläubigern

Dieser Aspekt ist eng mit den soeben beschriebenen Ausgangslagen und Erwartungen verbunden. Damit die Entschuldung von Seiten eines relativ kleinen Gläubiger- beziehungsweise Geberstaates wie der Schweiz eine signifikante Wirkung entfaltet, muss davon ausgegangen werden können, dass andere Gläubiger- und Geberländer ähnliche Massnahmen ergreifen. Von Seiten der Industriestaaten unterstützten neben der Schweiz bis anhin nur Frankreich, die Niederlande und Schweden Entschuldungsaktionen zugunsten ärmerer Länder im Bereich nicht-versicherter, kommerzieller Kredite. Wenn es um die Finanzierung von Ausständen gegenüber multilateralen Entwicklungsfinanzierungs-Instituten (IWF, Weltbank, regionale Entwicklungsbanken) geht, spielen neben Schweden und Norwegen auch die USA und Kanada eine gewisse Rolle. Die in letzter Zeit von verschiedenen Industrieländern angekündigten Schuldenerlasse betreffen praktisch ausschliesslich Ausstände im Rahmen der Entwicklungshilfe oder der Militärkooperation. Die Schweiz hat den einkommensschwachen Entwicklungsländern im Rahmen einer Sonderaktion bereits 1977 alle Schulden aus Bundeskrediten erlassen (BB vom 6. Dez. 1977; AS 1979 1537). Von ihren Beteiligungen an den Kapitalerhö-

hungen der regionalen Entwicklungsbanken abgesehen, gewährt sie seither nur noch Entwicklungshilfe in Form von nichtrückzahlbaren Beiträgen. Eine Ausnahme bildeten bis 1987 die Mischkredite, deren Bundesanteil seit diesem Zeitpunkt ebenfalls nur mehr in Geschenkform vergeben wird. Unter dem IV. Rahmenkredit zur Weiterführung der Finanzierung von wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit ist ausserdem vorgesehen, den Bundesanteil der nicht-verpflichteten Restbeiträge der Mischkredite aus früheren Rahmenkrediten in nicht-rückzahlbare Beiträge umzuwandeln und hochverschuldeten Ländern, mit denen die Schweiz Konsolidierungsabkommen abgeschlossen hat, die Rückzahlung des gesamten (inkl. des bereits verpflichteten) Bundesanteils zu erlassen. Militärhilfe leistet die Schweiz keine; von der ERG werden Lieferungen in diesem Bereich nicht versichert.

### 323      **Sozialisierung der Risiken Privater**

Der Gefahr, dass die öffentliche Hand für das von Privaten eingegangene Risiko aufkommen muss ("bailing-out"), wird dadurch begegnet, dass die Ausstände nicht zum Nominalwert der Forderung zurückgekauft werden, sondern nur mit einem bedeutenden Abschlag, welcher sich an den vom Markt für ähnliche Schulden bezahlten Beträgen orientiert. Der Rückkauf von Forderungen kann sich im übrigen nicht danach richten, ob die Transaktion, welche zur Begründung der Schuld Anlass gab, entwicklungspolitisch prioritär und vertretbar war. Erstens wäre es schwierig und mit ausserordentlichem Aufwand verbunden, solche Feststellungen aufgrund anerkannter Kriterien objektiv zu treffen, und zweitens würde eine solche Selektion dem Ziel entgegenlaufen, möglichst alle Schulden eines begünstigten Landes gegenüber der Schweiz zu erfassen. Ausserdem bestünde das Risiko, dass nicht berücksichtigte Forderungen nach erfolgtem Schuldenerlass an Wert gewinnen würden. Auf der anderen Seite ist darauf hinzuweisen, dass, gemäss der ERG-Verordnung vom 15. Januar 1969, Artikel 4, Garantien nur dann gelten, wenn die nach den Einfuhr- und Devisenvorschriften des Bestimmungslandes erforderlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Sollte die Regierung des Bestimmungslandes eines ERG-versicherten Geschäftes glaubhaft darlegen,

dass dieses zu illegalen Transaktionen missbraucht wurde, würden die ERG-Organe die Gewährung der Garantie beziehungsweise die Berechtigung von Schadenersatzansprüchen einer Ueberprüfung unterziehen.

### 324      **Auswirkungen auf das Verhalten der Wirtschaftsakteure**

Jede Massnahme, welche darauf hinausläuft, dass der Verantwortliche einer Handlung nicht voll für die Konsequenzen seines Tuns haftbar gemacht wird, ist mit dem Problem des sogenannten ethischen Wagnisses ("moral hazard") konfrontiert. Dieses Wagnis kann im Zusammenhang mit Entschuldungsoperationen als klein eingeschätzt werden. Zum einen mussten diese Länder in den letzten Jahren ihre Verschuldungssituation auf eine Art und Weise verarbeiten, welche eine Veränderung in ihrem Verhalten und ihren Erwartungen zur Folge haben dürfte. Zum andern schätzen wir die Wahrscheinlichkeit, dass die Regierungen der ärmeren Länder bald wieder in der Lage sein werden, bedeutendere Mittel auf nicht konzessioneller Basis (d. h. auch ohne umfassendere Bedingungen) aufzunehmen, als relativ klein ein; auch die Geschäftsbanken haben eingesehen, dass sie nicht über die Erfahrungen und Struktur verfügen, welche bei der Vergabe von reinen, projektunabhängigen Finanzhilfen notwendig wären und dass auch Garantien von öffentlichen Stellen in den Schuldnerstaaten immer nur relative Sicherheiten sind.

Entschuldungsmassnahmen setzen Vereinbarungen zwischen dem Schuldnerland und seinen Kreditoren (Gläubigerstaaten, Geschäftsbanken usw.) voraus; solche Vereinbarungen erfolgen in engem Zusammenhang mit der Einleitung von wirtschaftlichen Anpassungsprogrammen, welche das entsprechende Land in Zusammenarbeit mit den Bretton Woods Institutionen ausarbeitet und deren Durchführung auch von diesen Institutionen begleitet und überprüft wird. Ein solcher Dialog über die Reformen, bei welchen die politische Verantwortung hinsichtlich der zu ergreifenden Massnahmen letztlich beim betreffenden Land liegt, hat in den siebziger Jahren zur Zeit des Petrodollarrecyclings beschränkt stattgefunden; damals konnten die meisten Entwicklungsländer ihre Zahlungsbilanzdefizite über internationale Bankenkredite, welche kaum wirtschaftspolitische Auflagen beinhalteten, finanzieren. Die Bretton Woods

Institutionen versuchen, die Erkenntnisse, welche in der Zwischenzeit über die Wirkung und den Ablauf von Strukturanpassungsmassnahmen gewonnen werden konnten, laufend in die neuen Programme einfliessen zu lassen. Die in Gang gekommenen Reformprozesse in Mittel- und Osteuropa sowie in der UdSSR bestätigen allerdings, mit wie grossen Schwierigkeiten und Härten die Durchführung solcher Reformen überall verbunden ist und wie verschieden die sozialen und politischen Rahmenbedingungen, welche es zu berücksichtigen gilt, in jedem Lande sind.

Es ist hier aber auch festzuhalten, dass Strukturanpassungen nicht nur in den Entwicklungsländern, sondern auch auf weltweiter Ebene zu lange aufgeschoben wurden und dass auch in den Industrieländer noch ein grosser Handlungsbedarf besteht. Diese Staaten sind besonders im Bereich des internationalen Güter- und Dienstleistungsaustausch angesprochen: Ein besserer Zugang zu den Weltmärkten ist eine wesentliche Voraussetzung, damit die Entwicklungsländer eine gewisse Kreditwürdigkeit wiedererlangen und - angesichts stagnierender oder nur leicht zunehmender Entwicklungshilfe-Budgets - die nötigen Devisen für den Aufbau ihrer Volkswirtschaften selbst erarbeiten können.

Im Zusammenhang mit den Auswirkungen auf das Verhalten der Wirtschaftsakteure ist ferner der Aspekt von Bedeutung, welchen Einfluss Entschuldungsmassnahmen auf Länder haben, die in der Vergangenheit unter anderem auch dank einer vorsichtigen Politik eine Ueberschuldung vermeiden konnten, und welche nun leer auszugehen scheinen. Dazu ist festzustellen, dass die Wahrung von Vertrauen und Kreditwürdigkeit höher zu werten ist als die Begünstigung durch Entschuldungsmassnahmen, welche auch das internationale Ansehen eines Landes gefährden können; andererseits dürfen die knappen Mittel im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit für Länder, welche nicht in einer Schuldenkrise sind, nicht wegen Entschuldungsmassnahmen zugunsten Dritter gekürzt werden.

### 33 Konzept des schweizerischen Entschuldungsinstrumentes

Die Verschuldung und der damit verbundene, vertraglich festgelegte gegenwärtige und künftige Schuldendienst haben für viele Entwicklungsländer ein Ausmass angenommen haben, das die Anstrengungen zur Wiederherstellung eines realen Wirtschaftswachstums als Voraussetzung zu einer Verbesserung des Lebensstandards ernsthaft gefährdet und den sozialen Zusammenhalt in diesen Ländern zusätzlich bedroht. In dieser Erkenntnis haben die eidgenössischen Räte im vergangenen Jahr mit der Botschaft über die Weiterführung der Finanzierung von wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen erstmals auch ein Konzept und Mittel für eigentliche Entschuldungsmassnahmen gutgeheissen. Das in der Botschaft vom 21. Februar 1990 vorgeschlagene grundsätzliche Vorgehen trägt den vorstehenden Ueberlegungen Rechnung und fand in den vorberatenden Kommissionen und im Parlament breite Unterstützung. Dieses Grundkonzept wird deshalb auch im neuen Rahmenkredit beibehalten. Damit ist gleichzeitig auch eine transparente, einfache und einheitliche Abwicklung der schweizerischen Entschuldungsmassnahmen gewährleistet.

### 331 Erweiterte Möglichkeiten durch zusätzliche Mittel

Die mit dieser ausserordentlichen Botschaft zur 700-Jahrfeier verbundene, wesentliche Erhöhung der Mittel für Entschuldungsaktionen und für komplementäre Massnahmen soll die verstärkte Solidarität der Schweiz mit den von der Schuldenkrise am härtesten betroffenen Entwicklungsländern zum Ausdruck bringen und uns erlauben, den Kreis der potentiellen Empfänger über die allerärmsten, hochverschuldeten Länder (v. a. in Afrika) hinaus auf alle Länder, in denen die Schweiz im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit schwerpunktmässig tätig ist - dazu gehören insbesondere auch Staaten in Asien, deren Zahlungsbilanz infolge der Golfkrise stark beeinträchtigt wurde -, auszuweiten.

Obwohl auch diese Aktion in Anbetracht der Höhe der Gesamtverschuldung aller Entwicklungsländer eine relativ begrenzte Tragweite hat, ist sie politisch

bedeutungsvoll. Sie ermöglicht der Schweiz, bei Massnahmen, welche eine breite internationale Unterstützung erfordern, Impulse zu geben.

### 332 Voraussetzungen

Beiträge der Schweiz zur Entschuldung sind grundsätzlich an folgende fünf Voraussetzungen gebunden:

1. Es muss sich um ein ärmeres, hochverschuldetes Entwicklungsland handeln, wobei sich die Massnahmen vor allem auf die allerärmsten Länder (LLDC) sowie auf jene Länder konzentrieren sollen, in denen die Schweiz im Rahmen der Entwicklungshilfe tätig ist (vgl. Anhang).
2. Das begünstigte Land muss ein mittelfristiges Wirtschaftsreformprogramm eingeleitet haben, welches Vertrauen schafft und das Risiko vermindert, dass das Land nach der Entschuldung erneut in eine ähnliche Lage zurückfällt wie zuvor, sowie die Partizipation breiter Schichten am Entwicklungsprozess fördert.
3. Das Land muss über ein Schuldenmanagement verfügen, das einen Plan für umfassendere Schuldenerleichterungen und Schuldenkonsolidierungen auf verschiedenen Ebenen beinhaltet.
4. Das Schuldenvolumen, das mit dem schweizerischen Beitrag und den Leistungen Dritter bereinigt werden kann, muss vor allem bei multilateralen Aktionen ein genügend grosses Ausmass erreichen können, so dass mittelfristig eine spürbare Wirkung auf das Wachstum und die Entwicklung des betreffenden Landes erwartet werden kann.
5. Beim Rückkauf, bei der Umwandlung von Schulden oder ähnlich wirkenden Massnahmen muss der private Gläubiger in einer Weise miteinbezogen werden, die von ihm ebenfalls einen seinem Risiko entsprechenden Beitrag verlangt. Dieser Beitrag ist durch den realen Wertverlust (Abschlag, welcher zur Anwendung kommt) der ursprünglichen Forderung gegeben.

### 333 Massnahmen

Wie unter dem IV. Rahmenkredit erläutert, ist es kaum möglich, Aktionen in diesem Bereich zum vornherein abschliessend aufzuzählen; es sind aber insbesondere folgende Massnahmen vorgesehen:

#### 333.1 Beiträge zum Rückkauf oder zur Umwandlung nicht-garantierter, kommerzieller Schulden

Die ersten Erfahrungen mit durchgeführten oder in Vorbereitung befindlichen Aktionen in Bolivien, Mosambik und Niger zeigen, dass die Planung und Durchführung solcher Aktionen zwischen dem Schuldnerland und dessen Gläubigern äusserst zeitraubend sind. Dies stellten sowohl die Schweiz, Frankreich, Schweden, die Niederlande als auch die Weltbank fest; letztere verfügt seit Mitte 1989 über eine Fazilität in Höhe von 100 Millionen Dollar für solche Aktionen. Im Fall von Bolivien läuft die Abwicklung schon seit rund drei Jahren, ohne dass sie bis heute hätte vollständig abgeschlossen werden können; bei Mosambik haben allein die Vorbereitungen schon nahezu zwei Jahre beansprucht, ohne dass es zu einer generellen Vereinbarung gekommen wäre.

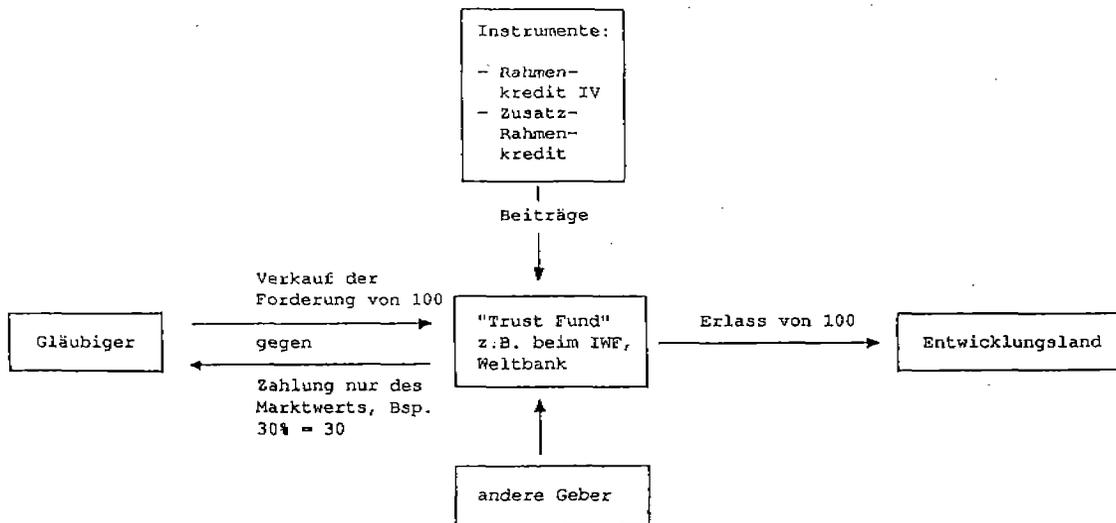
Vereinfacht dargestellt müssen zum einen die Ausstände der Länder, welche für solche Aktionen in Frage kommen, zuerst buchhalterisch und dokumentarisch erfasst und mit den Forderungen der Geschäftsbanken verglichen werden. In einem zweiten Schritt geht es darum, eine Entschuldungsstrategie auszuarbeiten, welche eine für das betreffende Land günstige Vereinbarung mit den Banken über die Konsolidierungs-Optionen (Preis bzw. Höhe des Abschlags) zum Ziel hat. Dabei muss allerdings berücksichtigt werden, dass bei der Fixierung eines zu hohen Abschlags das Risiko besteht, dass nur ein kleiner Teil der Gläubiger bereit ist, die Forderungen tatsächlich zu veräussern. Die Inanspruchnahme von Buchführungs- und Finanzspezialisten sowie auf diesem Gebiet erfahrener Juristen ist unerlässlich, um die in den betreffenden Ländern für die Vorbereitung und Durchführung solcher

Aktionen zwar vorhandenen, aber doch sehr beschränkten Kapazitäten zu unterstützen (vgl. Darstellung 1).

Für Aktionen, bei welchen nicht überwiegend schweizerische Gläubiger im Vordergrund stehen (Typus Bolivien), beabsichtigen wir, eng mit der IDA und andern bilateralen Gebern zusammenzuarbeiten, um eine möglichst grosse Breitenwirkung und eine optimale Effizienz in der praktischen Abwicklung dieser Aktionen erzielen zu können. Die Verhandlung von Entschuldungsoptionen erfordert in der Regel ein hohes Mass an Diskretion, um spekulativen Erhöhungen der Sekundärmarktpreise vorzubeugen und einen maximalen Multiplikatoreffekt zu erreichen. Ausserdem setzen gewöhnlich auch die in Sondierungen und Gespräche einbezogenen Gläubiger (internationale Geschäftsbanken) voraus, dass ihre Verhandlungspositionen sowie gegebenenfalls das Ausmass ihrer Beteiligungen an Entschuldungsoperationen vertraulich behandelt werden. Diese Anforderungen erklären auch die Zwischenschaltung von spezialisierten Maklern und Treuhändern. Die frühzeitige Beteiligung an Entschuldungsaktionen hat der Schweiz eine Vertrauensbasis geschaffen, welche ihr den Zugang zu den verschiedenen Stadien der Verhandlungen zwischen den wichtigsten Akteuren (namentlich der Weltbank) auf Geberseite und den in Entschuldungsoperationen einbezogenen Schuldnerländern erleichtert.

Darstellung 1: Massnahmen im Entschuldungsbereich  
KOMMERZIELLE, NICHT-GARANTIERTE FORDERUNGEN

Prinzipielle Voraussetzungen a) es muss sich um ein ärmeres und hochverschuldetes Entwicklungsland handeln (vgl. Anhang 1)  
c) das Land muss ein Wirtschaftsreformprogramm eingeleitet haben



### 333.2 Erlass von öffentlich-garantierten Forderungen (ERG)

Unter Ziff. 151 haben wir sowohl die gegenwärtigen Umschuldungs-Konditionen des Pariser Klubs als auch die neuen Initiativen erläutert, welche dort zur Zeit unter den Gläubigerstaaten besprochen werden. Ein autonomes Vorgehen der Schweiz, welches über die im Pariser Klub beschlossenen Erleichterungen hinausgeht, bedeutet an sich ein Ausscheren aus der Gläubigergruppe. Massnahmen, welche unter dem Aspekt der Entwicklungszusammenarbeit eingeleitet werden, dürften jedoch bei den meisten Ländern des Pariser Klubs zunehmend auf Verständnis stossen. Allerdings herrscht allgemein die Auffassung vor, dass zur Erzielung einer gewissen Wirkung die wichtigsten Gläubigerländer an einem Schuldenerlass gegenüber einem bestimmen Land beteiligt sein sollten. Wir verbinden mit dem hier vorgestellten Rahmenkredit für zusätzliche Entschuldungsaktionen im Rahmen der 700-Jahrfeier der Eidgenossenschaft denn auch die Hoffnung, dass es uns durch autonome Massnahmen gelingt, den übrigen Gläubigerstaaten Impulse zu geben, damit auch diese zusätzliche Entschuldungsmassnahmen ergreifen.

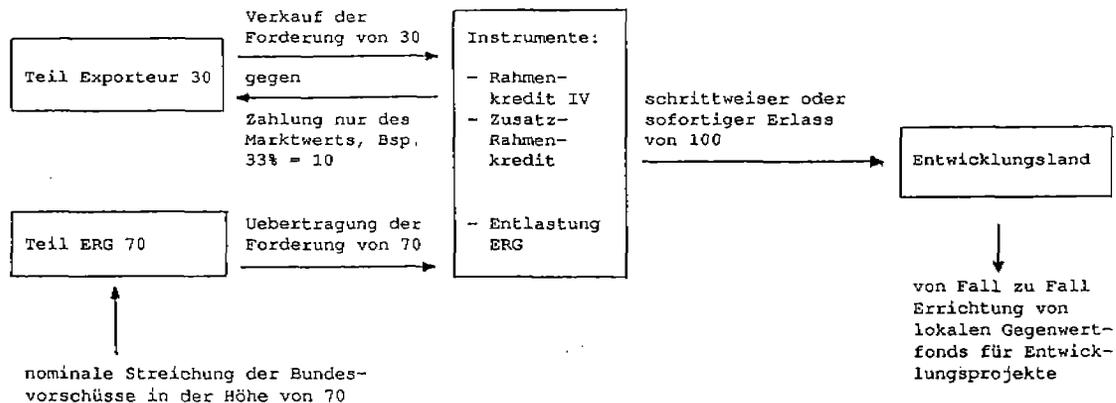
Zur Schaffung der Voraussetzungen, welche es dem Bund ermöglichen, Entwicklungsländern öffentlich garantierte Forderungen ganz oder teilweise zu erlassen, kommt das unter dem IV. Rahmenkredit eingeführte Konzept zur Anwendung (vgl. Darstellung 2):

- Etappenweise Auswahl der Länder, wobei als Grundbedingung gilt, dass diese ihre Fälligkeiten im Rahmen des Pariser Clubs und auf bilateraler Ebene konsolidiert haben.

Darstellung 2: Massnahmen im Entschuldungsbereich  
 OEFFENTLICH GARANTIERTE FORDERUNGEN (ERG)

Prinzipielle Voraussetzungen a) es muss sich um ein ärmeres und hochverschuldetes Entwicklungsland handeln (vgl. Anhang1)  
 b) im Pariser Club konsolidierte Fälligkeiten  
 c) das Land muss ein Wirtschaftsreformprogramm eingeleitet haben

Beispiel: Nominalwert 100 wovon 70 von der ERG garantiert



- Angebot an die Exporteure (und Banken), ihren Selbstbehaltsanteil zu einem Marktwert an den Bund zu verkaufen. In Fällen, bei denen die Ermittlung des Marktwertes schwierig und/oder eine relativ grosse Zahl Exporteure involviert ist, kann der Rückkauf im Rahmen von Auktionsverfahren erfolgen. Die Abwicklung erfolgt in Zusammenarbeit mit der ERG-Geschäftsstelle und zum Teil über Treuhandstellen. Dabei sollen einerseits das Prinzip der Freiwilligkeit und andererseits die Wahrung der Vertraulichkeit geschäftlicher Informationen gewährleistet bleiben. Jene Exporteure, welche nicht auf das Verkaufsangebot eingehen, bleiben mit ihrem Anteil der ursprünglichen Konsolidierungsforderungen gegenüber dem entsprechenden Land im Risiko; sie müssen unter anderem mit erneuten Schuldenkonsolidierungen rechnen, welche weitergehende Minderungen ihrer Forderungen beinhalten können.
- Die ERG tritt ihre Anteile an den Forderungen, bei welchen der Anteil der Exporteure zurückgekauft werden konnte, gegen Streichung von Bundesvorschüssen in gleicher Höhe an die Eidgenossenschaft ab (BB vom 27. Nov. 1990; BBl 1990 III 1786).
- Verhandlungen auf Regierungsebene mit dem entsprechenden Entwicklungsland über die Weitergabe der Schuldenerleichterung sowie über die allfällige Bereitstellung lokaler Gegenwertmittel zur Unterstützung besonderer Massnahmen (vgl. dazu die Ausführungen unter Ziff. 335).

### **333.3 Beiträge zur Begleichung von Rückständen gegenüber Internationalen Finanzierungs-Institutionen im Rahmen von internationalen Unterstützungen**

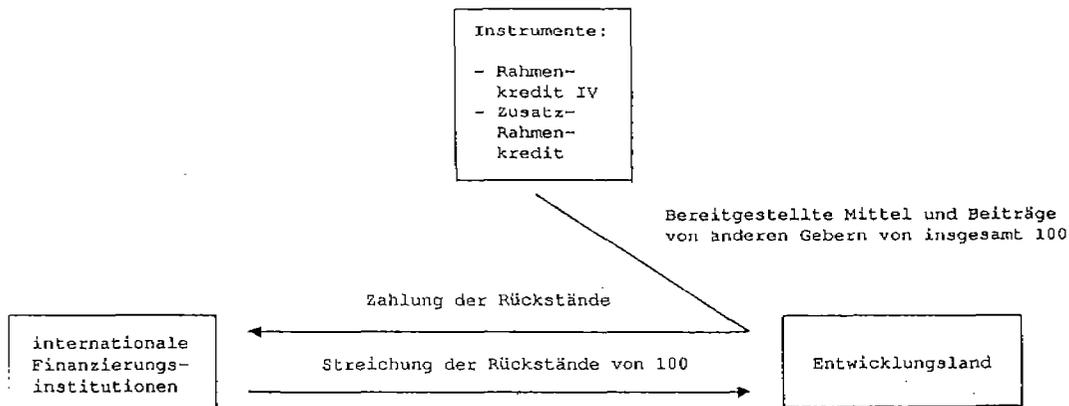
Länder, welche gegenüber den Internationalen Finanzierungs-Institutionen (IWF, Weltbank, regionalen Entwicklungsbanken) in Verzug sind, können keine neuen Mittel (auch nicht hoch-konzessionelle wie diejenigen der IDA, der ESAF im Rahmen des IWF und der Spezialfonds der regionalen Entwicklungsbanken) beanspruchen; dabei ist zu berücksichtigen, dass die beschränk-

ten Mittel dieser Institutionen vor allem auch eine katalytische Rolle auf die bilateralen Geber sowie in- wie ausländische Investoren haben. Neue Mittel dieser Institutionen ziehen in der Regel ein Mehrfaches an Finanzhilfe Dritter in das betreffende Land nach sich. Deshalb stellt die Unterstützung solcher Länder zur Bereinigung ihrer Rückstände gegenüber den Internationalen Finanzierungsinstitutionen eine ausserordentlich wichtige Hilfe dar. Allerdings sind solche Entschuldungsaktionen auch relativ teuer, da die Zahlung des Nominalwertes gefordert wird. In diesem Bereich sehen wir daher nur Beiträge vor, wenn es sich um ein Land handelt, in welchem die Schweiz bereits im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit schwerpunktmässig tätig ist und von der Aktion somit auch positive Nebeneffekte auf unsere Zusammenarbeit in andern Sektoren erwartet werden können. Dem Erfordernis, dass es sich um eine von mehreren anderen Geberländern mitgetragene Aktion handeln muss, kommt bei dieser Massnahme ausserdem besonders grosse Bedeutung zu (vgl. Darstellung 3).

## Darstellung 3: Massnahmen im Entschuldungsbereich

## BEGLEICHUNG DER RUECKSTAENDE GEGENUEBER INTERNATIONALEN FINANZIERUNGSINSTITUTIONEN

- 
- Prinzipielle Voraussetzungen a) es muss sich um ein ärmeres und hochverschuldetes Entwicklungsland handeln (vgl. Anhang!), welches zu den Schwerpunktländern der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit gehört
- b) das Land muss ein Wirtschaftsreformprogramm eingeleitet haben
- c) international unterstützte Aktion
- 



Mit den für Entschuldungsmassnahmen indikativ eingesetzten Mitteln aus dem IV. Rahmenkredit (100 Mio. Fr.) sowie den hier zusätzlich vorgesehenen, budgetwirksamen Mitteln (400 Mio. Fr., inkl. 100 Mio. Fr. für komplementäre Massnahmen, vgl. Ziff. 4) zur Durchführung autonomer und zur Unterstützung internationaler Aktionen sollte potentiell ein Schuldenabbau in der Grössenordnung von 1,4 bis bestenfalls 2,5 Milliarden Franken erzielt werden können. Die hohe Multiplikatorwirkung ist auf zwei Faktoren zurückzuführen: Zum einen darf davon ausgegangen werden, dass ein Grossteil der Ausstände mit einem hohen Abschlag abgegolten werden kann, und zum andern werden bei den Massnahmen im Bereich der konsolidierten ERG-Ausstände die von der ERG gehaltenen Anteile durch die Streichung von Bundesvorschüssen finanziert (vgl. BB vom 14. Dez. 1990 betreffend Entlastung der ERG; BBl 1990 III 1786), wodurch keine neuen Budgetmittel beansprucht werden. Es ist äusserst schwierig, zum voraus die Aufteilung der Mittel auf die möglichen Massnahmen vorzunehmen; in Uebersicht 1 wird dargestellt, von welchen Grössenordnungen ausgegangen werden kann (vgl. auch Anhang 1).

**Uebersicht 1:****Vorgesehene Aufteilung und potentielles Schuldungsvolumen (in Millionen Franken)**

	<b>Entschuldungsvolumen:</b>		
	<b>eingesetzte Mittel aus dem Rahmenkredit</b>	<b>gegenüber garan- tierten Forderun- gen</b>	<b>gegenüber nicht- garantierten Forde- rungen</b>
<b>1. Massnahme:</b>			
Rückkauf kommerzieller Forderungen zum Marktwert	170		530
<b>2. Massnahme:</b>			
Uebernahme von Forderungen im Rahmen ERG			
- Rückkauf Selbstbehalte zum Marktwert	80	244	
- Uebernahme ERG-Forderungen (Streichung ERG Vorschüsse gemäss BB; keine Belastung des Rahmenkredits)		670	
<b>3. Massnahme:</b>			
Finanzierung Rückstände gegenüber Inter- nationalen Finanzierungs-Institutionen	50		50
<b>4. Komplementäre Massnahmen</b>			
(Durchführungsbeiträge, Neugeld)	100		
<b>Total Zusatzrahmenkredit f. Entschuld.</b>	<b>400</b>	<b>914</b>	<b>580</b>

**Potentielles Schuldungsvolumen: rund 1500 Millionen Franken**

**Pro Memoria:** Entschuldungsmassnahmen unter dem IV. Rahmenkredit (Wirtschafts- und handelspolitische Massnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit; BB vom 3. Okt. 1990)

**1. Massnahme:**

Rückkauf kommerzieller Forderungen zum Marktwert	50		250
---	----	--	-----

**2. Massnahme:**

Uebernahme von Forderungen im Rahmen ERG			
- Rückkauf Selbstbehalte zum Marktwert	30	100	
- Uebernahme ERG-Forderungen (Streichung ERG Vorschüsse gemäss BB; keine Belastung des Rahmenkredits)		210	

**3. Massnahme:**

Finanzierung Rückstände gegenüber Internationalen Finanzierungs-Institutionen	20		20
---	----	--	----

<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>310</b>	<b>270</b>
--------------	------------	------------	------------

**Potentielles Schuldungsvolumen: rund 580 Millionen Franken**

(Potentielles Schuldungsvolumen insgesamt (RK IV+Zusatz-RK: 2100 Mio. Fr.)

Verglichen mit der Gesamtverschuldung aller Entwicklungsländer von rund 1200 Milliarden Dollar stellt der mit den vorgesehenen Mitteln bestenfalls zu erzielende Schuldenabbau zwar lediglich rund 1 Prozent dar; immerhin sollten wir damit die ärmeren Länder von ihren Schuldendienstlasten gegenüber der Schweiz weitgehend befreien können. Falls sich der Trend bestätigt und andere Geberländer ebenfalls vermehrte Leistungen auf diesem Gebiet erbringen, sei es im multilateralen Rahmen (Pariser Klub) oder autonom, sollte die Verschuldung der ärmeren Entwicklungsländer auf einen Stand gebracht werden können, der ihre Aussichten auf eine positive und dauerhafte wirtschaftliche und soziale Entwicklung wesentlich verbessert.

Innerhalb welcher Zeitspanne die von der Schweiz anvisierten, weitgesteckten Entschuldungsaktionen durchgeführt werden können, lässt sich nur schwer abschätzen. Die bisherigen Erfahrungen im Rahmen von Schuldenerlassen, bei welchen private Gläubiger involviert waren, haben gezeigt, dass die Abwicklung solcher Operationen in der Regel viel Zeit in Anspruch nimmt.

### 335      **Weitergabe und lokale Gegenwertmittel**

Die Schuldenerleichterung aufgrund der erworbenen Forderungen kann schrittweise oder unmittelbar in vollem Umfang an die begünstigten Länder weitergegeben werden. Zu berücksichtigen sind dabei von Fall zu Fall vor allem das Entschuldungsvolumen und der Grad der Erfüllung der Grundbedingungen (vgl. Ziff. 332) sowie Fragen der Verhältnismässigkeit und des Verwaltungsaufwandes. Das gleiche gilt für die teilweise Aeufnung lokaler Gegenwertmittel seitens dieser Länder im Rahmen von Entschuldungsaktionen. Unter lokalen Gegenwertmitteln werden hier Leistungen der Regierung des Schuldnerlandes in Form der Bereitstellung lokaler Geldmittel zur Unterstützung von Projekten oder Programmen der Entwicklungszusammenarbeit verstanden. Als Gegenleistungen können ferner Massnahmen insbesondere auf dem Gebiet des Umwelt- und Naturschutzes erbracht werden. Die schweizerischen Hilfswerke haben verschiedentlich in diesem Bereich interessante Vorschläge aufgezeigt und auch auf gewisse Grenzen hingewiesen. Im Rahmen der bilateralen Zahlungsbilanzhilfe konnte mit diesem

Konzept Erfahrungen gesammelt werden. Man muss sich bewusst sein, dass solche Regelungen zusätzliche Auflagen für die Entwicklungsländer darstellen, die nur über begrenzte Verwaltungskapazitäten verfügen. Im Bereich der ökologischen Konditionen ist ferner zu beachten, dass oft Ziele verfolgt werden, welche für die Geber (Industrieländer) prioritär sind und im jeweiligen Entwicklungsland deshalb nur schwer echte und dauerhafte Unterstützung finden.

Sodann muss berücksichtigt werden, dass bei Ländern, welche bereits nicht mehr in der Lage waren, den Schuldendienst zu leisten, allein aufgrund des Schuldenerlasses keine Geldmittel für lokale Gegenwertfonds freigesetzt werden. Dies bedeutet, dass die Mittel dazu

- über zusätzliche Steuern beschafft werden müssten, wofür in diesen Ländern kurzfristig in der Regel kaum Spielraum besteht,
- oder über Kürzungen beim Staatsbudget in anderen Bereichen freizustellen wären.

Vorgebeugt werden muss in jedem Fall einer Finanzierung der Gegenwertmittel über die Notenpresse, die mit inflationären Wirkungen verbunden wäre, welche die ärmsten Bevölkerungsschichten erfahrungsgemäss am härtesten treffen.

Diese Ueberlegungen zeigen auch, dass die Errichtung von lokalen Gegenwertfonds eine im Einzelfall zu prüfende Möglichkeit darstellt, dass aber Entschuldungsmassnahmen nur solange an die Bereitstellung von Gegenwertmitteln gebunden werden können, als es sich um isolierte Aktionen einer beschränkten Anzahl von Staaten oder Geberorganisationen handelt. Wenn jeder Geberstaat solche Bedingungen aufstellen würde, wären die offiziellen wie privaten Stellen in diesen Ländern rasch überfordert, und die Regierungen dieser Länder könnten ihre eigene Verantwortung im entwicklungspolitischen Bereich nicht mehr wahrnehmen. Breit abgestützte Aktionen müssen deshalb mit Konditionen im makroökonomischen, institutionellen und sozialen Bereich verbunden werden.

Eine der fünf Voraussetzungen für schweizerische Beiträge an Entschuldungsmassnahmen ist deshalb die erfolgte Einleitung von Wirtschaftsreformen. In der Regel werden diese von den internationalen Finanzierungsinstitutionen (IWF, Weltbank und regionalen Entwicklungsbanken) mit technischer und finanzieller Unterstützung mitgetragen und mitverfolgt. Die Reformen beinhalten vor allem auch Massnahmen und Bedingungen zur Erlangung der Preisstabilität (Geld- und Währungspolitik) und zur Kontrolle des Staatshaushaltes (Budgetpolitik). Auflagen in Form von lokalen Gegenwertmitteln können unter solchen Gegebenheiten hier zu Zielkonflikten führen.

### 336 Zusammenarbeit mit Hilfswerken

Aufgrund dieser Ueberlegungen und Erfahrungen sehen wir deshalb vor, von einer Bindung von Entschuldungsmassnahmen an die Bedingung der Aeufnung lokaler Gegenwertmittel einen gezielten und selektiven Gebrauch zu machen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass solche Auflagen eine verlässliche lokale Struktur beziehungsweise Organisation voraussetzen, die in der Lage ist - oder durch entsprechende Unterstützung von aussen in die Lage versetzt werden kann -, entsprechende Projekte und Programme für diese Mittel zu identifizieren und diese durchzuführen oder zu verfolgen. Dort, wo ein erfolgversprechender Einsatz lokaler Gegenwertmittel möglich scheint, werden wir eine enge Zusammenarbeit mit schweizerischen und lokalen Entwicklungshilfe-Organisationen anstreben und vor allem auch von der Möglichkeit Gebrauch machen, diese Organisationen mit der Durchführung solcher Projekte und Programme zu beauftragen.

Eine vieldiskutierte Option ist die Bindung von Entschuldungsmassnahmen an bestimmte ökologische Auflagen (u. a. Erhaltung der Biodiversität über die Errichtung von geschützten Zonen bzw. Naturparks). Die politischen Probleme vor allem in bezug auf die Souveränität der betroffenen Länder dürfen dabei nicht unterschätzt werden. In der Regel müssen solche Aktionen ausserdem mit begleitenden Massnahmen der technischen und finanziellen Zusammenarbeit verbunden werden, welche eine ausreichende Ueberwachung einschliessen, damit eine dauerhafte Wirkung erzielt werden kann (Ausbildung

von Wildhütern, Pädagogen, Einsatz von Fahrzeugen usw.). Die dazu notwendigen Mittel liessen sich, soweit grössere Einfuhren damit verbunden sind, über das Zahlungsbilanzhilfe-Volet finanzieren beziehungsweise über den Umweltraahmenkredit, wenn die technische Assistenz im Vordergrund steht. Von grosser Bedeutung ist auch hier die Zusammenarbeit sowie der Austausch von Fachwissen und Erfahrungen sowohl mit den lokalen Behörden und Institutionen als auch unter den angesprochenen Bundesstellen und privaten, schweizerischen Organisationen.

#### 4 Komplementäre Massnahmen

Jede Entschuldungsstrategie und wirtschaftliche Sanierung basiert immer auch auf der Zufuhr von neuen Mitteln zur Finanzierung laufender Ausgaben für dringend benötigte Einfuhren. Eine Entschuldung ohne die gleichzeitige Bereitstellung von Neugeld in Form von Zahlungsbilanzhilfen sowie über die Wiedererlangung einer gewissen Kreditwürdigkeit würde den Betroffenen in den meisten Fällen wenig nützen.

Sodann lehren unsere bisherigen Erfahrungen im Rahmen der gegenwärtig bereits geplanten Entschuldungsaktionen für Mosambik und Niger, dass die ärmeren Länder oft nicht über die erforderlichen Devisenmittel verfügen, um die Dienstleistungen ausgewiesener Spezialisten (vor allem Finanzfachleute und Juristen) auf dem Gebiet der Entschuldung in Anspruch nehmen und die mit der Durchführung von Schuldenrückkäufen verbundenen Kosten bezahlen zu können.

Ferner ist zu berücksichtigen, dass Länder, welche in der Vergangenheit unter anderem dank einer vorsichtigen Politik eine Ueberschuldung und Umschuldung vermeiden konnten - dazu gehören gerade auch Staaten, welche von der Golfkrise hart getroffen wurden -, bei Entschuldungsmassnahmen ausser Betracht fallen. Diese Länder dürfen deswegen nicht indirekt bestraft werden, indem für sie relativ weniger Mittel bereitgestellt werden als für die von Entschuldungsmassnahmen begünstigten Länder. Solche Länder sollen selektiv

durch die Zufuhr von neuen Mitteln in Form von Zahlungsbilanzhilfen unterstützt werden können.

Diese Ausführungen zeigen, dass Entschuldungsaktionen komplementärer Massnahmen bedürfen. Wir beabsichtigen deshalb, innerhalb des Rahmenkredites für Entschuldungsmassnahmen auch Mittel bis zu 100 Millionen Franken zur Deckung dieser Bedürfnisse vorzusehen.

#### **41            Massnahmen in anderen Bereichen**

Der Bundesrat hatte Mitte 1989 eine Expertengruppe beauftragt, ihm Möglichkeiten und Vorschläge für einen Beitrag der Schweiz zur Lösung des internationalen Schuldenproblems zu unterbreiten. In ihrem Bericht vom 31. Oktober 1989 (Die Schweiz und das Problem der internationalen Verschuldung/Bericht Languetin) hat die Expertengruppe zur Entlastung der ärmeren Entwicklungsländer neben der Erhöhung der allgemeinen Entwicklungshilfe-Leistungen sowie der Beiträge für die Stabilisierung der Exporterlösausfälle insbesondere auch den Erlass von öffentlich garantierten Schulden (ERG) und den Rückkauf von Guthaben privater Gläubiger empfohlen. Durch umfassendere Entschuldungsaktionen, welche die Unterstützung von Wirtschaftsreformen zur Verbesserung der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen zum Ziele haben, kann auch Einfluss genommen werden auf andere Bereiche, welche die Expertengruppe in den Vordergrund stellt: Direktinvestitionen, Kapitalrepatrierung, Verbesserung der Marktmechanismen und Schonung der Umwelt. Zu den weitergehenden Vorschlägen der Expertengruppe gehört neben der Gewährung von Zinsgarantien insbesondere die Prüfung der Schaffung eines internationalen Insolvenzrechts zur Entschuldung souveräner Staaten. Dieser Vorschlag bildet ebenfalls Gegenstand des Postulats Gadiant "Internationales Insolvenzrecht zur Entschuldung reformwilliger Entwicklungsländer" (S 90.693 vom 18.9.90). Wir werden in unserer Antwort auf diesen Vorstoss näher auf Machbarkeit und Realisierungschancen eines solchen Instruments eingehen.

## 5 Konsultationen

Es ist beabsichtigt, während der Laufzeit dieses Rahmenkredites mindestens einmal jährlich an einer Sitzung der Beratenden Kommission für Internationale Entwicklungszusammenarbeit ausführlich über den Einsatz der Mittel sowie über die geplanten Aktionen Bericht zu erstatten. Im weiteren werden wir dieser Kommission beantragen, unter ihren Mitgliedern einen Ausschuss aus je einem Vertreter der Hilfswerke, der Privatwirtschaft, der Wissenschaft sowie des Parlaments zu bilden, welcher der Verwaltung bei der Lösung von Grundsatzfragen und solchen der operationellen Abwicklung beratend zur Seite steht. Die eidgenössischen Räte werden im Rahmen des Berichts zur Aussenwirtschaftspolitik mindestens jährlich über die getroffenen Massnahmen orientiert.

## 6 Auswirkungen

### 61 Finanzielle Auswirkungen

Es kann davon ausgegangen werden, dass die Wirkungen von Entschuldungsmassnahmen umso grösser sind, je schneller sie durchgeführt werden. Dieser Erkenntnis der Dringlichkeit steht andererseits die Erfahrung entgegen, dass die Vorbereitung und Durchführung jeder Form von Entschuldungsoperationen zeitraubend sind. Wir gehen deshalb von einem Verpflichtungszeitraum von vier bis sieben Jahren aus; im Gegensatz zur traditionellen Entwicklungszusammenarbeit muss dabei bei Entschuldungsmassnahmen damit gerechnet werden, dass die Ausgaben praktisch gleichzeitig mit der Verpflichtung erfolgen.

Der Rahmenkredit tritt mit der Verabschiedung des entsprechenden Bundesbeschlusses in Kraft. Da es sich um eine neue Aktion im Rahmen der 700-Jahrfeier handelt, konnten die Kredite noch nicht im Voranschlag 1991 und in den Finanzplänen 1992 und 1993 eingesetzt werden. Die Ausgaben für 1991 werden deshalb in einem Nachtragskredit beantragt werden müssen.

## 62 Personelle Auswirkungen

Obwohl eine enge Zusammenarbeit mit bundesinternen und -externen Stellen gesucht wird - im Rahmen der Entschuldung von kommerziellen Bankenforderungen mit andern bilateralen Gebern und der Weltbank; im Rahmen des Erlasses von öffentlich-garantierten Forderungen mit der ERG und privaten Treuhändern; bei Beiträgen zur Begleichung von Rückständen gegenüber Internationalen Finanzierungs-Institutionen direkt mit den entsprechenden Institutionen; auf lokaler Ebene in den Entwicklungsländern im Rahmen lokaler Gegenwertfonds neben den Koordinationsbüros der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit mit schweizerischen und lokalen Hilfsorganisationen -, benötigt das Bundesamt für Aussenwirtschaft zur Erfüllung dieses Aufgabenbereiches zusätzliche Personaleinheiten. Diese werden gegenwärtig auf drei Stellen veranschlagt.

Die notwendigen Stellen werden diesem Rahmenkredit belastet werden und wirken sich daher auf den Personaletat nicht aus.

## 63 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Der Vollzug des Bundesbeschlusses über die Finanzierung von Entschuldungsmassnahmen zugunsten ärmerer Entwicklungsländer im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit obliegt ausschliesslich dem Bund und belastet die Kantone und Gemeinden nicht.

## 7 Legislaturplanung

Im Bericht zur Legislaturplanung 1987-1991 (BBl 1988 I 395, 432) wurde festgehalten, dass es Ziel des Bundesrates ist, bei der Suche nach Lösungen für die Verschuldungsproblematik mitzuwirken.

## 8 Verhältnis zum europäischen Recht

Die vorgesehenen Massnahmen tangieren das europäische Recht nicht.

## 9 Gesetzesgrundlage und Rechtsform

Der Bundesbeschluss zur Finanzierung von Entschuldungsmassnahmen zugunsten ärmerer Entwicklungsländer im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit, den wir Ihnen zur Genehmigung unterbreiten, stützt sich auf Artikel 9 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 19. März 1976 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (SR 974.0), wonach die Mittel für die Finanzierung der internationalen Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe als Rahmenkredite für jeweils mehrere Jahre bewilligt werden müssen. Entschuldungsmassnahmen tragen in hohem Masse zur Förderung der in Artikel 5 dieses Gesetzes genannten Ziele der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit bei und fallen unter die im Gesetz vorgesehenen anderen Formen der Hilfe (Art. 6 Abs. 2 Bst. e).

Da es sich um einen Kreditbeschluss handelt, ist nach Artikel 8 des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 23. März 1962 (SR 171.11) die Form des einfachen Bundesbeschlusses vorgeschrieben. Als solcher ist der vorliegende Beschluss nicht dem fakultativen Referendum unterstellt.

Die Finanzierung der Entschuldungsaktionen, welche Forderungen der ERG betreffen, stützt sich auf den Bundesbeschluss vom 14. Dezember 1990 betreffend die Massnahmen zur Entlastung der Exportrisikogarantie.

**TEIL II:****Rahmenkredit zur Finanzierung von Umweltprogrammen und -projekten von globaler Bedeutung in Entwicklungsländern****1 Globale Umweltproblematik**

Seit ein paar Jahren wird zunehmend deutlich, dass Umweltprobleme sich nicht nur lokal und regional bemerkbar machen, sondern in beängstigender Weise global wirken. In fast allen Bereichen nimmt die Umweltqualität weltweit gesehen ab. Der Mensch untergräbt durch seine Tätigkeit in wachsendem Masse die Grundlage für seine Existenz.

- es droht ein Klimawandel mit unabsehbaren Folgen,
- die schützende Ozonschicht wird abgebaut,
- meere und Küstenregionen verschmutzen zusehends,
- tropenwälder werden abgeholzt,
- die Artenvielfalt bei Tieren und Pflanzen nimmt durch die Vernichtung ihrer Lebensräume täglich ab,
- luftschadstoffe wirken in den entferntesten Winkeln der Welt,
- die Beseitigung von toxischen Abfällen und der Gebrauch von Chemikalien wird zum immer grösseren Problem,
- natürliche Ressourcen werden übernutzt, nichterneuerbare in raschem Tempo abgebaut,

Für die globalen Umweltprobleme tragen zum weitaus grössten Teil die Industrienationen die Verantwortung. Sie weisen durchwegs den höchsten pro-Kopf Verbrauch an natürlichen Ressourcen auf und produzieren die grössten Mengen an Abfall und Schadstoffen. Die OECD-Mitglieder verbrauchen zum Beispiel mehr als 50 Prozent aller Primärenergieträger und zusammen mit Osteuropa inkl. UdSSR gar 84 Prozent. Auch bei den Treibhausgasen stammen rund 75 Prozent der Emissionen von diesen Staaten. Industrieländer sind zudem fast Alleinverursacher der zunehmenden Belastung der Umwelt mit Chemikalien und Sonderabfällen, ebenso wie der Bedrohung der Ozonschicht durch synthetische Stoffe. Die Entwicklungsländer tragen aber in rasch

zunehmendem Ausmass zu den globalen Umweltproblemen bei, und die Industrieländer sind immer mehr genötigt, diesem Umstand als Teil ihrer Umweltpolitik Rechnung zu tragen. Die globalen Umweltprobleme bedrohen jedes Land und jede Region. Sie sind zu einer der ganz grossen Herausforderungen für die internationale Staatengemeinschaft geworden.

## 11 Globale Umweltprobleme

Die Unterscheidung in globale, regionale und lokale Umweltprobleme ist fließend. Trotzdem lassen sich vor allem fünf Problembereiche als von primär globaler Bedeutung definieren. Dazu gehören Klima, Ozon, die Vernichtung der Tropenwälder, Artenvielfalt und Wasser. Weitere Bereiche mit stark globaler Bedeutung sind Abfälle und Chemikalien sowie die grenzüberschreitende Luftverschmutzung.

### 111 Klimawandel

Anlässlich der 2. Weltklimakonferenz in Genf vom 29 Oktober bis 7 November 1990 wurde der Bericht des zwischenstaatlichen Ausschusses für Klimawandel (Intergovernmental Panel on Climate Change) vorgelegt. Der wissenschaftliche Bericht kommt zum Schluss, dass die natürliche Treibhausfunktion der Erdatmosphäre durch menschliche Einwirkung verstärkt wird, was zu einer globalen Erwärmung der Erdoberfläche mit weitgehend negativen Folgen führen wird.

Grund für die an der Erdgeschichte gemessen unnatürlich rasche Erwärmung der Erdoberfläche sind die Treibhausgase, welche die Sonnenwärme in der Erdatmosphäre zurückhalten. Unter den Treibhausgasen ist das bei der Verbrennung von fossilen Energieträgern entstehende  $\text{CO}_2$  die wichtigste Komponente. Die  $\text{CO}_2$ -Konzentration in der Atmosphäre hat seit Beginn der Industrialisierung stetig und in den letzten Jahrzehnten besonders deutlich zugenommen.

Die Wissenschaftler erwarten eine Erwärmung der Erdoberfläche von zwischen 2<sup>o</sup> und 5<sup>o</sup> im Verlauf des nächsten Jahrhunderts, falls keine Massnahmen zur Reduktion der Treibhausgas-Emissionen getroffen werden. Um die CO<sup>2</sup>-Konzentration in der Atmosphäre zu stabilisieren, müsste der CO<sup>2</sup>-Ausstoss weltweit um 60 Prozent reduziert werden.

Der Temperaturanstieg könnte, falls keine Gegenmassnahmen ergriffen werden, bis Ende des nächsten Jahrhunderts die mittlere Höhe des Meeresspiegels um rund 65 cm ansteigen lassen. Einen solch rapiden Temperaturwandel hat es mindestens in den letzten 10 000 Jahren nie gegeben, und genaue Aussagen über die Wirkung auf die Oekosysteme lassen sich kaum machen. Sicher ist aber, dass ein Anstieg des Meeresspiegels Küstengebiete und Inseln direkt gefährdet. In ariden und halbariden Gebieten wird die Trockenheit zunehmen, das Wasser knapper werden. Die landwirtschaftlich ertragreichen Flächen werden abnehmen, und die Bodenerosion wird sich verstärken. Das Auftauen der Tundra oder nördlicher Teile Kanadas und die landwirtschaftliche Nutzung dieser Gebiete würde die Ertragsverluste nicht wettmachen. Die Böden der Tundra sind nicht sehr fruchtbar und würden schnell der Bodenerosion zum Opfer fallen.

Eine klimatische Erwärmung könnte auch die Häufigkeit und Intensität von Unwettern und tropischen Stürmen erhöhen und grosse Schäden wären auch in unseren Breitengraden zu erwarten.

Am unmittelbarsten durch Fluten oder Trockenheit betroffen dürften viele Länder der Dritten Welt sein. Der Klimawandel könnte indirekt riesige Flüchtlingsströme und ganze Völkerwanderungen auslösen. Dies und die weltweit zunehmende Knappheit von Wasser und anderen Ressourcen wird die Gefahr regionaler militärischer Konflikte drastisch verschärfen mit weitgehenden Folgen auch für unser Land.

In der Schweiz könnte ein Klimawandel direkt tiefgreifende Veränderungen der Alpenregion bewirken, mit weniger Schnee und mehr Erdbeben. Die wirtschaftlichen Folgen würden nicht nur durch Einbussen beim Tourismus,

sondern vor allem durch die Kosten von Massnahmen zum Schutz von Siedlungen oder von Umsiedlungen spürbar.

## 112 Abbau der schützenden Ozonschicht

Die stratosphärische Ozonschicht, die Mensch, Tier und Pflanzen vor zuviel Ultraviolett-B-Strahlung schützt, wird zunehmend durch künstliche Stoffe, vor allem die Fluorchlorkohlenwasserstoffe (FCKW) und ähnliche Substanzen, die bei Kühlanlagen, Spraydosen und Löschgeräten eingesetzt werden, abgebaut. Der Abbau der Ozonschicht hat einen Stand erreicht, den man nicht mehr einem natürlichen Vorgang zuschreiben kann.

Hauptauswirkungen einer erhöhten UV-B-Strahlung sind ein Ansteigen von Hautkrebs beim Menschen und eine Schädigung von Pflanzen und Tieren. Gemäss internationalen Studien dürfte jedes Prozent Verringerung des Gesamt ozonehaltes der Stratosphäre eine Erhöhung vor allem der Hautkrebskrankungen um zwei bis vier Prozent hervorrufen. Es besteht zudem die Gefahr, dass die allgemeine Abwehrbereitschaft des Immunsystems beeinträchtigt wird.

Für das Erbgut und die Frühentwicklung beim Menschen stellt die UV-B-Strahlung keine direkte Gefahr dar. Anders verhält es sich bei vielen Pflanzen und bei niederen Tieren, wo Samen und Eier sowie Jungstadien häufig offen der UV-Strahlung ausgesetzt sind. Bei Versuchen mit verschiedenen landwirtschaftlichen Kulturpflanzen wurden zum Teil gravierende Schädigungen durch UV-B-Strahlung nachgewiesen. Untersuchungen bei Mikroorganismen in der Antarktis haben ergeben, dass eine wegen dem Ozonloch erhöhte UV-B-Strahlung zu einer deutlich reduzierten Produktivität geführt hat. Ein kleineres Angebot am Anfang der Nahrungskette wird sich auch auf ihr Ende auswirken. Die reduzierte Produktivität von pflanzlichen Mikroorganismen bedeutet im übrigen auch, dass weniger  $\text{CO}_2$  absorbiert wird, was zur Verstärkung des Klimawandels beiträgt.

### 113 Vernichtung der Tropenwälder

Die Rodung grosser Waldgebiete geht nach jüngsten Schätzungen der UNO-Organisation für Ernährung und Landwirtschaft, FAO, weit schneller vor sich, als noch vor kurzem angenommen. Neuste Untersuchungen gehen davon aus, dass weltweit jährlich ca. 17 Millionen Hektaren Wald abgeholzt werden, eine Fläche, die mehr als vier Mal derjenigen der Schweiz entspricht.

Genauere Zahlen für einzelne Länder, die auf Satellitenüberwachung basieren, sprechen eine deutliche Sprache. Costa Rica verliert gegenwärtig jährlich 7,6 Prozent seines tropischen Waldes, Indien 4 Prozent, Thailand 2,5 Prozent und Brasilien 2,2 Prozent. Würde die gegenwärtige Entwaldungsrate weitergeführt, so fielen in Brasilien in 45 Jahren die letzten Quadratmeter Tropenwald den Motorsägen oder Brandrodungen zum Opfer, in Indien in 25 Jahren und in Costa Rica bereits in 14 Jahren.

Oekologisch sind die Tropenwälder vor allem als genetische Schatztruhe der Erde, das heisst als Heimat einer riesigen Artenvielfalt sowie als klimatisches Regelwerk unschätzbar. Die Tropenwälder sind sehr fragile und komplexe Systeme, wo bereits kleine Eingriffe eine grosse Wirkung zeitigen können. Die Entwaldung setzt grosse Mengen CO<sup>2</sup> frei und trägt damit zum Treibhauseffekt bei. Im Gegenzug kann eine Ausdehnung der Waldfläche durch Aufforstung CO<sup>2</sup> binden und die globale Erwärmung mildern.

### 114 Artenvielfalt

Durch Uebernutzung und Ueberbelastung der Umwelt erfolgt weltweit eine Vernichtung von grossflächigen Lebensräumen und Lebensgemeinschaften. Vor allem die Zerstörung von Tropenwäldern, welche für die Artenvielfalt der Erde von überragender Bedeutung sind, führt zu einem zunehmenden und unwiderruflichen Verlust dieser Vielfalt.

Die groben Schätzungen über die Anzahl von Arten an Tieren, Pflanzen und anderen lebenden Organismen, welche auf der Erde vorkommen, liegen bei zwischen 25 und 80 Millionen. Davon sind wahrscheinlich höchstens 15 Prozent wissenschaftlich erfasst und ein verschwindend kleiner Teil genauer untersucht. Die Wissenschaft geht davon aus, dass die Erde gegenwärtig jährlich zwischen 250 000 und 500 000 Arten verliert.

Die Auswirkungen eines derartigen Verlustes an genetischem Material und an der Artenvielfalt sind enorm. Abgesehen von einer Verarmung der Natur, einer Störung des ökologischen Gleichgewichts und einer Verringerung der Anpassungsfähigkeit der Oekosysteme ist die Artenvielfalt für Medizin, Biotechnologie und Landwirtschaft von unschätzbarem Wert .

## **115 Verschmutzung der Weltmeere**

Die Weltmeere werden zunehmend durch Zivilisationsabfall, giftige und radioaktive Schadstoffe, die aus Industrie- und Agrarerzeugung kommen und durch Oel aus dem regulären Schiffsverkehr und Tankerunfällen belastet. Agrochemikalien und Industrieabwässer werden über weite Strecken aus dem Landesinneren in die Meere geschwemmt. Sonderabfälle werden zum Teil immer noch auf hoher See verbrannt oder versenkt, ebenso wie normaler Zivilisationsmüll.

Gemäss einem zuhanden verschiedener UNO-Organisationen verfassten Expertenbericht zum Zustand der Weltmeere wird die Situation beim offenen Meer als noch nicht besorgniserregend beurteilt, auch wenn sich synthetische organische Verbindungen und künstliches radioaktives Material in biologisch nicht signifikanten Konzentrationen praktisch überall feststellen lassen.

Bei den Küstenregionen und den Binnenmeeren kommt der Bericht aber zu alarmierenden Schlussfolgerungen. Binnenmeere und Küstenregionen werden immer stärker durch menschliche Tätigkeiten beeinträchtigt. Fisch- und Pflanzenwelt sind dort durch die Verschmutzung oder Ueberfischung bereits stark dezimiert und Laich- und Aufzuchtplätze für viele Meeresfische sind

ernsthaft gefährdet. Ein kürzliches Robbensterben in der Nordsee und ein Delphinsterven im Mittelmeer werden etwa damit erklärt, dass hohe Konzentrationen von PCB (Polychlorid-Biphenyl) das Immunsystem der Tiere stark geschwächt haben könnten.

Neben der Verschmutzung wichtiger Küstengewässer wird die Ueberfischung der Weltmeere als immer grösseres Problem erkannt. Viele Experten befürchten, dass die Fischfangquoten bereits heute über dem Erneuerungsvermögen der Meere liegen könnten. Ein 1990 veröffentlichter EG-Bericht stellt fest, dass die Fischbestände in der Nordsee dramatisch zurückgegangen und die Fangmengen dreimal so hoch sind, wie sie zur Sicherung der Bestandserhaltung zulässig wären.

Industriekomplexe, Fischzucht- und Hafenanlagen sowie Erschliessungen für den Tourismus zerstören vor allem in Entwicklungsländern immer schneller bisher ökologisch intakte Küstenstriche. Auch wenn es keine genauen Schätzungen über das Ausmass dieser Entwicklung gibt, so ist die Qualität und die Produktivität des marinen Lebens bedroht.

## 116 Chemikalien und toxische Abfälle

Chemikalien stellen rund 10 Prozent des Welthandelsvolumens dar. Heute dürften sich zwischen 80 000 und 90 000 Chemikalien auf dem Markt und damit in der Umwelt befinden. Jährlich kommen 1 000 bis 2 000 weitere hinzu. Bis 1988 sind mehr als 500 Chemikalien verboten oder in ihrem Gebrauch stark eingeschränkt worden.

Der unkontrollierte Gebrauch von gefährlichen Chemikalien stellt nicht nur eine unmittelbare örtliche Gefahr für Mensch, Tier und Pflanzen dar, sondern bedroht das ganze Oekosystem der Erde. Toxische Stoffe gelangen in die Luft, das Wasser und die Erde und reichern sich in der Nahrungskette an. Für einige davon konnte eine krebserregende oder genverändernde Wirkung nachgewiesen werden. Es gibt aber kaum Erkenntnisse über die toxische Langzeitwirkung solcher Stoffe und noch viel weniger darüber, in welchen

Konzentrationen und in welcher Weise das gefährliche Gemisch verschiedenster Schadstoffe in der Umwelt wirkt.

Aehnliche Probleme stellen sich bei den giftigen Abfällen. Die Menge von Sondermüll wächst weltweit und seine Entsorgung wird immer schwieriger. Irrfahrten von mit hochtoxischen Abfällen beladenen Schiffen und Lastwagen, deren gefährliche Fracht niemand mehr will, zeugen in jüngster Zeit von einer weltweit verschärften Problematik in diesem Bereich.

### 117 Grenzüberschreitende Luftverschmutzung

Viele Luftschadstoffe sind auch abgesehen von ihrer Bedeutung als Treibhausgase von überregionaler Bedeutung. Heute können über die Luft verfrachtete Schadstoffe in den entferntesten Winkeln der Erde nachgewiesen werden. Vor allem Schwefel- und Stickstoffoxide sowie flüchtige Kohlenwasserstoffverbindungen aus Industrieanlagen entfalten hunderte von Kilometern von ihrem Erzeugungsort entfernt eine umweltschädigende Wirkung.

Die Schadstoffe gehen als saurer und nitratreicher Regen nieder, zerstören die Bodenfruchtbarkeit und überdüngen die Gewässer. Sie beschädigen zudem Material, Gebäude und Kulturdenkmäler durch Korrosion. Auf sauren Regen zurückgeführte Waldschäden sind weiträumig in europäischen Staaten und in Kanada festzustellen. In nordischen Seen sind wegen Uebersäuerung bereits viele Fischarten verschwunden. Uebersäuerung stellt auch für Schweizer Bergseen ein Problem dar. Die grenzüberschreitende Luftverschmutzung trägt aber auch zur Ueberdüngung des Meeres bei und stört dort das biologische Gleichgewicht.

Das Problem der Luftschadstoffe nimmt auch in Entwicklungsländern zu. Durch die zusätzliche Belastung von für das Oekosystem Erde relevanten Sub-Systemen wie die Tropenwälder und die Meere, gewinnen lokale industrielle Verschmutzungsherde auch global direkt an Bedeutung.

## 12      **Entwicklungsländer und globale Umweltproblematik**

Die Entwicklungsländer hatten bisher einen vergleichsweise geringen Anteil an der Verursachung der globalen Umweltprobleme. Bei den Treibhausgasen beispielsweise sind sie für rund 25 Prozent der jährlichen Emissionen verantwortlich. Betrachtet man ihren Anteil an der gesamten, vom Menschen seit der industriellen Revolution verursachten Erhöhung der Konzentration von Treibhausgasen in der Atmosphäre, so ist dieser noch viel geringer. Dennoch muss den Entwicklungsländern in jeder Strategie zur Bewältigung der globalen Umweltprobleme eine ganz wesentliche Rolle zukommen. Zum einen sind ihre Emissionen rasch wachsend, wofür das starke Bevölkerungswachstum und der grosse Nachholbedarf an wirtschaftlicher Entwicklung verantwortlich sind.

Zum andern kommt den Entwicklungsländern in verschiedenen Bereichen der globalen Umweltproblematik eine Schlüsselstellung zu. Am offensichtlichsten ist diese bei den Tropenwäldern, die fast ausschliesslich in ihren Hoheitsbereich fallen. Aehnlich übergewichtig ist die Rolle der Entwicklungsländer bei der Biodiversität, da mehr als zwei Drittel aller Tier- und Pflanzenarten auf ihrem Territorium heimisch sind. Aber auch bei den gefährlichen Abfällen, den Chemikalien und beim Schutz der Ozonschicht verlangt der globale Charakter der Problematik nach einem Einbezug der Entwicklungsländer. Eine Auslagerung umweltschädigender Produktionsprozesse oder der unkontrollierte Verbrauch von gefährlichen Agrochemikalien und ozonabbauenden Substanzen in Drittstaaten, die keine oder nur ungenügende Umweltauflagen kennen, hätten mindestens längerfristig auch schwerwiegende globale Folgen.

Die Entwicklungsländer sind somit sowohl als Mitverursacher als auch für Lösungsansätze unerlässliche Partner. Ihr Verhältnis zur globalen Umweltproblematik ist aber noch unter weiteren Gesichtspunkten zu sehen. Bezüglich ihrer Auswirkungen dürften die Entwicklungsländer nach heutigem Kenntnisstand zu den direkt am schwersten betroffenen gehören. Für die grossen, tiefliegenden Küstengebiete Bangladeshs, Chinas und Aegyptens etwa hätte ein Anstieg des Meeresspiegels um 30-50 cm bereits katastrophale Folgen.

Der Lebensraum von vielen Millionen Menschen würde unbewohnbar. Schwerwiegende Probleme dürften sich auch in den ariden und semi-ariden Gebieten ergeben, die als Folge eines Klimawandels wahrscheinlich noch stärker von der Dürre betroffen würden.

Da aber die vorausgesagten Folgewirkungen sich erst längerfristig einstellen werden, haben für die Entwicklungsländer die unmittelbaren Entwicklungs- und Wachstumsbedürfnisse in Anbetracht der für sie bereits sehr schwierigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen (Verschuldung, einseitige Wirtschaftsba-sis usw.) verständlicherweise Priorität. Selbst im Umweltbereich kommen für sie näherliegende Probleme wie die Verknappung der Wasservorräte oder die Versalzung und Erosion der Böden lange vor Problemen von langfristiger, globaler Bedeutung. Schliesslich verfügen die Entwicklungsländer weder über die technischen, menschlichen, institutionellen noch finanziellen Mittel, um den globalen Umweltproblemen zu begegnen.

## **13 Internationale Anstrengungen**

### **131 Institutionen**

Das internationale Umweltinteresse resultierte erstmals 1972 in der UNO Umweltkonferenz von Stockholm. Verschiedene internationale Organisationen befassen sich heute mit Umweltproblemen. Im UN-System kommt dem Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) eine zentrale Rolle zu. Spezifisch für die Industrieländer und Europa sind vor allem der Umweltausschuss der OECD, die Europäische Wirtschaftskommission der UNO und der Europarat wichtig. Stark zugenommen haben die multilateralen Anstrengungen im Umweltbereich unter dem Eindruck der sich verschärfenden globalen Umweltprobleme aber erst seit ein paar Jahren. Heute beeinflussen Umweltanliegen die Arbeiten in den meisten internationalen Organisationen in zunehmendem Masse. Sie sind auch zu einem der zentralen Themen der UNO Generalversammlung geworden. Ein bedeutendes Ereignis dürfte die für 1992 in Brasilien angesetzte UNO-Weltkonferenz für Umwelt und Entwicklung, UNCED, werden.

## 132    **Rechtsinstrumente**

Eine Reihe von internationalen Abkommen mit weltumspannendem Anwendungsbereich, welche den verbesserten Schutz der Umwelt zum Ziel haben, sind bereits in Kraft. Zu den wichtigsten gehören die Konvention zum Schutz bedrohter Flora und Fauna und ihrer Lebensräume, die UNEP/FAO-Richtlinien bezüglich Handel und Handhabung von Chemikalien, das Basler Abkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung von gefährlichen Abfällen und deren Entsorgung sowie das im Rahmen der Wienerkonvention entstandene Montreal Protokoll zum Schutz der Ozonschicht.

Im Hinblick auf die UNCED wird zur Zeit an drei weiteren Konventionen gearbeitet, eine im Bereich Klima, eine für die Erhaltung der Artenvielfalt und eine für den Wald. Eine zentrale Frage bei diesen Verhandlungen ist, welches Land aufgrund seines Entwicklungsstandes, seiner wirtschaftlichen Kraft und gemäss Verursacherprinzip wieviel zur gemeinsamen Lösung beitragen kann und soll. Erschwert wird die Fragestellung durch die Tatsache, dass die in ihrem genauen Ausmass kaum abzuschätzenden Auswirkungen oft erst mittel- bis langfristig eintreten, während die Investitionskosten für Präventivmassnahmen kurzfristig anfallen.

## 133    **Additionalität und Technologietransfer**

In Anerkennung der Tatsache, dass die globalen Umweltprobleme bisher weitgehend von den Industrieländern verursacht wurden und in Anbetracht der äusserst knappen Ressourcen der Entwicklungsländer, wurde der Grundsatz der Additionalität in die internationale Diskussion eingeführt. Er besagt, dass zur Finanzierung der Verpflichtungen der Entwicklungsländer unter internationalen Abkommen zum Schutze der globalen Umwelt zusätzliche Mittel zu den bestehenden Entwicklungshilfeleistungen zur Verfügung gestellt werden sollen. Mit der Revision des Montrealer Protokolls zum Schutze der Ozonschicht im Juni 1990 wurde das Prinzip der Additionalität erstmals in einem Rechtsinstrument umgesetzt und auch in der Schlussklärung der Genfer Weltklimakonferenz vom Dezember 1990 bestätigt.

In der internationalen Gemeinschaft besteht auch ein Konsens darüber, dass der Transfer umweltfreundlicher Technologien in Entwicklungsländer erleichtert werden muss, wobei aber die Industrieländer insbesondere auf einem angemessenen Schutz der geistigen Eigentums- und Patentrechte beharren.

## 2 Interessenlage der Schweiz

Die Schweiz verfolgt im Vergleich mit vielen Ländern der internationalen Staatengemeinschaft eine sehr fortschrittliche Umweltpolitik. Ihre verhältnismässig hohen Umweltstandards sind Ausdruck des grossen Stellenwertes, den die breite Öffentlichkeit und die politischen Instanzen der Erhaltung und Pflege der Umwelt beimessen.

Mit der Verschärfung der grenzüberschreitenden Umweltprobleme und dem Auftauchen globaler Herausforderungen mit existenzbedrohendem Charakter genügt eine nach innen gerichtete Umweltpolitik nicht mehr. Der Bundesrat hat denn auch in den vergangenen Jahren die nach aussen gerichtete Komponente seiner Umweltpolitik laufend und wirkungsvoll verstärkt.

Beispielsweise war die Schweiz Initiantin der Konvention über die grenzüberschreitende Verbringung gefährlicher Abfälle, die im März 1989 in Basel verabschiedet wurde. Zusammen mit anderen Staaten entwickelte sie im Rahmen des Umweltprogramms der Vereinten Nationen die Idee der "Weltkommission für Umwelt und Entwicklung", deren Arbeiten schliesslich 1987 im Brundtland-Bericht mündeten. Dieser zeigt ein Konzept auf, wie die Herausforderungen im Umweltbereich bis zum Jahr 2 000 und darüberhinaus angegangen werden können.

Bei der Vorbereitung und Durchführung der zweiten Welt-Klimakonferenz (Genf, 29. Okt. - 7. Nov. 1990) spielte die Schweiz eine sehr aktive Rolle. Sie leistete einen bedeutenden Finanzbeitrag, übernahm den Vorsitz des ministeriellen Teils der Konferenz und stellte dem UNEP und der WMO (Welt

Meteorologische Organisation) einen hohen Beamten zur Verfügung für die Vorbereitung der Ministererklärung.

Dank der Anstrengungen des Bundesrates und der direkt interessierten Kantone haben sich verschiedene internationale Umweltinstitutionen in Genf und der Genferseeregion niedergelassen (beispielsweise der "World Wildlife Fund" und der internationale Naturschutzbund in Gland, das Sekretariat der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung, jenes der Basler Konvention, die "Global Resource Information Database" und das Sekretariat der Verhandlungen zu einer Klimakonvention in Genf).

Bisher fehlte der Schweizer Politik allerdings ein wirksames Instrument, um die Entwicklungsländer bei ihren Anstrengungen zur Bewältigung der globalen Umweltprobleme aktiv zu unterstützen. Wie erwähnt ist deren Mitwirkung für effektive Lösungen unabdingbar. Die Entwicklungsländer sind auch interessiert und bereit, ihren Beitrag zu leisten. Sie sind dafür aber auf eine externe Finanzierung angewiesen. Der mit dieser Botschaft beantragte Rahmenkredit wird damit zu einem unentbehrlichen Element der aussenpolitischen Interessenwahrung der Schweiz im Bereich der globalen Umweltbedrohungen. Er erlaubt es dem Bundesrat, sich an der internationalen Lastenteilung zum Einbezug der Entwicklungsländer in die Lösungsansätze für globale Umweltprobleme zu beteiligen, und ermöglicht ihm, seine aktive Umweltpolitik glaubwürdig und umfassend weiterzuführen.

Als Bestandteil der nach aussen gerichteten Umweltpolitik hat der beantragte Rahmenkredit aber auch Bezug zu weiteren Politikbereichen. Er gehört zu den Mitteln der umfassenden Politik zur allgemeinen Existenzsicherung, wie sie der Bundesrat in seinem Bericht 90 an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz dargestellt hat (BB1 1990 III 847). Ein weiterer Bezug besteht zur Entwicklungspolitik. Die unter dem Rahmenkredit zu finanzierenden Massnahmen müssen als Minimalanforderung mit den Entwicklungszielen der Partnerländer verträglich sein. Im günstigeren Fall können sich positive Nebeneffekte für die soziale und wirtschaftliche Entwicklung ergeben. Bei der Durchführung der Massnahmen kommen schliesslich auch traditionelle Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit zur Anwendung.

### 3 Inhalt, Formen und Instrumente der Zusammenarbeit

Der vorliegende Rahmenkredit soll den Entwicklungsländern erlauben, ihrerseits einen Beitrag zur Lösung der globalen Umweltprobleme zu leisten oder die Auswirkungen dieser Probleme in ihren Ländern zu vermindern. Es geht um die Finanzierung zusätzlicher Kosten, welche den Entwicklungsländern aus solchen Massnahmen entstehen. Es kann sich dabei um die Finanzierung ganzer Aktionen handeln, die als solche oder zumindest prioritär im Bereich der globalen Umweltprobleme liegen. Nicht selten wird es aber auch darum gehen, die Differenz zwischen wirtschaftlich günstigeren, aber umweltschädlicheren und teureren, umweltfreundlichen Investitionen auszugleichen oder Verluste aus dem Betrieb umweltgerechter Einrichtungen zu decken. Dabei sind auch umweltgerechte Projekte soweit als möglich auf marktwirtschaftliche Prinzipien abzustützen, die günstigste und rationellste Lösung ist zu wählen und zumindest längerfristig Kostendeckung und Rentabilität anzustreben. Im Anhang sind einige Beispiele dargestellt, welche Finanzierungsmöglichkeiten und Finanzierungsarten sowohl im Rahmen der multilateralen globalen Umweltfazilität wie auch, in kleinerem Umfang, in der bilateralen Unterstützung der Entwicklungsländer illustrieren.

Die Zusammenarbeit zwischen Industrie- und Entwicklungsländern in spezifischen Programmen zur Lösung der globalen Umweltprobleme ist nicht nur für beide neu; sie findet auch unter veränderten Vorzeichen statt: Anders als bei der Entwicklungszusammenarbeit sind es hier die Industrienationen, die auf den Beitrag der Entwicklungsländer angewiesen sind. Die Beziehungen der Partner, die Form und die Instrumente der Zusammenarbeit werden von diesen Umständen sicherlich geprägt werden.

Dennoch scheint der Rückgriff auf die von der Entwicklungszusammenarbeit her vertrauten Mechanismen und Mittel für die Durchführung von Umweltmassnahmen von globalem Interesse angezeigt. Es gilt, die breiten Erfahrungen zu nutzen und auf ihnen aufzubauen, sowohl institutionell, als auch instrumentell. Denn wenn auch die Zielsetzung und die Ausgangslage von denjenigen der Entwicklungszusammenarbeit verschieden sind, die Aufgaben sind oft die gleichen: Es geht um die Uebertragung von fachlichem Wissen

und Können, um den Aufbau tragfähiger Institutionen, um die Entwicklung von Sektorpolitiken, um die Finanzierung von Infrastrukturvorhaben usw.

Die spezifischen Stärken und die sinnvolle Komplementarität der multilateralen und bilateralen Zusammenarbeit, wie sie sich in jahrzehntelanger Entwicklungspartnerschaft herauskristallisiert haben, sind daher auch für die Umweltzusammenarbeit richtungsweisend. Dabei wird die klare Koordination und Harmonisierung zwischen multi- und bilateraler Hilfe von ausschlagender Bedeutung sein. Während die multilateralen Aktionen vorwiegend einen umfassenden, nationalen oder regionalen Charakter aufweisen, werden die Entwicklungsländer sich bevorzugt an bilaterale Partner wie die Schweiz wenden, wo diese ein spezifisches Know-how anzubieten haben. Auch die gemeinsame Erfahrung und die gegenseitige Vertrauensbasis, wie sie beispielsweise über die Entwicklungszusammenarbeit aufgebaut wurde, werden wichtige Grundlagen für bilaterale Aktionen sein.

### **31 Multilaterale Fonds und Aktionen auf internationaler Ebene**

#### **311 Allgemeine Aspekte**

Im Rahmen von Verhandlungen zu Konventionen oder anderen internationalen Rechtsinstrumenten betreffend globale Umweltmassnahmen sind spezifische Finanzierungsmechanismen zum Einbezug der Entwicklungsländer notwendig. Im Rahmen des Montreal Protokolls über die ozonschichtabbauenden Stoffe wurde ein erster Fonds dieser Art geschaffen.

Es ist noch schwierig vorzusehen, welche Finanzierungsmechanismen notwendig werden könnten zur Umsetzung von Verpflichtungen von Protokollen von Konventionen, deren Verhandlungen rechtlich noch gar nicht begonnen haben. Nachdem aber die Fristen für die Erarbeitung der Konventionen sehr kurz sind, ist es dennoch nützlich, folgende mögliche Entwicklungen ins Auge zu fassen:

- Rahmenkonvention über das Klima: Die Rahmenkonvention selbst dürfte keine finanziellen Auswirkungen haben, ihre Zusatzprotokolle dagegen mit Sicherheit. Es könnte sich dabei um ein Protokoll zur Stabilisierung und anschliessend Verringerung der Emissionen von CO<sup>2</sup> und anderen Treibhausgasen handeln. Die Verpflichtungen, die sich aus diesem Protokoll ergeben, verlangen nach einem angemessenen internationalen Finanzierungsmechanismus. Das Gleiche gilt für ein mögliches Protokoll betreffend Walderhaltung und Aufforstung (als Speicher von CO<sup>2</sup>).
- Rahmenkonvention zur Erhaltung der Artenvielfalt und über die Biotechnologie: Das Verlangen der Entwicklungsländer, die mindestens über zwei Drittel der Artenvielfalt der Erde verfügen, den Schutz dieser Vielfalt mit seiner möglichen industriellen Nutzung über die Biotechnologie zu verknüpfen, macht die vorläufigen Verhandlungen ausserordentlich komplex. Wie bei der Klimakonvention werden es auch hier vor allem die Zusatzprotokolle sein, welche grosse Finanzbedürfnisse aufzeigen werden namentlich für den Schutz der Vielfalt "in situ" (Schaffung und Unterhalt von Zonen von Weltbedeutung) und "ex situ" (Schaffung "lebender" Museen). Auch ist anzunehmen, dass ein Protokoll über die Biotechnologie Finanzierungsvereinbarungen enthalten und nicht nur Fragen angehen wird wie das Eigentum von noch nicht beschriebenen Arten, das geistige Eigentum und die industrielle Zusammenarbeit.
- Zusätzlich zu den bereits auf regionaler Ebene bestehenden Mechanismen wird auch die Möglichkeit einer globalen Anstrengung im Bereich der Verwaltung der internationalen Gewässer erörtert. Gegenwärtig sind insbesondere die regionalen Meere und die Ozeane im Gespräch.

Die Möglichkeit der Verhandlungsaufnahme zu einer Rahmenkonvention über die Wälder, welche gewisse Elemente der Konventionen zu Klima und Artenvielfalt ergänzen und verstärken würde, wird gegenwärtig geprüft. Auch hier dürfte die Finanzierung der Walderhaltung in Entwicklungsländern ein wichtiger Aspekt sein.

Die Umweltfazilität, die im nächsten Kapitel beschrieben ist, zielt darauf ab, im Interesse einer rationellen Verwendung der Mittel die für die globalen Umweltprobleme eingerichteten multilateralen Fonds möglichst zusammenzufassen und aufeinander abzustimmen.

### 312 Globale Umweltfazilität

Die Fazilität - besser bekannt unter ihrem englischen Kürzel GEF (Global Environment Facility) - geht auf eine Initiative Frankreichs zurück. Sie besteht aus finanziellen Beiträgen, welche die Industrieländer zur Unterstützung der Entwicklungsländer für die Durchführung von Massnahmen, vorerst in Form von Pilotprojekten, im Bereich der globalen Umwelt aufbringen. Die Verwaltung der Mittel wird durch die Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (Weltbank) gewährleistet. Diese arbeitet bei der Identifikation, Vorbereitung und Durchführung der Projekte mit anderen internationalen Organisationen zusammen, namentlich den Programmen der Vereinten Nationen für Umwelt (UNEP), respektive Entwicklung (UNDP).

In einer ersten Pilotphase von drei Jahren wird die GEF mit einem Fonds von einer Milliarde Sonderziehungsrechten dotiert, was ungefähr 1,8 Milliarden Franken entspricht. Aufgrund der guten Fortschritte in der Vorbereitung wird die Schaffung der Fazilität voraussichtlich ende des ersten Semesters 1991 erfolgen.

Ueber die GEF soll die Durchführung von Umweltprogrammen von globalem Interesse in Ländern ermöglicht werden, deren Bruttosozialprodukt pro Kopf im Jahre 1989 4 000 Dollars <sup>2)</sup> oder weniger betrug. Die Finanzierungsbedingungen sind noch nicht definiert doch ist davon auszugehen, dass es sich bei den ärmeren Entwicklungsländern um nicht rückzahlbare Beiträge handeln wird. Finanziert werden Projekte in den Bereichen Begrenzung der Emission von Treibhausgasen, Schutz der Artenvielfalt, internationale Gewässer sowie

---

2) Neben eigentlichen Entwicklungsländern betrifft dies somit auch Länder wie Argentinien, Mexiko, Portugal wie auch osteuropäische Staaten.

Schutz der Ozonschicht (für welchen ein provisorischer Fonds bereits eingerichtet wurde). Die Fazilität wird dabei die nötigen Kosten decken, um ein Projekt, welches einen deutlichen Beitrag zur Verbesserung der globalen Umwelt leistet, für das Empfängerland finanziell tragbar zu machen (beispielsweise würde die GEF die zusätzlichen Kosten eines Strassenprojektes finanzieren, die eine Umfahrung eines für die Artenvielfalt sehr wichtigen Gebietes mit sich bringt).

Es ist beabsichtigt, dass sich die Schweiz an der ersten Phase der GEF in Form eines nicht rückzahlbaren Beitrages von maximal 4 Prozent beteiligt, was einem Betrag von 40 Millionen Sonderziehungsrechten oder 72 Millionen Franken für eine Verpflichtungsperiode von drei Jahren entspricht. Darin eingeschlossen sind allfällig Kofinanzierungen von mit der Fazilität koordinierten Programmen internationaler Organisationen.

### 313 Amazonasplan

Die Erklärung des Gipfeltreffens der G-7 von Houston, Texas (11. Juli 1990) beinhaltet folgenden Textteil: "Wir sind bereit, mit der Regierung Brasiliens zusammenzuarbeiten in einem umfassenden Pilotprogramm, um der Gefährdung der tropischen Regenwälder in diesem Land entgegenzuwirken. Wir ersuchen die Weltbank, in enger Zusammenarbeit mit der Kommission der Europäischen Gemeinschaften einen entsprechenden Vorschlag auszuarbeiten, welcher spätestens am nächsten Wirtschaftsgipfel vorgestellt werden sollte. Wir ersuchen die anderen interessierten Länder, an dieser Bemühung mitzuwirken."

Mittlerweile sind die Arbeiten am Pilotprogramm auf einer trilateralen Basis - Kommission, Weltbank, Regierung Brasiliens - angelaufen. Es scheint, dass ein konkreter Vorschlag bald veröffentlicht werden wird.

Es ist zu erwarten, dass sich die Schweiz an der Realisierung und Mitgestaltung eines Programmes zum Schutz der Amazonaswälder beteiligen wird. Dies entspricht der Bedeutung, welche der Bundesrat und die schweizerische

Oeffentlichkeit der Erhaltung der Tropenwälder und denjenigen des Amazonas im besonderen zuzusagen. Der Beitrag der Schweiz wird einen Akt internationaler Solidarität mittragen und Ausdruck eines politischen Willens sein, mit welchem die Regierung Brasiliens in ihrem Bemühen bestärkt werden soll, ihre nationale Politik vermehrt auf den Schutz und die nachhaltige Nutzung der Amazonaswälder auszurichten. Für das Gelingen des Planes wird zudem von Bedeutung sein und die Schweiz wird sich dafür verwenden, dass dieser neben Brasilien auch von den andern Ländern des Amazonasbeckens mitgetragen werden wird.

### **314 Unterstützung der Entwicklungsländer für ihre Mitwirkung in internationalen Gremien**

Die Teilnahme von Vertretern aus Entwicklungsländern an internationalen Konferenzen, Seminaren und Arbeitsgruppen ist unabdingbar, wenn deren Entscheide und Empfehlungen einen breiten politischen Konsens darstellen sollen, der beispielsweise auch die nötige Unterstützung der Generalversammlung der Vereinten Nationen finden soll. In diesem Sinn haben seit einigen Jahren verschiedene Länder, insbesondere die Schweiz und die skandinavischen Staaten, die Reisekosten von Delegierten aus Entwicklungsländern an besonders wichtige Tagungen getragen.

Die laufenden und die noch zu erwartenden Verhandlungen zu globalen Umweltproblemen verlangen verstärkte Anstrengungen, um eine vollwertige Beteiligung der Entwicklungsländer sicherzustellen. Es ist deshalb wichtig, dass auch die Schweiz ihren diesbezüglichen Beitrag erhöht.

Das Gleiche gilt für die Unterstützung der Entwicklungsländer bei der Ausarbeitung von Studien oder spezifischen Arbeiten, die sie für ihre Interessenwahrung an den internationalen Konferenzen benötigen (Studien juristischer, wissenschaftlicher oder technischer Natur, Bedarfsabklärungen, Fragen betreffend den Technologietransfer, das geistige Eigentum, die industrielle Zusammenarbeit usw.).

## 32 Bilaterale Zusammenarbeit

Die bilaterale Zusammenarbeit wird vor allem als Ergänzung zu multilateralen Programmen ihren Platz haben. Je nach Gegebenheiten wird es sich dabei um die Mit-Finanzierung multilateraler Aktionen (multi-bilaterale Aktionen) oder um direkte bilaterale, mit dem Gesamtprogramm koordinierte Aktionen handeln. In beiden Fällen ist die Schweiz an der Planung und Durchführung mitbeteiligt. Ferner wird die bilaterale Hilfe vor allem bei kleineren Aktionen und bei solchen, wo rasches und flexibles Handeln notwendig ist, zum Tragen kommen. Es sind zweifellos die kleinen Aktionen in ihrer Vielzahl, die zum Gelingen umfassenderer Massnahmen wesentlich beitragen und ihren Anteil an der Lösung globaler Umweltprobleme haben.

### 321 Aktionsbereiche bilateraler Massnahmen

Der unterschiedliche Bedeutung, welche die Entwicklungsländer als Verursacher globaler Umweltprobleme haben, wird thematisch zu Prioritäten führen. Die Erhaltung natürlicher Lebensräume und dabei insbesondere der Schutz und die Wiederherstellung des Waldes stehen im Zusammenhang mit Klimaveränderung und Erhalt der Biodiversität im Vordergrund. Jedoch müssen auch in den Entwicklungsländern Massnahmen zur Reduktion der Schadstoffemissionen erprobt und eingeführt werden. Thematisch sind somit keine Aktionen auszuklammern, sofern sie prioritär der Lösung globaler Umweltprobleme dienen. Der Technologietransfer Nord-Süd wird dabei neben der eigentlichen Finanzierung der Programme die zentrale Rolle spielen, eine Rolle, für welche die Schweiz dank ihrer weitentwickelten Umwelttechnik zweifellos speziell geeignet ist.

Eine besondere Aufmerksamkeit und zunehmende Bedeutung werden präventive Massnahmen zur Reduzierung der negativen Auswirkungen der in den nächsten Jahrzehnten zu erwartenden Klimaveränderung erhalten. Obschon die Prognosen noch mit vielen Unsicherheiten behaftet sind, ist dennoch davon auszugehen, dass die Entwicklungsländer davon besonders stark betroffen sein werden. Die Unsicherheit der Prognosen lassen im

heutigen Zeitpunkt noch kaum konkrete Gegenmassnahmen zu. Zu befürchten ist allerdings, dass im Moment, wo die Prognosen zur Gewissheit werden, die Zeit zur Reaktion fehlen wird. Es ist deshalb von ausschlaggebender Bedeutung, dass bereits heute alle Vorbereitungs- und Vorbeugungsmöglichkeiten ausgeschöpft werden. In erster Linie wird es sich dabei vorläufig um die systematische, wissenschaftlich fundierte Beobachtung der Phänomene, um die Ausarbeitung von alternativen Szenarien sowie um den Aufbau der Kapazität in den Entwicklungsländern zur Durchführung dieser Aufgaben handeln. Mit der Zunahme der Genauigkeit der Prognosen werden sich zu einem späteren Zeitpunkt die konkrete Planung und gegebenenfalls die Durchführung von Schutzmassnahmen gegen Ereignisse wie das Ansteigen des Meeresspiegels, die grössere Häufigkeit und Intensität von Wirbelstürmen etc. daran anschliessen.

### **322    Eingliederung der bilateralen Massnahmen**

Im Prinzip stellen die bilateralen Aktionen auf folgende Rahmenbedingungen ab:

- Die bilateralen Aktionen unterstützen Entwicklungsländer bei der Planung der Massnahmen im globalen Umweltbereich. Unter der Voraussetzung, dass die notwendigen zusätzlichen Mittel bereitgestellt werden, ist bei den Entwicklungsländern die Bereitschaft zur Durchführung der entsprechenden Massnahmen zweifellos vorhanden. Die Schwierigkeit wird für sie darin bestehen, die Aktionen zu definieren, zu priorisieren und konkret zu planen, damit sie den potentiellen multilateralen und bilateralen Gebern zur Finanzierung unterbreitet werden können. Die Schweiz wird in diesem Bereich ein bevorzugter Partner und auch in der Lage sein, rasch und gezielt die geeignete Unterstützung zu bieten.
- Die bilateralen Aktionen sind Teil eines Gesamtprogrammes zugunsten globaler Umweltmassnahmen in einem Entwicklungsland oder einer Region. Sie ergänzen die Finanzierung multilateraler und anderer bilateraler Geber. Die Wirksamkeit eines Programmes hängt häufig davon ab, dass

es als Ganzes oder zumindest in seinen wichtigsten Teilen gleichzeitig realisiert werden kann. Oft fehlt dafür jedoch eine ausreichende Finanzierung. Die Schweiz kann deshalb die Durchführung von Teilkomponenten wie die umwelttechnische Sanierung spezifischer Industriesektoren oder ein Gesamtmassnahmenpaket in einer bestimmten Region eines Landes übernehmen. Nicht selten sind es auch flankierende Massnahmen in Bereichen wie Forschung, Ausbildung und die Stärkung von Institutionen, welche eine notwendige Voraussetzung für die Dauerhaftigkeit getroffener Umweltmassnahmen darstellen. Der Unterhalt und der Betrieb von Installationen wie Entsorgungsanlagen, Abgasfiltern oder Müllverwertungsanlagen verlangt beispielsweise die entsprechende Ausbildung geeigneter Fachleute, die Herstellung einfacher Ersatzteile vor Ort sowie die Vornahme betrieblicher Reorganisationsmassnahmen. Im grösseren Rahmen wird auch die Einführung entsprechender Gesetzesgrundlagen sowie die Schaffung von mit der Unterstützung und Kontrolle der Massnahmen beauftragten Regierungsstellen unumgänglich sein. Die Gefahr bestünde sonst, dass die positiven Effekte von umweltfreundlichen Investitionen durch gegenläufige negative Entwicklungen zunichte gemacht würden.

- Die bilateralen Aktionen ergänzen Entwicklungsprogramme durch Massnahmen im globalen Umweltbereich. Als Beispiel diene der "Plan d'action forestier tropical", ein international koordinierter forstlicher Aktionsplan, der bereits für eine grössere Anzahl Entwicklungsländer ein forstliches Gesamtprogramm erarbeitet hat. Die Finanzierung dieser Programme ist jedoch bisher nur zu einem geringen Teil gesichert, und es sind insbesondere die sehr langfristig ausgerichteten und finanziell nicht rentablen Projekte zur Erhaltung der Naturwälder durch Schutz oder nachhaltige Bewirtschaftung, welche hintenan gestellt werden müssen. Die Projekte sind jedoch im prioritären Interesse der globalen Umweltproblematik und müssten umgehend angegangen werden.
- Die bilateralen Aktionen unterstützen und fördern die internationale Forschung hinsichtlich angepasster Technologien und Massnahmen in Entwicklungsländern im Zusammenhang mit der globalen Umweltproblematik sowie entsprechende Informations- und Ausbildungsprogramme.

Isolierte Einzelaktionen sollen höchstens dann mitgetragen werden, wenn ein spezieller Nutzen oder Demonstrations- und Ausstrahlungseffekt damit erreicht werden kann. In der Regel fügen sich die bilateralen Aktionen der Schweiz jedoch in einen Gesamtrahmen ein, welcher die Nachhaltigkeit der erzielten Resultate sicherstellt.

### 323 Durchführung der bilateralen Massnahmen

Es ist davon auszugehen, dass in den Entwicklungsländern selbst in den Bereichen Umwelttechnik und Umweltschutz wenig Planungs- und Durchführungskapazität vorhanden ist. Der generelle Ausbildungs-Rückstand dürfte sich hier in einem bisher nicht-prioritären Sektor ganz besonders auswirken. Obschon die lokalen Möglichkeiten weitgehend ausgeschöpft werden sollen, ist dennoch vorauszusetzen, dass die Aktionen durch einen intensiven Know-how Transfer abgestützt werden müssen. Es wird dabei nicht nur um die Vermittlung von Technologie gehen, sondern ebenso sehr um die Anpassung dieser Technologie an die Möglichkeiten der Entwicklungsländer, um die Schaffung der notwendigen Rahmenbedingungen, um Ausbildung und um Forschung.

Die Schweiz ist hinsichtlich Umweltschutz eine der führenden Nationen der Welt. Sowohl in der Privatwirtschaft wie auch an Hochschulen und in der Forschung ist ein eindruckliches Wissenspotential vorhanden. Auf der andern Seite verfügt die Schweiz durch die jahrzehntelange öffentliche und private Entwicklungshilfe und über die Tätigkeit der Privatwirtschaft in Entwicklungsländern über einschlägige Erfahrung in der Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern. Technologisches Wissen und Entwicklungserfahrung zusammengebracht ergeben eine ausgezeichnete Grundlage für eine wirksame Unterstützung der Entwicklungsländer bei der Durchführung von Massnahmen im Bereich der globalen Umweltprobleme. Der Privatwirtschaft wird besonders im Bereich des Technologietransfers im industriellen und städtischen Sektor eine zentrale Rolle zukommen. Für die Durchführung von Projekten, die den Erhalt des Waldes und den Schutz der Biodiversität zum Ziele haben, sollen

daneben vermehrt auch spezialisierte internationale und nationale Institutionen sowie Lehr- und Forschungsanstalten beigezogen werden. Der Bund, welcher die Oberaufsicht über die Projekte führen wird, wird Wissen und Erfahrung seiner eigenen Institutionen miteinbringen und, soweit möglich und notwendig, die Aktionen in den Entwicklungsländern unterstützen.

#### 4 Betrag, Dauer und Verwendung des Rahmenkredits

Der beantragte Rahmenkredit von 300 Millionen Franken wird es ermöglichen, Verpflichtungen während einer Dauer von mindestens fünf Jahren einzugehen. Er tritt mit der Verabschiedung des entsprechenden Bundesbeschlusses in den beiden Räten in Kraft. Der Bundesrat behält sich vor, falls es die Umstände erfordern, den eidgenössischen Räten vor Ende der fünfjährigen Laufzeit einen neuen Rahmenkredit zu unterbreiten.

Da es sich um einen Rahmenkredit zur Finanzierung von Massnahmen in einem neuen Aktionsbereich handelt, ist im Moment eine genaue Zuteilung der Mittel auf die verschiedenen Massnahmenkategorien nicht möglich. Der Bundesrat wird die nachfolgend aufgeführte indikative Zuteilung deshalb bei Bedarf neuen Gegebenheiten anpassen:

Beiträge an multilaterale Fonds (eingeschlossen die globale Umweltfazilität der Weltbank) zugunsten der Beteiligung der Entwicklungsländer an den Anstrengungen für die globale Umwelt (120 Mio. Fr.)	40 Prozent
---	------------

Beiträge für die Durchführung von bi- und multi-bilateralen Massnahmen in Entwicklungsländern zugunsten der globalen Umwelt (180 Mio. Fr.)	60 Prozent
--	------------

An der Durchführung der Massnahmen werden verschiedene Bundesstellen beteiligt sein. Deren Zusammenwirken und deren Kompetenzen werden in einer Verordnung geregelt. Mit der eigentlichen Ausführung der Aktionen sollen in erster Linie Institutionen ausserhalb der Verwaltung beauftragt

werden. Obwohl durch dieses Vorgehen der arbeitsmässige Mehraufwand seitens der Verwaltung begrenzt werden kann, wird die Anstellung von zusätzlichem Personal zur Ermittlung, Ueberwachung und Evaluation der Projekte dennoch unerlässlich sein.

## **5      **Auswirkungen****

### **51     **Finanzielle Auswirkungen****

Die aufgrund des beantragten Rahmenkredites von 300 Millionen Franken eingegangenen Verpflichtungen werden erstmals Ausgaben zulasten der Rechnung 1991 zur Folge haben und sich über mehrere Jahre erstrecken. Die Aufwendungen für 1991 werden wir im für Nachtragskredite vorgesehenen Verfahren unterbreiten.

### **52     **Personelle Auswirkungen****

Für die Durchführung der Massnahmen werden zusätzliche Personaleinheiten benötigt. Diese werden gegenwärtig auf sechs bis sieben Stellen veranschlagt.

Die notwendigen Stellen werden diesem Rahmenkredit belastet werden und wirken sich daher auf den Personaletat nicht aus.

## **6      **Legislaturplanung****

Die Vorlage ist in der Legislaturplanung 1987-1991 nicht angekündigt(BBl 1988 I 431 ff). Will die Schweiz ihren Beitrag leisten im Rahmen der internationalen Anstrengungen zur Beteiligung der Entwicklungsländer an den Umweltmassnahmen von globalem Interesse, so müssen die vorgeschlagenen Mittel rasch zur Verfügung stehen. Zuwarten hiesse, dass internationale Massnahmen eingeleitet würden, ohne dass die Schweiz ihre Auffassungen

dazu geltend machen könnte. Aus diesem Grund ist die Vorlage dringlich und fällt gut zusammen mit dem 700. Geburtstag der Eidgenossenschaft.

## **7      Rechtliche Grundlagen**

### **71     Verfassungs- und Gesetzmässigkeit**

Die verfassungsmässige Grundlage für die vorgesehene finanzielle Unterstützung findet sich in der allgemeinen aussenpolitischen Kompetenz des Bundes und mit Bezug auf die Zuständigkeit des Bundesrates zur Gewährung der einzelnen Unterstützungen in Artikel 102 Ziffer 8 der Bundesverfassung. Die Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern stellt in der Tat einen wichtigen Aspekt unserer auswärtigen Beziehungen dar.

### **72     Rechtsform des Erlasses**

In Uebereinstimmung mit der Praxis (vgl. BBl 1989 I 609 1245, 1987 I 816, 1984 I 1205) schlägt Ihnen der Bundesrat vor, den Rahmenkredit für die in der vorliegenden Botschaft umschriebene finanzielle Unterstützung in der Form eines einfachen Bundesbeschlusses gemäss Artikel 8 des Geschäftsverkehrsgesetzes (SR 171.11) zu eröffnen. Die Zuständigkeit der eidgenössischen Räte ergibt sich aus deren allgemeiner Budgetkompetenz nach Artikel 85 Ziffer 10 der Bundesverfassung. Der Bundesbeschluss unterliegt nicht dem fakultativen Referendum.

ALLE AUFGEFUEHRTEN LAENDER IN DEN DREI VERSCHIEDENEN GRUPPEN SIND  
LAENDER MIT NIEDRIGEM EINKOMMEN ODER LAENDER MIT MITTLEREM EINKOMMEN  
IN DER UNTEREN EINKOMMENSKATEGORIE (DEFINITION WELTBANK 1990)

POTENTIELLE LAENDER FUER ENTSCULDUNGSMASSNAHMEN, indikative Liste

Land	BSP pro Kopf	Brutto- Ausland- verschul- dung (priv. u. staat.)	Guthaben der ERG aus Kon- solidie- rungen *	Guthaben d. CH-Ex- porteure u.-Banken aus Kon- solid. * (Selbst- behalt)	CH-Banken Kredit- guthaben gg. priv. u. staat. Schuld- nern	'89 US\$	Ende '88 Mio. US\$	Ende '89 Mio. Fr.	Ende '89 Mio. Fr.	Ende '89 Mio. Fr.
------	-----------------	--	---	---	---	-------------	-----------------------	----------------------	----------------------	----------------------

1. TORONTO-LAENDER \*\*

Aequatorialguinea	430	200	-	-	0					
Benin	380	1055	-	-	1					
Bolivien	600	5456	26	17	8					
Guinea	430	2563	7	3	35					
Guinea-Bissau	180	423	7	2	5					
Guyana	340	1647	-	-	0					
Madagaskar	230	3602	7	2	20					
Mali	260	2067	2	1	9					
Mauretanien	490	2076	-	-	3					
Mosambik	80	4406	-	-	1					
Niger	290	1742	-	-	1					
Senegal	650	3617	13	7	36					
Tansania	120	4729	18	9	6					
Togo	390	1210	95	38	28					
Tschad	190	346	-	-	12					
Uganda	250	1925	-	-	16					
Sambia	420	6498	10	6	5					
Zaire	260	8475	10	9	19					
Zentralafrika. Rep.	390	673	14	5	11					
Summe		52710	209	99	216					

\*\* Länder, welche im Pariser Club zu Toronto-Bedingungen umgeschuldet  
haben

Land	BSP pro Kopf	Brutto- Ausland- verschul- dung (priv. u. staat.)	Guthaben der ERG aus Kon- solidie- rungen *	Guthaben d. CH-Ex- porteure u.-Banken aus Kon- solid.* (Selbst- behalt)	CH-Banken Kredit- guthaben gg. priv. u. staat.
	'89 US\$	Ende '88 Mio US\$	Ende '89 Mio Fr.	Ende '89 Mio Fr.	Ende '89 Mio Fr.

## 2. ANDERE CLUB OF PARIS LAENDER \*\*

Aegypten	680	49970	312	116	633
Ecuador	1040	10864	22	7	22
Elfenbeinküste	790	14125	183	60	88
Jordanien	1730	5532	13	3	119
Kamerun	1010	4229	9	3	65
Marokko	900	19923	-	-	131
Pakistan	370	17010	35	6	120
Peru	1090	18579	14	5	106
Philippinen	700	29448	23	10	113
Sudan	540	11853	59	34	61
Summe		181533	670	244	1458

\*\* nur solche, welche Schwerpunktländer der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit sind

Land	BSP pro Kopf	Brutto- Ausland- verschul- dung (priv. u. staat.)	Guthaben der ERG aus Kon- solidie- rungen *	Guthaben d. CH-Ex- porteure u.-Banken aus Kon- solid. * (Selbst- behalt)	CH-Banken Kredit- guthaben gg. priv. u. staat. Schuld- nern
	'89 US\$	Ende '88 Mio US\$	Ende '89 Mio Fr.	Ende '89 Mio Fr.	Ende '89 Mio Fr.

## 3. ANDERE LLDC, OECD/DAC-DEFINITION \*\*

Aethiopien	120	2978	-	-	3
Afghanistan	200	...	-	-	2
Bangladesh	180	10219	7	1	0
Bhutan	150	68	-	-	0
Botswana	950	499	-	-	1
Burkina Faso	310	866	-	-	5
Burundi	210	794	-	-	1
Djibouti	1300	183	-	-	19
Gambia	230	327	-	-	0
Haiti	400	823	-	-	3
(Jemen, AR)	640	2948	-	-	30
(Jemen, DVR)	430	2093	-	-	0
Kapverden	760	133	-	-	-
Kiribati	700	...	-	-	-
Komoren	460	199	-	-	0
Laos	170	824	-	-	0
Lesotho	470	281	-	-	0
Malawi	180	1349	-	-	1
Malediven	420	71	-	-	0
Myanmar	240	4321	-	-	0
Nepal	170	1164	-	-	0
Ruanda	310	632	-	-	2
Sao Tomé u. Principe	520	99	-	-	-
Sierra Leone	200	727	11	11	1
Somalia	170	2035	-	-	1
Tuvalu	650	...	-	-	-
Vanuatu	860	27	-	-	11
Westsamoa	720	76	-	-	0
Summe		33736	18	12	80

\*\* "die ärmsten Entwicklungsländer"

\* ohne Zahlungsrückstände von über einem Jahr

Abkürzungen: BSP = Bruttonozialprodukt  
 CH- = schweizer/-ische  
 ERG = Exportrisikogarantie  
 gg. = gegenüber

Quellen:

- World Debt Tables 1989-90 / Weltbank
- Jahresbericht 1990 / Weltbank
- International Financial Statistics, Oktober 1990 / IWF

- OECD/DAC (90) 22/STAT/ANN
- Weltentwicklungsbericht 1990 / Weltbank
- Bericht über das Geschäftsjahr 1989 der Exportrisikogarantie (ERG)  
/ ERG
- Das Schweizerische Bankwesen im Jahre 1989 / SNB
- Operational guidelines and procedures for the use of resources of  
the debt reduction facility for IDA-only countries, 19. Juli 1989  
/ IDA
- Countries and Territories in the UNDP System (1989 GNP p.c.)  
/ Weltbank
- interne Angaben BAWI

GLOBAL ENVIRONMENT FACILITY  
PROJEKTBECHRIEB  
Westafrikanisches Tropenwaldprojekt

Land: Kamerun

Vorgeschlagene GEF-Finanzierung: US\$ 25 Mio

Kombiniertes Weltbank-Projekt: Wald- und Umweltprojekt

Datum Projektvorschlag: Juni 1991

Globales Umweltziel: Schutz der Artenvielfalt

#### 1. Hintergrund

Die tropischen Regenwälder West- und Zentralafrikas sind international als "Brennpunkte" für die Artenvielfalt anerkannt. Ein wichtiger Teil dieses Oekosystems liegt in Kamerun. Seine Wälder umfassen ungefähr 25 Mio Hektaren und decken 55% der totalen Landfläche. Dazu gehören der guinea-kongolesische tropische Regenwald, der grösste in Afrika, mit rund 8000 Pflanzenarten, von denen 80% ortsspezifisch sind.

Die Regierung möchte einige der wichtigsten Nationalparks und Naturreservate auf eine Gesamtfläche von 5 Mio Hektaren erweitern. In der derzeitigen wirtschaftlichen Krise ist es ihr jedoch nicht möglich, Projekte zur Erhaltung der Artenvielfalt durch Eigenmittel oder über Bankdarlehen zu finanzieren.

## 2. Projektziele

Die vorgeschlagene GEF-Finanzierung würde der Regierung die notwendigen Mittel verschaffen, im Rahmen einer kohärenten Landnutzungspolitik sowie unter Miteinbezug der lokalen Bevölkerung in den folgenden beiden kritischen Zonen ihre Naturschutzpolitik umsetzen zu können:

- i) im immergrünen Waldgebiet der Region Nigeria-Kamerun-Gabun, einer Region mit aussergewöhnlicher Artenvielfalt, in welcher sich die Naturreservate von Douala-Edea und Campo befinden. Diese Reservate haben eine sehr hohe Erhaltungspriorität und sind durch Uebernutzung und Rodungen zugunsten der Landwirtschaft höchst gefährdet.
- ii) in den halb-laubwerfenden kamerun-kongolesischen Waldgebieten, wo der geplante Lake Lobeke Nationalpark in der südöstlichen Ecke Kameruns bis an die Grenze der zentralafrikanischen Republik und der Volksrepublik Kongo vergrössert und mit den Reservaten dieser Länder zu einer geschützten Region von mehr als 1 Mio ha zusammengeslossen würde. Die Gebiete in der Zentralafrikanischen Republik und der Volksrepublik Kongo enthalten die höchste afrikanische Dichte einer Waldelephantenpopulation und sind ebenfalls das Zuhause der waldbewohnenden Baaka-Pygmäen.

## 3. Projektbescrieb

Die GEF-Operation würde die erste Phase eines Langzeitprogrammes zum Schutz eines bedeutenden Wald-Oekosystems sein. Die Auswahl der Parks und Reservate für das vorgeschlagene Projekt basiert auf festgelegten Erhaltungsprioritäten. Projektinvestitionen könnten einschliessen: (i) institutionelle Unterstützung für a) die Direktion für Naturreservate und Nationalparks im Ministerium für Tourismus; und b) das Mini-

sterium für Höhere Bildung und Wissenschaftliche Forschung; (ii) Durchführung von biologischen und sozio-oekonomischen Studien ; (iii) Verbesserung und Entwicklung einer minimalen Infrastruktur, um ein adäquates Schutz- und Forschungsniveau zu garantieren; (iv) Aufstockung des Managements und des Aufsichtspersonals; (v) Durchführung von Entwicklungsprojekten für die lokale Bevölkerung; (vi) Ueberwachung, Aufzeichnung, Markierung und Aufrechterhaltung der Grenzen der bestehenden Reservate und Parks; (vii) Ausführung einer Vergleichsstudie über die Auswirkung von Holznutzungen auf Urwaldzonen; (viii) Erarbeitung von Management-Plänen für drei neue Schutzgebiete im Südosten; und (ix) Finanzierung der Verwaltung und des Schutzes dieser Gebiete.

#### 4. Gründe für eine GEF-Unterstützung

Der Druck zugunsten von Kulturland stellt eine Bedrohung für Wälder, Parks und Reservate dar. Die angewandten Holznutzungspraktiken und die Forstgesetzgebung haben bisher nicht zu einer nachhaltigen Bewirtschaftung der Wälder geführt. Die finanzielle Hilfe durch die GEF stellt für die Regierung die Möglichkeit dar, Schutz- und Erhaltungsprogramme durchführen zu können. Die GEF würde eine Katalysatorrolle spielen durch die Unterstützung des Schutzes und der Bewirtschaftung von hochprioritären Artenvielfalt-Gebieten von globaler Bedeutung und durch das Zurverfügungstellen eines Gesamtplanes, der bilaterale Gelder anziehen würde. Die GEF Finanzierung wäre auf diejenigen Gebiete beschränkt, die zur Zeit keine Unterstützung von anderen Geldgebern erhalten.

## GLOBAL ENVIRONMENT FACILITY

## PROJEKT BESCHREIB

Abfallentsorgungsprojekt für die Schiffshäfen im erweiterten  
karibischen Raum

**Länder:** Erweiterter karibischer Raum,  
d.h. karibische Inseln,  
Bahamas, Kuba, Belize, Zen-  
tralamerika und Panama, Ko-  
lumbien, Guyana, Mexiko,  
Surinam, Venezuela und die  
USA

**Vorgeschlagene GEF-Finanzierung:** i) Vorstudien: US\$ 250 000;  
andere Mitfinanzierung  
durch die Niederlande und  
die USA

ii) Hafenaabfallsammel- und  
entsorgungseinrichtungen:  
US\$ 50-75 Mio (endgültige  
Festsetzung nach den  
Vorstudien)

**Globales Umweltziel:** Reduzierung der  
Verunreinigung von interna-  
tionalen Gewässern

## 1. Hintergrund

Durch die International Maritime Organization, IMO, wurden weltweit eine Reihe von Abkommen (MARPOL 73/78) ratifiziert, die zum Ziel haben, das Abfallmaterial, das Schiffe in die See ver-senken, einzuschränken. Ernsthafte Probleme mit Meeresabfall im erweiterten karibischen Raum wurden seit einigen Jahren anlässlich der IMO-Treffen festgestellt. Im Oktober 1990 veranstaltete Venezuela ein Seminar, in welchem

Vertreter von 26 Regierungen den Vorschlag unterstützten, den erweiterten karibischen Raum als "Special Area" zu bezeichnen. Dies würde bedeuten, dass das Versenken von Abfall im Meer (Plastik, Flaschen, Büchsen, Stoff, Papier und Pappe, Nahrungsmittel etc.) zu verbieten wäre. Der Vorschlag wurde anlässlich der Sitzung des Marine Environment Protection Committee (MEPC) der IMO in London im November 1990 angenommen. An der gleichen Sitzung baten die Regierungen aus dem erweiterten karibischen Raum die Weltbank, UNDP, UNEP und IMO, eine Studie zur Verbesserung der Abfallentsorgung durchzuführen und einen Aktionsplan zu entwickeln, welcher das Sammeln und Entsorgen von Schiffsabfällen in den Häfen der Region erlauben würde.

## 2. Projektziele

Die Verschmutzung durch Schiffe trägt ungefähr zu 30% zur Küstenverschmutzung in der Karibik bei. Mit dem vorgeschlagenen Projekt würden Schiffe ihren Abfall nicht mehr ins Meer des erweiterten karibischen Raumes versenken. Das Projekt sollte ebenfalls andere Probleme der Abfallentsorgung, vor allem auf den vom Tourismus abhängigen Inseln der Ostkaribik, aufzeigen und als Katalysator für entsprechende Massnahmen wirken.

## 3. Projektbescrieb

Während des Seminars in Caracas wurde ein Konzept für Vorstudien zu einer Bestandesaufnahme der Abfallsammel- und entsorgungseinrichtungen in 29 ausgewählten Häfen im erweiterten karibischen Raum erarbeitet. Die USA haben bereits ähnliche Bestandesaufnahmen für Häfen auf US-Inseln erstellt, und die Niederlande haben sich bereit erklärt, solche Bestandesaufnahmen parallel für die niederländischen Antillen und Aruba durchzuführen. Bilaterale Finanzierung wird beantragt für Studien in fünf der ausgewählten Häfen. Die Kosten der verbleibenden Bestandesaufnahmen werden auf US\$ 250'000.- geschätzt.

Zwischen Juli und September 1991 wird ein Ausschuss, bestehend aus Vertretern der Länder des erweiterten karibischen Raumes, UNEP, UNDP, der Weltbank und bedeutenden technischen Organisationen, weitere Schritte im Vorgehen festlegen, so: Vorbereitung von Ingenieurstudien für Abfallsammel- und -entsorgungsanlagen; Vorschläge für Systeme, um die Betriebskosten der Sammel- und Entsorgungsanlagen zu decken; Konzeption eines Kontroll- und Korrektursystems. Für die kleineren Inseln sind gemeinsame regionale Entsorgungssysteme vorzusehen, welche kostengünstiger sind und die Anlage grösserer Recycling- und Energiegewinnungsprojekte ermöglichen. Die Vorschläge sollen Ende 1991 der GEF sowie bilateralen Gebern zur Finanzierung der Mehrkosten unterbreitet werden.

#### 4. Gründe für GEF-Unterstützung

Das vorgeschlagene Projekt hat den Zweck, in einer internationalen Wasserstrasse die Verschmutzung zu vermindern und eine weitere Verschmutzung zu verhindern, dies in einem Gebiet, das wirtschaftlich stark von den Küstengebieten abhängig ist. Tourismus und Fischerei (sowie die Volksgesundheit) sind wesentlich gefährdet durch die Verschmutzung der Küstengebiete, die sowohl vom Land wie vom Wasser her verursacht wird. Um eine nachhaltige Wirkung zu erreichen, müssen Abfallsammel- und -entsorgungsanlagen in den Häfen des ganzen erweiterten karibischen Raumes erstellt werden. Deshalb ist ein regionaler Ansatz erforderlich, unter dem gleichzeitige und koordinierte Bemühungen in allen Ländern gestartet werden, die an das regionale Meer angrenzen.

GLOBAL ENVIRONMENT FACILITY  
PROJEKT BESCHREIB  
Reduktion der Gasabfackelung

Land: Nigeria

Vorgeschlagene GEF-Finanzierung: US\$ 40-250 Mio (je nach Variante)

Datum Projektvorschlag: Juni 1991

Globales Umweltziel: Reduzierung der globalen Erwärmung der Atmosphäre

### 1. Hintergrund

Nigeria ist der grösste Energiekonsument und -produzent Afrikas südlich der Sahara. Der jährliche Energiekonsum beträgt ungefähr 20 Millionen Tonnen Oel-Aequivalent, und die jährliche Oelproduktion beträgt 500 - 600 Millionen Fass. Bis zu 880 Mia Kubikfuss abgetrenntes Gas wird jährlich in der ölproduzierenden Deltaregion abgefackelt, die zweitgrösste Menge nach der Sowjetunion. Dies entspricht ungefähr 0.2% der globalen CO<sub>2</sub>-Produktion und macht 0.1% des globalen Treibhauseffektes aus. Mit zunehmendem Gas/Oel-Verhältnis aus der Förderung und steigender Nachfrage auf dem Markt nach nigerianischem Rohöl nimmt die abgefackelte Gasmenge zu. Erdgas ist ein erstklassiger Brennstoff für die Industrie, die Haushalte und den Transport; es verbrennt effizienter und produziert weniger Treibhausgase als das zur Zeit verwendete Erdöl und die fossilen Brennstoffe.

Kürzlich mit Unterstützung durch die Weltbank durchgeführte Machbarkeits- und Planungsstudien der in Nigeria tätigen Erdölfirmen zeigen auf, dass ohne entsprechende finanzielle Kompensation die Nutzung von bisher abgefackeltem Gas wirtschaftlich nicht möglich ist.

## 2. Projektziele

Das mit der vorgeschlagenen Aktion zu erreichende GEF-Ziel besteht in einer Reduktion der Treibhausgase (vor allem CO<sub>2</sub>) durch die Rückführung von zur Zeit im Zusammenhang mit der Oelproduktion abgefackeltem Gas in die natürlichen Erdgasvorkommen, für welche bereits ein Erschliessungsprojekt besteht.

## 3. Projektbeschreibung

Das Projekt würde zusätzliche Mittel erfordern, um das sonst abgefackelte abgetrennte Gas zu fassen, es zu verdichten und in den Versorgungsstrom des Bonny Erdgas (LNG)-Projekt einzuspeisen. Je nach der Menge des überführten Gases und der zur Verfügung stehenden Mittel werden die zusätzlichen Kosten zwischen US\$ 40 Mio und US\$ 270 Mio betragen. Das Bonny LNG-Projekt wird auf der Basis einer Gemeinschaftsunternehmung von der Nigerian National Petroleum Corporation (NNPC), Shell, Elf und Agip getragen, mit NNPC als Mehrheitsaktionärin. Das Projekt wird alles in allem ungefähr US\$ 2.4 Milliarden kosten, inklusive die dazugehörigen Schiffe, und wird ab 1995 ungefähr 4 Mio Tonnen LNG ausführen.

## 4. Gründe für GEF-Unterstützung

Das Fassen von abgetrenntem Gas und die daraus resultierende Reduktion der Abfackelung ist aus nationaler Sicht nicht wirtschaftlich und kann nicht aufrechterhalten werden, wenn das Projekt gleichzeitig finanziell lebensfähig bleiben soll. zusätzliche GEF-Mittel sind unabdingbar damit sonst abgefackeltes Gas in der kommerziellen Erdgas-Produktion verwendet und das Ziel einer Reduktion der globalen Erwärmung erreicht werden kann.

**Bundesbeschluss**  
**über einen Rahmenkredit für Entschuldungsmassnahmen**  
**zugunsten ärmerer Entwicklungsländer**

*Entwurf*

vom

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*

gestützt auf Artikel 9 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 19. März 1976<sup>1)</sup> über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe, nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 30. Januar 1991<sup>2)</sup>,

*beschliesst:*

**Art. 1**

<sup>1</sup> Für Entschuldungs- und damit zusammenhängende Massnahmen zugunsten ärmerer Entwicklungsländer wird ein Rahmenkredit von 400 Millionen Franken bewilligt.

<sup>2</sup> Seine Laufzeit wird auf mindestens fünf Jahre festgelegt.

<sup>3</sup> Die jährlichen Zahlungskredite werden in den Voranschlag aufgenommen.

**Art. 2**

Dieser Bundesbeschluss ist nicht allgemeinverbindlich; er untersteht nicht dem Referendum.

4438

<sup>1)</sup> SR 974.0

<sup>2)</sup> BBl 1991 I 753

# **Bundesbeschluss über einen Rahmenkredit zur Finanzierung von Umweltprogrammen und -projekten von globaler Bedeutung in Entwicklungsländern**

vom

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*  
gestützt auf Artikel 85, Ziffer 10 der Bundesverfassung,  
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 30. Januar 1991<sup>1)</sup>,  
*beschliesst:*

## **Art. 1**

<sup>1</sup> Ein Rahmenkredit von 300 Millionen Franken für eine Mindestdauer von fünf Jahren zur Finanzierung von Umweltprogrammen und -projekten von globaler Bedeutung in Entwicklungsländern wird bewilligt.

<sup>2</sup> Die jährlichen Zahlungskredite werden in den Voranschlag aufgenommen.

## **Art. 2**

Die in Artikel 1 erwähnten Mittel können insbesondere verwendet werden für

- nichtrückzahlbare Zuschüsse an Entwicklungsländer;
- Beiträge an die Budgets internationaler Organisationen.

## **Art. 3**

Dieser Bundesbeschluss ist nicht allgemeinverbindlich; er untersteht nicht dem Referendum.

4438

<sup>1)</sup> BBl 1991 I 753