

91.003

**Botschaft
über die Hilfe der Schweiz an die drei
von der Golfkrise am stärksten betroffenen Staaten
(Ägypten, Jordanien, Türkei)**

vom 30. Januar 1991

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf zu einem Bundesbeschluss über die Hilfe der Schweiz an die drei von der Golfkrise am stärksten betroffenen Staaten mit dem Antrag auf Genehmigung.

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



Übersicht

Mit der vorliegenden Botschaft beantragt der Bundesrat einen Verpflichtungskredit von 100 Millionen US-Dollar (rund 130 Mio. Fr.) zur Finanzierung der Teilnahme an einer Hilfsaktion der «Finanziellen Koordinationsgruppe für die Golfkrise» zugunsten der von den wirtschaftlichen Boykottmassnahmen der Vereinten Nationen gegenüber Irak am stärksten betroffenen Staaten (Ägypten, Jordanien, Türkei). Diese Koordinationsgruppe kam auf Initiative der Vereinigten Staaten zustande. Im weiteren gehören ihr die EG-Mitglieder und die EG-Kommission, die überwiegende Mehrheit der übrigen OECD-Länder – darunter die neutralen Staaten Europas – sowie Saudi-Arabien, andere erdölproduzierende Golfstaaten und Südkorea an. Die schweizerische Beteiligung stellt eine Entschädigungszahlung für wirtschaftliche Verluste dar, das heisst, sie erfolgt in der Form eines nichtrückzahlbaren Beitrags, der unabhängig von schweizerischen Warenlieferungen gewährt wird.

Diese Hilfsaktion ist Teil eines internationalen Dispositivs, das bezweckt, die Auswirkungen der vom UN-Sicherheitsrat verhängten wirtschaftlichen Sanktionsmassnahmen gegenüber Irak auf jene Entwicklungsländer sowie ost- und mitteleuropäische Staaten zu mildern, die davon besonders hart betroffen sind. So haben auch der Internationale Währungsfonds und die Weltbank Hilfe zugesagt und in der zur Unterstützung des wirtschaftlichen Wandlungsprozesses in den mittel- und osteuropäischen Ländern gebildeten Gruppe der 24 (G-24) finden die durch die Golfkrise entstandenen Probleme ebenfalls gebührende Berücksichtigung. Im Rahmen ihrer Entwicklungszusammenarbeit und ihrer Mitgliedschaft bei der G-24 wird die Schweiz auch an diese Bestrebungen einen Beitrag leisten.

Botschaft

1 Die Auswirkungen der Golfkrise auf die Entwicklungsländer und die mittel- und osteuropäischen Staaten

11 Nicht-erdölbedingte Effekte

Durch den Einmarsch irakischer Truppen in Kuwait am 2. August 1990 und den darauffolgenden Wirtschaftsboykott der Vereinten Nationen gegen Irak sind für viele Entwicklungsländer sowie mittel- und osteuropäische Staaten Kosten entstanden, die sie nicht selber tragen können. Gemäss einer Zusammenstellung der Weltbank (Beilage) sind insgesamt 41 Länder von den Erdölpreiserhöhungen äusserst schwerwiegend (most seriously affected countries; MSA-Länder) und deren zehn von der Golfkrise am unmittelbarsten (most immediately impacted countries; MII-Länder) betroffen.

Was die letzteren Staaten betrifft, erlitten und erleiden sie vor allem grosse Verluste, weil die Überweisung von Staatsangehörigen aus Kuwait und Irak ausfallen, die Erlöse aus dem Handel und den handelsbezogenen Dienstleistungen ausbleiben und der Schuldendienst von Irak nicht mehr beglichen wird. Dazu kommt, dass einige von ihnen durch die Flüchtlingsströme und die Reintegration von beinahe 2 Millionen Staatsangehörigen im eigenen Land finanziell stark belastet sind. Es muss damit gerechnet werden, dass die Deviseneinnahmen aus Überweisungen für längere Zeit ausfallen werden, da selbst bei einer schnellen Lösung des Golfkonflikts nur mit einem langsamen Rückstrom der Fremdarbeiter gerechnet werden kann. Das gleiche gilt insbesondere auch für die Bau- und anderen Dienstleistungen, die bisher gegenüber Irak und Kuwait erbracht worden sind. Der Golfkrieg wird die Probleme dieser Entwicklungsländer zusätzlich verschärfen.

Der nachfolgenden Tabelle kann die direkte, nicht erdölbedingte Verschlechterung der Devisenbilanz dieser Länder entnommen werden, die sie aufgrund der Boykottmassnahmen der Vereinten Nationen bis ins Jahr 1992 erleiden dürften. Gemessen am Bruttosozialprodukt ist Jordanien das Land, das am stärksten vom Wirtschaftsboykott gegen den Irak betroffen ist; mit grossem Abstand wird es gefolgt von Ägypten und der Türkei.

Devisenausfälle für die MII-Länder (in % des BSP)

Tabelle

	1990	1991	1992
Mittlerer Osten und Nordafrika:			
- Ägypten	- 2,9	- 4,9	- 3,4
- Jordanien	- 21,6	- 26,8	- 26,8
- Marokko	- 0,5	- 0,5	- 0,5
- Türkei	- 1,5	- 2,5	- 1,5

	1990	1991	1992
Afrika:			
- Sudan	- 0,3	- 0,6	- 0,6
Asien:			
- Bangladesh	- 0,3	- 0,6	- 0,7
- Indien	- 0,1	- 0,2	- 0,2
- Pakistan	- 0,2	- 0,4	- 0,4
- Philippinen	- 0,2	- 0,3	- 0,2
- Sri Lanka	- 0,4	- 1,6	- 1,3

Quelle: Weltbank

12 Erdölbedingte Effekte

Unter den Entwicklungsländern gibt es, selbst wenn die erdölexportierenden Länder des Nahen Ostens ausgeklammert werden, eine Reihe von Staaten, die dank Erdölexporten von der Preisentwicklung im Zusammenhang mit der Golfkrise profitieren. Ihnen steht aber eine Mehrheit von importierenden Ländern gegenüber, deren Situation sich entscheidend verschlechtert hat. Im Gegensatz zu den Industrieländern befinden sich diese Staaten in einer Situation, die für sie weit ungünstiger ist als beim zweiten Ölschock im Jahre 1979. Seither hat sich ihre Erdölabhängigkeit nämlich massiv erhöht, und ihre Verwundbarkeit bezüglich Wachstum und Inflation ist damit gewachsen. Hinzu kommt, dass viele Entwicklungsländer daran sind, Strukturanpassungsmassnahmen zu ergreifen, was sie in der Phase ihrer Umsetzung auf Störungen von aussen besonders verletzlich macht. Zudem haben sich die rezessiven Tendenzen in den wichtigsten Abnehmerländern verstärkt.

Die Schätzung der Kosten, welche neben den MII-Ländern auch die MSA-Länder wegen den Preiserhöhungen beim Erdöl zu tragen haben, ist mit grossen Unsicherheiten behaftet. Der Internationale Währungsfonds schätzt, dass sich die Ertragsbilanz der 85 erdölimportierenden Entwicklungsländer¹⁾ bei einem durchschnittlichen Ölpreis von 20,6 US-Dollar pro Fass im Jahre 1990 und von 22,75 US-Dollar im laufenden Jahr um 15 Milliarden US-Dollar verschlechtern würde. Dazu kämen noch die indirekten Effekte des Preisauflriebs für Erdöl auf die Volkswirtschaften dieser Länder.

¹⁾ Exkl. die Frontstaaten Ägypten, Jordanien und Türkei, die Sonderfälle darstellen, sowie Südkorea und Thailand, die trotz der Golfkrise, von der sie betroffen sind, sich in einer starken Ertragsbilanzposition befinden.

2 Verschiedene Lösungsansätze

21 «Finanzielle Koordinationsgruppe für die Golfkrise»

Die unterschiedliche Betroffenheit einzelner Ländergruppen hat zu unterschiedlichen Lösungsansätzen geführt. Für Jordanien, Ägypten und die Türkei, die, wie unsere Darlegungen gezeigt haben, von den wirtschaftlichen Boykottmassnahmen gegen den Irak am stärksten betroffen sind und bei der Durchsetzung des von den Vereinten Nationen verhängten Embargos eine wichtige Rolle spielen, wurde die sogenannte «Finanzielle Koordinationsgruppe für die Golfkrise» (Gulf Crisis Financial Coordination Group) gebildet. Sie kam auf Initiative der Vereinigten Staaten zustande, und es gehören ihr die EG-Mitglieder und die EG-Kommission, die überwiegende Mehrheit der übrigen OECD-Länder – darunter die neutralen Staaten Europas – sowie Saudi-Arabien, andere erdölproduzierende Golfstaaten und Südkorea an.

22 Hilfeleistungen des Internationalen Währungsfonds sowie der Weltbank und der regionalen Entwicklungsbanken

Der Internationale Währungsfonds (IMF), die Weltbank sowie die regionalen Entwicklungsbanken (insbesondere die Asiatische Entwicklungsbank) gewähren sowohl den MII- als auch den MSA-Ländern Hilfeleistungen im Zusammenhang mit der Golfkrise. Was den IMF betrifft, so wurde kein neues Instrument zur Bewältigung der finanziellen und wirtschaftlichen Probleme der Golfkrise geschaffen. Stattdessen ist der Zugang zu den bestehenden Finanzierungsfazilitäten erleichtert und erweitert worden. Sowohl die Weltbank als auch die regionalen Entwicklungsbanken beschränken sich im wesentlichen ebenfalls auf die finanzielle Aufstockung laufender Kreditvorhaben für diese Länder. Die Weltbank beabsichtigt in diesem Zusammenhang, die Mittel für die Wiederaufstokung der Internationalen Entwicklungsgagentur (IDA) von den Geberländern beschleunigt einzufordern.

23 Hilfe für die mittel- und osteuropäischen Staaten im Rahmen der G-24

Seit dem politischen und wirtschaftlichen Umbruch in Osteuropa treffen sich die OECD-Länder zur Konzertation ihrer Hilfe an diese Staaten in der Gruppe der 24 (G-24)¹⁾. Auch wenn dabei die Hilfe für den wirtschaftlichen Umbau im Vordergrund steht, so werden auch die zusätzlichen Belastungen dieser Staaten aufgrund der Golfkrise bei Art und Höhe der Hilfeleistungen berücksichtigt.

¹⁾ Diese Gruppe, denen praktisch alle OECD-Staaten angehören, ist nicht zu verwechseln mit der G-24, die den Entwicklungsländern als Koordinationsorgan in internationalen wirtschafts- und währungspolitischen Fragen dient.

3 Schweizerische Beteiligung an den internationalen Hilfsaktionen zugunsten der von der Golfkrise besonders hart betroffenen Staaten

Der Bundesrat hat seine Teilnahme an den Wirtschaftsmassnahmen gegen den Irak mit den aussenpolitischen Interessen der Schweiz begründet. Dabei hat er unter anderem darauf hingewiesen, dass die Schweiz als Kleinstaat ein überragendes Interesse an der Einhaltung des Völkerrechts und insbesondere des Gebotes hat, dass alle Staaten jede gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Landes gerichtete Androhung oder Anwendung von Gewalt zu unterlassen haben.

Unter diesem Blickwinkel ist es folgerichtig, dass sich die Schweiz an internationalen Aktionen beteiligt, die darauf abzielen, die durch die Wirtschaftsanktionen der UNO entstandenen finanziellen Kosten mitzutragen. Der Bundesrat hat denn auch bei verschiedenen Gelegenheiten zu erkennen gegeben, dass die Schweiz gewillt ist, angemessene Hilfe zu leisten.

31 Hilfe im Rahmen des IMF und der Weltbank

Als Nichtmitglied des IMF und der Weltbank sind die Möglichkeiten einer Teilnahme an den Aktionen dieser Institutionen beschränkt. Im Falle des IMF ist unser Land nur insofern involviert, als auch die Erweiterte Struktur Anpassungsfazilität (ESAF) zugunsten der ärmeren Entwicklungsländer, an der sich die Schweiz mit 200 Millionen Sonderziehungsrechten (rund 360 Mio. Fr.) beteiligt, in das Hilfsdispositiv des IMF einbezogen ist. In bezug auf die Weltbank wird unser Land seine Beiträge für Kofinanzierungen in Übereinstimmung mit der beschleunigten Auszahlung der IDA-Mittel bringen. Im weiteren besteht die Absicht, der Situation der von der Golfkrise besonders betroffenen Staaten im Rahmen der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit auch mittels des neuen Rahmenkredits für Entschuldungsmassnahmen zugunsten ärmerer Entwicklungsländer Rechnung zu tragen.

32 Hilfe im Rahmen der G-24

Was die mittel- und osteuropäischen Länder betrifft, wird sich die Schweiz wie bis anhin aktiv an den Hilfsaktionen beteiligen, die darauf abzielen, den Übergang dieser Länder zur Marktwirtschaft zu erleichtern und die Auswirkungen der Golfkrise möglichst klein zu halten. Zu diesem Zweck steht der Rahmenkredit von 250 Millionen Franken über eine verstärkte Zusammenarbeit mit osteuropäischen Staaten zur Verfügung, der, wie bei seiner Behandlung in den eidgenössischen Räten angekündigt wurde, im Bedarfsfall in seiner Laufzeit verkürzt und durch einen zweiten Rahmenkredit abgelöst werden soll.

Ausserdem verfügt der Bundesrat über den Bundesbeschluss über die Mitwirkung der Schweiz an internationalen Währungsmassnahmen. Er hat davon Gebrauch gemacht, als sich die Schweiz anfangs 1990 mit einem Betrag von 30 Millionen US-Dollar an einem 1 Milliarde US-Dollar umfassenden Stabili-

sierungsfonds zugunsten von Polen beteiligte, der von den wichtigsten OECD-Ländern getragen wird. Gestützt auf die gleiche Rechtsbasis ist die Gewährung von ebenfalls marktmässig verzinsten Krediten für Zahlungsbilanz-Zwecke und zur Unterstützung des Übergangs zur Konvertibilität an die Tschechoslowakei sowie Ungarn und gegebenenfalls an weitere mittel- und osteuropäische Länder im Rahmen von Aktionen der G-24 vorgesehen.

33 Hilfe im Rahmen der «Finanziellen Koordinationsgruppe für die Golfkrise»

Bei der Hilfe an die drei Frontstaaten Ägypten, Jordanien und Türkei geht es in erster Linie um eine Abgeltung für die aufgrund der UN-Sanktionen gegenüber Irak erlittenen Einnahmenverluste; die Hilfe ist daher nicht mit speziellen wirtschaftlichen Anpassungsprogrammen verknüpft, obwohl die Einschätzung der Bretton Woods Institutionen mitberücksichtigt wird.

Bei einem Erdölpreis von 25 bis 35 US-Dollar pro Fass schätzt die Weltbank den Finanzierungsbedarf (Devisenausfälle und erhöhte Haushaltkosten) dieser Staaten für die Zeit vom Ausbruch der Golfkrise bis Ende 1991 auf insgesamt 12,6–14,3 Milliarden US-Dollar. Aus der Relation zwischen Erdölpreis und Finanzierungsbedarf ist ersichtlich, dass sich letzterer nur relativ wenig reduzieren wird, falls der Erdölpreis 1991 tiefer als angenommen liegen sollte.

An der Sitzung der «Finanziellen Koordinationsgruppe für die Golfkrise» vom 5. November 1990 in Rom verpflichtete sich die Schweiz – unter dem Vorbehalt der parlamentarischen Zustimmung – auf einen Beitrag in der Grössenordnung von 100 Millionen US-Dollar. Ausserdem wurde von der schweizerischen Delegation signalisiert, dass es sich um zusätzliche Mittel handle und dass sie in Form von nichtrückzahlbaren Beiträgen gewährt würden.

Zwischen dem Eidgenössischen Finanzdepartement und den mitinteressierten Departementen (Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten und Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement) wird im Detail zu prüfen sein, wie der schweizerische Beitrag auf die drei Frontstaaten aufgeteilt werden soll. Dabei ist den bestehenden Finanzierungslücken dieser Staaten, aber auch der aktuellen Lage, die durch den Krieg am Golf dauernden Veränderungen unterworfen ist, angemessene Rechnung zu tragen.

Im weiteren werden die genannten Departemente sich darauf einigen müssen, wie die Hilfe am wirksamsten geleistet werden kann. Die folgenden Auswahlkriterien werden dabei zu beachten sein:

- Möglichkeiten zu schneller Auszahlung der Mittel;
- positive Auswirkung auf die langfristige wirtschaftliche Entwicklung und die sozioökonomische Struktur der Empfängerstaaten; dabei sind insbesondere die Überlegungen betreffend Konzept und Massnahmenkatalog für die Entwicklungszusammenarbeit mit den wichtigsten Herkunftsländern von Asylbewerbern massgebend, die der Bundesrat bei der Behandlung der parlamentarischen Vorstösse vom 16. Mai 1990 der nationalrätlichen Kommission zu Asylgesetz und Entwicklungszusammenarbeit mit Blick auf die Türkei dargelegt hat;

- Hilfe im besonderen auf Gebieten, in denen die Schweiz entwicklungspolitische Erfahrungen besitzt.

Was die Abwicklung der Operationen betrifft, wird auf die dafür am besten geeigneten administrativen Strukturen in der Bundesverwaltung zurückzugreifen sein.

Unter Berücksichtigung der genannten Kriterien steht die Option im Vordergrund, sich an Krediten der Weltbank zugunsten der drei Frontstaaten zu beteiligen.

Für Ägypten sieht die Weltbank eine Verdoppelung ihres Sozialfonds-Projekts auf 400 Millionen US-Dollar vor. In diesem Projekt sind Beschäftigungs- und Unterstützungselemente für die Wiederansiedlung von aus dem Irak geflüchteten Ägyptern enthalten. Die Weltbank selber wird voraussichtlich einen Betrag von 70 Millionen US-Dollar beisteuern, Ägypten einen solchen von 20 Millionen US-Dollar. Für die restlichen 310 Millionen US-Dollar werden Kofinanzierungsmittel gesucht. Interesse bekundet haben neben der Schweiz, Kanada, Dänemark, Finnland, Deutschland, Holland und Schweden auch die EG, die Afrikanische Entwicklungsbank sowie die Finanzorganisationen der Golfstaaten.

Im Falle der Türkei beabsichtigt die Weltbank, ihre Ausleihprogramme für die Jahre 1991–1994 auf jährlich rund eine Milliarde US-Dollar zu erhöhen. Die Hauptschwierigkeit für dieses Land besteht darin, dass es teilweise nicht in der Lage ist, die für die Auslösung der Weltbankprojekte benötigten eigenen Devisen und lokalen Gegenwertmittel aufzubringen. Schweizerischerseits wird daher geprüft, den Beitrag in einer Form zu gewähren, die es der Türkei erlaubt, Weltbankprojekte auszulösen. Die gleiche Vorgehensart könnte sich allenfalls auch im Fall von Jordanien als sinnvoll erweisen.

Bei einem angenommenen Zahlungsbedarf von insgesamt 13,58 Milliarden US-Dollar haben sich die Geberstaaten bis zum 23. Januar 1991 auf einen Betrag von 10,885 Milliarden US-Dollar verpflichtet. 58,3 Prozent davon entfallen auf Saudi-Arabien, Kuwait und die Vereinigten Arabischen Emirate, 19,9 Prozent auf die EG und ihre Mitgliedstaaten. Der schweizerische Beitrag von 109 Millionen US-Dollar (inkl. 9 Mio. US-Dollar für bereits ausbezahlte humanitäre Hilfe) entspricht einem Anteil von 1 Prozent.

Für ihre Leistungen an Ägypten, Jordanien und die Türkei sollen die Geberländer gemäss den in der Koordinationsgruppe entwickelten Prinzipien zusätzliche Mittel zur Verfügung stellen. Die Hilfe soll zudem in Form von Entschädigungszahlungen geleistet werden, das heisst, sie ist als Abgeltung für die durch die UN-Sanktionen entstandenen Schäden gedacht.

4 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Dem Bund werden durch die Vorlage Kosten von 100 Millionen US-Dollar (rund 130 Mio. Fr.) entstehen, die voraussichtlich im Jahre 1991 zur Auszahlung gelangen werden. Der Kredit ist im Voranschlag 1991 nicht berücksichtigt und wird daher im Nachtragsverfahren beantragt werden müssen.

Unmittelbare Folgekosten sind keine zu erwarten, auch wenn nicht ausgeschlossen werden kann, dass aufgrund der ungewissen Lage im Zusammenhang mit dem Golfkrieg weitere Wirtschaftshilfe für die von der Golfkrise betroffenen Staaten nötig sein wird. Keine Auswirkungen wird die Vorlage in personeller Hinsicht haben.

5 Legislaturplanung

Die Vorlage ist in der Legislaturplanung 1987–1991 nicht angekündigt. Die Dringlichkeit der Vorlage ist insbesondere durch die substantiellen Einnahmefälle der Frontstaaten aufgrund der wirtschaftlichen Sanktionsmassnahmen der Vereinten Nationen gegeben, an denen sich die Schweiz beteiligt.

6 Rechtliche Grundlagen

61 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Die vorgesehene Massnahme stützt sich materiell auf die allgemeine aussen- und sicherheitspolitische Kompetenz des Bundes, wie sie namentlich in Artikel 85 Ziffer 5 f. und Artikel 102 Ziffer 8 f. der Bundesverfassung zum Ausdruck kommt. Die Zuständigkeit der eidgenössischen Räte zur Bewilligung des Verpflichtungskredites ergibt sich aus Artikel 27 des Finanzhaushaltgesetzes (SR 611.0); die Unterbreitung mit besonderer Botschaft entspricht der politischen Bedeutung des Kreditbegehrens.

62 Rechtsform des Erlasses

Der vorgeschlagene Kreditbeschluss enthält keine rechtsetzenden Normen; nach Artikel 8 des Geschäftsverkehrsgesetzes (SR 171.11) ist er deshalb in die Form des einfachen Bundesbeschlusses zu kleiden. Als solcher unterliegt er nicht dem Referendum.

**Liste der von der Golfkrise am unmittelbarsten betroffenen
Länder (MII-Länder) und der äusserst schwerwiegend betroffenen
Länder (MSA-Länder)**

MSA-Länder	MII-Länder
Länder mit mittlerem Einkommen	Länder mit tiefem Einkommen
Ost-Europa:	Sub-Sahara Afrika:
Bulgarien	Burkina Faso
Tschechoslowakei	Tschad
Ungarn	Äquatorial-Guinea
Polen	Äthiopien
Rumänien	Ghana
Jugoslawien	Guinea-Bissau
Lateinamerikanische Staaten:	Kenia
Belize	Lesotho
Brasilien	Madagaskar
Chile	Malawi
Dominika	Mali
Dom. Republik	Mauretanien
El Salvador	Moçambique
Honduras	Niger
Jamaika	Rwanda
Nicaragua	Sierra Leone
Panama	Somalia
Uruguay	Tansania
Asien:	Uganda
Korea	Lateinamerikanische Staaten:
Thailand	Guyana
Papua Neuguinea	Haiti
	Bangladesh

**Bundesbeschluss
über die Hilfe der Schweiz an die drei
von der Golfkrise am stärksten betroffenen Staaten
(Ägypten, Jordanien, Türkei)**

vom

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Artikel 85 Ziffer 6 der Bundesverfassung,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 30. Januar 1991¹⁾,
beschliesst:*

Art. 1

Für die Hilfe an die drei von der Golfkrise am stärksten betroffenen Staaten wird ein Verpflichtungskredit von 100 Millionen US-Dollar bewilligt.

Art. 2

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

4441