

CONSEIL NATIONAL  
Commission de gestion  
Section Chancellerie fédérale/  
Département des affaires étrangères

PROCES-VERBAL

de la séance de la section Chancellerie fédérale et  
Département des affaires étrangères du lundi 6 avril 1987 à  
10.00 heures à Berne, Palais fédérale, salle verte

Présidence: M. M.-A. Houmard, conseiller national

Participants: MM. Braunschweig, Columberg, Leuenberger  
Moritz, Schwarz, conseillers  
nationaux

M. Pierre Aubert, président de la  
Confédération

M. Ed. Brunner, secrétaire d'Etat

M. R. Wermuth, secrétaire général

M. L. Erard, secrétaire

M. Fr. Staehelin, directeur DDA

M. A. Bill, délégué à l'aide en cas de  
catastrophe

Secrétariat: M. Ph. Mastronardi

Procès-verbal: Mme Probst (a)  
Mme Bütikofer (f)

Ordre du jour: RAPPORT DE GESTION 1986  
du Département fédéral des affaires  
étrangères



Département des affaires étrangèresPREMIERE PARTIEC. Aspects internationaux des catastrophes écologiques

M. Aubert, président de la Confédération (en réponse à M. Houmard, président): En matière de droit privé, lorsqu'il y a acte illicite (dommage) il faut qu'il y ait un lien de causalité, alors, les réclamations en dommages d'intérêts peuvent être faites. La catastrophe de Tchernobyl n'est pas contestée. Les dommages ne sont ni chiffrables ni prouvés. Nous n'avons aucun accord bilatéral avec l'Union soviétique donc aucune base légale directe.

M. Brunner: Les pays scandinaves et l'Allemagne fédérale se trouvent dans la même situation; ils essaient d'imputer directement à l'URSS les dommages causés à l'environnement soit à la production agricole. En ce qui concerne Schweizerhalle, la causalité a été établie et l'entreprise Sandoz s'est déclarée prête à assumer les dommages causés par l'accident.

Dans le cas de Tschernobyl, nous ne devons surtout pas laisser entendre que nous renonçons; aucune prescription n'est établie et nous attendons. Le problème se discute au sein de l'IAEA à Vienne. Nous restons demandeur jusqu'à ce qu'une solution juridiquement solide et satisfaisante se dessine. Plusieurs Etats ont plus de chance d'arriver à une conclusion valable que si la Suisse faisait chemin toute seule.

Problèmes concernant les réfugiés

M. Aubert: Il s'agit tout d'abord de lutter contre les causes des afflux de réfugiés. En matière de coopération internationale nous avons fait un certain nombre d'expériences peu convaincantes.

Après maintes négociations de trois délégations différentes, l'Inde s'est refusée à recevoir les Tamoules (800'000 y sont déjà) en traitant de "unfair" une telle procédure. Nous n'avons pas abandonné pour autant et avons essayé de trouver une solution par le biais d'organisations internationales privées et avec l'aide du DFJP dans le but de faciliter la réintégration des réfugiés dans les régions voisines de leur pays d'origine.

Pour aborder les causes profondes du problème des réfugiés nous avons besoin de l'aide de la Coopération au développement et de démarches faites sur place. La Conférence de Gerzensee représente un premier contact concernant les possibilités concrètes d'actions qui relèvent de la Coopération au développement (renforcer la collaboration internationale, créer des places de travail etc.).

M. Brunner: Nous avons à distinguer deux problèmes bien différents qui ont fait l'objet principal des préoccupations de la Conférence de Gerzensee. Les réfugiés que nous recevons en Europe proviennent de pays soit déchirés par une guerre civile soit occupés par une force étrangère soit de pays dictatoriaux (Indo-Chine, Sri Lanka, Chili).

La Coopération au développement n'est pas une panacée universelle. L'argent ne résoudra pas le problème des réfugiés ni au Chili, ni au Sri Lanka ni au Vietnam. Les gens quittent leur pays non pas parce qu'ils n'ont pas à manger mais bien parce qu'ils y sont persécutés. Il s'agit de trouver pour chaque pays une solution politique.

Il y a d'autre part les réfugiés qui se rendent dans les pays voisins en gardant l'espoir de retourner dans leur pays. Jusqu'ici, seuls deux pays ont fait un effort pour aider le Sri Lanka: l'Inde et le Bhoutan.

Pour la Turquie, s'agissant d'un pays européen membre du Conseil de l'Europe, le problème n'est pas le même. Nous essayons d'expliquer aux Turcs qu'il ne peuvent pas se débarasser de tous les Iraniens qui arrivent chez en les envoyant en Europe. Le Haut-Commissaire aux réfugiés (HCR) est très soucieux de ce problème puisque la Turquie devient une plaque tournante pour les réfugiés asiatiques. Il s'agit d'aider la Turquie à installer ces gens-là provisoirement en attendant qu'ils retournent chez eux.

M. Aubert (en réponse à M. Braunschweig au sujet de l'appel de la Suisse à la solidarité des pays): Notre participation à la Conférence des non-alignés n'a pas été approuvée par tous les parlementaires fédéraux; nous ne sommes ni membres des non-alignés ni même observateurs mais simplement des invités (Harare, septembre 1986). Nous n'avons pas d'influence mais de bons contacts.

M. Erard: Le fait que plusieurs Etats se sont réunis pour discuter d'un problème commun est en lui-même un succès. Il était très important que le HCR soit présent vu que différents pays ne désiraient pas dialoguer avec lui, l'estimant comme trop grand défenseur des réfugiés. Un objectif essentiel a été reconnu de garder les réfugiés le plus près possible des frontières de leurs pays d'origine afin de préserver leur environnement culturel et de faciliter le retour chez eux.

ZWEITER TEILA. Generalsekretariat

Hr. Wermuth (auf Frage des Präsidenten betr. die Textverarbeitung): Die Einführung der Textverarbeitung schreitet sowohl an der Zentrale wie an den Aussenposten zügig voran.

(auf Frage von Hrn. Columberg): Unser Ziel ist die direkte EDV-Verbindung zwischen unseren Vertretungen im Ausland (heute besteht die direkte Verbindung erst im Bereich des Telefon- und Funknetzes). Eine Vermittlung der Daten über unser Funknetz scheint mir für die Zukunft möglich.

(auf Frage des Präsidenten): Im Zweijahresrhythmus laden wir lokale Handelsassistenten, die bei unseren Vertretungen im Ausland arbeiten, zu einem Besuch in der Schweiz ein. Auf Wunsch kann eine Vertretung der Geschäftsprüfungskommission bei nächster Gelegenheit an einem solchen Seminar teilnehmen.

(auf Frage von Hrn. Columberg): Mit der Schweizerischen Verkehrszentrale pflegen wir enge Kontakte; dort wo sie keine eigene Niederlassung hat, sind wir für sie tätig (wir transportieren beispielsweise Material für sie).

B. Politische Direktion

Hr. Braunschweig äussert den Wunsch, mehr über den Inhalt der diplomatischen Kontakte zu erfahren.

M. Aubert, président de la Confédération: Nous adressons nos rapports détaillés aux deux Commissions des affaires étrangères. Les problèmes ne sont pas traités devant le Conseil, ses séances étant publiques (divers exemples d'indiscrétions). J'ai menacé les Commissions des affaires étrangères de modifier le système d'information si les fuites ne cessaient pas immédiatement. Il est impossible de traiter de la politique des affaires étrangères et de contacts diplomatiques dans un Rapport annuel de gestion. Nous ne saurions gaspiller notre audience et notre crédibilité internationale.

Le président fait remarquer que les indiscrétions peuvent aussi avoir lieu à l'échelon du département.

M. Aubert: Les procès-verbaux sont confidentiels et ne sont pas destinés au public.

M. Brunner: Souvent, l'information des Commissions des affaires étrangères est prévue puis renvoyée faute de temps (exemples: Iran-Gate et Conférence sur le désarmement), elle perd ainsi son actualité puis on y renonce.

Hr. Mastronardi hält fest, dass Indiskretionen ebenso das Département, wie die Geschäftsprüfungskommissionen schwer belasten. Die Verpflichtung zur Information besteht trotzdem. Eine Möglichkeit, diese bei echten Geheimnissen zu gewähren, ohne das Risiko einer Indiskretion einzugehen, bestände darin, auf die Protokollierung zu verzichten.

#### IV. Environnement

M. Aubert (en réponse à M. Schwarz): Suite à l'accident de Schweizerhalle, la Suisse a négocié des ententes avec ses pays voisins et les pays riverains du Rhin. Le Conseil de l'Europe a également été saisi de l'affaire.

M. Erard: La prise de conscience des problèmes d'environnement varie considérablement d'un pays à un autre. L'effort fait est important bien que pour l'instant, le succès le soit moins. Nous préparons une conférence réunissant les pays du Marché commun et les pays de l'AELE.

M. Brunner: Une partie importante de la pollution vient des pays de l'Est. La Conférence de Vienne doit servir à élargir la concertation entre tous les pays d'Europe. Tchernobyl sert d'exemple, la pollution ne s'arrêtant pas aux frontières.

E. DEH

Hr. Staehelin (auf Frage des Präsidenten): Die Nahrungsmittelhilfe ist in der Sahel-Region tatsächlich zu spät eingetroffen. Dies kann dazu führen, dass die Bauern ihre eigene Ernte nicht verkaufen können. Die langfristige Nahrungsmittelversorgung wird dadurch gefährdet, da die Bauern nur bei entsprechenden Absatzmöglichkeiten anbauen. Aus diesem Grunde ist eine straffe Koordination ausserordentlich wichtig; die DEH kauft zum Beispiel Nahrungsmittel wenn möglich im selben Land in Ueber-schussgebieten.

Les retards sont souvent dus à des problèmes logistiques. L'aide arrive souvent en grands chargements, par bateaux et doit être transportée sur place. Le manque d'organisation et de moyens de transport s'accroissent et l'aide arrive trop tard. Nous en avons tiré la leçon suivante: il faut promouvoir la production sur place et activer les transports à l'intérieur du pays.

Ces derniers temps, l'UNICEF a mis tout particulièrement l'accent sur certains programmes globaux à grande publicité qui pourraient faire concurrence aux programmes soigneusement préparés et développés, à long terme, pour l'amélioration de la santé (exemple: vaccination des enfants). Cette organisation ne se préoccupe pourtant pas des conséquences de son action: les enfants qui vivront grâce aux vaccins contre les maladies infantiles devront avoir de l'eau et de la nourriture pour ne pas mourir de faim ou de soif. Nous maintenons de ce fait le dialogue avec l'UNICEF pour garantir la qualité de l'aide sur le terrain.

Le président: Parmi les priorités fixées par la DDA à la demande des Commissions de gestion en matière de coopération au développement et d'aide humanitaire internationale figure la recherche et le maintien de l'équilibre écologique et démographique. Or, dans la version abrégée vous mentionnez que la coopération suisse au développement "est disposée à examiner les demandes de soutien de politique démographique"; la nuance me paraît importante.

M. Staehelin: Je ne vois pas de contradiction étant donné que le principe de maintenir ou de rétablir l'équilibre écologique et que le traitement du problème démographique sont énoncés. Etre disposé à examiner les propositions veut également dire entrer en matière; nous savons que dans ce domaine, nous pouvons augmenter notre aide et faire plus. Nous ne voulons pas du tout nous éloigner du principe de priorité.

## II. Aide humanitaire

M. Aubert: L'aide publique au développement se présente sous quatre formes distinctes exposées dans la loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationale de 1976.

- Coopération technique et aide financière (dont l'augmentation du crédit de programme de 1,8 à 2,1 milliards de francs vient d'être demandée)
- Aide humanitaire (440 millions)
- Mesures de politique commerciale (450 millions)
- Participation aux Banques régionales du développement (divers Fonds de développement). Les banques ne peuvent pas réunir suffisamment d'argent puisque nous ne payons qu'une petite partie des crédits de programme, la majeure partie représentant un capital de garantie. Grâce à ces derniers, les banques peuvent plus facilement obtenir de l'argent et faire des prêts aux conditions du marché. Les Fonds de développement sont alimentés par les fonds publics des Etats. Les Fonds de développement peuvent ainsi consentir des prêts à des taux très bas, ceux-ci n'étant destinés qu'aux pays les plus défavorisés donc les plus pauvres (pas ou très peu d'intérêts).

L'aide humanitaire comprend diverses formes: l'aide humanitaire opérationnelle et l'aide humanitaire non-opérationnelle. La première est l'aide en cas d'urgence (catastrophe), elle peut toucher tous les pays. L'aide humanitaire non-opérationnelle est celle que nous fournissons sous forme de capitaux à des organisations internationales ou à des organisations caritatives suisses.

L'aide en cas de catastrophe est destinée à sauver la vie ou à permettre la survie. Lorsque l'aide se prolonge à moyen ou à long terme, elle empiète sur le terrain de la coopération technique et de l'aide financière; il y a interaction. L'aide en cas de catastrophe ne représente que le 5 à 10% des dépenses d'aide humanitaire d'un total de 150 millions (1985). Nous avons donc 14,5 millions d'aide en cas de catastrophe; 63 millions de coopération aux organisations internationales et oeuvres d'entraide et 72 millions d'aide alimentaire. En 1985: deux cas d'interventions en cas de catastrophe (Salvador et Mexique). En 1984: aucun cas d'intervention.

Il a été question de faire du Corps d'aide en cas de catastrophe une unité indépendante, séparée de l'administration (fondation). Or, il y a interdépendance totale entre l'aide en cas de catastrophe, l'aide humanitaire non-opérationnelle, la coopération au développement et toutes les mesures de politique économique.

### Affaire Blaser

Cf. procès-verbal de la Commission des affaires étrangères.

Les principaux points de difficultés sont les suivants: refus total de collaboration; demande d'entière dépendance; dépassement de compétences (en cas d'urgence: compétence jusqu'à 1 million).

Le 13 septembre 1986, tremblement de terre à Calamata. Fin novembre 1986 - M. Blaser avait offert de poursuivre l'aide d'urgence que les autorités grecques avaient alors refusée - nous avons reçu une demande de mise à disposition de petits bâtiments à des buts d'usage scolaire et communautaire. M. Blaser avait signé en Grèce un contrat sans prendre contact ni avec la DDA ni avec le chef du département. Il y a eu accumulation de faits qui ne correspondent ni à la loi ni à l'ordonnance. Nous attendons le résultat de l'enquête disciplinaire.

Le Conseil fédéral avait bien déclaré que la modification apportée au statut de M. Blaser n'était que provisoire et que le Corps d'aide en cas de catastrophe serait réintégré dans le complexe de la DDA au sens même de la demande de la Commission de gestion du Conseil des Etats.

Hr. Staehelin: Ich bin Hrn. Bill ausserordentlich dankbar, dass er die Aufgabe interimistisch übernommen hat; auch mit der vollen Autonomie des Delegierten für den Bereich Soforthilfe bin ich restlos einverstanden.

Hr. Bill orientiert anhand von Skizzen über die Zusammenhänge zwischen Katastrophenhilfe, humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit, die geschichtliche Entwicklung des Katastrophenhilfskorps und die möglichen Unterstellungsvarianten (s. ANHANG).

### Discussion

Le président: Les solutions envisagées et présentées me paraissent satisfaisantes. Il s'agit d'une organisation particulière nécessitant donc une hiérarchie particulière.

Hr. Columberg: Die Geschäftsprüfungskommission sollte sich nicht auf eine bestimmte Lösung "festnageln" lassen. Ich möchte Hrn. Bundespräsident Aubert bitten, vor einer definitiven Regelung mit jenen Parlamentariern Rücksprache zu nehmen, die sich bereits intensiv mit der Angelegenheit befasst haben.

M. Aubert: En 1983 déjà je devais rappeler à M. Blaser quelles étaient ses compétences. Après chaque intervention, j'ai entendu M. Blaser puis M. Staehelin puis les deux ensembles. A chaque fois, les choses semblaient vouloir s'améliorer "la prochaine fois". Depuis deux ans déjà, M. Blaser nous dit qu'il va donner sa démission. En 1986, le Conseil fédéral décidait de lui donner un statut permettant une plus grande indépendance; l'ordonnance modifiée entré en vigueur le 15 septembre 1986. Le 13 septembre 1986 (Calamata) M. Blaser prenait formellement l'engagement de faire un rapport sur sa mission de reconnaissance or, le 4 décembre 1986 j'apprends qu'un contrat a été signé avec le gouvernement de la Grèce.

M. Blaser avait engagé un chef du personnel (M. Scheidegger) à l'essai pendant six mois; deux jours avant l'échéance, il l'a congédié sur le champ (8.12.1986). Nous avons, sur demande de M. Wermuth, un rapport de M. Scheidegger contenant des informations plutôt accablantes. Le 24 décembre, après une discussion avec M. Wermuth, M. Blaser décide de donner sa démission qu'il voulait tenir secrète. Le 27 décembre 1986 paraît un article dans un journal de Berne, les 28 et 29 décembre, des articles "incendiaires" sont publiés par M. Blaser qui se prévaut de sa qualité de chef du Corps, alerte ce dernier, insulte le chef de la DDA, le chef du département et le Conseil fédéral. La situation était alors totalement perturbée. Le 19 janvier 1987, nous avons entendu M. Blaser et son avocat; nous avons pris la décision soumise et adoptée par le Conseil fédéral de mettre en congé payé M. Blaser jusqu'au 31 août 1987 (date qu'il a donné pour sa démission).

Hr. Staehelin: Es mehrten sich die Anzeichen, dass Hr. Blaser alles daransetzen wollte, um eine völlige Autonomie zu erreichen. Dem konnte der Bundesrat nicht tatenlos zusehen. Ausschlaggebend für die Massnahme war die Gefahr, dass der Einsatz des Korps im Sinne des Bundesrates nicht mehr gewährleistet sein würde.

Hr. Bill hat seit 1983 bemerkt, dass Hr. Blaser immer weniger Verständnis für die Entwicklungszusammenarbeit, die Kooperation und Information zeigte. Auf Bitte von Hrn. Brunner habe ich anfangs 1985 einen Vermittlungsversuch unternommen. Hr. Blaser sah jedoch in der völligen Unabhängigkeit des Korps seine "historische Mission" und war nicht zu einer besseren Zusammenarbeit zu bewegen.

Nach dem Erscheinen des Artikels im Bund vom 27. Dezember 1986 habe ich ihm geraten, sich mit den HH. Staehelin und Pasche zusammzusetzen und zu versuchen, die Angelegenheit wieder einzurenken. Stattdessen ist er allein an die Presse gelangt.

Hr. Columberg hat Bedenken, die Unabhängigkeit des Experten könnte angezweifelt werden. In der Regel wird für solche Disziplinaruntersuchungen nicht jemand aus der Verwaltung eingesetzt.

M. Aubert: L'article 77 du Règlement des employés relatif à la modification ou la résiliation des rapports de service pour de justes motifs prévoit l'audition préalable de l'intéressé alors que l'article 75 dudit règlement relatif à la suspension ne contient sur le plan matériel aucune référence au fait que la décision ne devait être prise qu'après audition préalable de l'employé. Lorsque la décision fut prise, l'opinion prévalait sur laquelle dans l'état d'urgence et conformément à l'article 30, al. 2 lettre e de la loi fédérale sur la procédure administrative une décision de suspension pouvait intervenir sans audition préalable de l'intéressé.

Nous avons entendu M. Blaser le 19 janvier 1987 (son avocat n'était pas disponible avant) et nous avons cherché une solution amiable, chose malheureusement impossible. Contrairement à tout ce que la presse s'est plu à publier, si aucun article n'est favorable au département c'est parce que j'ai estimé que mon devoir était de me taire et je n'ai rien dit.

(En réponse au président): Une enquête a eu lieu concernant l'indiscrétion et comme toutes les enquêtes faites lors des dix dernières années, elle n'a conduit à rien.

(En réponse à M. Columberg): Conformément à la loi, nous nous sommes adressés à l'Office fédéral du personnel et c'est ce dernier qui a désigné M. Bretscher pour procéder à l'enquête disciplinaire de l'affaire Blaser.

Hr. Columberg findet es vom Bundesrat ungeschickt und auch unzumutbar, in diesem Falle einen Beamten mit der Untersuchung zu betrauen (allenfalls kann sogar eine Anhörung des Bundespräsidenten nötig sein).

#### Eingabe Iten an die Mitglieder der Sektion EDA der GPK

Hr. Bill (auf Frage des Präsidenten): Hr. Iten ist erst seit zwei Jahren Mitglied des Korps. Er hat nie einen Einsatz geleitet. Er plädiert für eine unabhängige Konzipierung des Korps als Stiftung, was den Verzicht auf bestehende weltweite Kontakte durch das Departement zur Folge hätte.

Die Vorfälle zwischen Weihnachten und Neujahr hatten zweifellos negative Wirkungen auf das Korps; es ist Unsicherheit entstanden. Eine echte Krise des Korps kann vermieden werden, wenn eine baldige Stellungnahme des Bundesrates zur Unterstellungsfrage erfolgt.

Es wird aber versucht, mögliche Lösungen in Frage zu stellen, indem behauptet wird, die DEH verfolge eine linkslastige Politik und wolle sich das Korps einverleiben, weil es ihr als Symbol der Unternehmermentalität ein Dorn im Auge sei. Es wird auch behauptet, das Korps solle zerstört werden. Alle diese Dinge sind völlig aus der Luft gegriffen.

(En réponse au président): En cas de catastrophe, je ne doute aucun instant que le Corps serait à disposition et suivrait mes ordres.

M. Aubert: En réponse à une interpellation de M. Schoch, le Conseil fédéral a déjà donné son avis. Il y a conflit de compétence dans l'organisation de l'administration. Les commissions ont prévu une séance commune le 31 août 1987; nous ne pouvons pas attendre aussi longtemps. La Commission des affaires étrangères du Conseil national tiendra séance le 14 avril; j'ai promis que nous ne soumettrions pas notre proposition au Conseil fédéral avant cette date. Le Conseil fédéral est en possession d'un papier de travail (Aussprachepapier) de forme très générale; la suggestion de la fondation est impensable (problème financier et modification de la loi).

Hr. Mastronardi macht darauf aufmerksam, dass die Geschäftsprüfungskommission keine Kompetenz hat, vor dem Entscheid des Bundesrates Empfehlungen auszusprechen.

M. Aubert: Dans le dernier rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats du 21 novembre 1986, celle-ci reconnaît que la coordination est absolument indispensable entre les divers services, que M. Blaser a outrepassé ses pouvoirs et que la forme juridique adoptée le 27 août 1986 n'est pas tout à fait conforme à l'article 58 de la loi sur l'organisation de l'administration. Cette décision ne devait être en vigueur que pendant la durée du "règne" de M. Blaser, ensuite il fallait "retomber dans la légalité".

Hr. Bill: Es würde zur Beruhigung der Krise beitragen, wenn nicht nur schwarz gemalt wird. Hr. Blaser hat zweifellos Fähigkeiten; er hat einiges gut gemacht. Dies sollte anerkannt und die eigenen Fehler auch zugegeben werden.

#### Beiträge des EDA an die Broschüre zur UNO-Abstimmung

Hr. Mastronardi teilt mit, dass die Finanzdelegation die Angelegenheit abgeklärt hat; der entsprechende Bericht wird als Anhang zum Jahresbericht der Finanzdelegation erscheinen.

Séance interneObjets du rapport devant la commission

- Corps suisse d'aide en cas de catastrophe
- Réfugiés

Inhalt der Berichterstattung zur Katastrophenhilfe

Hr. Houmard orientiert über die Sitzung der Arbeitsgruppe vom 18.3.87. Er stellt der Sektion den Antrag, die Bildung der Arbeitsgruppe zu genehmigen und sie mit einer Stellungnahme zur Struktur und der Abklärung des Falles Blaser zu beauftragen.

Hr. Columberg stellt zur Diskussion, ob es richtig sei, einen Beamten für eine Disziplinaruntersuchung einzusetzen, wenn die Regierungsspitze an der Angelegenheit beteiligt ist?

Hr. Leuenberger: Es handelt sich nur um eine Disziplinaruntersuchung gegen den Beamten Blaser, die übrigen Beteiligten werden höchstens als Zeugen angehört; die Frage der Gewährung des rechtlichen Gehörs ist nicht Gegenstand dieser Untersuchung, sondern Sache der parlamentarischen Aufsichtskommissionen.

Eine Kritik an der fristlosen Entlassung könnte bereits heute geübt werden, doch scheint mir besser, das Problem gesamthaft nach Abschluss der Untersuchung zu behandeln.

Le président:Beschlüsse:

Die Sektion stimmt dem Antrag des Präsidenten zu.

An der Maisitzung soll nur eine Orientierung über die heute erhaltenen Informationen (Stand des Verfahrens, ohne Sachfragen und ohne Wertung) erfolgen, da ein Urteil heute noch nicht möglich ist.

Das Erscheinen des endültigen Berichtes ist abzuwarten, um eine falsche Orientierung des Plenums auszuschliessen.

Aufsichtseingabe der "Association de défense sociale des Suisses au Congo"

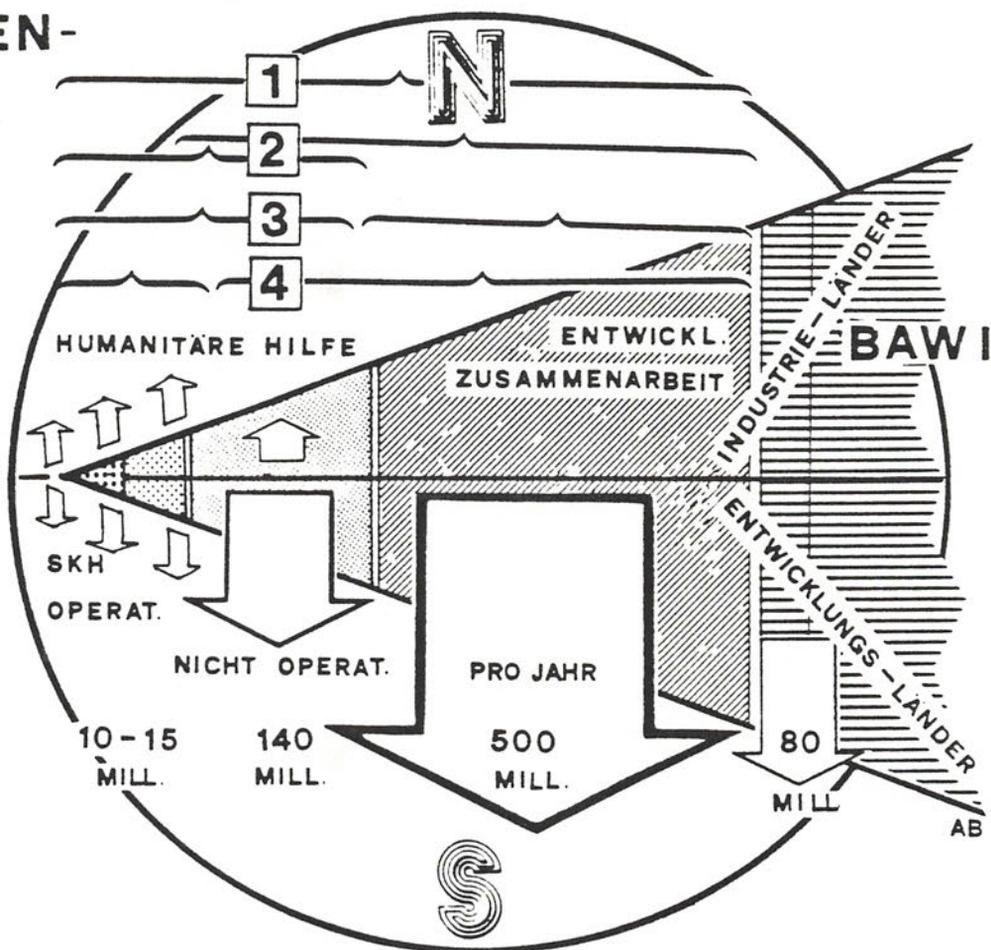
Die Sektion beschliesst, den vorliegenden Bericht dem EDA zur Stellungnahme zu überweisen.

Der Kommission wird beantragt:

- auf die wenig substantiierten Vorwürfe der "Association" gegenüber dem früheren Chef des Auslandschweizer-Dienstes nicht einzutreten;
- das Departement zu bitten, die GPK über das Ergebnis seiner Verhandlungen zu orientieren;
- die Gesuchstellerin über das Vorgehen der GPK zu orientieren.

Anhang

## UNTERSTELLUNGS - VARIANTEN

KATASTROPHEN-  
HILFE,  
HUMANITÄRE  
HILFEWIE  
UNTER-  
STELLEN?

## KURZANALYSEN U. ZUSAMMENHÄNGE:

- Einheit in der Diversität  
Katastrophenhilfe, humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit unterscheiden sich zwar in ihren Teilzielsetzungen und vor allem in ihren Arbeitsmethoden von einander, sie verfolgen aber letztlich das eine grosse Anliegen: Linderung von Not und Elend und Ermöglichung eines menschenwürdigeren Lebens.
- Die Katastrophenhilfe (operationelle Hilfe)  
Ihre Zielgruppen sind Menschen sowohl in Industrieländern wie auch in Entwicklungsländern, die durch eine Natur- oder durch eine menschenverursachte Katastrophe betroffen worden und deshalb in Not geraten sind. Rettung, Ueberlebenshilfe, Wiederaufbau und Flüchtlingshilfe sind hier die Aufgaben, die vorerst unter starkem, dann unter abnehmendem Zeitdruck zu lösen sind. Unter den Instrumenten der Soforthilfe ist die "Rettungskette Schweiz" wohl das rascheste, aber nicht das einzige dem SKH zur Verfügung stehende Instrument.
- Die humanitäre Hilfe  
Sie setzt sich einerseits aus der operativen Hilfe (Katastrophen- und Nothilfe), andererseits aus der sog. nichtoperationellen Hilfe vor allem über die Mitfinan-

zierungen von Projekten der humanitären Hilfe auch der schweiz. Hilfswerke und der internationalen Organisationen zusammen.

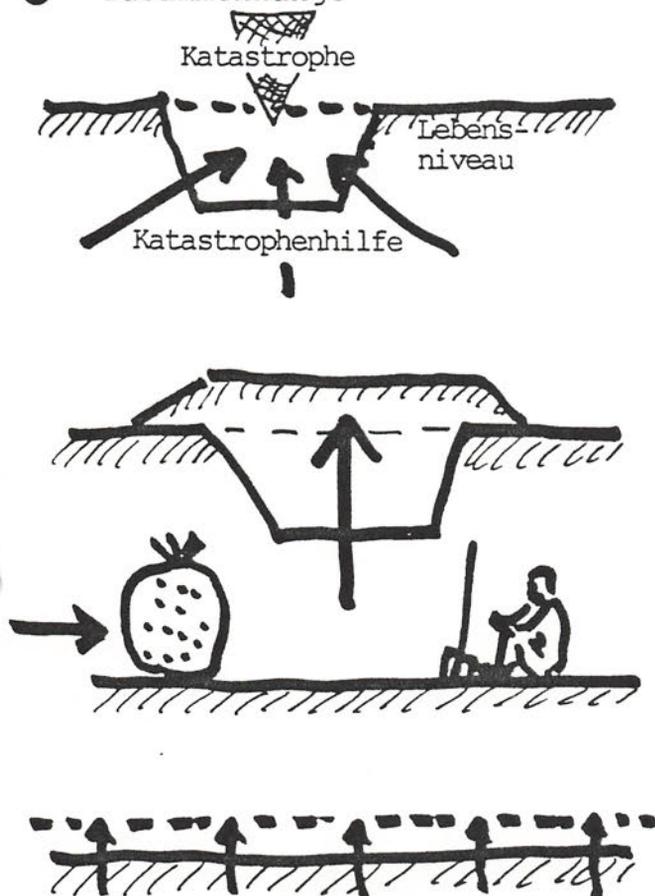
Rein finanziell stellt die nicht operationelle humanitäre Hilfe den wesentlich gewichtigeren Teil dar. Verhältnis zur Katastrophenhilfe etwa 10 : 1

Eigentliche Katastrophenhilfe ist eher kurzfristig, weitergehende humanitäre Hilfe eher längerfristig zu leisten. Sie kommt vorwiegend Entwicklungsländern zu gute, weil diese in Notsituationen in der Regel eher der Hilfe bedürfen als die Industrieländer.

### ● Entwicklungszusammenarbeit

Währenddem die humanitäre Hilfe die Notlage von Menschen im Bereich eines ganz bestimmten Katastrophen- oder Notgebietes baldmöglichst zu lindern sucht, verfolgt die Entwicklungszusammenarbeit langfristig und unter Respektierung der Vorstellungen der Partner des betreffenden Landes, durch fein aufeinander abgestimmte Massnahmen und Programme die Lebensbedingungen in allen wichtigen und von einander abhängigen Bereichen schrittweise, langsam und in stets neu überprüfter Anpassung zu verbessern.

### ● Zusammenhänge



Als Katastrophenhilfe können all jene Massnahmen bezeichnet werden, die dazu angetan sind, den durch die Katastrophe verursachten Einbruch im Lebensniveau eines Bevölkerungsteiles soweit zu beheben resp. anzuheben, dass die Vorkatastrophenlage im wesentlichen wieder hergestellt ist. Dazu gehören selbstverständlich vorweg die lebensrettenden Massnahmen.

Wo Katastrophenhilfe indessen zu einer merkbaren regionalen Anhebung des allgemeinen Lebensniveaus führt, stösst sie in die Domäne der Entwicklungszusammenarbeit vor.

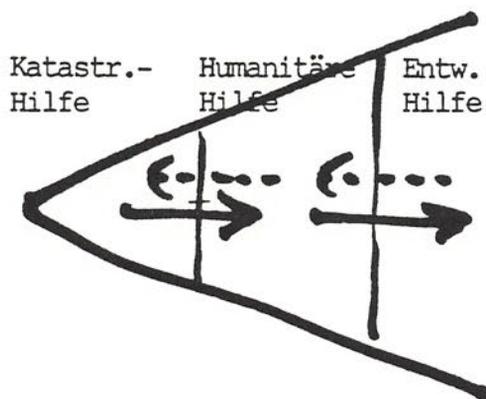
Auch dort, wo durch überdosierte Nothilfe, z.B. durch Nahrungsmittelhilfe unbekümmert um regionale Möglichkeiten der Eigenproduktion geholfen wird, kann diese Hilfe kontraproduktiv sein, d.h. sie kann der Eigeninitiative und somit der eigenen Entwicklung hinderlich sein.

Entwicklungshilfe braucht Zeit, auch weil sie weiträumig und in vielen Bereichen geschieht und weil sie nur dann ausreichenden und dauernden Erfolg versprechen kann, wenn sie vom Partner gewünscht und in zunehmender Selbstverantwortung getragen wird.

### ● Fliessende Grenzen

Die Uebergänge von der dringenden Katastrophen- und Nothilfe zu der weniger dringenden und längerfristigen allgemeinen humanitären Hilfe und von dieser zu den Programmen der Entwicklungszusammenarbeit sind fliessend.

G r a u z o n e n der Zuständigkeit sind nicht zu vermeiden und lassen sich auch durch die best durchdachten Unterstellungslösungen nicht "wegorganisieren". Sie bestehen einerseits zwischen den verschiedenen Formen der Hilfe, aber auch bereits beim Versuch zwischen Entwicklungsländern und Industrieländern haargenau zu differenzieren.

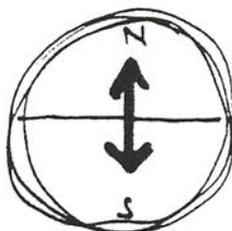


Katastrophenhilfe vermittelt Hinweise und Erkenntnisse, die der längerfristigen Programmtätigkeit der allgemeinen humanitären Hilfe zu gute kommen. Diese beiden Teile der humanitären Hilfe gehören funktionell unbedingt zusammen. Sie ergänzen sich.

Auch die Erkenntnisse und Erfahrungen der humanitären Hilfe können der Entwicklungszusammenarbeit zu gute kommen und umgekehrt. Koordination und Erfahrungsaustausch sind deshalb unerlässlich.

Zur "Geographie" der humanitären Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit

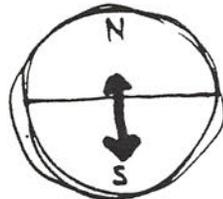
Katastrophenhilfe



Sie wird überall geleistet, sowohl in Industrieländern wie auch in Entwicklungsländern. In Notsituationen sind allerdings die Menschen in Entwicklungsländern meist anfälliger.

Von der Schweiz aus in Industrieländern geleistete Katastrophenhilfe hat indessen nicht entwicklungspolitischen sondern vorweg allgemeinpolitischen Charakter.

Allgemeine humanitäre Hilfe



Sie wendet sich in der Regel vorwiegend den Entwicklungsländern zu, obschon auch mehr oder weniger industrialisierte Länder ( z.B. Polenhilfe ) humanitäre Hilfeleistungen anfordern.

Entwicklungszusammenarbeit



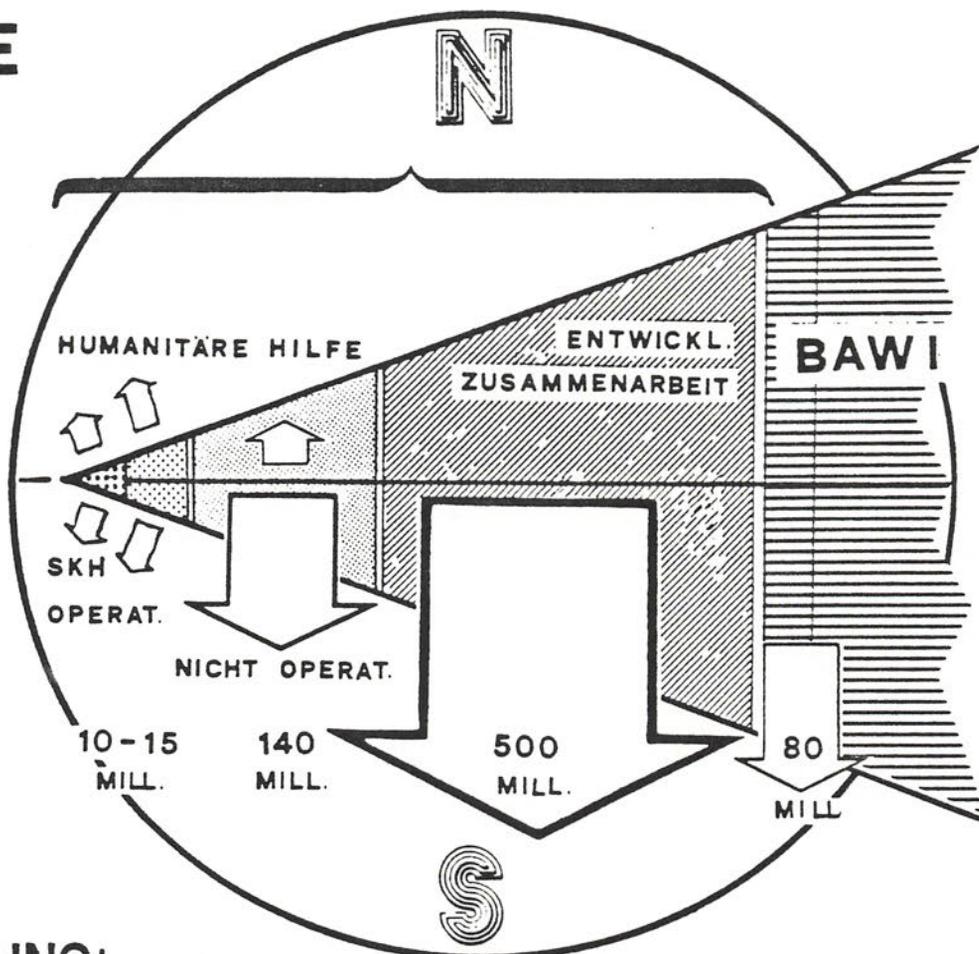
Sie erfolgt a u s s c h l i e s s l i c h in Entwicklungsländern und im Falle der Schweiz gemäss Gesetz vorwiegend in den ärmsten unter denselben.

Grundsätzliche Unterschiede in der Psychologie und in der Führung der beiden Arten von Helfern, den Katastrophen- und den Entwicklungshelfern.

Obschon letztendlich doch sehr verwandten Zielsetzungen verbunden, darf nicht übersehen werden, dass die Not- und Katastrophenhelfer andere Einsatzkriterien kennen, als ihre Kollegen Entwicklungshelfer. Auch in der Führung dieser beiden Gruppen sind verschiedene, z.T. geradezu entgegengesetzte Qualifikationen gefragt: Währenddem ein Katastrophenhilfe-Chef entschlossfreudig und risikobereit sein muss und auch unter Zeitdruck und in ungewisser Lage zu führen hat, sind für einen für Entwicklungshilfe-Programme Verantwortlichen doch völlig andere Eigenschaften gefragt, so u.a. auch erstens Geduld, zweitens Geduld und drittens nochmals Geduld.

# VARIANTE

1



## UNTERSTELLUNG:

Alle Bereiche dem Direktor D E H unterstellt. Im eigentlichen Katastrophenbereich (also Sofort- und Wiederaufbauhilfe, nicht aber nichtoperationelle humanitäre Hilfe) mit Kompetenzdelegation des Direktors D E H ausgestattet.

## VORTEILE:

- Unité de doctrine gesichert.
- Lösung entspricht der Einheit des Bundesgesetzes vom 19. März 1976.
- Kompetenzstreitigkeiten weniger wahrscheinlich.

## NACHTEILE:

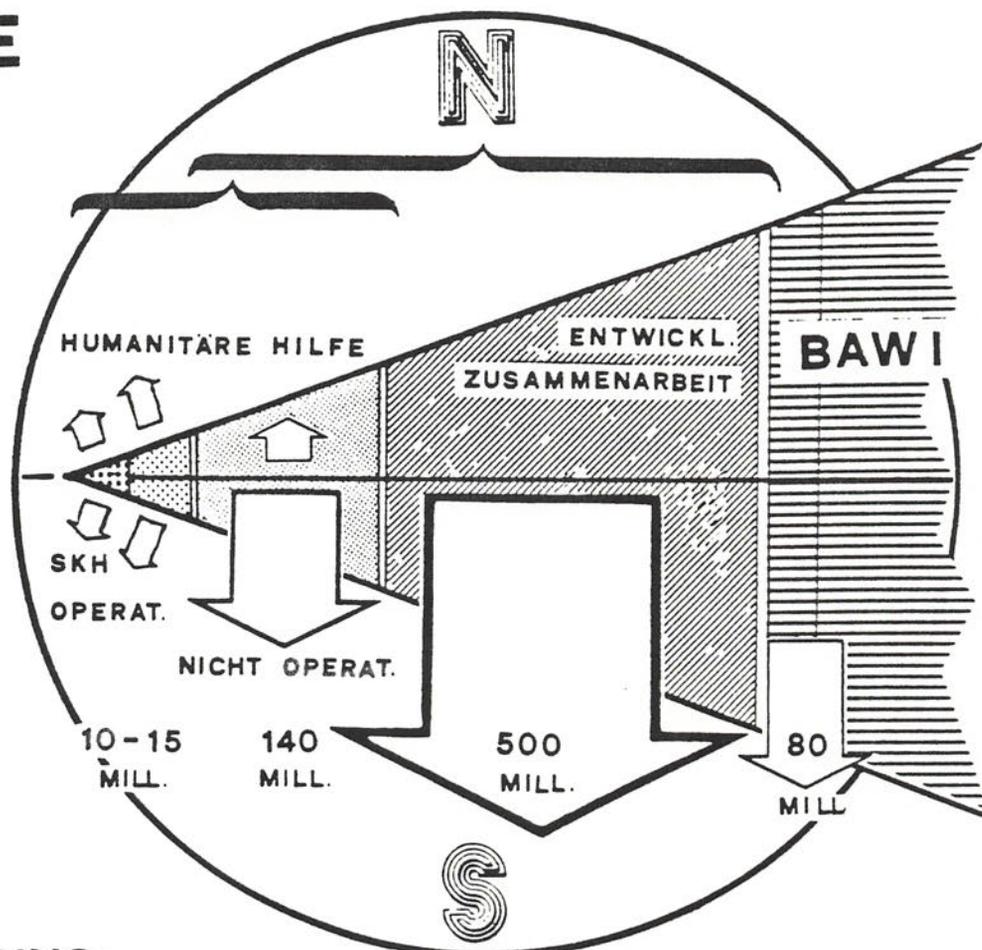
- Besondere Bedeutung der Humanitären Hilfe (Schweizer-Tradition!) ist wenig augenfällig.
- Lösung könnte "Bürokratisierungs-Absichten" vermuten lassen und damit Befürchtungen wecken, dass die Effizienz der Katastrophenhilfe gemindert würde.
- Lösung könnte qualifizierte künftige SKH-Chefs, die bereit sind verantwortungsvoll aber möglichst autonom zu führen, zögern lassen, sich zu melden.

## BEMERKUNG:

Versuch, für ein überaus vielfältiges und komplexes Instrument die "einfachste" Führungsform zu finden.

# VARIANTE

## 2



## UNTERSTELLUNG:

Die Abteilung humanitäre Hilfe, also das SKH und die nicht operationelle humanitäre Hilfe, ist t e i l w e i s e , nämlich mit ihrem nicht operationellen Teil dem Dir. der D E H unterstellt. SKH-Teil ist autonom, aber auf Zusammenarbeit mit der DEH angewiesen.

## VORTEILE:

- Abteilung humanitäre Hilfe unter der koordinierenden Führung eines eigenen Chefs.
- Möglichkeit einer effizienten Führung des SKH ist sichergestellt.
- Auch die Koordination des nicht operationellen Teiles der humanitären Hilfe ist mit der Unterstellung unter die DEH sichergestellt.

## NACHTEILE:

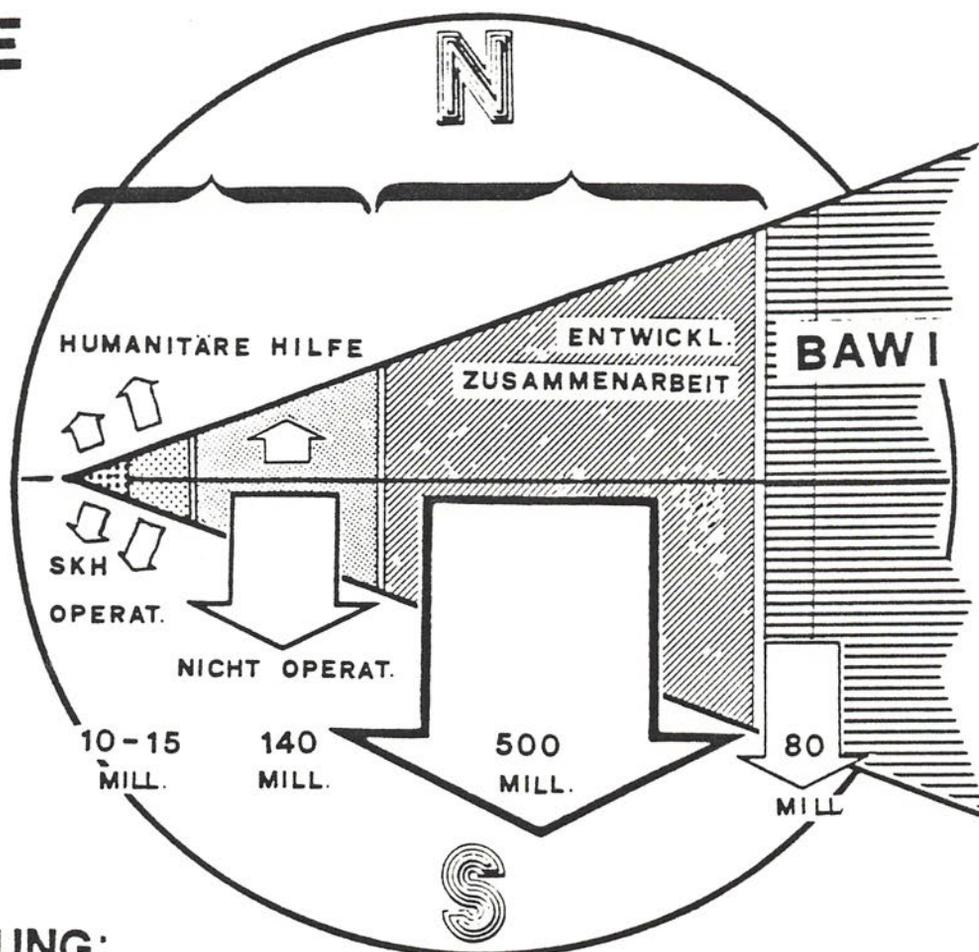
- Der Chef der Abteilung humanitäre Hilfe trägt zwei Hüte:
  - . den "autonomen" des SKH-Chefs und
  - . den "nicht autonomen" z.B. eines Vizedirektors der DEH als Chef der Abt. hum. Hilfe.
- Lösung, die eine Gesetzes-Anpassung nötig machen würde.

## BEMERKUNG:

Lösung, die 1977 bis 1981 in der Zusammenarbeit zwischen M.Heimo und A.Bill bereits erprobt worden ist und die sich b e w ä h r t hatte.

# VARIANTE

## 3



## UNTERSTELLUNG:

Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe unter zwei verschiedenen Chefs.

## VORTEILE:

- Humanitäre Hilfe wird profilierter dargestellt und kann alle Möglichkeiten der Koordination zwischen dem operationellen und nicht operationellen Teil voll und in eigener Autonomie nutzen.
- Lösung wäre sehrattraktiv für einen qualifizierten Chef der Abteilung humanitäre Hilfe.

## NACHTEILE:

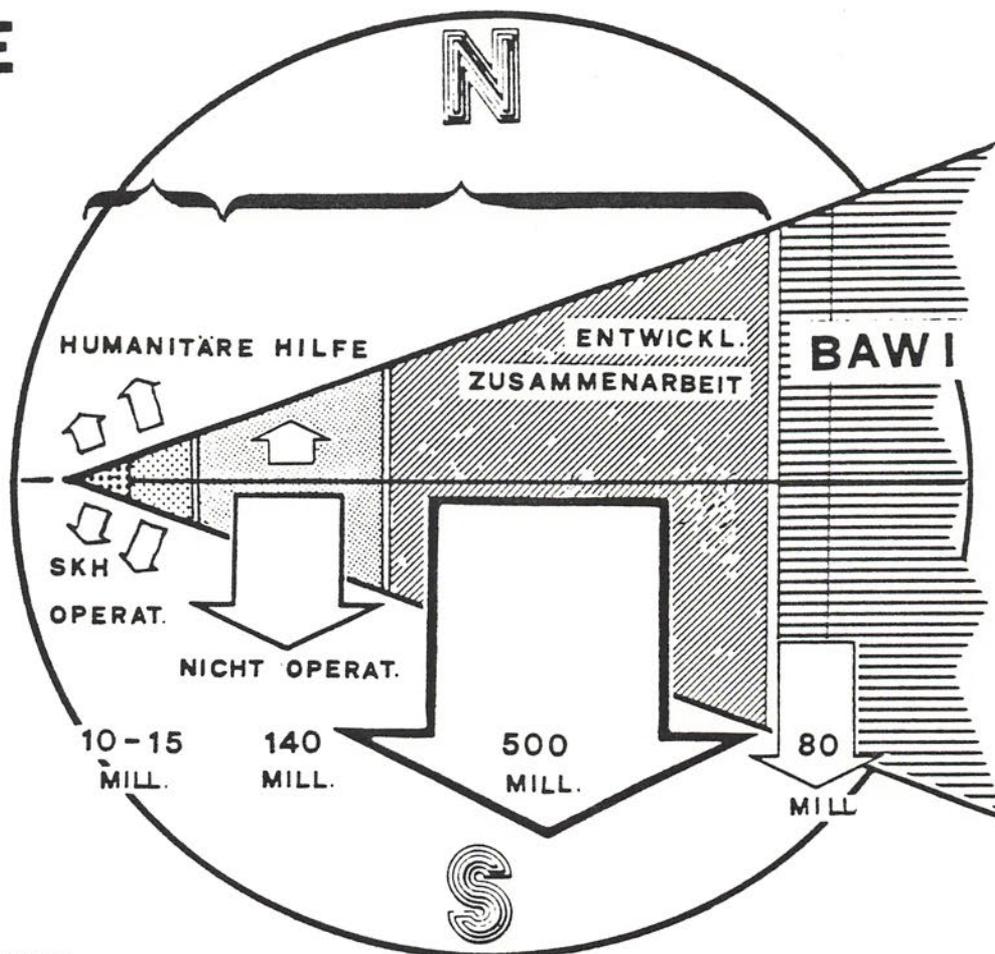
- Zusammenarbeit zwischen humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit wäre eher auf den "good will" der betreffenden Chefs angewiesen.
- Zwischen dem nichtoperationellen Teil der humanitären Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit wäre die laufende Koordination erschwert.
- Eine Gesetzesänderung wäre auch für diese Lösung erforderlich.

## BEMERKUNG:

Ebenfalls ein Versuch, eine komplexe Organisation mit einer einfachen Aufteilung in zwei Hälften überschaubarer und führbarer zu machen.

# VARIANTE

## 4



## UNTERSTELLUNG:

Abtrennung des operationellen Teiles der hum.Hilfe, d.h. des SKH, vom nichtoperationellen Teil und Unterstellung des SKH unter einen autonomen eigenen Chef. Zuordnung der nicht operationellen humanitären Hilfe zu der DEH.

## VORTEILE:

- Katastrophenhilfe und Nothilfe lassen sich noch am ehesten aus den übrigen Bereichen herauslösen.
- Effizienz des Korps kann bei klarer Kompetenzumschreibung ausreichend sichergestellt werden.
- Koordination zwischen nicht operationeller hum.Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit erleichtert.

## NACHTEILE:

- Chef SKH wird zum "armen Mann": Er verfügt pro Jahr für Korps-Einsätze lediglich über seine 10-15 Mill.Sfr. und begibt sich der "Reserve" in Form des Kredites für nicht op.hum.Hilfe in der Höhe von 120-140 Mill Sfr.
- Die trotzdem erforderliche Koordination zwischen SKH und allgemeiner humanitärer Hilfe aber auch mit der DEH wird eher erschwert.
- Nicht gesetzeskonforme Lösung. Gesetzesanpassung wäre erforderlich.

## BEMERKUNG:

Dies ist die z.Z. noch geltende Lösung, seit August 1986 auf Ersuchen von Ed.Blaser in Kraft gesetzt. Sie hat trotz der gewährten Autonomie des Chefs SKH Friktionen nicht verhindern können.

## DIE ZWEI WICHTIGSTEN KRITERIEN:

G E S U C H T eine L ö s u n g,

- die einerseits eine optimale Zusammenarbeit zwischen der humanitären Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit ermöglicht und
- die andererseits gestattet, einen qualifizierten SKH-Chef zu gewinnen, der möglichst effizient und deshalb auch in entsprechender Selbstverantwortung führen möchte.

Es muss dabei auch die folgende P r i o r i t ä t geklärt werden:

- Ist es möglich, eine Lösung auf der jetzigen Gesetzesgrundlage zu finden oder
- ist es erforderlich, die Gesetzesgrundlage im Interesse einer möglicherweise erfolgversprechenderen Lösung anzupassen.

Und schliesslich ein H i n w e i s, der auf E r f a h r u n g beruht und der mit Prestigedenken nichts zu tun hat:

Im "grossen Katastrophenfall" des Auslandes rücken die Entscheidungsbefugnisse sofort auf die obersten Hierarchie-Stufen, also auf die Stufe "Ministerium" oder gar "Präsidium". Die zu treffende Unterstellungs- und Kompetenz-Regelung für den Chef SKH muss es ihm gestatten und erleichtern, dank Zuerkennung auch eines seine Zuständigkeit unterstreichenden Titels selbst unter schwierigen Bedingungen den erforderlichen Zugang zu diesen Entscheidungsgremien zu finden.

# DIE WICHTIGSTEN ANLIEGEN

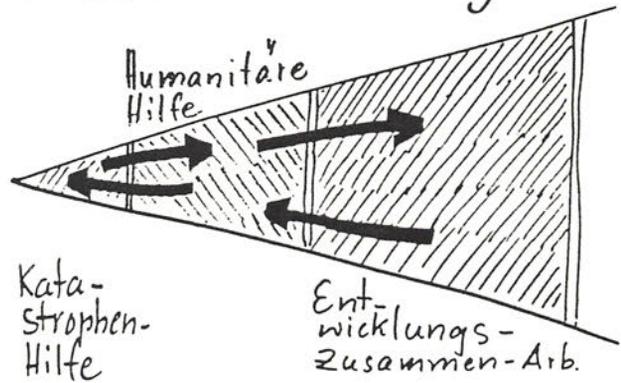
Katastrophenhilfe  
Humanitäre Hilfe  
Entwicklungs-Zus. Arbeit

Verschiedene Teil-Ziele

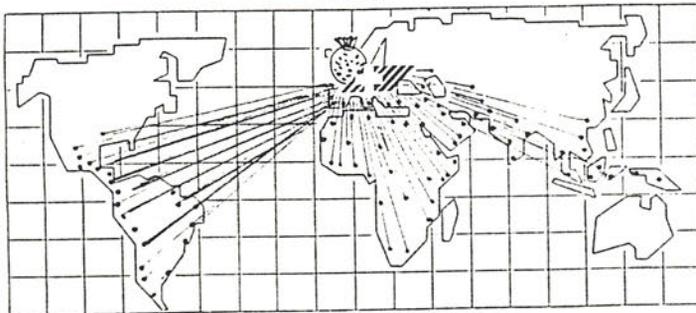
Verschiedene Arbeits-Methoden

aber ein gemeinsames Anliegen:  
Linderung v. Not und Elend  
und Ermöglichung eines menschenwürdigeren Lebens

Die unbestrittenen Zusammenhänge:



EDA-unabhängig! Ein Vorschlag der daneben trifft!



- Nämlich ohne:
- eigenes EDA-Verbind.-Netz
  - zuverlässige Informationen
  - fest zugesicherte Bundeskredite
  - volle Unterstützung d. Aussen-P.

Die für Auslösung und Führung von SKH-Sofort-Aktionen unerlässliche

Autonomie des Chefs SKH

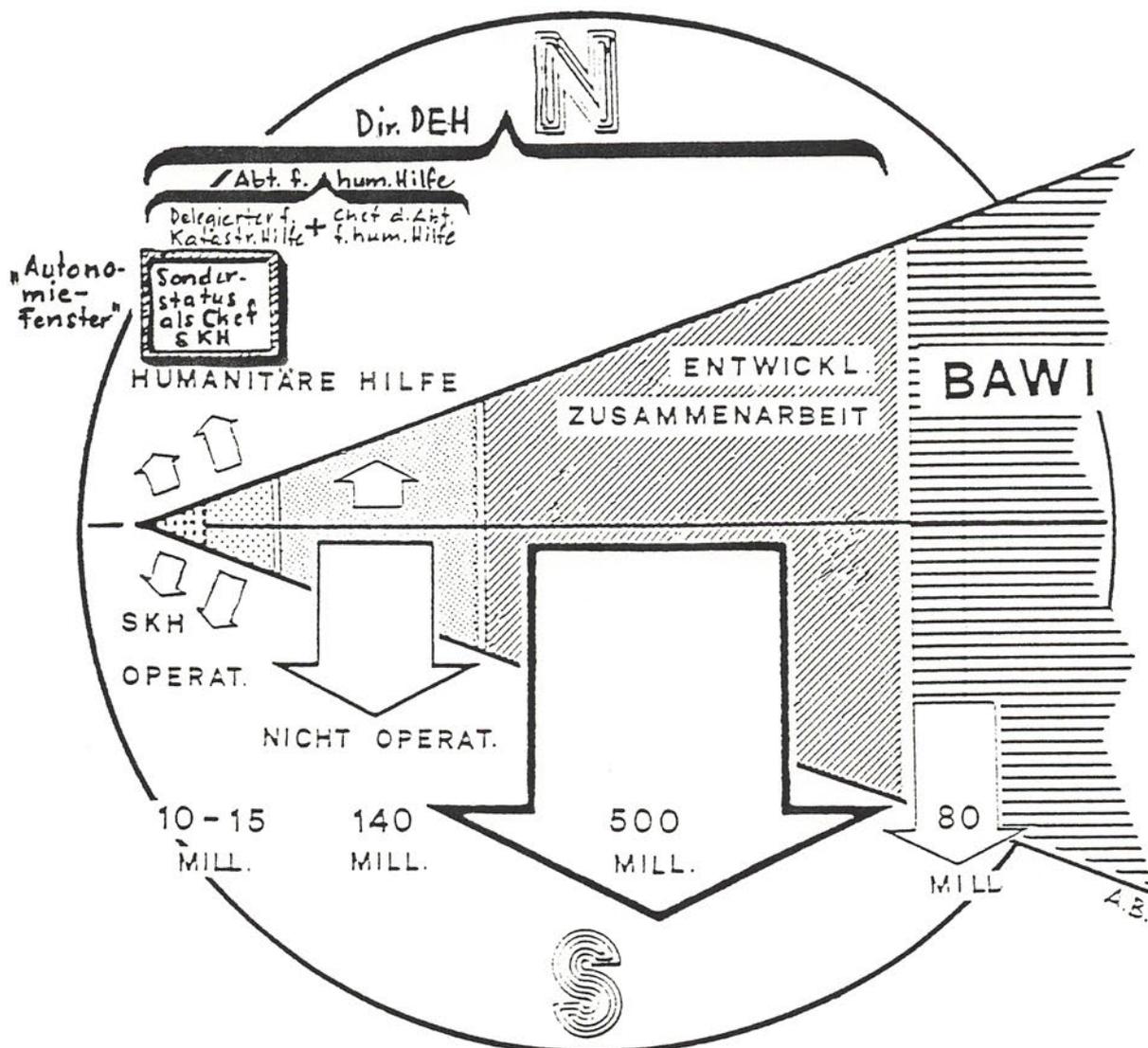
Recht u. Kompetenz regelnde Verordn.

Entscheidungs- u. Führungskompetenz	Verhandl. u. Vertragskompetenz	Finanzkompetenz
-------------------------------------	--------------------------------	-----------------

Regelung v. Konsultation u. Information

# EINE MÖGLICHE LÖSUNG

als Versuch aus den vier beschriebenen Unterstellungs-Varianten die meisten Vorteile zu übernehmen und die meisten Nachteile zu eliminieren



- Kriterien:
1. Die grosse Unterstellungsklammer über allen Diensten der humanitären Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit unterstreicht deren Zusammenhänge und sichert ihre Koordination.
  2. Der operationelle Teil (Korps) und der nicht operationelle Teil der humanitären Hilfe sind logischerweise wiederum, wie bis August 1986, in einer Abteilung humanitäre Hilfe zusammengefasst.
  3. Das von übergeordneter Instanz verordnete Autonomie-Fenster im Bereich der operat. humanitären Hilfe, d.h. der Sofortaktionen des Korps, sichert dem Korps-Chef im Rahmen dieser Verordnung die erforderliche Entscheidungs- und Führungskompetenz, die Verhandlungs- und Vertragskompetenz sowie die Finanzkompetenz. Information und Konsultation sind so geregelt, dass ein rascher Aktionsablauf gesichert bleibt.

*ausgang aus Trinität  
GPK-N, 19./20.5.87*

Departement für auswärtige  
Angelegenheiten

Département des affaires  
étrangères

Flüchtlingsfragen

M. Houmard: Notre section a abordé le problème de l'appréciation du département quant à la provenance probable des réfugiés et celle des moyens contribuant à résoudre les problèmes y relatifs. Les réfugiés qui arrivent en Europe proviennent essentiellement de pays déchirés par une guerre civile ou occupés par une puissance étrangère. L'afflux peut donc résulter d'une politique d'intransigeance face à une dissidence où certaines couches de la population sont forcées à l'exil. Il est donc indispensable de chercher des solutions durables sur place en s'attaquant aux causes profondes. La Suisse doit contribuer à améliorer de façon durable les conditions de vie dans les pays particulièrement touchés par les crises. Il s'agit d'une entreprise de longue haleine qui nécessite une bonne coordination à l'échelon international; la réunion de Gerzensee visait cet objectif. On y a étudié les possibilités concrètes d'action découlant de la coopération au développement et celles tendant à mieux inclure la composante de réintégration des migrants dans le cadre des projets d'aide humanitaire. Les discussions ont eu pour objet de renforcer la collaboration internationale, de chercher des occupations sur place et d'adapter les nouveaux projets aux projets déjà existants. Gerzensee n'était qu'un premier essai dont les résultats sont minimes car seule une partie des pays invités souhaitent véritablement une consolidation de la coopération.

Le DFAE et le DFJP essayent ensemble de mettre sur pied des mesures concrètes d'aide au retour. Là aussi, les résultats sont peu satisfaisants. On envisage une collaboration avec les oeuvres d'entraide privée et l'industrie pour élaborer des programmes de formation sur place. Le Conseil de l'Europe examine aussi ce problème.

Le DFAE nous a fait part du souci particulier du Haut commissaire aux réfugiés quant au rôle joué par la Turquie comme plaque-tournante des réfugiés asiatiques.

L'arrivée en Suisse des demandeurs d'asile en provenance du Tiers monde dépendra toujours de l'aggravation des crises et du manque de solutions sur place.

### Katastrophenhilfe

M. Houmard: Il faut dissocier le problème du licenciement de M. Blaser et celui de la répartition des pouvoirs entre le Corps suisse d'aide en cas de catastrophe et la DDA. La Commission de gestion du Conseil des Etats s'en était déjà occupé en demandant que les relations et les compétences entre la DDA et le Corps suisse soient clarifiées. Suite à l'affaire Blaser, les différentes commissions parlementaires concernées se sont réunies; elles ont décidé de respecter chacune leurs propres compétences. Nous n'examinerons donc que les structures du Corps suisse d'aide en cas de catastrophe.

L'aide publique au développement se compose de la coopération technique et financière (1,8 - 2,1 milliard), de l'aide humanitaire (440 millions), des mesures politiques commerciales (450 millions) et de la participation aux banques régionales et à divers fonds de développement. L'aide humanitaire se divise en aide humanitaire opérationnelle (env. 10%), et en aide humanitaire non-opérationnelle. La première est du ressort du Corps suisse d'aide en cas de catastrophe (urgence); elle peut toucher tous les pays, elle est destinée à sauver la vie ou à permettre la survie. Lorsque sa mission se prolonge, elle empiète automatiquement sur le terrain de la coopération technique et de l'aide financière. L'aide non-opérationnelle est fournie sous forme de capitaux à des organisations internationales (63 millions) ou à des organisations caritatives suisses (aide alimentaire, 72 millions); il y a souvent interaction.

Il a été question de faire une unité indépendante du Corps suisse d'aide en cas de catastrophe, voire même une fondation. Il s'agit de savoir si l'aide humanitaire est une forme particulière de la coopération au développement - si tel est le cas, il doit y avoir interaction et le Corps suisse doit être inclus dans l'aide humanitaire. Il y a là une grande différence d'interprétation entre M. Staehelin qui estime que toute forme d'aide fait partie intégrante de la coopération au développement tandis que M. Blaser considère sa mission comme la seule forme d'aide directement efficace.

Le 27 août 1986, le Conseil fédéral a relevé M. Blaser de sa fonction de sous-directeur de la DDA et l'a subordonné directement au chef du département. M. Blaser a conservé son titre de délégué du Conseil fédéral. Il a pourtant été précisé que cette solution n'était applicable qu'à la personne concernée. Le gouvernement a modifié l'ordonnance sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationale en précisant que la DDA était compétente pour l'aide humanitaire non-opérationnelle tandis que le délégué du Corps suisse est responsable de l'aide humanitaire opérationnelle jusqu'à compétence d'un million de francs par cas. Il y a lieu d'attendre les résultats de l'enquête disciplinaire en cours pour connaître les dépassements auxquels il a été fait allusion. (Détails chronologiques des publications de la presse et des entretiens entre M. Blaser et le chef du département). Une commission ad hoc examinera les résultats de l'enquête disciplinaire en juin et en août prochain.

Hr. Mastronardi: An der Plenarsitzung der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates wurde über diesen Fall intensiv diskutiert. Der Bundesrat hat in der Zwischenzeit über die Strukturfrage entschieden (ungefähr im Sinne der früheren Empfehlungen der GPK; die Details sind jedoch noch nicht bekannt). Es besteht ein ungutes Gefühl darüber, wie dieser Entscheid zustande gekommen ist. Die Mehrheit der Kommission hat den Eindruck, die Spielregeln der Courtoisie seien verletzt worden. Es sei nicht im offenen Gespräch zusammen mit der GPK nach Lösungen gesucht worden.

In der Session werden die Sektionen EDA der beiden Geschäftsprüfungskommissionen zusammentreten und über das weitere Vorgehen entscheiden.

Die GPK des Ständerates befasst sich ebenfalls bereits seit Jahren mit der Leitungsstruktur des Departements; sie hat letztes Jahr die Schaffung eines vollwertigen Generalsekretariates, das Personalwesen, Finanzwesen und Verwaltungsdienste umfasst, verlangt. Hr. Bundespräsident Aubert hat zugesichert, vom Bundesamt für Organisation zwei Varianten bis zum entscheidungsreifen Projekt ausarbeiten zu lassen. Das Versprechen wurde nicht eingehalten: das Departement hat dem Bundesrat in einem Aussprachepapier die Schaffung eines kleinen Generalsekretariates vorgeschlagen und der Bundesrat hat das Departement ermächtigt, in diesem Sinne vorzugehen. Auch aus diesem Grunde besteht eine erhebliche Spannung zwischen der GPK des Ständerates und dem Bundespräsidenten.

Hr. Allenspach möchte wissen, ob die Bemerkung, im Departement seien Unterlagen nicht mehr auffindbar, bedeutet, dass Dokumente beiseite geschafft wurden? Oder handelt es sich um ein in diesem Departement übliches organisatorisches Vorkommnis?

M. Houmard: A mon avis, il faut absolument attendre les résultats de l'enquête disciplinaire en cours pour pouvoir tirer des conclusions sur la disparition de documents dont il est question.

Hr. Columberg möchte nicht weiter über diesen Punkt diskutieren, weil dazu keine Erhebungen durchgeführt wurden; die Situation ist nicht eindeutig.

Ich finde es falsch, dass mit der Abklärung einer solch heiklen Abklärung ein Beamter beauftragt wurde. Gemäss gültiger Rechtsordnung ist es zwar korrekt, dass eine interne Amtsstelle damit betraut wird; wenn man aber bedenkt, wieviel Brisanz dieses Geschäft enthält, ist das Vorgehen unverständlich.

Wenn ein Aussenstehender mit der nötigen Autorität die Untersuchung durchführen würde, wäre die Wirkung völlig anders.

Vorläufig sollten wir die Ergebnisse der Untersuchung abwarten.

Hr. Mastronardi (auf Frage von Hrn. Braunschweig): Hr. Wermuth übt die Funktion eines Verwaltungsdirektors aus, der Personal-, Finanzwesen und allgemeine Verwaltungsaufgaben betreut. Das Departement liess sich vom Bundesrat bei der Einführung des VWOG auf dem Verordnungsweg die Bewilligung erteilen, kein Generalsekretariat einzuführen. Dem Verwaltungsdirektor wurde damals zur Ausübung seiner Funktionen im interdepartementalen Verkehr der Titel Generalsekretärs verliehen. Die operativen Aufgaben (Koordination innerhalb des Departements, Behandlung von Parlaments- und Bundesratsgeschäften) werden vom persönlichen Mitarbeiter des Departementsvorstehers wahrgenommen.

M. Houmard: Depuis plusieurs années une accumulation d'erreurs déplorable a conduit à la situation actuelle. L'ambiance qui règne actuellement au sein du Corps suisse d'aide en cas de catastrophe nous paraissait préoccupante vu que certains mouvements essaient de le déstabiliser. M. Bill nous a certifié qu'il était maître de la situation et qu'en cas d'urgence, le Corps suisse était prêt à suivre ses ordres.

Hr. Leuenberger: An der Pressekonferenz wird der Präsident der GPK des Ständerates diese Angelegenheit vertreten. Bei Fragen im Rat müssen wir wohl Stellung beziehen, auch wenn die Untersuchung noch nicht abgeschlossen sein wird.

Hr. Mastronardi: Die gemischte Arbeitsgruppe GPK Nationalrat/Ständerat wird in der ersten Sessionswoche über das weitere Vorgehen entscheiden. Darüber und über die vom Bundesrat getroffene strukturelle Lösung werden Sie informieren können, nicht jedoch über die Angelegenheit Blaser selbst.

M. Houmard est d'avis que le Conseil national doit être mis au courant de ce qui a été fait et constaté jusqu'ici.

M. Bonnard: L'enquête n'étant pas terminée, il n'y a pas lieu d'intervenir maintenant. Les décisions erronées qui ont été prises découlent de structures détestables et également erronées. Je propose de ne dire que le strict minimum dans cette affaire en attendant les résultats de l'enquête disciplinaire.

Hr. Bratschi unterstützt Hrn. Bonnard; in ein hängiges Verfahren soll nicht eingegriffen werden.

Hr. Leuenberger: Zur laufenden Untersuchung kann nichts Inhaltliches ausgesagt werden. Zu den Strukturfragen - die der Bundesrat entschieden hat - ist hingegen eine Aussage möglich.

Hr. Braunschweig: Die Idee des "Autonomiefensters" stammt von Hrn. Bill. Zu seiner Zeit hat dieses Modell gut funktioniert, was sicher auch mit seiner Persönlichkeit zusammenhängt. Die Konflikte mit Hrn. Blaser sind vorwiegend im Grenzbereich zwischen unmittelbarer Katastrophenhilfe und der sich daraus ergebenden Entwicklungshilfe entstanden. Wenn eine geeignete Persönlichkeit gefunden werden kann, könnte sich das "Autonomiefenster" bewähren.

Hr. Günter befürchtet, die Diskussion im Rat werde das Persönliche nicht ausklammern. Wir sollten uns zu den Strukturen äussern und sagen, weshalb wir die übrigen Aspekte nicht behandeln können.

M. Houmard: Devant le Parlement, nous ne parlerons pas de l'enquête disciplinaire et nous resterons objectifs.

Berichterstatter: Hr. Houmard

Gegenstände: - Flüchtlingsfragen  
- Katastrophenhilfe

Aufsichtseingabe Association Congo gegen das EDA

M. Houmard: Il s'agit des contributions à une assurance sociale d'avant 1960; les rentiers suisses se plaignent de ne recevoir qu'une fraction de leurs rentes. Le 9 mars 1987, le Conseil fédéral a chargé le DFAE d'entamer de nouvelles négociations avec la Belgique. La lettre du 27 avril 1987 mentionne que le département a reçu pour mandat de tout mettre en oeuvre pour obtenir de la part des autorités belges que les ressortissants suisses de cette ancienne colonie bénéficient de rentes équivalentes à celles qui sont octroyées à des ressortissants belges se trouvant dans la même situation. Concernant la conclusion d'un accord spécial de réciprocité: Le fait d'insister sur cette conclusion aurait conduit la Suisse à sacrifier les intérêts d'autres de nos ressortissants pouvant se prévaloir des lois belges de sécurité sociale et à consentir d'importantes concessions en faveur de ressortissants belges bénéficiaires de prestations de sécurité sociale suisse.

Vu les deux intérêts divergents, il y a lieu de se demander si ce n'est pas la Confédération qui devrait intervenir et régler ce problème en accordant certains dédommagements.

M. Bonnard : Cette solution a été évoquée dans d'autres situations analogues (Suisse du Maroc et de Tunisie). En poursuivant cette ligne, la Confédération risque de s'engager dans une situation financière qu'elle ne pourra plus maîtriser. Il y a donc lieu d'évaluer les cas allant au-delà de celui du Congo belge.

M. Houmard: La réponse reçue montre bien qu'on a pas la "conscience tranquille" envers les ressortissants suisses du Congo. L'affaire traîne depuis fort longtemps sans qu'une solution satisfaisante n'ait été trouvée.

Hr. Mastronardi: Nach dem Studium der Akten bin ich zur Auffassung gelangt, dass vor 1975 (vor den Verhandlungen über eine Erneuerung des Sozialversicherungsabkommens) die Möglichkeit der staatsvertraglichen Durchsetzung der Gleichbehandlung der Schweizer nicht geprüft worden ist. Die Anwaltsfunktion der Schweizer Behörden zugunsten ihrer im Congo lebenden Bürger ist nicht bis an ihre Grenzen ausgeübt worden. Es handelt sich um eine Ermessensfrage, die bei der Erneuerung des Sozialversicherungsabkommens zuungunsten der Schweizer im Congo entschieden wurde. Für eigentliche Sozialfälle wurden schweizerische Geldmittel gesprochen. Die Association ist nicht bereit, heute noch bestehende Sozialfälle zu melden; für sie handelt es sich um eine Grundsatzfrage.

M. Houmard: Puisque nous mentionnons que la Commission de gestion attend le résultat des négociations du DFAE, nous n'abandonnons pas le dossier. Faut-il répondre à la lettre du 27 avril en demandant des informations complémentaires?

M. Bonnard souhaite que la section poursuive cette affaire qui ne donne pas satisfaction. Les Suisses du Congo belge ont nettement l'impression d'avoir été "refaits". Depuis des années, cette association multiplie ses efforts en leur faveur. La section devrait encore insister auprès du DFAE.

CONSEIL NATIONAL  
Commission de gestion

QUESTIONS à poser lors de l'examen du rapport de gestion de 1986

Département fédéral des affaires étrangères

A. Principal sujet à traiter lors de la séance de la section

Aide en cas de catastrophes

Les problèmes tels que les voient le chef du département, la direction pour l'aide au développement et le chef ad intérim du corps; état d'avancement de l'enquête concernant la conception des programmes, l'organisation du service et le conflit avec l'ancien chef du corps (entrevue avec M. Aubert, président de la Confédération, M. Staehelin, directeur, et M. Bill).

B. Questions particulières

1. Direction politique, questions relatives aux réfugiés

- a. De quels pays risque-t-on, selon les informations dont dispose le département, de voir arriver ces temps prochains en Suisse des réfugiés en grand nombre (Pakistan, pays impliqués dans la guerre du Golf)?
- b. Par quels moyens le département pourrait-il contribuer à résoudre les problèmes actuels de réfugiés? Notre pays peut-il notamment, seul ou avec d'autres pays ainsi que dans le cadre d'organisations internationales, entreprendre quelque chose afin d'éviter que de telles situations ne se créent ou du moins pour en atténuer les conséquences (p. ex. en proposant plus activement les bons offices de la Suisse)?

(Réponse écrite)

2. Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire

Lors de sa séance, la section s'informerait de l'état d'avancement des travaux de révision du rapport du 14 août 1985 sur les principes régissant la coopération au développement (si possible, présentation des principes sous leur forme définitive).

Veillez faire parvenir les rapports écrits (10 exemplaires en allemand et 4 en français) jusqu'au 17 mars 1987 au secrétariat des Commissions de gestion, Palais fédéral, aile ouest, 2ème étage, bureaux 220 et 222.

DEPARTEMENT FEDERAL  
DES AFFAIRES ETRANGERES

Berne, le 17 mars 1987

CONSEIL NATIONAL

Commission de gestion

Question B.1.a

De quels pays risque-t-on, selon les informations dont dispose le département, de voir arriver ces temps prochains en Suisse des réfugiés en grand nombre (Pakistan, pays impliqués dans la guerre du Golfe)?

Il n'y a pas en Europe, à l'heure actuelle, de pays présentant un risque imminent de crise pouvant provoquer un nouvel exode de réfugiés, dépassant ce qui s'est avéré être le courant normal de ces dernières années, en provenance d'Europe de l'Est et de la Turquie.

A plus long terme on ne peut exclure que se produisent dans un ou plusieurs pays de l'Est des événements du type de ceux de la Hongrie, de la Tchécoslovaquie ou de la Pologne, entraînant subitement un afflux de candidats à l'asile. Un afflux d'une certaine ampleur pourrait également résulter d'une nouvelle politique à l'égard de la dissidence, ou forçant à l'exil les opposants au régime.

Il y a lieu de relever, à propos de la Turquie, que la situation sociale et économique du pays ne paraît pas devoir changer fondamentalement ces temps prochains, ce qui implique que l'afflux actuel de "demandeurs d'asile", auxquels la Suisse se voit contrainte de refuser l'asile, ne devrait pas décroître, à moins que les mesures déjà appliquées et celles qui sont envisagées

n'atteignent l'effet dissuasif escompté.

En ce qui concerne les pays du Tiers monde des millions d'hommes fuient, aujourd'hui déjà, la guerre, la famine, la répression politique et la situation économique catastrophique (en particulier en Afghanistan, en Ethiopie, en Erythrée, dans la zone du Sahel et en Indochine). La plupart restent cependant dans leur région; seul un très petit nombre d'entre eux parviennent en Europe occidentale. (La part relativement grande des Tamouls ayant fui leur pays et qui se trouvent en Occident représente à cet égard une exception). L'arrivée en Suisse de "demandeurs d'asile" en provenance du Tiers monde dépendra d'une part de la création de nouveaux foyers de crise ou de l'aggravation des crises existantes (p. ex. la guerre du Golfe), mais surtout des possibilités concrètes de se rendre en Europe occidentale et de l'espoir des personnes concernées de trouver refuge en Suisse.

Les possibilités pratiques de parvenir en Europe occidentale ont été réduites ces dernières années par un renforcement de l'obligation de visa, par une plus grande retenue des compagnies aériennes (qui peuvent être notamment obligées d'assurer le retour d'un passager ayant tenté d'entrer illégalement dans son lieu de destination), ainsi que par les restrictions que les pays de l'Est et surtout la RDA ont introduites pour limiter les entrées en Europe via leur territoire. Ces mesures, ainsi que la discussion sur le refoulement de candidats à l'asile refusés, devraient modérer les attentes de ceux qui cherchent à être accueillis en Europe occidentale.

Malgré cette évolution, l'on doit s'attendre à ce que des réfugiés en provenance de pays du Tiers monde continuent à l'avenir à chercher asile en Suisse.

DEPARTEMENT FEDERAL  
DES AFFAIRES ETRANGERES

Berne, le 7 mars 1987

CONSEIL NATIONAL

Commission de gestion

Question B.1.b

Par quels moyens le département pourrait-il contribuer à résoudre les problèmes actuels de réfugiés ? Notre pays peut-il notamment, seul ou avec d'autres pays ainsi que dans le cadre d'organisations internationales, entreprendre quelque chose afin d'éviter que de telles situations ne se créent ou du moins pour en atténuer les conséquences (p. ex. en proposant plus activement les bons offices de la Suisse) ?

Il est reconnu que pour trouver une solution durable au problème des réfugiés, problème auquel s'ajoute aujourd'hui celui des mouvements migratoires irréguliers, il est indispensable de s'attaquer aux causes profondes qui sont à l'origine de tels mouvements, tel que les guerres, les famines, les troubles internes, mais aussi les difficultés économiques, sociales et politiques. On ne peut pas se limiter à en circonscrire les symptômes. Notre action doit donc essentiellement viser à améliorer de façon durable les conditions de vie des pays particulièrement touchés par ces crises et ces difficultés. C'est là une entreprise de longue haleine que la Suisse ne peut guère, à elle seule, mener à chef. Il y a donc lieu de coordonner notre action avec tous les partenaires concernés. Il faut ensuite, et simultanément, rechercher les voies et moyens qui permettent d'endiguer le flot accru et continu d'immigrants en provenance des pays du TiersMonde. C'est là une tâche immense; la coopération au développement y contribue. Bien qu'elle puisse avoir un certain effet à court terme, son impact est surtout important à moyen ou long terme. C'est dans cette optique qu'il faut considérer nos mesures bilatérales et multilatérales.

A) Sur le plan bilatéral le Département s'est engagé, aux côtés du DFJP, pour que des mesures concrètes d'aide au retour puissent être mises sur pied avec l'accord des pays concernés. Il s'agit, d'un côté, de mesures à très court terme, telles que la remise d'un pécule pouvant faciliter la réinsertion de la personne qui retourne dans son pays d'origine. Il s'agit, d'autre part, de mesures plus larges et plus ambitieuses, telles que l'étude et la réalisation de projets auxquels notre coopération au développement pourrait apporter, en accord par exemple avec des oeuvres d'entraide privées et, le cas échéant, notre industrie, une aide précieuse. On a notamment envisagé l'élaboration de programmes de formation pouvant contribuer à la création d'emplois dans les régions de provenance des requérants d'asile.

B) Sur le plan multilatéral, cette dernière année a été particulièrement fertile en efforts.

1. Nous avons intensifié nos contacts avec les pays européens qui connaissent les mêmes problèmes que nous. En particulier à la dernière réunion informelle de Gerzensee, nous avons examiné, pour la première fois de manière plus spécifique, les possibilités concrètes d'actions qui relèvent de la coopération au développement. Les participants ont été d'accord d'examiner la possibilité d'inclure de manière plus conséquente une composante "réintégration des migrants" dans les projets d'aide humanitaire et de coopération au développement. Les discussions y relatives ont avant tout eu pour objet de renforcer la collaboration internationale en la matière, de créer des places de travail additionnelles grâce à de nouveaux projets et d'adapter à ces exigences des projets déjà existants. Il est apparu que seule une partie des pays représentés aux consultations ont réellement souhaité une consolidation de la coopération et la création d'un lien plus marqué entre les projets de coopération au développement et ceux d'aide au retour. Les résultats atteints à Gerzensee ne constituent toutefois qu'une première réflexion, dans

laquelle la Suisse a joué, soit dit en passant, un rôle indéniable.

2. Au sein du Conseil de l'Europe, les mêmes problèmes nous occupent également. Quoique, sous un angle peut-être différent, plus juridique, plutôt orienté vers le contrôle à court terme des flux migratoires. La première réunion extraordinaire du "Comité ad hoc d'experts sur les aspects juridiques de l'asile territorial, des réfugiés et des apatrides" (CAHAR), créée à la suite de l'initiative que le Conseiller national Pini avait lancée au sein du Conseil de l'Europe, a eu lieu à la requête de la RFA. Elle a permis une large consultation sur la politique générale des pays membres du Conseil de l'Europe en matière de réfugiés. L'échange de vues, très utile, a également porté sur des questions concrètes posées par l'entrée illégale de demandeurs d'asile et sur la recherche de solutions adéquates au problème des arrivées irrégulières de demandeurs d'asile, notamment avec les pays du sud de l'Europe tels que la Turquie et l'Italie.
3. Sur le plan universel nos actions se sont concentrées sur notre coopération avec le Haut-Commissariat pour les réfugiés (HCR) et le Comité Intergouvernemental pour les migrations (CIM). Au-delà de notre soutien financier à ces deux organisations, soutien qui par ailleurs est important, nous avons participé aux travaux du Comité exécutif du HCR qui l'an dernier s'est en particulier penché sur les problèmes humanitaires que soulève l'arrivée massive de nouveaux requérants d'asile. Nous avons également pris une part active aux travaux des groupes qui se sont penchés sur les questions posées par les réfugiés et demandeurs d'asile tamouls et iraniens en provenance de Turquie.

## DEPARTEMENT FEDERAL DES AFFAIRES ETRANGERES

Conseil national

Commission de gestion

Question sur la gestion 1986

Département des affaires étrangères

2. Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire

Question

Lors de sa séance, la section s'informerá de l'état d'avancement des travaux de révision du rapport du 14 août 1985 sur les principes régissant la coopération au développement (si possible, présentation des principes sous leur forme définitive).

Réponse

Le document "Principes de la coopération suisse au développement" a été mis au point définitivement en juillet 1986. Il en existe une version française et une version allemande. Un résumé de ces principes a également été rédigé pour faire suite à la demande de la Commission de gestion.

Une version imprimée de ces textes est en préparation.

Le document est utilisé de manière systématique par la DDA pour la formation des experts, ainsi que pour l'information sur la politique suisse de coopération au développement à l'égard de nos partenaires, de nos propres agents, des milieux tiers comme par exemple les universités.

NATIONALRAT  
Geschäftsprüfungskommission

FRAGEN zur Prüfung des Geschäftsberichtes 1986

Departement für auswärtige Angelegenheiten

A. Schwerpunktthema der Sektionssitzung

Katastrophenhilfe

Probleme aus der Sicht des Departementsvorstehers, der DEH und des Interimleiters des Korps; Stand der Abklärungen inbezug auf Fragen der Konzeption, der Organisation und des Konfliktes mit dem früheren Chef des Korps (Aussprache mit Hrn. Bundespräsident Aubert, Hrn. Direktor Staehelin und Hrn. Bill).

B. Einzelfragen

1. Politische Direktion, Flüchtlingsfragen

a. Welche Flüchtlingsströme könnten nach den Informationen des Departements in nächster Zeit auf die Schweiz zukommen (Pakistan, Golfkriegsstaaten)?

b. Welche Möglichkeiten sieht das Departement, für die Lösung gegenwärtiger Flüchtlingsprobleme einen Beitrag zu leisten? Kann unser Land insbesondere allein oder mit anderen Staaten sowie im Rahmen internationaler Organisationen etwas zur Verhinderung oder Milderung solcher Entwicklungen beitragen (z.B. durch aktiveres Anbieten guter Dienste)?  
(Schriftliche Auskünfte)

2. Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe

Die Sektion wird sich an ihrer Sitzung nach dem gegenwärtigen Stand der Ueberarbeitung und des Vollzuges des Berichtes über die Grundsätze der Entwicklungszusammenarbeit vom 14. August 1985 erkundigen (falls möglich: Zustellung der definitiven Fassung der Grundsätze).

Bitte die schriftlichen Berichte in 10 deutschen und 4 französischen Exemplaren bis zum 17. März 1987 dem Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen, Bundeshaus West, 2. Stock, Büro 220/222 zustellen.

EIDG. DEPARTEMENT

FUER AUSWAERTIGE ANGELEGENHEITEN

Bern, 11. März 1987

NATIONALRAT

Geschäftsprüfungskommission

Frage B.1.a.

Welche Flüchtlingsströme könnten nach den Informationen des Departements in nächster Zeit auf die Schweiz zukommen (Pakistan, Golfkriegsstaaten)?

Zur Zeit kann in keinem europäischen Land eine unmittelbar bevorstehende Krise vermutet werden, die einen Flüchtlingsstrom provozieren könnte, der markant über den in den letzten Jahren üblichen Zustrom von Flüchtlingen aus Osteuropa und der Türkei hinausgeht.

Langfristig sind jedoch in einem oder in mehreren Ostblock-Ländern Ereignisse wie jene in vergangenen Jahren in Ungarn, der Tschechoslowakei und Polen nicht auszuschliessen, ohne dass es heute dafür allerdings Anzeichen gäbe. Solche Ereignisse könnten einen plötzlichen Flüchtlingsstrom verursachen, der - in geringerem Masse - auch von einer Politikänderung gegenüber Regimekritikern, denen die Ausreise erlaubt oder aufgezwungen wurde, herrühren könnte.

Bezüglich der Türkei ist darauf hinzuweisen, dass sich die soziale und wirtschaftliche Lage des Landes in der nächsten Zeit kaum grundlegend ändern dürfte. Deshalb ist zu erwarten, dass der heutige Zustrom von "Asylbewerbern", denen das Asyl verweigert werden muss, nicht abnehmen wird, es sei denn, die getroffenen und beabsichtigten Massnahmen erzielen die gewünschte dissuasive Wirkung.

Was die Drittwelt-Länder betrifft, fliehen schon heute Millionen von Menschen vor dem Krieg, vor Hungersnöten, politischer Repression und der katastrophalen Wirtschaftslage (insbesondere in Afghanistan, in Aethiopien, in Eritrea, in der Sahelzone und in Indochina). Nur ein sehr kleiner Teil von ihnen kann sich nach Westeuropa absetzen. (Der relativ grosse Anteil der geflüchteten Tamilen, die sich im Westen aufhalten, stellt diesbezüglich eine Ausnahme dar). Dass solche Flüchtlinge und "Asylbewerber" aus der Dritten Welt auch weiterhin in die Schweiz gelangen, hängt wohl einerseits von der Entstehung neuer Krisenherde oder der Zuspitzung bestehender Krisen (z.B. Golfkrieg) ab, noch ausgeprägter aber von den konkreten Möglichkeiten der Einreise nach Westeuropa und von der Hoffnung dieser Personen, in unserem Land Aufnahme zu finden.

Die praktischen Einreisemöglichkeiten nach Westeuropa wurden in den letzten Jahren eingeengt durch verschärfte Visabestimmungen, durch die zunehmende Zurückhaltung der Fluggesellschaften (die namentlich beim Versuch eines Passagiers, am Bestimmungsort illegal einzureisen, zu dessen Rücktransport verpflichtet werden können) sowie durch die Einführung von Einschränkungen bei der Einreise über Osteuropa und insbesondere über die DDR. Diese Massnahmen dürften zusammen mit der Diskussion um die Rückschaffung abgelehnter Asylantragsteller die Erwartungen, in Westeuropa Aufnahme zu finden, dämpfen.

Trotz dieser Entwicklung ist auch in Zukunft mit der Einreise von Flüchtlingen aus der Dritten Welt zu rechnen.

EIDGENOESSISCHES DEPARTEMENT FUER  
AUSWAERTIGE ANGELEGENHEITEN

Bern, 7. März 1987

NATIONALRAT

Geschäftsprüfungskommission

Frage B.1.b

Welche Möglichkeiten sieht das Departement, für die Lösung gegenwärtiger Flüchtlingsprobleme einen Beitrag zu leisten? Kann unser Land insbesondere allein oder mit anderen Staaten sowie im Rahmen internationaler Organisationen etwas zur Verhinderung oder Milderung solcher Entwicklungen beitragen (z.B. durch aktiveres Anbieten guter Dienste)?

(Schriftliche Auskünfte)

Die Flüchtlingsfrage droht immer mehr zu einem Problem der irregulären Wanderungsströme zu werden. Will man dafür dauerhafte Lösungen finden, so kann man sich nicht mit einer blossen Symptombekämpfung begnügen, sondern muss den tieferen Ursachen dieser weltweiten Erscheinung auf den Grund gehen. Bewaffnete Konflikte, Bürgerkriege, Hungersnöte, Wirtschaftskrisen, politische und soziale Unruhen führen zur Bildung solcher Wanderungsströme. Daher muss unser Bestreben dahin gehen, die Lebensbedingungen in den von Krisen und Not besonders in Mitleidenschaft gezogenen Ländern dauerhaft zu verbessern. Es handelt sich dabei um ein langfristiges Vorhaben, das die Schweiz nicht alleine bewältigen kann. Unser Handeln muss mit denjenigen Partnern abgestimmt werden, die mit gleichen Problemen konfrontiert sind. Gleichzeitig müssen alle möglichen Massnahmen geprüft werden, welche zu einer Eindämmung des gegenwärtigen Flüchtlingsstroms führen können. Der Umfang dieser Aufgabe ist ausserordentlich gross; die Entwicklungszusammenarbeit leistet ihren Beitrag an deren Bewältigung. Obschon sie eine kurzfristige Linderung von Notsituationen nicht ausschliesst, kommt ihre eigentliche Wirkung hauptsächlich mittel- und langfristig zum Tragen.

- 2 -

Von diesem Hintergrund aus sind unsere bilateralen und multilateralen Massnahmen in diesem Bereich zu sehen.

- A) Im bilateralen Bereich sucht das Departement, zusammen mit dem EJPD, nach konkreten Lösungen für gezielte Massnahmen auf dem Gebiet der Rückkehrhilfe; dies erfolgt im Einverständnis mit den betroffenen Ländern. Dabei können einerseits sehr kurzfristige Massnahmen getroffen werden. So kann den Rückkehrern ein Startkapital entrichtet werden, das ihnen zuhause die Wiedereingliederung erleichtert. Andererseits handelt es sich um weitergehende, langfristig angelegte Vorhaben wie die Realisierung von Projekten, an die unsere Entwicklungszusammenarbeit, beispielsweise unter Beizug privater Hilfsorganisationen, und, je nach den Umständen, sogar unserer Industrie, einen wertvollen Beitrag leisten könnte. In diesem Zusammenhang werden Ausbildungsprojekte ins Auge gefasst, welche im Herkunftsland der Asylbewerber zur Errichtung neuer Arbeitsplätze führen können.
- B) Im vergangenen Jahr ist im multilateralen Bereich eine rege Aktivität entfaltet worden.
1. Wir haben unsere Kontakte zu denjenigen europäischen Ländern verstärkt, welche mit denselben Problemen wie die Schweiz konfrontiert sind. Beim letzten, in informellem Rahmen durchgeführten Treffen von Gerzensee haben wir erstmals mögliche Massnahmen aus dem Bereich der Entwicklungszusammenarbeit einer eingehenden Prüfung unterzogen. Die Teilnehmer kamen dabei überein, die Möglichkeiten eines verstärkten Einbezugs des Bereichs "Wiedereingliederung von ehemaligen Flüchtlingen" in deren Herkunftstregionen in die dortige Tätigkeit der humanitären Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit zu prüfen. Die diesbezüglichen Diskussionen bezogen sich vor allem auf eine Verstärkung der internationalen Koordinationsbemühungen, auf die Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätzen durch neue Projekte und die entsprechende Anpassung bereits bestehender Projekte. Es fiel auf, dass nur ein Teil der an diesem Treffen vertretenen Länder einen Ausbau der Zusammenarbeit auf diesem

- Gebiet sowie eine verstärkte Verknüpfung der Entwicklungsprojekte mit der Rückkehrerproblematik wirklich als wünschbar erachtete. Die an der Tagung von Gerzensee erzielten Ergebnisse sind erste Ausflüsse eines Denkprozesses, bei dessen Zustandekommen die Schweiz, dies sei nicht verschwiegen, eine nicht zu unterschätzende Rolle gespielt hat.
2. Auch im Europarat beschäftigen wir uns mit Flüchtlingsproblemen, allerdings unter einem etwas verschiedenartigen, mehr juristischen und eher auf die kurzfristige Eindämmung der Wanderungsbewegungen gerichteten Gesichtspunkt. Ein erstes, auf eine Anregung von Nationalrat Pini zurückgehendes ausserordentliches Treffen des CAHAR (Comité ad hoc d'experts sur les aspects juridiques de l'asile territorial, des réfugiés et des apatrides/Ad hoc-Expertenausschuss für juristische Asyl-, Flüchtlings- und Staatenlosenfragen) fand auf Verlangen der Bundesrepublik Deutschland statt. Es hat Gelegenheit geboten, die Flüchtlingspolitik der dem Europarat angehörenden Staaten eingehend zu erörtern. Der sehr nützliche Meinungsaustausch betraf auch andere, konkrete Fragen wie die illegale Einreise von Asylbewerbern, insbesondere aus südeuropäischen Ländern wie Italien und der Türkei.
  3. Im weltweiten Rahmen haben wir unsere Zusammenarbeit mit dem UNO-Hochkommissar für Flüchtlinge (HCR) und dem internationalen Ausschuss für Wanderungsfragen verstärkt (CIM). Diesen beiden Organisationen gewähren wir nicht nur eine substantielle finanzielle Unterstützung, sondern wir haben auch unsere Zusammenarbeit mit dem leitenden Ausschuss des HCR verstärkt, der sich im vergangenen Jahr besonders mit den humanitären Problemen auseinandergesetzt hat, welche sich aus der massiven Einreise neuer Asylbewerber ergeben. Wir entfalteteten des weiteren eine rege Aktivität in den verschiedenen Arbeitsgruppen; hier galt es, für die tamilischen Flüchtlinge und Asylbewerber sowie für die über die Türkei in die Schweiz gelangenden Iraner Lösungen zu finden.

## EIDGENOESSISCHES DEPARTEMENT FUER AUSWAERTIGE ANGELEGENHEITEN

Nationalrat

Geschäftsprüfungskommission

Fragen zur Prüfung des Geschäftsberichtes 1986Departement für auswärtige Angelegenheiten2. Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre HilfeFrage

Die Sektion wird sich an ihrer Sitzung nach dem gegenwärtigen Stand der Ueberarbeitung und des Vollzuges des Berichtes über die Grundsätze der Entwicklungszusammenarbeit vom 14. August 1985 erkundigen (falls möglich: Zustellung der definitiven Fassung der Grundsätze).

Antwort

Die definitive Version des Dokumentes "Grundsätze der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit" wurde im Juli 1986 fertiggestellt. Es existieren eine französische und eine deutsche Fassung. Entsprechend dem Ersuchen der Geschäftsprüfungskommission wurde auch eine Zusammenfassung dieser Grundsätze erstellt.

Eine gedruckte Fassung dieser Texte wird vorbereitet.

Das Dokument wird von der DEH systematisch eingesetzt; dies geschieht im Rahmen der Ausbildung von Experten, zur Information unserer Partner über die schweizerische Politik der Entwicklungszusammenarbeit, aber auch zur Information unserer eigenen Beamten sowie aussenstehender Kreise wie z.B. der Universitäten.

DIREKTION FUER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT  
UND HUMANITAERE HILFE

t.300-34

Bern, den 4. Juli 1986

DIE GRUNDSAETZE DER SCHWEIZERISCHEN ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

---

1. Einleitung

Die allgemeinen Grundsätze und Ziele der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit sind im Bundesgesetz vom 19. März 1976 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe festgelegt. Darüber hinaus haben die Botschaften des Bundesrates zuhanden der eidgenössischen Räte über verschiedene Rahmenkredite im Verlauf der letzten zwanzig Jahre gezeigt, auf welche Weise der Bundesrat und die verantwortlichen eidgenössischen Departemente die vorgegebenen allgemeinen Ziele zu erreichen suchen.

Es schien nützlich, die wichtigsten Elemente der schweizerischen Politik im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit in einem einzigen Text zusammenzufassen. Dies in erster Linie für diejenigen, welche diese Politik direkt oder indirekt verwirklichen: Experten im Feld, Verantwortliche für Aktionen, Koordinatoren, Spezialisten an der Zentrale, institutionelle Partner, Berater usw.

Um Missverständnisse zu vermeiden, sollte diese Zusammenfassung der Prinzipien von vornherein im Kontext gesehen werden, in dem sich die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit vollzieht: diese ist in der Tat nur ein Aspekt der Beziehungen zwischen der Schweiz und der Dritten Welt und zudem ein lediglich unterstützender Beitrag zu Anstrengungen, welche vor allem die Entwicklungsländer selber erbringen.

Was immer die Eidgenossenschaft in der Entwicklungszusammenarbeit leistet, steht im Kontext der vielfältigen und komplexen Beziehungen der Schweiz mit der Dritten Welt. Viele Mitwirkende, private wie öffentliche, greifen in diese Beziehungen ein und beeinflussen so die Lage der Entwicklungsländer. Dabei spielen wirtschaftliche Kontakte (Handelsbeziehungen, Technologie- und Kapitaltransfers, Tourismus) eine wichtige Rolle. Daneben sollten auch andere Arten von Beziehungen erwähnt werden: die wissenschaftliche Zusammenarbeit zwischen Universitätsinstituten, die Ausbildung von Studenten aus der Dritten Welt in der Schweiz. Wie die Beziehungen im allgemeinen sind auch entwicklungsspezifische Tätigkeiten durch eine grosse Vielfalt gekennzeichnet: zahlreiche nicht-staatliche Organisationen mit zum Teil konfessionellem, zum Teil nicht-konfessionellem Hintergrund nehmen sich dieser Aufgabe an, indem sie finanzielle Unterstützung leisten oder meist freiwillige Helfer entsenden.

Für ein Entwicklungsland ist die Entwicklungszusammenarbeit ein wichtiger, aber lediglich unterstützender externer Beitrag zu einem Entwicklungsprozess, dessen Hauptträger zuerst und vor allem die Gesellschaften der Länder in der Dritten Welt sind. Die Rolle der internationalen Hilfe kann nur darin bestehen, den Entwicklungsprozess durch einen finanziellen oder technischen Beitrag zu unterstützen. Dieser kann jenen weder hervorrufen noch lenken. Der Entwicklungsprozess ist ein äusserst komplexer Vorgang, der die soziale Organisation, Haltungen und Werte einer Gesellschaft in ihrer Gesamtheit einbezieht, seinerseits eingebettet ist in eine langfristige historische Entwicklung und sich oft unter den schwersten Bedingungen (Knappheit der Ressourcen, Umweltschäden, Bevölkerungswachstum, Ausbildungsrückstand, abträgliches Wirtschaftsklima) vollzieht.

Auch bildet die Gesellschaft in einem Entwicklungsland meist kein harmonisches und homogenes Ganzes. Vielfach kennen die traditionellen Gesellschaften Formen der Ausbeutung schwacher Gruppen durch stärkere: der Frauen durch Männer, der Landlosen durch Grundbesitzer, der Bauern allgemein durch Feu-

dalstrukturen usw. In gewissen Fällen haben Reformen oder Modernisierung zumindest zum teilweisen Verschwinden traditioneller Ausbeutungsformen beigetragen, um dann leider oft genug neuen Formen Platz zu machen, z.B. der Ausbeutung der ländlichen Bevölkerung durch die Städter, der Kapitalflucht, der Kollusion herrschender Gruppen mit ausländischen Wirtschaftsinteressen, welche den nationalen entgegengesetzt sein können.

Die Entwicklungszusammenarbeit muss sich den vielfältigen und unterschiedlichen Bedürfnissen der Entwicklungsländer anpassen. In verschiedener Hinsicht können die Entwicklungsländer nicht als homogene Gruppe betrachtet werden: die soziale Struktur, die kulturellen Traditionen, die materiellen Voraussetzungen, das Produktionsniveau, die Wirtschaftspolitik der Regierung unterscheiden sich von einem Land zum andern. Neben den ärmsten Staaten finden sich solche mit diversifizierter Wirtschaftsstruktur, die zum Teil Zugang zu privaten Finanzierungsquellen gefunden haben. Der Entwicklungsprozess als solcher ist in jedem Land komplex: Lesen und Schreiben zu lernen, Brunnen zu graben, eine Düngemittelfabrik oder ein Elektrizitätswerk zu bauen, all dies gehört ebenso sehr dazu wie der internationale Handel mit Rohstoffen, mit Fertigprodukten oder der Dienstleistungs- und Kapitalverkehr. Die Entwicklungszusammenarbeit muss sich der Verschiedenheit der Partner und ihrer Bedürfnisse stets bewusst sein und ihre verschiedenen Instrumente der Zusammenarbeit so einsetzen, dass sie der speziellen Situation eines bestimmten Entwicklungslandes am besten entsprechen.

Der Kontext, in dem sich die Entwicklungszusammenarbeit befindet, erklärt auch die unvermeidlichen Widersprüche, welche jeder Versuch zur Ableitung von Prinzipien der Entwicklungszusammenarbeit mit sich bringt. Eine Politik, die - wie es das Gesetz vom 19. März 1976 vorschreibt - versucht, "dazu beizutragen, dass diese Länder ihre Entwicklung aus eigener Kraft vorantreiben" unter "Achtung der Rechte und Interessen der Partner" und gleichzeitig "in erster Linie die ärmeren Entwicklungsländer, Regionen und Bevölkerungsgruppen" zu unterstützen, kann Konflikte nicht vermeiden, wenn sie

sich an inegalitäre Gesellschaften wendet, in denen z.B. die dominanteren Gruppen sich die Früchte der Entwicklung aneignen. Eine weitere Konfliktquelle zwischen den durch das Gesetz vorgegebenen Zielen findet sich im Satz "der gegenseitigen Achtung der Rechte und Interessen der Partner". In gewissen Fällen kann dieser Formulierung nachgelebt werden, während in anderen Fällen die Interessen der einzelnen Partner auseinanderklaffen, zum mindesten wenn sie unter ein- und demselben Zeithorizont gesehen werden. So kann es sich zum Beispiel ergeben, dass ein Entwicklungsland, welches für seine Produkte keine befriedigenden Exportpreise erhält, eine Technologiepolitik verfolgt, welche seine Importabhängigkeit minimiert, aus einem Interesse heraus, seine Verschuldung in Grenzen zu halten. Dieses Interesse, welches die Entwicklungszusammenarbeit nur unterstützen kann, steht nun möglicherweise im Gegensatz zu den ebenso legitimen kommerziellen Interessen schweizerischer Firmen, die von Exporten abhängig ist. Wenn die Schweiz darauf verzichtet, diesen kurzfristigen kommerziellen Interessen in ihrer Entwicklungszusammenarbeit nachzuleben, wenn sie damit einverstanden ist, ungebundene Hilfe zu leisten, dann tut sie dies unter der Annahme, dass die Entwicklungszusammenarbeit und das Anstreben eines besseren Gleichgewichtes in der internationalen Gemeinschaft einem langfristigen politischen und wirtschaftlichen Interesse entspricht. Sie betrachtet dies als einen unumgänglichen Beitrag zum Frieden, der auf kurze Sicht auch wirtschaftliche Opfer rechtfertigen kann.

Die Spannung zwischen Prinzipien und möglicher Anwendung findet sich auch in der täglichen Praxis. So ist es zum Beispiel schwierig, dem Prinzip zu folgen, dass die Zusammenarbeit eine zeitlich begrenzte Unterstützung lokaler Initiativen darstellen soll. Tatsächlich ist ein Entwicklungsland oft nicht in der Lage, seinen Verpflichtungen, die es bei der Entscheidung für ein Projekt eingegangen ist, nachzukommen, z.B. wenn es über kein qualifiziertes Personal mehr verfügt, nachdem dieses anderswo besser bezahlte Arbeit gefunden hat. In einem solchen Fall könnte sich der Schweizer Experte gezwungen sehen, Verantwortungen zu übernehmen, die

über das ursprünglich Geplante und theoretisch Wünschbare hinausgehen. Dasselbe gilt in bezug auf die den ärmeren Bevölkerungsteilen eingeräumte Priorität: das Los solcher Bevölkerungsschichten ist oft mit dem der bessergestellten auf eine Weise verquickt, dass eine Entwicklungsanstrengung zugunsten der ersteren nur mit dem Einverständnis der zweiten möglich ist, wobei die Bessergestellten von den Massnahmen für die Ärmeren auch profitieren wollen. Ähnlich verhält es sich mit dem Prinzip, eine dezentralisierte Entwicklung zu bevorzugen, können doch die lokalen und für die Ärmeren sehr nachteiligen Machtverhältnisse oft nur durch das Eingreifen einer Zentralgewalt verändert werden, welche dann paradoxerweise ermöglicht, den im Gesetz vom 19. März 1976 festgehaltenen Zielen nachzuleben. Es handelt sich hierbei lediglich um Beispiele. Der reale Entwicklungsprozess weist eine Vielfalt konkreter Situationen auf, welche Eingriffe erfordern; in jedem Fall muss die Lösung den Bedürfnissen und Umständen Rechnung tragen. Die Prinzipien der Entwicklungszusammenarbeit können nur eine allgemeine Richtung umschreiben, vorzuziehende Lösungen in einem Prozess, der durch stetiges Lernen gekennzeichnet ist.

## 2. Allgemeine Prinzipien der Entwicklungszusammenarbeit

21 Grundsätze und Ziele, wie sie im Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 19. März 1976 festgelegt sind

### 211 Grundsätze

"Die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe sind Ausdruck der Solidarität, die eines der Prinzipien darstellt, nach denen die Schweiz ihr Verhältnis zur internationalen Gemeinschaft gestaltet, und entsprechen der weltweiten Verflechtung. Sie beruhen auf der gegenseitigen Achtung der Rechte und Interessen der Partner.

Die Massnahmen nach diesem Gesetz berücksichtigen die Verhältnisse der Partnerländer und die Bedürfnisse der Bevölkerung, für die sie bestimmt sind.

Die Leistungen des Bundes erfolgen unentgeltlich oder zu Vorzugsbedingungen. Sie ergänzen in der Regel eigene Anstrengungen der Partner." (Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 19. März 1976, Art. 2)

### 212 Ziele

"Die Entwicklungszusammenarbeit unterstützt die Entwicklungsländer im Bestreben, die Lebensbedingungen ihrer Bevölkerung zu verbessern. Sie soll dazu beitragen, dass diese Länder ihre Entwicklung aus eigener Kraft vorantreiben. Langfristig erstrebt sie besser ausgewogene Verhältnisse in der Völkergemeinschaft.

Sie unterstützt in erster Linie die ärmeren Entwick-

lungsländer, Regionen und Bevölkerungsgruppen. Sie fördert namentlich

- a. die Entwicklung ländlicher Gebiete;
- b. die Verbesserung der Ernährungslage, insbesondere durch die landwirtschaftliche Produktion zur Selbstversorgung;
- c. das Handwerk und die örtliche Kleinindustrie;
- d. die Schaffung von Arbeitsplätzen;
- e. die Herstellung und Wahrung des ökologischen und demographischen Gleichgewichts."

(Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 19. März 1976, Art. 5)

## 22 Zweck

Die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit bezweckt, die Entwicklungsländer in ihren eigenen Bestrebungen zu unterstützen, um dadurch Bedingungen zu schaffen, die es jedem Einzelnen erlauben, seine Fähigkeiten zu entfalten, menschenwürdig zu leben, und durch eigene Kraft die Grundbedürfnisse der Ernährung, Gesundheit und Bildung für sich und seine Angehörigen zu decken. Mit dieser Zielsetzung erstrebt die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit letztlich die Schaffung von günstigen Voraussetzungen für den Frieden im Inneren wie auch in der Völkergemeinschaft.

## 23 Verantwortlichkeit

Eines der grundlegenden Prinzipien der Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz ist die vorrangige und vollständige Verantwortlichkeit des Entwicklungslandes selbst. Die schweizerische Zusammenarbeit ist konzipiert als Ergänzung und Stütze von Anstrengungen, die von den Entwicklungsländern unternommen werden. Die Hilfe wird indes nicht für jeden beliebigen Zweck und ohne Bedingungen gewährt: eine Zusam-

menarbeit setzt voraus, dass einerseits das betreffende Entwicklungsland die Initiative ergreift und die Verantwortung übernimmt und dass andererseits die Ziele des Partnerlandes mit denjenigen der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit harmonieren.

#### 24 Hilfe zur Selbsthilfe in den Entwicklungsländern

Das Ziel der Entwicklungszusammenarbeit ist es, nicht mehr notwendig zu sein. Dieses Ziel verlangt eine allgemeine Entwicklung der menschlichen, technischen, wissenschaftlichen und wirtschaftlichen Ressourcen. Es setzt auch ein befriedigendes Funktionieren des Wirtschaftssystems voraus. Die Entwicklungszusammenarbeit kann dieses Ziel auf verschiedene Arten verfolgen, z.B. durch die finanzielle Unterstützung unumgänglicher Wirtschaftsreformen, durch die Verstärkung administrativer oder wirtschaftlicher Institutionen, durch die Förderung wissenschaftlicher oder technischer Forschungskapazitäten, durch Zusammenarbeit im Bereich der Erziehung, der Gesundheit, des Verkehrs, der Energie, usw.

Damit die Entwicklungsländer zunehmend die Lebensbedingungen ihrer Bevölkerung selber verbessern können, ist auch eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Entwicklungsländern vor allem auf regionaler Basis notwendig. Die schweizerische Hilfe unterstützt Bemühungen der Entwicklungsländer in dieser Hinsicht.

Die Entwicklungsländer in die Lage zu versetzen, sich selber zu helfen, verlangt aber auch korrigierende Massnahmen im internationalen wirtschaftlichen und finanziellen Umfeld. Tatsächlich stehen die Entwicklungsländer vor der Aufgabe, ihren gegenwärtigen Zustand unter ausserordentlich schwierigen wirtschaftlichen und finanziellen Bedingungen zu überwinden. Dabei finden sie sich vor Problemen strukturellen Ungleichgewichts, z.B. in der ungenügenden Beherrschung der Exportmärkte, in der grossen Abhängigkeit der meisten Länder

vom Export einiger Rohstoffe, deren Preise je nach Weltwirtschaftslage schwanken. Weitere Strukturprobleme finden sich in der technologischen Abhängigkeit, in der Ueberschuldung. Dazu gesellen sich oft schwere konjunkturelle Probleme: eine ungünstige Aussenwirtschaftslage oder hohe Zinssätze, usw.

Nach Ansicht der schweizerischen Behörden sollte die langfristige Aufhebung des Ungleichgewichts zwischen Entwicklungsländern und Industrieländern im Handels- und Finanzbereich nicht durch einschränkende Massnahmen herbeigeführt werden. Statt die Importe der Entwicklungsländer zu reduzieren, sollte im Gegenteil die Integration dieser Länder in die Weltwirtschaft begünstigt werden. Das bedeutete vor allem, ihren Zugang zu Exporterlösen zu verstärken, die sie wiederum für ihre entwicklungsnotwendigen Importe benötigen. Die schweizerischen Behörden begünstigen solche Exporte, indem sie ein offenes Handelssystem aufrecht erhalten, sich gegen den Protektionismus einsetzen, den Entwicklungsländern Zollpräferenzen gewähren, exportfördernde Massnahmen ergreifen, und die internationalen Massnahmen zur Stabilisierung der Rohstoffpreise unterstützen. Ausserdem versuchen sie den Strom privater Kapitalien in die Entwicklungsländer zu begünstigen. Im übrigen sind die schweizerischen Behörden der Ansicht, dass die privaten Mittel für die Finanzierung der Entwicklungsländer und namentlich der ärmeren Länder unzureichend sind; sie werden sich für ein weiteres Ansteigen der öffentlichen schweizerischen Entwicklungshilfe in den kommenden Jahren einsetzen.

25 Priorität für die am meisten benachteiligten Länder, Gebiete und Bevölkerungsgruppen

Finanzströme, zum Beispiel private Bankkapitalien oder direkte Privatinvestitionen, können zu einem grossen Teil zur Deckung des Finanzierungsbedarfs beitragen. Aber die Bedingungen dieser Ströme sind den Bedürfnissen gewisser und vor allem der ärmeren Länder nicht angepasst. Sie müssen deshalb

durch Beiträge öffentlicher Hilfe ergänzt werden. Damit die öffentliche Entwicklungshilfe möglichst wirkungsvoll eingesetzt werden kann, muss sie sich auf jene Länder, Regionen oder Sektoren konzentrieren, in denen nicht andere Träger dieselben Aufgaben übernehmen können.

Es handelt sich dabei vor allem um die am wenigsten entwickelten und andere einkommensschwache Länder. Diese ziehen wegen ihrer ausserordentlich grossen Armut kaum private Investitionen an. Nur wenige Banken sind bereit, ihnen Darlehen zu gewähren. Ihre Exporterlöse reichen nicht aus, um die für die Befriedigung der Grundbedürfnisse notwendigen Importe zu finanzieren. Deshalb geht ein Grossteil der schweizerischen Hilfe an diese Länder, und zwar fast ausschliesslich in der Form von nicht rückzahlbarer technischer Zusammenarbeit und Finanzhilfe. In den Ländern mit mittlerem Einkommen müssen ebenfalls gewisse Bedürfnisse durch Beiträge der öffentlichen Hilfe gedeckt werden, da auch diese Länder keinen genügenden Zugang zu äusseren privaten Finanzierungsquellen haben. Uebrigens sind hier die Lebensbedingungen breiter Bevölkerungsschichten in bezug auf Ernährung, Schulung, Gesundheit, Wohnraum usw. mit jenen der Bevölkerung der ärmeren Länder vergleichbar. Erfahrungen der letzten Jahre haben gezeigt, dass in gewissen Fällen ein auf wenige Industriezentren ausgerichtetes Wachstum der ländlichen Bevölkerung keinerlei Verbesserung bringt. In solchen Ländern richtet sich die schweizerische Zusammenarbeit möglichst direkt an die ärmeren Bevölkerungsgruppen und Regionen. Sie unterstützt die Anstrengungen, die auf eine bessere Organisation der Benachteiligten abzielen, damit diese ihre Interessen besser verteidigen können. In allen Ländern wird den schwächsten und am meisten benachteiligten Bevölkerungsgruppen besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Dabei wird namentlich der Lage der Frau grosse Bedeutung beigemessen. Die Frauen bilden nicht nur eine im allgemeinen benachteiligte Gruppe; sie sind wesentliche Träger jeder dauerhaften Entwicklung, insbesondere im Bereich der Erziehung und Gesundheit.

Priorität bedeutet nicht Exklusivität. Massnahmen der Entwicklungszusammenarbeit können sich nach den in Paragraph 24

umschriebenen allgemeinen Zielen richten. In diesen Fällen müssen die Massnahmen der Zusammenarbeit eine Entwicklungspolitik unterstützen, die ein besseres wirtschaftliches, soziales und regionales Gleichgewicht herbeiführt.

26 Voraussetzungen für die Hilfe im Empfängerland selbst

Damit die schweizerische Hilfe zu den gewünschten Ergebnissen führen kann und im Einklang steht mit den Grundsätzen des Bundesgesetzes vom 19. März 1976, müssen im Empfängerland gewisse Voraussetzungen erfüllt sein.

Eine wichtige solche Bedingung ist die Achtung der Menschenrechte. Obwohl es wahrscheinlich keine Gesellschaft gibt, in der sie uneingeschränkt respektiert werden, ist es dennoch unmöglich, "die Entfaltung der Menschen zu fördern und sie zu befähigen, ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung, innerhalb ihrer eigenen Gesellschaft, mitzugestalten"<sup>1)</sup>, wenn Grundrechte systematisch verletzt werden. Ausserdem könnten solche Verletzungen nicht mit der Begründung, die Menschenrechte seien in verschiedener Weise in jeder Kultur enthalten, gerechtfertigt werden. Kulturelle Unterschiede mögen die Nuancen in der Interpretation der konkreten Tragweite eines dieser Menschenrechte beeinflussen, sie stellen aber die Existenz der Menschenrechte nicht in Frage. In der Tat stellen diese weltweit anerkannten Rechte eine neue Dimension in der internationalen Politik der Nachkriegszeit dar.

Auch die Entwicklungspolitik des Empfängerlandes muss so gestaltet sein, dass sie der schweizerischen Hilfe die Verwirklichung der in Paragraph 21 festgelegten Ziele ermöglicht. Hemmt diese Politik Produktion und Handel, indem sie beispielsweise nicht gewinnbringende Agrarpreise festsetzt oder den Güterverkehr durch übertriebene

---

1) Bundesgesetz vom 19. März 1976, Art. 6, Abs. 2, Bst. a.

Vorschriften behindert, so besteht die Gefahr, dass das entsprechende Zusammenarbeitsprogramm sein Ziel verfehlt. In anderen Fällen wiederum kommt die nationale Entwicklungspolitik nur einer reichen Minderheit zugute, sodass es der Schweiz praktisch unmöglich ist, die ärmeren Bevölkerungsgruppen mit ihrer Hilfe zu erreichen. Schliesslich kann sie unrealistisch sein und zu einer derartigen Verschwendung von Mitteln führen, dass jede isolierte Entwicklungsanstrengung zum Misserfolg führt.

3. Die Hauptbereiche der schweizerischen Politik in den Bereichen der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe

Die Probleme, mit denen die Entwicklungsländer konfrontiert sind, sind komplex und ihr Bedarf nach Unterstützung von aussen ist sehr verschieden. Die internationale Gemeinschaft bemüht sich, diesen verschiedenartigen Bedürfnissen zu entsprechen, indem sie, sowohl auf multilateraler wie auch auf bilateraler Ebene, zahlreiche Massnahmen in so verschiedenen Bereichen wie Rohstoff- und Warenhandel, Geld- und Zahlungsverkehr oder Technologietransfer ergreift. Einige dieser Massnahmen haben die Form direkter Unterstützung: Finanzhilfe, technische Zusammenarbeit oder humanitäre Hilfe. Die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit, welche sich in den Rahmen dieser Massnahmen einfügt, enthält ebenfalls verschiedene Bereiche. Sie ergänzen sich gegenseitig und stellen die verschiedenen Instrumente einer einzigen Politik dar, die im Entwicklungshilfegesetz vom 19. März 1976 festgehalten ist.

31 Technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe

Die technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe bilden zusammen den grössten Teil der schweizerischen Beiträge öffentlicher Entwicklungshilfe.

Von technischer Zusammenarbeit wird dann gesprochen, wenn den Entwicklungsländern qualifiziertes Personal zur Verfügung gestellt wird, das wissenschaftliche und technische Kenntnisse oder praktisches Know-how vermitteln und bei der Planung und Durchführung ganz bestimmter Arbeiten mitwirken soll. Die Finanzhilfe kommt in der Regel bei umfangreichen Projekten mit einem grossen Investitionsanteil zum Tragen. Sie wird meist einer Partnerorganisation im entsprechenden Entwicklungsland anvertraut. In der bilateralen und multilateralen Praxis werden technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe oft gekoppelt. Die Vermittlung von technischem Wissen ist in den meisten Fällen mit der Verwendung neuer Ausrüstungsgüter verknüpft, deren Anschaffung ebenfalls durch den Spender finanziert werden kann. Finanzhilfeprojekte umfassen oft einen Bereich technischer Hilfe, wenn das Empfängerland über keine Fachleute verfügt, welche mit den finanzierten Ausrüstungen umgehen oder die entsprechenden Arbeitsprozesse organisieren können.

### 32 Wirtschafts- und handelspolitische Massnahmen

Die wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen tragen zur allgemeinen Wirtschaftsentwicklung der Länder der Dritten Welt bei. Indem sie zugleich das Engagement der schweizerischen Privatwirtschaft und die Ausdehnung des internationalen Handels begünstigen, versuchen solche Massnahmen die Entwicklungsländer stärker in die Weltwirtschaft zu integrieren und ihnen einen grösseren Nutzen aus der weltwirtschaftlichen Aktivität zukommen zu lassen.

Sie haben direkte Auswirkungen, wo sie spezifische Aktionen vorsehen; sie haben bloss indirekte Auswirkungen, wo sie die Funktionsweise der Weltwirtschaft so zu verändern suchen, dass nach und nach die strukturelle Ungleichheit zwischen der reichen und der armen Welt verkleinert wird. Zu diesen Massnahmen gehören die Mischkredite, eine Kombination eines Bundeskredites zu günstigen Bedingungen mit einem Kredit

eines schweizerischen Bankenkonsortiums, und die Zahlungsbilanzhilfen, die im Rahmen international konzertierter Aktionen gewährt werden. Mit ihrer Hilfe können Länder in schweren Finanzkrisen die zur Deckung ihrer Grundbedürfnisse oder zur besseren Nutzung vorhandener Produktionskapazitäten unerlässlichen Güter und Dienstleistungen weiterhin importieren.

Die handelsfördernden Massnahmen erlauben den Entwicklungsländern, ihre Exporte zu erhöhen und einen besseren Zugang zu den schweizerischen und ausländischen Märkten zu erhalten. Zu solchen Massnahmen gehört zum Beispiel die Verbreitung von Informationen über unsere Importbestimmungen und über die schweizerische und ausländische Marktlage, die Finanzierung der Teilnahme von Entwicklungsländern an Messen und Ausstellungen oder auch die Unterstützung von Massnahmen, die zu einer besseren Anpassung der Exportprodukte führen sollen.

Daneben beteiligt sich die Schweiz auch an den auf internationaler Ebene ergriffenen Massnahmen zur Stabilisierung der Rohstoffpreise. Ausserdem übernimmt die Eidgenossenschaft die Finanzierung von Massnahmen zur Förderung des Einsatzes privatwirtschaftlicher Mittel bei der Verwirklichung von Industrieprojekten.

### 33 Humanitäre Hilfe

Die humanitäre Hilfe bildet den dritten grossen Teilbereich unserer Politik der Solidarität mit den Benachteiligten. Während das Ziel der obenerwähnten Hilfsformen darin besteht, die Entwicklungsländer langfristig in ihren Anstrengungen zur Beseitigung der Ursachen der Armut zu unterstützen, soll die humanitäre Hilfe als Sofortmassnahme die krassesten Auswirkungen der Unterentwicklung und des durch Naturkatastrophen und bewaffnete Konflikte verursachten Elends mildern. Weil in den Entwicklungsländern ein Grossteil der Bevölkerung dauernd unterernährt ist und in sehr prekären Verhältnissen lebt, ist es nicht erstaunlich, wenn Naturkatastrophen gerade in diesen Gebieten die meisten Opfer fordern. Die Zunahme bewaffneter

Konflikte zwischen Entwicklungsländern haben zu einem Flüchtlingsheer von mehr als 10 Millionen Menschen geführt, das weitgehend auf die Hilfe der internationalen Gemeinschaft angewiesen ist. So kommt der humanitären Hilfe grosse Bedeutung zu, obwohl der Entwicklungszusammenarbeit bei der Aufteilung der Mittel Vorrang eingeräumt werden muss, da sie schliesslich die Voraussetzungen schafft, welche das Eingreifen der humanitären Hilfe langfristig überflüssig machen sollte. Die humanitäre Hilfe der Schweiz wird in verschiedener Form geleistet: Geld- oder Sachbeiträge an internationale humanitäre Organisationen wie das UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge, das Welternährungsprogramm oder das Internationale Komitee vom Roten Kreuz; Beiträge an schweizerische Hilfswerke - ebenfalls in Geld- oder Sachleistungen -; Einsätze des schweizerischen Katastrophenhilfskorps.

34 Wirtschaftspolitische Massnahmen mit günstigem Entwicklungseffekt

Neben den Massnahmen der Entwicklungshilfe im eigentlichen Sinn können auch andere durch den Bund aufgenommene wirtschaftspolitischen Massnahmen und Massnahmen günstige Entwicklungseffekte hervorbringen. So trägt die Schweiz dazu bei, für das Wachstum der Entwicklungsländer günstige Rahmenbedingungen in Handel und Wirtschaft zu schaffen, indem sie insbesondere die Möglichkeiten einer Aussenfinanzierung durch Exporteinnahmen und durch andere private Geldströme wie Investitionen, Exportkredite und Bankdarlehen unterstützt.

Die Handelsordnung der Schweiz im Rahmen des GATT ist liberal. Gegenüber den Entwicklungsländern ist sie ausserdem durch die Zollpräferenzen ausgedehnt worden. Diese Ordnung stellt einen Beitrag der Schweiz zur besseren Einbeziehung der Entwicklungsländer in den internationalen Austausch dar.

Die Exportrisikogarantie (ERG) begünstigt die Präsenz der schweizerischen Exportindustrie auf den Märkten der Entwicklungsländer und erlaubt diesen gleichzeitig, von einer

günstigen Form privater Finanzierung Gebrauch zu machen. Die Räte haben in das Bundesgesetz über die ERG einen ausdrücklichen Verweis auf das Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (im Falle von Exporten in die ärmeren Länder), aufgenommen. Damit bewiesen sie ihre Absicht, die besondere Lage der Entwicklungsländer auch da in Betracht zu ziehen, wo nicht formelle Entwicklungshilfeinstrumente zum Einsatz kommen.

Die Investitionsrisikogarantie (IRG) strebt Ziele an, die denen der ERG ähnlich sind, allerdings im Bereich der Investitionen.

Die Verhaltenskodices zielen darauf ab, die Tätigkeit internationaler Wirtschaftspartner in verschiedenen Bereichen zu lenken. Die Schweiz hat die Gesamtheit der die restriktiven Handelspraktiken kontrollierenden Prinzipien und Regeln unterzeichnet. Sie beteiligt sich an den Verhandlungen über die Kodices bezüglich transnationaler Gesellschaften und des Technologietransfers.

Die Investitionsschutzabkommen haben zum Ziel, produktive Investitionen in den Signatarstaaten, besonders in den Entwicklungsländern zu fördern. Die Schweiz hat 34 Abkommen solcher Art abgeschlossen.

#### 4. Besondere Prinzipien der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe

Die für die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit insgesamt richtungsweisenden Prioritäten und Prinzipien, die im Kapitel 2 erwähnt sind, gelten natürlich auch bei der technischen Zusammenarbeit und Finanzhilfe, welche Gegenstand dieses Kapitels sind. Die Formulierung von Zielen, die allen Instrumenten der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit gemeinsam sind, bedeutet keineswegs, dass nicht jedes dieser Instrumente eine spezifische Rolle zu spielen hat.

## 41 Bilaterale technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe

### 411 Die Auswahl der Partnerländer

Die bilaterale schweizerische Entwicklungszusammenarbeit kommt in erster Linie den ärmeren Ländern zugute, insbesondere den am wenigsten entwickelten Ländern. Ländern mit mittlerem Einkommen kann eine ihrer Lage angepasste Hilfe gewährt werden, zum Beispiel in Form von Mischkrediten.

Eine wirkungsvolle Zusammenarbeit setzt eine gründliche Kenntnis der wirtschaftlichen, politischen, sozialen und kulturellen Gegebenheiten in den Partnerländern voraus. Zudem entspricht der Gesamtumfang der schweizerischen Hilfe lediglich 1 Prozent der weltweiten Entwicklungshilfe. Aus diesen Gründen ist es nicht möglich, die Hilfeleistungen der Schweiz auf eine grosse Zahl von Ländern zu verteilen. Mit Ausnahme der Mischkredite und der Zahlungsbilanzhilfen fliesst die bilaterale Hilfe zur Hauptsache in 17 Schwerpunktländer und eine Schwerpunktregion (Sahelzone); sie erhalten rund 65 Prozent dieser Hilfe. Die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit unterhält in diesen Ländern in der Regel ein Koordinationsbüro, das die Durchführung der Projekte und Programme plant, vorbereitet und überwacht. Den anderen Ländern mit niedrigem oder mittlerem Einkommen kommt die bilaterale Hilfe nur unter bestimmten Voraussetzungen zugute. Es sind im übrigen auf multilateraler Ebene Bemühungen im Gange, auch anderen bedürftigen Ländern, mit denen die Schweiz kein bilaterales Programm durchführen kann, schweizerische Hilfeleistungen zukommen zu lassen.

### 412 Die Auswahl der Massnahmen

Der Anstoss für Massnahmen der Entwicklungszusammenarbeit kommt in der Regel von den Behörden der Partnerländer, denen zur Lösung einer bestimmten vordringlichen Aufgabe die nötigen personellen, technischen oder materiellen Mittel fehlen. Doch kann die Initiative auch von einer halbstaat-

lichen Institution, einer nicht-staatlichen Organisation oder einer lokalen Gemeinschaft ausgehen. Solche Anfragen können ebenfalls berücksichtigt werden, sofern die Behörden des betreffenden Landes nicht dagegen einzuwenden haben.

Die Projekt- oder Programmidee wird hierauf von der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (DEH) oder - im Falle der in Ziffer 32 genannten wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen - vom Bundesamt für Aussenwirtschaft (BAWI) unter dem Gesichtspunkt der Grundsätze und Zielsetzungen des Bundesgesetzes vom 19. März 1986 geprüft. Ausserdem sind sie nach folgenden Kriterien untersucht:

- Einbettung in die gesamten Entwicklungsanstrengungen des betreffenden Landes;
- Einfügung im bereits bestehenden schweizerischen Zusammenarbeitsprogramm;
- technische Realisierbarkeit;
- Entwicklungseffekt im weitesten Sinne;
- Schaffung von wenn möglich selbständigen Arbeitsplätzen;
- Auswirkungen auf die jeweiligen Bevölkerungsgruppen, insbesondere auf die ärmeren Bevölkerungsschichten, namentlich Frauen und Kinder;
- Verfügbarkeit der zur Durchführung notwendigen Fachkenntniss in der Schweiz;
- wirtschaftliche und gegebenenfalls finanzielle Rentabilität;
- Auswirkungen auf die Zahlungsbilanz;
- Befähigung der verantwortlichen Institution im Entwicklungsland zur Leitung des Projektes und zu seiner Weiterführung nach dem Rückzug der schweizerischen Unterstützung.

Ein wichtiges Kriterium bei der Auswahl der Massnahmen ist die Einfügung der einzelnen Aktionen in die vom Entwicklungsland verfolgte Gesamtstrategie.

Ganz besondere Bedeutung kommt der Koordination der Massnahmen aller Entwicklungsträger zu: Behörden des Entwicklungslandes, nationale und internationale Entwicklungsagenturen, nichtstaatliche Organisationen, Privatwirtschaft. Die schweizerischen Behörden sind bemüht, die verfügbaren Instrumente optimal einzusetzen und zu koordinieren. Diese Hilfsmittel sind die technische Zusammenarbeit, die Finanzhilfe, die humanitäre Hilfe einschliesslich des Schweizerischen Katastrophenhilfekorps, wirtschaftliche Massnahmen - namentlich Mischkredite - sowie Zahlungsbilanzhilfen. Die von der Schweiz unterstützten Aktionen werden in Länderprogramme eingefügt, die von den zuständigen Bundesämtern für jedes der Schwerpunktländer der bilateralen Zusammenarbeit festgelegt werden.

#### 413 Die Träger der Massnahmen

Der Träger einer Entwicklungsmassnahme muss eine Institution des Entwicklungslandes selbst sein, da die schweizerische Hilfe befristet sein soll. Es kann sich dabei um die Regierung, eine lokale Behörde, eine halbstaatliche Institution - z.B. eine Entwicklungsbank - oder um eine Privatorganisation wie etwa eine Genossenschaft, ein Unternehmen oder eine Vereinigung handeln. Die Auswahl der Institution wird aufgrund ihrer Leistungsfähigkeit in bezug auf die angestrebten Ziele vorgenommen. Für die Entscheidung spielt auch das Subsidiaritätsprinzip eine wichtige Rolle; dabei sind die örtlichen Verhältnisse gebührend zu berücksichtigen. Der Träger der Massnahme sollte - je nach Möglichkeit - einen wesentlichen Teil der finanziellen und personellen Aufwendungen übernehmen.

#### 414 Die Durchführung der schweizerischen Hilfe

Für die Durchführung der Zusammenarbeit, für die sie verantwortlich zeichnen, greifen die DEH und das BAWI nach Möglichkeit auf verwaltungsexterne Experten und Institutionen zurück. Diese aussenstehenden Stellen unterstützen die beiden Ämter bei der Vorbereitung und der Durchführung von Aktionen

oder führen diese als Regieprojekte durch. Die Massnahmen der bilateralen Zusammenarbeit werden immer von den zuständigen Bundesämtern ausgewählt. Sie nehmen vor allem die Dienste folgender Institutionen in Anspruch: der internationalen Organisationen sowie der Entwicklungsbanken und -fonds im Rahmen von assoziierter Hilfe oder von Kofinanzierungen, der privaten schweizerischen Hilfswerke, der Schweizer Universitäten und Hochschulen sowie von Unternehmen und einzelnen Experten der Privatwirtschaft. Wenn die Umstände es rechtfertigen, können auch ausländische Institutionen oder Personen beigezogen werden. Auch das BAWI und die DEH selbst übernehmen die Vorbereitung und Durchführung von Aktionen. In allen Fällen steht für die Aemter die gründliche Vorbereitung der Massnahmen im Vordergrund.

#### 415 Die finanziellen Bedingungen der Hilfe

Die schweizerische Hilfe wird zu Bedingungen gewährt, die der Finanzkraft des jeweiligen Partnerlandes entsprechen, d.h. im allgemeinen in Form von Geschenken. Die Hilfe der Schweiz soll den Partnerländern und den betreffenden Bevölkerungen, die sie in ihren Entwicklungsanstrengungen unterstützt, einen möglichst grossen Nutzen bringen. Die für die Durchführung von Aktionen notwendigen Güter und Dienstleistungen werden - ohne Rücksicht auf das Herkunftsland - zu möglichst günstigen Bedingungen eingekauft.

Die schweizerische Entwicklungshilfe ist grundsätzlich nicht gebunden. Eine Ausnahme von dieser Regel bilden die Mischkredite: mit ihnen werden schweizerische Güter und Dienstleistungen finanziert, die wettbewerbsfähig sein müssen.

Wenn es durch die Umstände gerechtfertigt ist, können auch die Betriebskosten und die lokalen Kosten übernommen werden. In der Regel werden die Projekte so vorbereitet, dass sie den Staatshaushalt nur mit möglichst gering gehaltenen Betriebskosten belasten. Es wird ganz besonders darauf geachtet, dass die Hilfe nicht zur Schaffung von kostspieligen staatlichen

und halbstaatlichen Bürokratien beiträgt. Soweit wie möglich wird - in der einen oder anderen Form - auf lokale Initiativen und Privatunternehmen zurückgegriffen, um die Aufblähung öffentlicher Aufgaben zu vermeiden.

#### 416 Projektüberwachung, Kontrolle, Evaluation

Den zuständigen Bundesämtern obliegt die Aufgabe, die Ausführung der Aktionen fortlaufend zu überwachen. Dabei bewerten sie im Lichte der vorgegebenen Projektziele fortlaufend die erreichten Resultate aufgrund periodischer Berichte (in der Regel Quartalsberichte) der Projektverantwortlichen und der Ergebnisse von Inspektionsreisen. Im weiteren überprüfen die verantwortlichen Ämter ständig, ob die Projektziele und das gewählte Vorgehen unter den sich verändernden Bedingungen in den Partnerländern den allgemeinen entwicklungspolitischen Zielsetzungen noch entsprechen. Wenn nötig werden zusätzliche Berichte oder externe Evaluationen erstellt, um auf diesem Weg die Richtigkeit des gewählten Vorgehens zu überprüfen und allenfalls die notwendigen Anpassungen vorzunehmen.

Bei dieser Projektüberwachung stützt sich die Bundesverwaltung auf die Koordinationsbüros in den Schwerpunktländern der bilateralen Hilfe. Ganz besondere Bedeutung kommt der Finanzkontrolle zu, damit ein optimaler Einsatz der vorhandenen Mittel gewährleistet werden kann.

Die Massnahmen der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit werden in der Regel einer Evaluation durch verwaltungsexterne Experten unterzogen. Auch die genaueste Buchhaltung garantiert noch nicht, dass die investierten Mittel - z.B. die erstellten Gebäude oder die ausbezahlten Löhne - auch tatsächlich etwas zur Entwicklung in unseren Partnerländern beitragen. Darüber Klarheit zu gewinnen, ist die Aufgabe der Projektevaluation. In diesem Bereich der Entwicklungsarbeit

geht es darum, zu überprüfen, ob die zu Beginn eines Projektes gesteckten Ziele nach wie vor sinnvoll sind, ob sie tatsächlich erreicht werden können, ob unerwünschte Nebenwirkungen eingetreten sind oder ob andere Probleme das ursprüngliche Vorhaben beeinträchtigt haben.

Die Erfolgskontrolle ist eines der wichtigsten Instrumente der Bundesverwaltung und ihrer Partnerinstitutionen. Sie ermöglicht ihnen, aus gemeinsamen Erfahrungen zu lernen und die Ziele und Methoden der operationellen Entwicklungszusammenarbeit den tatsächlichen Problemen und Bedürfnissen anzupassen.

Grosse Aufmerksamkeit wird der Verwertung der Ergebnisse der externen Evaluation für die spätere Projektplanung geschenkt. Ueberdies umfasst die Durchführung zahlreicher Projekte einen permanenten internen Evaluationsprozess.

#### 417 Besondere Erwägungen

Je nach der Natur der Programme und Projekte an denen sich der Bund mittels technischer Zusammenarbeit und bilateraler Finanzhilfe beteiligt, werden spezifische Erwägungen und Prioritäten berücksichtigt. Einige davon sind hier kurz aufgeführt.

##### 417.1 Beitrag zur Stärkung der Fähigkeit, sich aus eigener Kraft zu entwickeln

Im Hinblick auf dieses übergeordnete Ziel der schweizerischen Politik der Entwicklungszusammenarbeit wird entschieden, welche Massnahmen ergriffen und wie die Projekte und Programme der Entwicklungszusammenarbeit durchgeführt werden können.

In bezug auf die Auswahl der Massnahmen kann dieses Ziel auf verschiedenen Wegen - die sich im übrigen auch kombinieren lassen - erreicht werden. Einer davon führt zweifellos über die Stärkung der Institutionen in den Entwicklungsländern (öffentliche Verwaltung, Entwicklungsbanken, Schulen und wissenschaftliche Institutionen, Privatsektor). Dabei soll nicht nur deren Leistungsfähigkeit erhöht werden; es geht auch darum, sie den ärmeren Bevölkerungsgruppen zugänglich zu machen.

Entscheidende Bedeutung kommt auch der Ausbildung von Führungskräften auf allen Stufen zu. In den Anfängen der Entwicklungszusammenarbeit fand diese Ausbildung vorwiegend in der Schweiz statt. Auch heute noch bildet das Stipendienprogramm einen wichtigen Bestandteil der schweizerischen Entwicklungstätigkeit. Indes geht man immer mehr dazu über, die Ausbildung in den Entwicklungsländern selbst zu fördern, indem die entsprechenden Forschungsinstitute und Ausbildungsstätten unterstützt werden. In den Projekten der technischen Zusammenarbeit ist es eine Hauptaufgabe der schweizerischen Experten, lokale Verantwortliche auszubilden.

#### 417.2 Oekologisches Gleichgewicht

Eines der wesentlichen Ziele der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit ist das Erreichen und Wahren des ökologischen Gleichgewichts. Alle durch die bilaterale Zusammenarbeit unterstützten Projekte werden bezüglich ihrer positiven und negativen Auswirkungen auf die Umwelt geprüft. In Ländern mit bedrohtem ökologischem Gleichgewicht wird Massnahmen in diesem Bereich der Vorzug gegeben werden. Eine enge internationale Zusammenarbeit wird angestrebt, insbesondere im Rahmen des CILSS (Comité inter-étatique de lutte contre la sécheresse au Sahel) und mit dem UNEP (Umweltschutzprogramm der Vereinten Nationen in Nairobi).

#### 417.3 Demographisches Gleichgewicht

Nach Ansicht der meisten Entwicklungsländer erfordert eine dauerhafte Entwicklung eine markante Verringerung des Bevölkerungswachstums, da nur auf diese Weise ein annäherndes Gleichgewicht zwischen Bevölkerung, Ressourcen, Umwelt und Entwicklung erreicht werden könne. Eine der Prioritäten des Bundesgesetzes über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 19. März 1976 ist "die Herstellung und Wahrung des ökologischen und demographischen Gleichgewichts". Mit Rücksicht auf die Entwicklung der Situation wird dieser Priorität, insbesondere im Bereich der Bevölkerungsfragen, in den Programmen der bilateralen Zusammenarbeit des Bundes eine erhöhte Aufmerksamkeit gewidmet.

Der Bund leistet einen substantiellen Beitrag an den Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen. Er beabsichtigt, diese Beteiligung in der Zukunft zu verstärken. In jenen Ländern, wo ein Ungleichgewicht zwischen Bevölkerung, Ressourcen, Umwelt und Entwicklung besteht, ist die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit gewillt, Anfragen auf Unterstützung von Programmen im demographischen Bereich wohlwollend zu prüfen. Da die Erfahrung die Wirkungslosigkeit von ausschliesslich auf demographische Ziele ausgerichteten Massnahmen, wie die Verteilung von empfängnisverhütenden Mitteln, aufgezeigt hat, wird die Schweiz in erster Linie Aktionen unterstützen, welche in Programme zur Verbesserung der Gesundheit und der Ausbildungsmöglichkeiten

insbesondere für die weibliche Bevölkerung eingebettet sind. Jede von der Schweiz unterstützte Aktion muss das Grundrecht jedes Paares, die Anzahl seiner Kinder frei zu bestimmen, respektieren. Eine wichtige Rolle muss dabei der Förderung der Rolle und der Stellung der Frau und ihr ein Zugang zur Ausbildungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten zukommen; solche Massnahmen haben im allgemeinen eine positive Wirkung auf die Bevölkerungsentwicklung. In den integrierten, sektorübergreifenden Aktionen wie zum Beispiel in Projekten der ländlichen Entwicklung werden wir die Möglichkeit prüfen, den demographischen Aspekt ins Projekt einzubeziehen, dies selbstverständlich unter Berücksichtigung der Souveränität und der Verantwortung des Partnerlandes.

#### 417.4 Landwirtschaftliche Entwicklung

Die landwirtschaftliche Produktion, insbesondere die Nahrungsmittelproduktion, hat für die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit höchste Priorität. Für die meisten ärmeren Entwicklungsländer bildet die Landwirtschaft die Grundlage der einheimischen Wirtschaft. Sie beschäftigt einen Grossteil der Bevölkerung und trägt den grössten Teil zum Volkseinkommen bei. Die Förderung der Landwirtschaft ist deshalb eine Voraussetzung für die Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung. Darüber hinaus stellt die Landwirtschaft die Grundlage für die Entwicklung des Industrie- und des Dienstleistungssektors dar.

Die Steigerung der Produktivität in der Landwirtschaft hängt von vielen Faktoren ab, die in ein umfassendes Konzept einzubauen sind. Eines der wichtigsten Elemente stellen die Innovationen dar, zum Beispiel die produktiveren oder besser angepassten neuen Pflanzen- oder Tierarten. Die schweizerische Zusammenarbeit räumt der landwirtschaftlichen Forschung hohe Priorität ein. Sie unterstützt deshalb die internationalen Zentren für landwirtschaftliche Forschung oder unternimmt eigene Anstrengungen im Rahmen von bilateralen Projekten und Aktionen.

Aber auch die anderen Faktoren dürfen nicht vernachlässigt werden. So ist es wichtig, eine Preis- und Vermarktungspolitik zu unterstützen, die es den Bauern ermöglicht, ihre Erzeugnisse zu gewinnbringenden Bedingungen abzusetzen. Ferner sollte ihnen der Zugang zu Krediten und zu landwirtschaftlichen Produktionsmitteln sowie das Erlernen verbesserter Anbautechniken erleichtert werden. Die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit stimmt ihre Massnahmen auf die spezifischen Bedürfnisse des Partnerlandes ab, wobei sie darauf achtet, dass jeder Einsatz Teil einer vernünftigen Gesamtstrategie ist.

#### 417.5 Gesundheit

Der Bund unterstützt Projekte und Massnahmen im Bereich des Gesundheitswesens, sofern sie sich in eine Politik eingliedern, die sich den Schutz der Gesundheit der gesamten Bevölkerung zum Ziel gesetzt hat. Eine solche Politik kann nur verwirklicht werden, wenn sich die Bevölkerung selbst an den Massnahmen zur Förderung der Gesundheit beteiligen kann; dies gilt besonders für die Errichtung und das Betreiben von Basisgesundheitsdiensten. Um wirksam zu sein, muss eine Gesundheitspolitik umfassend sein, d.h. sie muss alle Faktoren berücksichtigen, die die Gesundheit beeinflussen, namentlich die Ernährung, die Wasserversorgung, die Wohnverhältnisse und die Arbeitsbedingungen.

Zwei gesundheitspolitische Ziele sind für die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit von besonders grosser Bedeutung:

- a) der Schutz der Gesundheit von Mutter und Kind, insbesondere die Einrichtung der entsprechenden Gesundheitsdienste (Kontrolle, Pflege, Beratung); die Förderung des Stillens; die Verbesserung der Ernährung der Mutter; geeignete Entwöhnungsmethoden; Familienplanung gemäss den örtlichen Verhältnissen;
- b) die Bekämpfung der endemischen Krankheiten: Infektionskrankheiten und parasitäre Erkrankungen.

Die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit unterstützt auch Forschungsprogramme, die den spezifischen Problemen eines Landes gewidmet sind, sofern solche Forschungen für die Verwirklichung der genannten Ziele notwendig sind.

#### 417.6 Industrialisierung

Die industrielle Entwicklung ist eine Vorbedingung der allgemeinen Entwicklung, schafft Arbeitsplätze, ermöglicht eine ausgeglichene Handelsbilanz und eine erhöhte Wertschöpfung in den Entwicklungsländern selbst. Die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit unterstützt die Industrialisierung der Entwicklungsländer auf verschiedene Weise: sie fördert Projekte, die eine Verbesserung der Grundvoraussetzungen der industriellen Produktion zum Ziel haben, dies zum Beispiel mittels der Berufsbildung; sie begünstigt die Bereitstellung von Mitteln durch die schweizerische Privatwirtschaft und unterstützt Industrialisierungsprojekte auf direktem Wege.

Die schweizerische Unterstützung geht in erster Linie an Projekte, die

- sich in eine bereits bestehende wirtschaftliche Tätigkeit einfügen;
- arbeitsintensiv sind;
- lokale Ressourcen nutzen und den örtlichen Verhältnissen angepasste Technologien verwenden;
- Güter herstellen, die den Mehrwert im Inland erhöhen und/oder die Versorgungslage der einheimischen Bevölkerung verbessern;
- zu einer Verbesserung der Handelsbilanz führen;
- die Entwicklung der technischen und unternehmerischen Fähigkeiten begünstigen.

#### 417.7 Trinkwasser und sanitäre Anlagen

Die Verbesserung der Lebensbedingungen der armen Bevölkerungsschichten hängt davon ab, ob ihnen der Zugang zu den wichtigsten öffentlichen Dienstleistungen ermöglicht werden kann. Entscheidende Bedeutung kommt hier der Verfügbarkeit von sauberem Wasser

und geeigneten sanitären Anlagen zu.

Die Schweiz fördert die Entwicklung und Verbreitung besser angepasster, bewährter Systeme. Damit können den Gemeinschaften Dienstleistungen angehört werden, für die sie aufkommen können und die ihren Bedürfnissen entsprechen. Auf diese Weise begünstigt die Schweiz eine Neuorientierung des Mitteleinsatzes.

Die von der Schweiz unterstützten Projekte umfassen im allgemeinen Massnahmen der Wasserversorgung, der Sanierung von sanitären Anlagen und der Gesundheitserziehung. Sie befinden sich vorwiegend in ländlichen oder vorstädtischen Zonen, stützen sich so weit wie möglich auf örtliche Ressourcen und sollten weitgehend mit lokalen Kräften durchgeführt werden können.

#### 417.8 Frau und Entwicklung

In den meisten Entwicklungsländern sind die traditionellen Aufgaben der Frau nicht auf Fortpflanzung, Erziehung und Haushalt beschränkt: ein grosser Teil der Feldarbeiten wird von den Frauen erledigt, und es sind ebenfalls die Frauen, denen sehr oft die Aufgabe zufällt, für die Familie die Güter des täglichen Bedarfs zu beschaffen, insbesondere die Nahrung. Sie spielen daher eine wesentliche Rolle bei der dauerhaften Verbesserung des Bildungsniveaus, des Wohls der Familie und der Gesundheit, um nur einige Beispiele zu nennen. Sie sind daher unersetzliche Träger der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung.

Alle mit schweizerischer Unterstützung realisierten Vorhaben müssen auf ihre Auswirkungen auf die einbezogenen Bevölkerungsgruppen hin untersucht werden. Wenn die Art des Projektes dies rechtfertigt, ist dabei der Lage der Frau ganz besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Bevor das zuständige Bundesamt einen Kredit bewilligt, muss es sicherstellen, dass sich das betreffende Projekt günstig auf die Situation der Frau in der Gesellschaft auswirkt und dass die Frauen an seiner Konzeption und Durchführung möglichst stark beteiligt werden.

#### 418 Unterstützung der Tätigkeit nicht-staatlicher Organisationen

Die Unterstützung der Tätigkeit privater schweizerischer Organisationen ist ein wichtiger Bestandteil der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit. Die privaten schweizerischen Hilfswerke haben auf dem Gebiet der technischen Zusammenarbeit und humanitären Hilfe reiche Erfahrungen gesammelt. Einige unter ihnen waren schon vor dem Bund in diesem Bereich tätig. Sie sind in der Lage, bedeutende private Mittel zu mobilisieren, und spielen bei der Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die Entwicklungsproblematik eine ausschlaggebende Rolle.

Einige dieser Hilfswerke arbeiten eng mit nicht-staatlichen Organisationen (NGO) in den Entwicklungsländern zusammen, da diese die Initiative, welche die Betroffenen selbst zur Verbesserung ihrer Lebensbedingungen ergreifen, besonders gut aufgreifen und unterstützen können. Dank der Verwurzelung dieser Organisationen in der Dorfgemeinschaft gelingt es vielfach, ein nationales Entwicklungsprogramm bis ins tiefste Hinterland zu tragen. Ihre Funktion ist somit mit jener der feinen Blutgefässe im menschlichen Körper vergleichbar. Andererseits ist es den privaten Hilfswerken möglich, kleine Projekte zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Bewohner eines Dorfes oder einer Gemeinde in einem armen Grossstadtviertel direkt zu unterstützen.

Die Zusammenarbeit mit den schweizerischen Hilfswerken ist daher ein besonders wirkungsvolles Mittel, um den am meisten benachteiligten Bevölkerungsschichten unmittelbar zu helfen.

Diese Zusammenarbeit geschieht in Form von Bundesbeiträgen an die Programme der privaten Hilfswerke oder von Regieverträgen, in deren Rahmen sie bilaterale Programme der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit durchführen. In gewissen Fällen ergibt sich eine direkte Zusammenarbeit zwischen dem Bund und nicht-staatlichen Organisationen in Entwicklungsländern.

## 42 Multilaterale technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe

### 421 Ziele

Die multilaterale Entwicklungszusammenarbeit stellt einen wesentlichen Bestandteil der von der internationalen Gemeinschaft unternommenen Bemühungen dar, der Dritten Welt zu helfen. Alle Länder beteiligen sich an dieser Aufgabe. Auch die Schweiz trägt seit vielen Jahren zu diesem gemeinsamen Unternehmen bei, in Ueberstimmung mit den Zielsetzungen ihrer Entwicklungspolitik. Mit ihrer Beteiligung an der multilateralen Zusammenarbeit verfolgt die Schweiz die gleichen Ziele wie mit der bilateralen Hilfe, jedoch auf anderen Wegen.

Die multilaterale Zusammenarbeit gestattet der Schweiz, ihre Solidarität mit jenen Entwicklungsländern zu bezeugen, welche die Kriterien der Zusammenarbeit zwar erfüllen, mit denen die Schweiz jedoch aus Gründen der beschränkten administrativen Kapazität kein bilaterales Programm durchführen kann. Indem sich die Schweiz an der multilateralen Zusammenarbeit beteiligt, erweist sie sich im übrigen auch mit den anderen industrialisierten Länder solidarisch.

Die multilaterale Zusammenarbeit erfüllt in der Entwicklungshilfe wichtige ergänzende Funktionen, welche die bilaterale Hilfe nicht übernehmen kann:

- Die Institutionen der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit räumen der Hilfe an die ärmeren Länder, denen sie Mittel zu Vorzugsbedingungen zur Verfügung stellen, hohe Priorität ein. Sie ermöglichen damit eine gewisse Konstanz im Fluss der Hilfeleistungen an die bedürftigsten Länder. Dies zu einem Zeitpunkt, da auf bilateraler Ebene in manchen Fällen die Tendenz besteht, die Hilfe aufgrund kurzfristiger politischer Kriterien oder handelspolitischer Interessen zu vergeben.
- Die Institutionen der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit sind aufgrund ihrer Grösse und Verantwortung oft am besten in der Lage, bei der Suche nach geeigneten Lösungen für die sich ständig wandelnden Bedürfnisse der Entwicklungsländer Initiativen zu ergreifen und eine Koordinationsfunktion zu übernehmen.
- Bestimmte Programme erfordern Massnahmen auf internationaler oder kontinentaler Ebene, um wirksam zu werden. Dies gilt etwa für den Kampf gegen Infektionskrankheiten oder gegen den Vormarsch der Wüsten. Solche Aktionen können nur multilateral auf wirksame Weise koordiniert werden.
- Aufgrund ihrer Spezialisierung auf bestimmte Gebiete wie Gesundheitswesen, Landwirtschaft oder Kommunikation verfügen die internationalen Organisationen oft über reiche spezifische Kenntnisse und Erfahrungen, welche sich eine bilaterale Entwicklungsagentur nur schwer aneignen kann.
- Die internationalen Institutionen der Entwicklungsfinanzierung ihrerseits haben in der Organisation grosser Arbeiten und Projekte reiche Erfahrungen gesammelt: in der Analyse der wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen, in der detaillierten Planung, der Organisation von Ausschreibungen, der Vergabe von Aufträgen und der Ueberwachung ihrer Ausführung. Sie erweisen so den Entwicklungsländern wie auch sehr oft den an diesen Projekten beteiligten Unternehmen und den privaten Finanzierungsquellen grosse Dienste.
- Die Fähigkeit der internationalen Finanzhilfe-Organisationen, komplexe Entwicklungsprojekte vorzubereiten und zu organisieren, versetzt sie in die Lage, private Kapi-

talien - zum Beispiel in Form von Kofinanzierungen - für Investitionen zu mobilisieren, die für die Empfängerstaaten besonders nutzbringend sind. Dieser Funktion kommt seit einigen Jahren wachsende Bedeutung zu, da die öffentliche Entwicklungshilfe allein immer weniger ausreicht, um die Finanzierungsbedürfnisse der Entwicklungsländer zu decken.

- Mehrere multilaterale Organisationen spielen ausserdem bei der Koordination der Hilfe eine zentrale Rolle. Diese erweist sich angesichts der Krisensituation, in der sich zahlreiche Entwicklungsländer befinden, als immer notwendiger. Die Weltbank übernimmt hier eine wichtige Funktion. In ihren Konsultativgruppen treffen Entwicklungsländer mit bilateralen und multilateralen Institutionen der Entwicklungshilfe zusammen, um die Entwicklungsstrategie und die zu deren Umsetzung von beiden Seiten eingegangenen Verpflichtungen zu analysieren. Für die am wenigsten entwickelten Länder kommt diese Koordinationsfunktion gewöhnlich dem UNDP (Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen) zu. Es unterstützt die Länder durch technische Hilfe bei der Planung und organisiert Treffen mit allen Partnern der Entwicklungszusammenarbeit, um sowohl die allgemeinen Aspekte als auch die Probleme der praktischen Ausgestaltung der Koordination zwischen den verschiedenen Entwicklungsagenturen zu erörtern. Diese Koordinationsbemühungen dienen auch der Diskussion mit dem betreffenden Entwicklungsland über gewisse Gesichtspunkte seiner Entwicklungspolitik, wie zum Beispiel die Investitions-, Agrarpreis- oder Tarifpolitik usw.
- Im Falle einer schweren Krise - etwa als Folge einer übermässigen Verschuldung - sind nur die internationalen Organisationen und in erster Linie der Weltwährungsfonds und die Weltbank in der Lage, die ausgedehnten Unterstützungs- und Anpassungsprogramme auszuarbeiten und zu finanzieren. Solche Programme sind notwendig, um kurzfristig den wirtschaftlichen und finanziellen Zusammenbruch abzuwenden und mittelfristig die Voraussetzungen für ein anhaltendes Wachstum zu schaffen.

Für die Entwicklungsländer hat die multilaterale Hilfe den weiteren Vorteil, nicht - wie zuweilen die bilaterale Hilfe - an Lieferungen aus einem bestimmten Herkunftsland gebunden zu sein. Die für die Projektrealisierung benötigten Güter und Dienstleistungen werden aufgrund von internationalen Ausschreibungen bei den am besten geeigneten Lieferanten beschafft.

#### 422 Die Auswahl der Institutionen

Die den multilateralen Institutionen gewährte Hilfe stützt sich auf die allgemeinen Grundsätze der Entwicklungszusammenarbeit. Berücksichtigt werden in erster Linie jene Organisationen, deren Tätigkeit den Zielsetzungen des Bundesgesetzes vom 19. März 1976 am besten entspricht, besonders wenn sie in wichtigen Bereichen tätig sind, die von der bilateralen Hilfe nur ungenügend abgedeckt werden.

Die Schweiz unterstützt grundsätzlich nur weltweit oder zumindest kontinentweit tätige Institutionen. Weitere Kriterien sind die von der betreffenden Organisation betriebene Entwicklungspolitik, der Stellenwert, welcher der Verbesserung der Lebensbedingungen der benachteiligten Bevölkerungsgruppen und der Verminderung der Abhängigkeit der Entwicklungsländer vom Ausland eingeräumt wird; die Leistungsfähigkeit der Institution; die Möglichkeit einer echten Mitwirkung der Schweiz am Entscheidungsprozess.

Grosse Bedeutung kommt der Beteiligung der Schweiz am Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) wegen seiner zentralen Funktion in der internationalen technischen Zusammenarbeit zu. Wichtig ist ferner die Mitwirkung der Schweiz im Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen (UNFPA), im Kinderhilfsfonds der Vereinten Nationen (UNICEF), im Internationalen Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung (FIDA), in der Afrikanischen Entwicklungsbank und dem Afrikanischen Entwicklungsfonds, in der Asiatischen Entwicklungsbank und dem dazugehörigen Fonds, sowie in der Interamerikanischen Entwicklungsbank und ihrem Fonds für Sonderoperationen.

Angesichts der zentralen Rolle der Internationalen Entwicklungsagentur (IDA) für die Entwicklung der ärmeren Länder und der Aehnlichkeit ihrer Ziele mit denjenigen des Bundesgesetzes vom 19. März 1976 hat sich die Schweiz der sechsten und siebenten Wiederauffüllung der IDA in einer Form angeschlossen, welche die Tatsache berücksichtigt, dass die Schweiz nicht Mitglied der Weltbankgruppe ist. Es handelt sich dabei um ein Kofinanzierungs-Programm im Rahmen der bilateralen Hilfe der Schweiz, in dem Projekte unterstützt werden, welche die Schweizer Behörden ausgewählt und an deren Vorbereitung und Ausarbeitung sie teilgenommen haben. Die Schweiz beteiligt sich ausserdem aufgrund von Kofinanzierungen an der von der IDA gehandhabten speziellen Fazilität für Afrika, welche dazu dient, die von afrikanischen Staaten eingeleiteten Wirtschaftsreformen zu unterstützen.

#### 423 Mitwirkung an der Geschäftsführung

Die Beteiligung an der multilateralen Zusammenarbeit bringt Kontrollrechte mit sich. In jeder multilateralen Institution haben die Mitgliedländer die Möglichkeit, an der Festlegung der Politik der Organisation mitzuwirken, die Verwendung der zur Verfügung gestellten Mittel zu überwachen und die Resultate des Tätigkeitsprogramms zu kontrollieren.

Die Schweiz beteiligt sich aktiv an der Leitung der internationalen Entwicklungsorganisationen, deren Mitglied sie ist. Sie bemüht sich, in diesen Gremien ihre Konzeption der Entwicklungszusammenarbeit zu vertreten, und wacht über den wirtschaftlichen und effizienten Einsatz der verfügbaren finanziellen Mittel.

#### 424 Formen

Die Zusammenarbeit mit den einzelnen internationalen Organisationen kann verschiedene Formen annehmen. Eine wichtige Unterscheidung ist diejenige zwischen allgemeinen oder Programmbeiträgen, bei denen die finanziellen Mittel im Rahmen eines gesamten Programms frei verwendet werden können, und den Beiträgen für as-

soziierte Hilfe oder Kofinanzierungen für spezifische Aktionen. Die letzteren sind Teil des bilateralen Programms. Sie werden nach den Prioritäten dieses Programms beschlossen und nach denselben Methoden vorbereitet, verfolgt und evaluiert. In gewissen Fällen können jedoch beim Entscheid, einen solchen Beitrag zu leisten, auch multilaterale Erwägungen eine Rolle spielen. Dies gilt namentlich für die Kofinanzierungen mit der IDA. Aehnliche Ueberlegungen haben die Schweiz dazu veranlasst, besondere Beiträge an bestimmte Programme der regionalen Entwicklungsbanken zu entrichten. Alle derart finanzierten Projekte genügen den Kriterien für die Auswahl und Ausführung der schweizerischen Hilfe.

## 5 Information

Die Schweizer Behörden sind bestrebt, das Verständnis für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Verhältnisse in den Entwicklungsländern, für ihre besonders schwerwiegenden Probleme und für die Notwendigkeit einer aktiven Entwicklungszusammenarbeit seitens der Industriestaaten zu vertiefen. Diese Zusammenarbeit muss sowohl die Leistungen der Finanzhilfe und der technischen Zusammenarbeit als auch die Schaffung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Voraussetzungen umfassen <sup>1)</sup>. Die Informationsarbeit besteht vornehmlich darin, der Oeffentlichkeit die kulturellen Werte der Entwicklungsländer näherzubringen, die gegenseitige Abhängigkeit von Industrie- und Entwicklungsländern als einer Schicksalgemeinschaft verständlich zu machen und die Wirklichkeit der Entwicklungszusammenarbeit darzustellen. Besonderes Schwergewicht wird auf die Information der Jugendlichen gelegt.

---

1) In Anwendung der Verordnung über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und die humanitäre Hilfe vom 12.12.1977.

t.300-34

Zusammenfassung der Grundsätze der  
schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit, wie  
sie in der bilateralen Zusammenarbeit in Form der technischen  
Zusammenarbeit und der Finanzhilfe angewendet werden

---

## I Allgemeine Grundsätze

- 1) Die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit ist ein ergänzender Beitrag von aussen zur Unterstützung von Entwicklungsprozessen, deren Träger vor allem und hauptsächlich die Gesellschaften der Dritten Welt sind.
- 2) Wie alle anderen Formen der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit verfolgt die bilaterale Zusammenarbeit in Form der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe die im Gesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 19. März 1976 enthaltenen Ziele und Grundsätze.
- 3) Erstes Ziel der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit ist, die Entwicklungsländer in die Lage zu versetzen, ihre Entwicklung aus eigener Kraft voranzutreiben. Dieses Ziel setzt eine allgemeine Entwicklung der menschlichen, technisch-wissenschaftlichen und wirtschaftlichen Fähigkeiten und der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Institutionen voraus.
- 4) Die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit unterstützt in erster Linie die Bemühungen der ärmeren Entwicklungsländer, Regionen und Bevölkerungsgruppen.

## II Die Auswahl der Massnahmen

- 1) Der Anstoss für Massnahmen der Entwicklungszusammenarbeit kommt in der Regel von den Behörden der Partnerländer, denen zur Lösung einer bestimmten vordringlichen Aufgabe die nötigen personellen, technischen oder materiellen Mittel fehlen.
  
- 2) Die Projekt- oder Programmidee wird hierauf von der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (DEH) unter dem Gesichtspunkt der Grundsätze und Zielsetzungen des Bundesgesetzes vom 19. März 1976 geprüft. Ausserdem wird sie nach folgenden Kriterien untersucht:
  - Einbettung in die gesamten Entwicklungsanstrengungen des betreffenden Landes;
  - Einfügung im bereits bestehenden schweizerischen Zusammenarbeitsprogramm;
  - technische Realisierbarkeit;
  - Entwicklungseffekt im weitesten Sinne;
  - Schaffung von wenn möglich selbständigen Arbeitsplätzen;
  - Auswirkungen auf die jeweiligen Bevölkerungsgruppen, insbesondere auf die ärmeren Bevölkerungsschichten, namentlich Frauen und Kinder;
  - Verfügbarkeit der zur Durchführung notwendigen Fachkenntnisse in der Schweiz;
  - wirtschaftliche Rentabilität;
  - Auswirkungen auf die Zahlungsbilanz;

- Befähigung der verantwortlichen Institution im Entwicklungsland zur Leitung des Projekts und zu seiner Weiterführung nach dem Rückzug der schweizerischen Unterstützung.
- 3) Ein wichtiges Kriterium bei der Auswahl der Massnahmen ist die Einfügung der einzelnen Aktionen in eine Gesamtstrategie, die vom Entwicklungsland festzulegen ist. Ganz besondere Bedeutung kommt der Koordination der Massnahmen aller Entwicklungsträger zu: Behörden des Entwicklungslandes, nationale und internationale Entwicklungsagenturen, nichtstaatliche Organisationen, Privatwirtschaft. Die schweizerischen Behörden sind bemüht, die verfügbaren Instrumente optimal einzusetzen und zu koordinieren. Diese Hilfsmittel sind die technische Zusammenarbeit, die Finanzhilfe, die humanitäre Hilfe einschliesslich des Schweizerischen Katastrophenhilfekorps, wirtschaftliche Massnahmen - namentlich Mischkredite - sowie Zahlungsbilanzhilfen. Die von der Schweiz unterstützten Aktionen werden in Länderprogramme eingefügt, die von den zuständigen Bundesämtern für jedes der Schwerpunktländer der bilateralen Zusammenarbeit festgelegt werden.
- 4) Der Träger einer Entwicklungsmassnahme muss eine Institution des Entwicklungslandes selbst sein, da die schweizerische Hilfe befristet sein soll. Es kann sich dabei um die Regierung, eine lokale Behörde, eine halbstaatliche Institution - z.B. eine Entwicklungsbank - oder um eine Privatorganisation wie etwa eine Genossenschaft, ein Unternehmen oder eine Vereinigung handeln. Die Auswahl der Institution wird aufgrund ihrer Leistungsfähigkeit in bezug auf die angestrebten Ziele vorgenommen. Für die Entscheidung spielt auch das Subsidiaritätsprinzip eine wichtige Rolle; dabei sind die örtlichen Verhältnisse gebührend zu berücksichtigen. Der Träger der Massnahme sollte - je nach Möglichkeit - einen wesentlichen Teil der finanziellen und personellen Aufwendungen übernehmen.

- 5) In jenen Ländern wo ein Ungleichgewicht zwischen Bevölkerung, Ressourcen, Umwelt und Entwicklung besteht, ist die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit gewillt, Anfragen zur Unterstützung der Bevölkerungspolitik zu prüfen. Da die Erfahrungen die Wirkungslosigkeit von ausschliesslich auf demographische Ziele ausgerichteten Massnahmen, wie die Verteilung von empfängnisverhütenden Mitteln, aufgezeigt haben, unterstützt die Schweiz in erster Linie Aktionen, welche in Programme zur Verbesserung der Gesundheit und der Ausbildungsmöglichkeiten insbesondere für die weibliche Bevölkerung eingebettet sind.
- 6) Die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit unterstützt Projekte und Massnahmen im Bereich des Gesundheitswesens, sofern sie sich in eine Politik eingliedern, die sich den Schutz der Gesundheit der gesamten Bevölkerung zum Ziel gesetzt hat. Eine solche Politik kann nur verwirklicht werden, wenn sich die Bevölkerung selbst an den Massnahmen zur Förderung der Gesundheit beteiligen kann; dies gilt besonders für die Errichtung und das Betreiben von Basisgesundheitsdiensten. Um wirksam zu sein, muss eine Gesundheitspolitik umfassend sein, d.h. sie muss alle Faktoren berücksichtigen, die die Gesundheit beeinflussen, namentlich die Ernährung, die Wasserversorgung, die Wohnverhältnisse und die Arbeitsbedingungen.

Zwei gesundheitspolitische Ziele sind für die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit von besonders grosser Bedeutung:

- a) der Schutz der Gesundheit von Mutter und Kind, insbesondere die Einrichtung der entsprechenden Gesundheitsdienste (Kontrolle, Pflege, Beratung); die Förderung des Stillens; die Verbesserung der Ernährung der Mutter; geeignete Entwöhnungsmethoden; Familienplanung gemäss den örtlichen Verhältnissen;
- b) die Bekämpfung der endemischen Krankheiten: Infektionskrankheiten und parasitäre Erkrankungen.

Die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit unterstützt auch Forschungsprogramme, die den spezifischen Problemen eines Landes gewidmet sind, sofern solche Forschungen für die Verwirklichung der genannten Ziele notwendig sind.

- 7) Die Suche nach dem ökologischen Gleichgewicht und dessen Aufrechterhaltung ist eine der grossen Prioritäten der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit. Alle durch die bilaterale Zusammenarbeit unterstützten Projekte werden bezüglich ihrer positiven und negativen Auswirkungen auf die Umwelt geprüft. In Ländern mit bedrohtem ökologischem Gleichgewicht wird Massnahmen in diesem Bereich der Vorzug gegeben werden. Eine enge internationale Zusammenarbeit wird angestrebt, insbesondere im Rahmen des CILSS (Comité interétatique de lutte contre la sécheresse au Sahel) und mit dem UNEP (Umweltschutzprogramm der Vereinten Nationen in Nairobi).
- 8) Die landwirtschaftliche Produktion, insbesondere die Nahrungsmittelproduktion, hat für die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit höchste Priorität. Für die meisten ärmeren Entwicklungsländer bildet die Landwirtschaft die Grundlage der einheimischen Wirtschaft. Sie beschäftigt einen Grossteil der Bevölkerung und trägt den grössten Teil des Volkseinkommens bei. Die Landwirtschaft zu fördern ist deshalb eine Voraussetzung für die Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung. Darüber hinaus stellt die Landwirtschaft die Grundlage für die Entwicklung des Industrie- und des Dienstleistungssektors dar.

Die Steigerung der Produktivität in der Landwirtschaft hängt von vielen Faktoren ab, die in ein umfassendes Konzept einzubauen sind. Eines der wichtigsten Elemente stellen die Innovationen dar, zum Beispiel die produktiveren oder

besseren angepassten neuen Pflanzen- oder Tierarten. Die schweizerische Zusammenarbeit räumt der landwirtschaftlichen Forschung hohe Priorität ein. Sie unterstützt deshalb die internationalen Zentren für landwirtschaftliche Forschung oder unternimmt eigene Anstrengungen im Rahmen von bilateralen Projekten und Aktionen.

Aber auch die anderen Faktoren dürfen nicht vernachlässigt werden. So ist es wichtig, eine Preis- und Vermarktungspolitik zu unterstützen, die es den Bauern ermöglicht, ihre Erzeugnisse zu gewinnbringenden Bedingungen abzusetzen. Ferner sollte ihnen der Zugang zu Krediten und zu landwirtschaftlichen Produktionsmitteln sowie das Erlernen verbesserter Anbautechniken erleichtert werden. Die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit stimmt ihre Massnahmen auf die spezifischen Bedürfnisse des Partnerlandes ab, wobei sie darauf achtet, dass jeder Einsatz Teil einer vernünftigen Gesamtstrategie ist.

### III Die Durchführung der Massnahmen

- 1) Für die Durchführung der Zusammenarbeit, für die sie verantwortlich zeichnet, greift die DEH nach Möglichkeit auf verwaltungsexterne Experten und Institutionen zurück. Diese aussenstehenden Stellen unterstützen die DEH bei der Vorbereitung und der Durchführung von Aktionen oder führen diese als Regieprojekte durch. Die Auswahl der Massnahmen der bilateralen Zusammenarbeit erfolgt immer durch die Bundesverwaltung. Die DEH nimmt vor allem die Dienste folgender Institutionen in Anspruch: der internationalen Organisationen sowie der Entwicklungsbanken und -fonds im privaten schweizerischen Hilfswerke, der Schweizer Universitäten und Hochschulen sowie von Unternehmen und einzelnen Experten der Privatwirtschaft. Wenn die Umstände es rechtfertigen, können auch ausländische Institutionen oder Personen beigezogen werden. Ein Teil der Aktionen werden von der DEH mit ihrem eigenen Personal vorbereitet und durchgeführt.

Die Zusammenarbeit mit den schweizerischen Hilfswerken ist ein besonders wirkungsvolles Mittel, um den am meisten benachteiligten Bevölkerungsschichten unmittelbar zu helfen. Diese Zusammenarbeit geschieht in Form von Bundesbeiträgen an die Programme der privaten Hilfswerke oder von Regieverträgen, in deren Rahmen sie bilaterale Programme der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit durchführen. In gewissen Fällen ergibt sich eine direkte Zusammenarbeit zwischen dem Bund und nicht-staatlichen Organisationen in Entwicklungsländern.

- 2) Die schweizerische Hilfe wird zu Bedingungen gewährt, die der Finanzkraft des jeweiligen Partnerlandes entsprechen, d.h. im allgemeinen in Form von Geschenken. Die Hilfe der Schweiz soll den Partnerländern und den betreffenden Bevölkerungen, die sie in ihren Entwicklungsanstrengungen unterstützt, einen möglichst grossen Nutzen bringen. Die für die Durchführung von Aktionen notwendigen Güter und Dienstleistungen werden - ohne Rücksicht auf das Herkunftsland - zu möglichst günstigen Bedingungen eingekauft.

Die schweizerische Entwicklungshilfe ist grundsätzlich nicht gebunden. Eine Ausnahme von dieser Regel bilden die Mischkredite: mit ihnen werden schweizerische Güter und Dienstleistungen finanziert, die wettbewerbsfähig sein müssen.

Wenn es durch die Umstände gerechtfertigt ist, können auch die Betriebskosten und die lokalen Kosten übernommen werden. In der Regel werden die Projekte so vorbereitet, dass sie den Staatshaushalt nur mit möglichst gering gehaltenen Betriebskosten belasten. Es wird ganz besonders darauf geachtet, dass die Hilfe nicht zur Schaffung von kostspieligen staatlichen und halbstaatlichen Bürokratien beiträgt. Soweit wie möglich wird - in der einen oder andern Form - auf lokale Initiativen und Privatunternehmen zurückgegriffen, um die Aufblähung öffentlicher Aufgaben zu vermeiden.

- 3) Der DEH obliegt die Aufgabe, die Ausführung der Aktionen fortlaufend zu überwachen. Dabei bewertet sie im Lichte der vorgegebenen Projektziele fortlaufend die erreichten Resultate aufgrund periodischer Berichte (in der Regel Quartalsberichte) der Projektverantwortlichen und der Ergebnisse von Inspektionsreisen. Im weiteren überprüft die DEH ständig, ob die Projektziele und das gewählte Vorgehen unter den sich verändernden Bedingungen in den Partnerländern den allgemeinen entwicklungspolitischen Zielsetzungen noch entsprechen. Wenn nötig werden zusätzliche Berichte oder externe Evaluationen erstellt, um auf diesem Weg die Richtigkeit des gewählten Vorgehens zu überprüfen und allenfalls die notwendigen Anpassungen vorzunehmen.

Bei dieser Projektüberwachung stützt sich die Bundesverwaltung auf die Koordinationsbüros in den Schwerpunktländern der bilateralen Hilfe. Ganz besondere Bedeutung kommt der Finanzkontrolle zu, damit ein optimaler Einsatz der vorhandenen Mittel gewährleistet werden kann.

- 4) Die Massnahmen der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit werden in der Regel einer Evaluation durch verwaltungs-externe Experten unterzogen. Auch die genaueste Buchhaltung garantiert noch nicht, dass die investierten Mittel - z.B. die erstellten Gebäude oder die ausbezahlten Löhne - auch tatsächlich etwas zur Entwicklung in unseren Partnerländern beitragen. Darüber Klarheit zu gewinnen, ist die Aufgabe der Projektevaluation. In diesem Bereich der Entwicklungsarbeit geht es darum, zu überprüfen, ob die zu Beginn eines Projektes gesteckten Ziele nach wie vor sinnvoll sind, ob sie tatsächlich erreicht werden können, ob unerwünschte Nebenwirkungen eingetreten sind oder ob andere Probleme das ursprüngliche Vorhaben beeinträchtigt haben.

Die Erfolgskontrolle ist eines der wichtigsten Instrumente der Bundesverwaltung und ihrer Partnerinstitutionen. Sie ermöglicht ihnen, aus gemeinsamen Erfahrungen zu lernen und die Ziele und Methoden der operationellen Entwicklungszusammenarbeit den tatsächlichen Problemen und Bedürfnissen anzupassen.

Grosse Aufmerksamkeit wird der Verwertung der Ergebnisse der externen Evaluation für die spätere Projektplanung geschenkt. Ueberdies umfasst die Durchführung zahlreicher Projekte einen permanenten internen Evaluationsprozess.

DIRECTION DE LA COOPERATION AU DEVELOPPEMENT  
ET DE L'AIDE HUMANITAIRE

t. 300-34

Berne, le 4 juillet 1986

LES PRINCIPES DE LA COOPERATION SUISSE AU DEVELOPPEMENT

1. Introduction

La loi du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales détermine de manière générale les principes et les objectifs de la coopération suisse au développement. Par ailleurs, les messages du Conseil fédéral aux Chambres fédérales pour l'ouverture de crédits de programme ont montré, au cours des vingt dernières années, comment le Conseil fédéral et les Départements fédéraux responsables de la mise en oeuvre de cette politique poursuivent les objectifs généraux qui leur sont fixés.

Il a été jugé utile de rassembler en un seul texte une synthèse des éléments principaux constituant la politique poursuivie par la Suisse en matière de coopération au développement, et cela d'abord à l'intention de ceux qui participent directement ou indirectement à la mise en oeuvre de cette politique: personnel de terrain, responsables d'actions, coordinateurs, spécialistes à la centrale, partenaires institutionnels, consultants etc.

Un résumé des principes de la coopération suisse au développement risque de conduire à des malentendus si l'on ne rappelle au préalable le contexte dans lequel se situe cette coopération: cette dernière n'est en effet que l'un des aspects des relations entre la Suisse et le Tiers-Monde, elle n'est par ailleurs qu'un soutien à un effort qui concerne d'abord les pays en développement eux-mêmes.

Les actions de la Confédération au titre de la coopération au développement doivent être placées dans le contexte des relations multiples et complexes de la Suisse avec le Tiers-Monde. De nombreux acteurs, privés et publics, interviennent dans ces relations et peuvent exercer une influence sur la situation des pays en développement. Les relations

économiques, sous la forme d'échanges commerciaux, d'investissements, de transfert de technologie, de transfert de capitaux, de tourisme, jouent un rôle important dans ces relations. D'autres types de relations doivent être mentionnés: collaboration scientifique entre institutions universitaires, formation d'étudiants du Tiers-Monde en Suisse. Les activités destinées spécifiquement à l'amélioration de la situation des populations du Tiers-Monde sont aussi caractérisées par un grand pluralisme: de nombreuses organisations non-gouvernementales, religieuses ou non-confessionnelles, se sont attelées à cette tâche par des prestations financières et très souvent par l'envoi de personnes dont beaucoup ont un statut de volontaire.

La coopération au développement est un apport extérieur important mais secondaire à un processus de développement dont les acteurs sont d'abord et surtout les sociétés du Tiers-Monde. Le rôle de l'aide extérieure ne peut consister qu'à le favoriser par des apports financiers ou techniques; il ne peut ni le susciter ni le diriger. Le processus de développement est un phénomène extrêmement complexe, touchant à l'ensemble de l'organisation sociale, des attitudes et des valeurs, situé dans une évolution historique à long terme, et soumis à de nombreuses contraintes dont certaines peuvent parfois sembler formidables: faiblesse des ressources naturelles, dégradation de l'environnement, croissance démographique rapide, retard dans la formation, environnement économique et financier défavorable. Par ailleurs, les sociétés des pays en développement ne constituent pas des ensembles harmonieux et homogènes. Très souvent, les sociétés traditionnelles comportent des éléments importants d'exploitation de groupes faibles par des groupes plus forts: les femmes par les hommes, les paysans sans terre par les grands propriétaires, les agriculteurs en général par les structures féodales etc. Dans certains cas, les réformes ou la modernisation ont conduit à l'effacement au moins partiel de formes traditionnelles d'exploitation pour malheureusement souvent faire place à des formes nouvelles comme l'exploitation des campagnes par les villes, la fuite des capitaux, la connivence des groupes dominants avec des intérêts économiques étrangers contraires à l'intérêt national.

La coopération au développement doit s'adapter aux besoins multiples et différenciés des pays en développement. A beaucoup d'égards, les pays en développement ne peuvent pas être considérés comme un groupe homogène: la structure sociale, les traditions culturelles, le potentiel de ressources physiques, le niveau de production et la politique économique menée par le gouvernement varient d'un pays à l'autre. A côté des pays les plus pauvres se trouvent des Etats qui ont pu diversifier leur structure économique et ont en partie accès à des ressources financières privées. Par ailleurs, le processus de développement dans chaque pays est complexe: l'enseignement de la lecture ou de l'écriture, le creusement d'un puits, la création d'une fabrique d'engrais ou la création d'une centrale électrique, sont autant caractéristiques de ce processus que les échanges internationaux de matières premières, de produits finis, de services et de capitaux. La coopération au développement doit tenir compte de cette diversité des partenaires et de leur besoins en faisant intervenir d'une manière sélective les différents instruments et volets de la coopération au développement qui sont les mieux adaptés à la situation d'un pays en développement spécifique.

Le contexte dans lequel se situe la coopération au développement explique les inévitables contradictions que comporte toute définition de principes de la coopération au développement. Une politique qui tend à la fois, comme le demande la loi du 19 mars 1976, à "mettre les pays en développement en mesure d'assurer leur développement par leurs propres forces" "dans le respect mutuel des droits et intérêts des partenaires" et en même temps à "soutenir en priorité les efforts des pays en développement, régions et groupes de population les plus défavorisés" ne peut éviter les conflits entre les objectifs qu'elle se fixe, dans la mesure où l'on a à faire à des sociétés inégalitaires, dans lesquelles le profit du développement tend à être accaparé par des groupes dominants. Une autre source possible de conflits entre objectifs fixés par la loi est contenue dans la phrase "le respect mutuel des intérêts des partenaires". Dans certains cas, il y a effectivement possibilité de respecter l'intérêt mutuel,

alors que dans d'autres cas, les intérêts des uns et des autres sont en réalité en conflit, du moins si l'on se place dans le même horizon de temps. Il se peut par exemple qu'un pays en développement, ayant de la peine à exporter ses produits à un prix rémunérateur, ait intérêt à choisir des techniques créant le moins possible de dépendance face aux importations qu'il ne peut réellement financer sans s'endetter d'une manière démesurée. Cet intérêt, que doit soutenir la coopération au développement, peut aller à l'encontre d'intérêts commerciaux parfaitement légitimes d'industries suisses dépendant des exportations. Si la Suisse renonce à défendre un intérêt commercial à court terme dans sa coopération au développement, si elle accepte de délier son aide, c'est qu'elle estime que la coopération au développement, et la recherche d'un meilleur équilibre de la communauté internationale qui en est l'objectif, répondent à l'intérêt politique et économique à long terme de notre pays, comme un apport indispensable à la paix, même au prix de sacrifices économiques à court terme.

La tension entre principes et pratiques possibles se retrouve également au niveau de la réalisation quotidienne des actions. C'est ainsi qu'il est difficile d'être totalement fidèle au principe selon lequel la coopération ne doit être qu'un appui transitoire à des initiatives du pays en développement. Dans la réalité, en effet, il se trouve souvent que le pays en développement n'est pas en mesure de tenir les engagements qu'il avait pris au moment de décider du projet, par exemple parce qu'il ne dispose plus du personnel qualifié nécessaire, celui-ci l'ayant quitté pour chercher un emploi mieux rémunéré ailleurs. Dans ce cas, l'expert suisse peut se trouver dans une position où il se voit forcé d'assumer des responsabilités qui vont au-delà de ce qu'on pourrait juger désirable sur un plan purement théorique. Il en est de même de la priorité accordée aux populations les plus pauvres: celles-ci peuvent se trouver prises dans un rapport inextricable avec des populations plus favorisées qui les dominent, si bien qu'aucun effort de développement en faveur des premières n'est possible sans l'accord des secondes, qui ne le donneront que si elles y

trouvent elles-mêmes un intérêt. Il en sera de même du principe donnant la préférence à un développement décentralisé: il peut arriver que les situations locales soient caractérisées par des rapports de force très défavorables aux plus pauvres et que seule une intervention d'un pouvoir central permet la poursuite des objectifs de la coopération au développement fixée dans la loi du 19 mars 1976. Il ne s'agit là que de quelques exemples. La réalité du développement démontre une extrême diversité des situations concrètes dans lesquelles il faut intervenir; dans chaque cas il faut rechercher les solutions adaptées aux besoins et aux circonstances. Les principes de la coopération au développement ne pourront avoir qu'un caractère d'indication générale, une direction, une option préférentielle dans un processus d'apprentissage continu.

## 2. Principes généraux de la coopération au développement

### 21 Principes et buts définis par la loi sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales du 19 mars 1976

#### 211 Principes

"La coopération au développement et l'aide humanitaire internationales expriment la solidarité qui figure au nombre des principes régissant les relations de la Suisse avec la communauté internationale et répondent à la situation d'interdépendance qui existe entre les diverses parties du monde. Elles sont fondées sur le respect mutuel des droits et des intérêts des partenaires.

Les mesures prises en vertu de la présente loi tiennent compte de la situation des pays partenaires ainsi que des besoins des populations auxquelles elles sont destinées.

Les prestations de la Confédération sont accordées sous forme de dons ou à des conditions de faveur. Elles

complètent en règle générale des efforts entrepris par les partenaires eux-mêmes." (Loi sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales du 19 mars 1976, art. 2)

## 212 Buts

"La coopération au développement soutient les efforts des pays en développement en vue d'améliorer les conditions de vie de leurs populations. Elle doit contribuer à mettre ces pays en mesure d'assurer leur développement par leurs propres forces. Elle tend, à long terme, vers un meilleur équilibre au sein de la communauté internationale.

Elle soutient en priorité les efforts des pays en développement, régions et groupes de population les plus défavorisés. Elle encourage notamment :

- a. Le développement rural;
- b. L'amélioration alimentaire, en particulier par les cultures vivrières destinées à la consommation locale;
- c. La promotion de l'artisanat et de la petite industrie locale;
- d. La création d'emplois;
- e. La recherche et le maintien d'un équilibre écologique et démographique."

(Loi sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales du 19 mars 1976 art. 5)

## 22 Finalité

La finalité de la coopération suisse au développement est de soutenir les efforts propres des pays en développement pour créer des conditions permettant à toute personne d'épanouir ses facultés, de vivre dans la liberté et la dignité, et d'être en mesure d'assurer elle-même, par son travail et son initiative, la couverture de ses besoins

essentiels en matière d'alimentation, de santé, d'éducation, pour elle-même et pour les personnes à sa charge. En poursuivant cet objectif, la coopération suisse au développement cherche à favoriser l'établissement de conditions favorables à la paix, tant sur le plan interne que sur le plan international.

### 23 Responsabilité

Un principe fondamental de la coopération suisse au développement est la responsabilité première, absolue du pays en développement lui-même. La coopération suisse est conçue comme un complément, un appui aux efforts entrepris par les pays en développement eux-mêmes. L'appui n'est cependant pas accordé dans n'importe quel but ni dans n'importe quelles conditions : la coopération suppose à la fois l'initiative et la responsabilité du pays en développement et la conjonction des objectifs poursuivis par le pays partenaire avec les objectifs poursuivis par la coopération suisse.

### 24 Mettre les pays en développement en mesure d'assurer leur développement par leur propres forces

L'objectif de la coopération au développement est de ne plus être nécessaire. Cet objectif suppose un développement général des capacités humaines, techniques, scientifiques et économiques. Il suppose également un fonctionnement satisfaisant de l'activité économique générale. La coopération au développement peut poursuivre cet objectif de diverses manières, par exemple par le soutien financier à des réformes économiques indispensables, par le renforcement d'institutions administratives ou économiques, par le soutien au développement d'une capacité propre de recherche scientifique ou technique, par le soutien à l'activité économique privée, par la coopération pour la mise en place de services et d'équipements dans les domaines de l'éducation, de la santé, des routes, de l'énergie etc.

Le renforcement de la capacité des pays en développement d'assumer eux-mêmes l'amélioration des conditions de vie de leur population suppose un renforcement de la coopération entre pays en développement notamment sur une base régionale. L'aide suisse entend soutenir les efforts faits par les pays en développement pour améliorer cette coopération.

Mettre les pays en développement en mesure de se développer eux-mêmes implique également des mesures correctrices sur l'environnement économique et financier international. Les pays en développement sont en effet appelés à surmonter leur état de sous-équipement et de pauvreté dans des conditions économiques et financières particulièrement difficiles : ils font face à des problèmes de déséquilibre structurel, comme le manque de maîtrise sur les marchés d'exportation, la dépendance très grande, pour la plupart d'entre eux, de l'exportation de quelques produits de base dont les prix fluctuent en fonction de la situation économique mondiale, dépendance technologique, surendettement. A cela s'ajoutent souvent des problèmes conjoncturels graves: situation économique extérieure défavorable, hausse des taux d'intérêt etc.

Les autorités suisses estiment que la solution à long terme du déséquilibre commercial et financier entre pays en développement et pays industrialisés doit être recherché non pas dans un sens restrictif, conduisant à une réduction des importations des pays en développement, mais au contraire en favorisant leur intégration au marché mondial, c'est-à-dire en accroissant leur possibilité d'obtenir par leurs exportations les recettes dont ils ont besoin pour couvrir les importations nécessaires à leur développement. Les autorités suisses s'emploient à favoriser ces exportations, en maintenant un système commercial ouvert, en s'engageant contre le protectionnisme, en accordant des préférences douanières aux pays en développement, en prenant des mesures actives de promotion de leurs exportations, en s'associant à des mesures prises sur le plan international pour stabiliser le prix des

matières premières. Elles cherchent en outre à favoriser les flux privés de capitaux à destination des pays en développement. Par ailleurs, les autorités suisses estiment que les ressources d'origine privée ne peuvent suffire au financement du développement des pays en développement et notamment des pays les plus pauvres et elles se sont engagées à poursuivre la progression de l'aide publique suisse au développement au cours des prochaines années.

25 Priorité aux pays, régions et groupes de populations les plus défavorisés

Des flux financiers, comme par exemple les capitaux bancaires privés ou les investissements privés directs, peuvent répondre à une partie importante des besoins de financement des pays du Tiers-Monde. Mais les conditions de ces flux ne sont pas adaptées aux besoins de certains pays en développement et notamment des plus pauvres. Ils doivent donc être complétés par des apports d'aide publique. Pour que l'aide publique au développement soit utilisée avec un maximum d'efficacité, il convient de l'orienter en priorité vers les pays, régions ou secteurs d'intervention où elle n'a pas de substitut.

Il s'agit au premier chef des pays les moins avancés et autres pays à faible revenu. Du fait de leur excessive pauvreté, ils n'attirent pas l'investissement; rares sont les banques qui se risquent à leur octroyer des prêts; leurs recettes d'exportation sont insuffisantes pour assurer les importations nécessaires à la satisfaction des besoins essentiels. Aussi la Suisse y consacre-t-elle une part importante de son aide, presque exclusivement sous forme de dons de coopération technique et d'aide financière. Dans les pays à revenu intermédiaire également certains besoins doivent être couverts par des contributions d'aide publique étant donné que ces pays n'ont pas un accès suffisant à des ressources extérieures privées. Par ailleurs, de larges couches de la population

souffrent, en matière d'alimentation, d'éducation, de santé, d'habitat, etc., de carences comparables à celles des habitants des pays les plus démunis. L'expérience des dernières années a montré que, dans certains cas, une croissance axée sur quelques pôles industriels n'apportait aucun mieux-être à la majorité de la population rurale. Dans ces pays-là, la coopération suisse s'adresse aussi directement que possible aux groupes de populations et aux régions les plus déshéritées. Elle y appuie les efforts visant à renforcer l'organisation de ces couches défavorisées, de façon à accroître leur capacité de défendre leurs intérêts. Dans tous les pays, une attention particulière est accordée aux groupes les plus vulnérables et défavorisés. Une grande importance est accordée à la situation de la femme, non seulement en tant que groupe généralement défavorisé, mais en tant qu'agent fondamental de tout changement durable, notamment dans l'éducation et la santé.

Priorité ne signifie pas exclusivité. Des mesures de coopération au développement peuvent avoir des objectifs généraux définis au paragraphe 24. Dans ces cas là, les mesures de coopération doivent soutenir une politique de développement tendant à un meilleur équilibre économique, social et régional.

## 26 Conditions d'accueil de l'aide dans le pays bénéficiaire

Certaines conditions doivent être réunies, dans le pays qui bénéficie de l'aide suisse, pour que celle-ci puisse s'employer avec l'efficacité voulue et en conformité avec les principes énoncés dans la loi du 19 mars 1976.

Le respect des droits de l'homme est un élément essentiel de ces conditions. Tout en reconnaissant qu'aucune société ne les respecte de manière parfaite, il n'en reste pas moins qu'il est impossible de "favoriser l'épanouissement

de l'homme et lui donner la possibilité de participer activement au développement économique, social et culturel de la société à laquelle il appartient"<sup>1)</sup> lorsque les droits de l'homme sont systématiquement violés. De plus, l'on ne saurait tenter de justifier de telles violations en alléguant que les droits de l'homme seraient compris d'une manière différente dans chaque culture. Les différences de cultures n'ont une influence que lorsqu'il s'agit de déterminer des nuances dans l'interprétation de la portée concrète d'un de ces droits de l'homme et ne mettent pas en cause leur existence même. En effet, tous ces droits universellement reconnus constituent une nouvelle dimension dans la politique internationale de l'après-guerre.

La politique de développement menée par le pays bénéficiaire doit aussi être telle qu'elle permette à l'aide suisse d'atteindre les objectifs de la loi rappelés au paragraphe 21. Lorsque cette politique décourage la production et les échanges, fixant par exemple des prix agricoles non rémunérateurs ou entravant la circulation des biens par une réglementation abusive, un programme de coopération dans ce domaine risque de ne pas porter de fruits. Cette politique peut, dans d'autres cas, n'avoir pour but de ne bénéficier qu'à une minorité de nantis, auquel cas il est pratiquement impossible à l'aide suisse de s'adresser utilement aux couches de populations les plus défavorisées. Elle peut enfin n'être pas réaliste et conduire à un gaspillage tel de ressources que tout effort de développement isolé est conduit à l'échec.

---

1) Loi du 19 mars 1976, art. 6, 2e al., let. a.

### 3. Les principaux volets de la politique suisse de coopération au développement et d'aide humanitaire internationale

Les problèmes auxquels ont à faire face les pays en développement sont complexes et leurs besoins de soutien extérieur, diversifiés. La communauté internationale s'efforce de répondre à cette complexité des besoins en prenant, sur le plan multilatéral comme sur le plan bilatéral, un grand nombre de mesures dans des domaines aussi divers que les matières premières, les échanges, les problèmes monétaires et financier ou les transferts de technologie. Certaines de ces mesures prennent la forme d'apports directs: appui financiers, assistance technique ou aide humanitaire. La coopération suisse au développement, qui s'inscrit dans ce tissu de mesures, comporte également des volets différents. Complémentaires les uns par rapport aux autres, ils sont les instruments d'une seule et même politique, définie par la loi du 19 mars 1976.

#### 31 Coopération technique et aide financière

La coopération technique et l'aide financière constituent la plus grande partie des dépenses suisses d'aide publique au développement. On parle de coopération technique lorsque du personnel qualifié est mis à disposition des pays en développement pour transférer des connaissances scientifiques et techniques ou un savoir-faire pratique ainsi que pour collaborer à l'organisation et à l'exécution de travaux bien déterminés. L'aide financière se caractérise par le fait que les projets financés sont en général de dimensions importantes, qu'ils incluent un fort élément d'investissement et que leur exécution est confiée en général à l'institution partenaire dans le pays en développement.

Dans la pratique bilatérale et multilatérale, coopération technique et aide financière sont fréquemment combinées. Le transfert de technique est dans la plupart des cas lié à l'utilisation d'équipements nouveaux dont l'acquisition peut être également prise en charge par le donateur. De même, les projets d'aide financière comportent souvent un volet d'assistance technique lorsque le pays bénéficiaire ne dispose pas d'emblée des spécialistes capables de manier les équipements acquis grâce à l'aide financière ou d'organiser l'ensemble des activités soutenues par celle-ci.

### 32 Mesures de politique économique et commerciale

Les mesures à caractère économique et commercial contribuent au développement économique général des pays du Tiers-Monde. En stimulant à la fois l'engagement de l'économie privée suisse et l'expansion des échanges internationaux, elles visent à intensifier la participation des pays en développement à l'économie mondiale et à leur permettre d'en retirer le maximum d'avantages. Elles ont des effets directs lorsqu'elles prennent la forme d'actions spécifiques; elles ont des effets indirects lorsqu'elles cherchent à apporter au fonctionnement de l'économie mondiale les changements que requiert la diminution progressive de l'inégalité structurelle entre un monde riche et un monde pauvre. Au nombre de ces mesures figurent les crédits mixtes qui combinent un crédit de la Confédération à des conditions de faveur avec un crédit consenti par un consortium de banques suisses, et les aides de balance des paiements qui, accordées dans le cadre d'actions concertées sur le plan international, permettent aux pays confrontés à de graves crises de financement de maintenir l'importation de biens et services indispensables à la satisfaction des besoins essentiels ou à la pleine utilisation des capacités productives existantes.

Les mesures de promotion commerciale en faveur des pays en développement visent à stimuler leurs exportations et à faciliter leur accès aux marchés suisses et étrangers. Ces mesures prennent la forme de diffusion d'informations sur les régimes d'importation et l'état des marchés (suisses et étrangers), de financement de la participation de pays en développement à des foires, ou encore d'appui à des actions visant à une meilleure adaptation des produits à exporter.

La Suisse s'associe également aux mesures prises sur le plan international pour stabiliser les prix des matières premières. Enfin, la Confédération assume le financement de mesures destinées à favoriser l'engagement de ressources du secteur privé dans la réalisation de projets industriels.

### 33 Aide humanitaire

L'aide humanitaire constitue le troisième grand volet de notre politique de solidarité avec les plus défavorisés. Alors que les formes d'aide évoquée ci-dessus ont pour objectif de soutenir l'effort à long terme entrepris par les pays en développement pour éliminer les causes de la pauvreté, l'aide humanitaire pour sa part vise à soulager dans l'immédiat les manifestations les plus aiguës du sous-développement ainsi que les souffrances provoquées par les catastrophes naturelles et les conflits armés. Compte tenu de la sous-alimentation permanente de larges couches de la population des pays en développement et de la précarité de leurs conditions d'existence, il n'est pas surprenant que ce soit surtout dans ces régions que les catastrophes naturelles fassent le plus de victimes. La multiplication des conflits armés entre pays en développement a créé une masse de réfugiés évaluée à plus de dix millions de personnes, souvent totalement tributaire du soutien que leur apporte la communauté internationale. L'aide humanitaire a donc un rôle important à jouer, quoique la priorité revienne, dans

l'affectation des moyens, à l'aide au développement, puisque celle-ci crée les conditions rendant à terme en grande partie superflue l'intervention de la première. L'aide humanitaire de la Suisse revêt diverses formes: contributions - en espèces ou en nature - à des organisations internationales à vocation humanitaire telles que le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés, le Programme alimentaire mondial ou le Comité international de la Croix Rouge; contributions - en espèces ou en nature également - à des oeuvres suisses d'entraide; interventions du Corps suisse d'aide en cas de catastrophes.

34 Politiques et mesures économiques ayant un effet favorable de développement

En dehors des mesures faisant partie de la coopération au développement proprement dite, d'autres politiques et mesures adoptées par la Confédération peuvent avoir des conséquences favorables sur le développement. Par là, la Suisse contribue à créer un environnement économique et commercial favorable à la croissance des pays en développement soutenant en particulier les possibilités de financement extérieur par les recettes d'exportation et par d'autres flux d'origine privée comme les investissements, les crédits à l'exportation et les prêts bancaires privés.

Le régime commercial de la Suisse, qui s'inscrit dans le cadre du GATT, est libéral. Vis-à-vis des pays en développement, il est encore amélioré par les préférences tarifaires. Ce régime est une contribution de la Suisse à l'insertion équilibrée des pays en développement dans les échanges internationaux.

La Garantie contre les risques à l'exportation (GRE) favorise la présence de notre industrie d'exportation sur les marchés des pays en développement, tout en permettant à ceux-ci de bénéficier d'une forme de financement privée avantageuse. En inscrivant dans la loi régissant l'octroi

de la GRE une référence explicite aux principes de la coopération au développement et de l'aide humanitaire internationales, dans le cas d'exportations à destination des pays les plus pauvres, le Parlement a manifesté sa volonté de tenir compte de la situation particulière à des pays en développement également lors de l'engagement d'instruments qui ne relèvent par formellement de l'aide au développement.

La Garantie contre les risques à l'investissement (GRI) vise des objectifs semblables à ceux de la GRE, mais en matière d'investissement.

Les Codes de conduite visent à guider l'action des partenaires économiques internationaux dans divers domaines. La Suisse a souscrit à l'ensemble des principes et des règles équitables pour le contrôle des pratiques commerciales restrictives. Elle participe à la négociation de codes sur les sociétés transnationales et sur le transfert de technologie.

Les Accords de protection des investissements visent à inciter les investissements productifs dans les pays signataires, essentiellement les pays en développement. La Suisse a conclu 34 accords de cette nature.

#### 4. Principes particuliers à la coopération technique et l'aide financière

Orientant l'ensemble de la politique suisse de coopération au développement, les principes et priorités évoqués au chapitre 2 s'appliquent bien évidemment à la coopération technique et l'aide financière, qui font l'objet de ce chapitre. La définition d'objectifs communs à tous les instruments de la coopération suisse au développement n'enlève rien au fait que chacun a un rôle spécifique à jouer.

#### 41 Coopération technique et aide financière bilatérale

##### 411 Choix des pays partenaires

La coopération bilatérale suisse est accordée en priorité aux pays les plus pauvres, et en particulier à la catégorie des pays les moins avancés. Une aide peut être accordée à des pays de revenu intermédiaire sous une forme adaptée à leur situation, par exemple sous forme de crédits-mixtes.

Comme une coopération efficace suppose une connaissance approfondie des caractéristiques économiques, politiques, sociales et culturelles des pays partenaires, et que le volume financier total de l'aide suisse ne représente qu'environ 1% de l'aide totale, il n'est pas possible de disperser l'aide suisse sur un très grand nombre de pays. L'aide bilatérale, à l'exception des crédits mixtes et des aides de balance des paiements, s'adresse en priorité à 17 pays et une région (Sahel) dits de concentration, qui reçoivent 65% environ de l'aide bilatérale. Dans ces pays il y a normalement un bureau de coordination de la coopération suisse au développement, rattaché à une Ambassade, chargé de planifier, de préparer et de surveiller l'exécution des projets et programmes. Les autres pays à bas revenu ou à revenu intermédiaire pourront bénéficier de l'aide bilatérale dans certaines circonstances particulières. Des efforts sont entrepris par ailleurs sur le plan multilatéral pour que l'aide suisse parvienne à d'autres pays qui en ont besoin et dans lesquels il n'est pas possible d'établir un programme bilatéral.

##### 412 Le choix des actions

L'initiative des actions de coopération au développement appartient dans la règle aux autorités des pays en développement partenaires qui constatent que, dans un domaine particulier, elles ne disposent pas des ressources humaines, techniques ou matérielles pour réaliser une tâche jugée prioritaire. L'initiative peut être prise

également par une entité semi-étatique, une organisation non-gouvernementale ou une collectivité locale. Dans ces cas-là, la demande est également recevable pour autant que les autorités du pays concerné n'y voient pas d'objection.

Les idées d'action ou de programme de coopération sont examinés par la Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire (DDA) ou, pour les mesures économiques et commerciales mentionnées sous chiffre 32, par l'Office fédéral des affaires économiques extérieures (OFAEE), sous l'angle des priorités et principes fixés par la loi du 19 mars 1976, ainsi que selon les critères suivants:

- insertion dans l'effort de développement global du pays concerné,
- insertion dans le programme déjà existant de coopération de la Suisse,
- faisabilité technique,
- effet de développement au sens large,
- création d'emplois si possible autonomes,
- effet sur les populations concernées, et en particulier les populations les plus pauvres, notamment les femmes et les enfants,
- disponibilité en Suisse des compétences nécessaires,
- rentabilité économique, et, le cas échéant, financière,
- effet sur la balance des paiements,

- capacité de l'institution responsable dans le pays en développement pour conduire le projet et le poursuivre après le retrait de l'appui accordé par la Confédération.

Un critère important pour le choix des actions est la bonne insertion des actions isolées dans une stratégie d'ensemble, menée par le pays en développement. Une attention particulière est accordée à la coordination des actions de tous les agents du développement, autorités du pays en développement, agences nationales et internationales de développement, organisations non gouvernementales, économie privée. Les autorités suisses veillent aussi à une utilisation optimale et à une coordination des instruments dont elles disposent : coopération technique, aide financière, aide humanitaire, y compris le Corps suisse d'aide en cas de catastrophes, mesures économiques en particulier crédits-mixtes et aide à la balance des paiements. Des actions soutenues par la Suisse sont insérées dans un programme par pays préparé par les offices compétents pour chacun des pays de concentration de l'aide bilatérale suisse.

#### 413 Le porteur de l'action

Le porteur de l'action de développement doit être une institution du pays en développement lui-même, la participation de la Suisse n'étant conçue que comme un soutien limité dans le temps. Le porteur peut être soit le Gouvernement, soit une autorité locale, soit une institution para-étatique comme une banque de développement, soit une organisation privée comme une coopérative, une entreprise, une association. Le choix sera dicté par des considérations d'efficacité en vue des objectifs poursuivis. Le principe de subsidiarité sera l'élément important de décision, en tenant dûment compte des particularités locales. Le porteur de l'action devra assumer une part substantielle, tenant compte de ses possibilités, de la charge financière et personnelle nécessaire.

414 Mise en oeuvre de l'apport suisse

Pour mettre en oeuvre les mesures de coopération dont ils sont responsables, la DDA et l'OFAEE recourent dans la mesure du possible aux compétences et aux forces extérieures à l'administration, soit pour les aider à préparer et à réaliser les actions, soit pour les réaliser entièrement sous forme de projets en régie. Le choix des actions de coopération bilatérale est toujours opéré par les offices fédéraux compétents. Les organismes auxquels recourent ces offices sont notamment: les organisations internationales, banques et fonds de développement, pour des projets d'aide associée ou de co-financement, les oeuvres d'entraide privées suisses, les universités, les hautes écoles suisses, ainsi que les entreprises et les experts individuels de l'économie privée. Le recours à des institutions ou personnes d'autres pays a également lieu, lorsque les circonstances le justifient. L'OFAEE et la DDA préparent et réalisent également des apports par leur propre personnel. Dans tous les cas, les offices accordent une grande importance à une préparation minutieuse des actions.

415 Conditions financières

L'aide suisse est accordée à des conditions correspondant à la capacité financière des partenaires, c'est-à-dire, le plus souvent, sous forme de don. L'aide suisse a pour but de rendre le meilleur service possible aux pays et populations partenaires dont elle soutient l'effort de développement. L'acquisition de biens et de services nécessaires à la réalisation d'actions de développement se fait aux meilleures conditions possibles, sans tenir compte de la source d'approvisionnement.

L'aide suisse est en principe déliée. Les crédits mixtes font exception à cette règle: ils financent des biens et services d'origine suisse, qui doivent être concurrentiels.

La prise en charge de frais de fonctionnement et de frais locaux est possible lorsque les circonstances le justifient. Dans la règle, les projets seront préparés de manière à n'entraîner qu'un minimum de frais de fonctionnement à charge du budget public. Il est en particulier important d'éviter de contribuer à la création de bureaucraties statales et parastatales onéreuses. Le recours aux initiatives locales et à l'entreprise privée, sous une forme ou sous une autre, sera recherché dans la mesure du possible pour éviter le gonflement des charges publiques.

#### 416 Supervision, contrôle, évaluation

Les offices fédéraux responsables assument une tâche continue de supervision de l'exécution des actions. Pour cela, ils évaluent de manière permanente la réalisation des objectifs fixés sur la base des rapports périodiques, normalement trimestriels, fournis par les responsables des projets ainsi qu'au cours de voyages d'inspection. Les offices compétents examinent par ailleurs de manière constante si les objectifs particuliers et les modalités choisies demeurent valables, du point de vue des objectifs généraux du développement, dans les circonstances changeantes des pays partenaires. En cas de nécessité, des études complémentaires ou des évaluations extérieures sont réalisées, de manière à vérifier la justesse des options prises et procéder aux adaptations des objectifs partiels ou globaux imposés par les circonstances.

Dans cette tâche de supervision, l'Administration fédérale s'appuie largement sur les bureaux de coordination créés dans les pays de concentration de notre aide bilatérale. Une attention particulière doit être accordée au contrôle financier pour assurer une gestion optimale des moyens disponibles.

Les actions de coopération au développement bilatérales sont, dans la règle, soumises à un processus d'évaluation par des experts n'appartenant pas à l'administration des offices concernés. Même la comptabilité la plus exacte ne garantit en effet que les moyens investis - bâtiments érigés ou salaires versés, par exemple - aient effectivement contribué au développement des pays qui sont nos partenaires. Le but de l'évaluation des projets est de permettre de s'en faire une idée claire. Cet aspect du travail consiste à examiner si les objectifs fixés à l'origine d'un projet continuent d'être judicieux, s'ils ont des chances d'être atteints, si des phénomènes indésirables sont intervenus ou si d'autres problèmes ont entravé le projet initial.

Le contrôle des résultats est l'un des moyens les plus importants dont dispose l'Administration fédérale et ses partenaires pour tirer la leçon de leurs expériences communes et adapter les buts et méthodes de la coopération opérationnelle au développement aux problèmes et besoins de la réalité.

Une grande attention est portée à l'intégration des résultats des évaluations externes à la planification ultérieure des actions. Un processus d'évaluation permanent interne est de plus incorporé dans la gestion de nombreux projets.

#### 417 Considérations particulières

Selon la nature des programmes et projets auxquels participe la Confédération dans sa coopération technique et financière bilatérale, on tiendra compte de considérations et priorités spécifiques. Quelques-unes d'entre elles sont brièvement énoncées ici.

#### 417.1 Contribution à l'amélioration de la capacité propre de développement

Cet objectif primordial de la politique suisse de coopération au développement oriente aussi bien le choix des actions soutenues que celui de la manière dont sont réalisés les projets et programmes de coopération. Sur le plan du choix des actions, plusieurs approches - qui peuvent être combinées - permettent de poursuivre cet objectif. L'une d'elles est incontestablement le renforcement des institutions dans les pays en développement (administrations publiques, banques de développement, institutions éducatives et scientifiques, secteur privé). Il s'agit d'en améliorer l'efficacité certes, mais aussi de les aider à se mettre au service des populations les plus défavorisées.

Dans ce contexte, la formation de cadres à tous les niveaux revêt une importance décisive. Dans les premiers temps de la coopération au développement, cette formation a été donnée principalement en Suisse, grâce à un programme de bourses qui demeure un volet non négligeable de la coopération suisse. Mais de plus en plus, préférence est donnée à la formation dans les pays en développement, en soutenant les institutions de recherche et d'enseignement chargées de la dispenser. Dans les projets de coopération technique, les experts suisses ont parmi leurs tâches principales de former les responsables locaux.

#### 417.2 Equilibre écologique

La recherche et le maintien d'un équilibre écologique est l'une des grandes priorités de la coopération suisse au développement. Tous les projets soutenus par la coopération bilatérale suisse sont examinés sous l'angle de leurs effets positifs ou négatifs sur l'environnement. Dans les pays à équilibre menacé, une priorité élevée sera accordée à des actions dans ce domaine. Une étroite collaboration internationale est recherchée, par exemple dans le cadre du

CILSS (Comité interétatique de lutte contre la sécheresse au Sahel) ainsi qu'avec le PNUE (Programme des Nations-Unies pour l'environnement à Nairobi).

#### 417.3 Equilibre démographique

La plupart des pays en développement estiment qu'un développement à long terme exige une réduction prononcée de la croissance démographique, afin d'atteindre un équilibre acceptable entre population, ressources, environnement et développement. La loi sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales du 19 mars 1976 a retenu comme l'une des priorités "la recherche et le maintien d'un équilibre écologique et démographique". Tenant compte de l'évolution des situations en la matière, cette priorité, en particulier sur le plan démographique, reçoit une attention accrue dans les programmes de coopération bilatérale de la Confédération suisse.

La Confédération contribue substantiellement au Fonds des Nations Unies pour les activités en matière de population. Elle entend accroître cette participation à l'avenir. Dans les pays où il existe un déséquilibre entre population, ressources, environnement et développement, la coopération suisse au développement est prête à examiner favorablement les demandes de soutien à des programmes dans le domaine démographique. L'expérience ayant démontré l'inefficacité d'approches orientées exclusivement sur des objectifs démographiques, comme la distribution de moyens anti-conceptionnels, la Suisse soutiendra en priorité des actions intégrées dans des programmes d'amélioration de la santé, de renforcement des services éducatifs, en particulier au bénéfice de la population féminine. Toute action recevant l'appui de la Suisse devra respecter le droit fondamental de chaque couple de déterminer librement le nombre de ses enfants. Une place importante devra être accordée à la promotion du rôle et du statut de la femme, de son accès aux services éducatifs et à l'emploi, promotion qui a de

manière générale un effet favorable sur l'évolution démographique. Dans les actions intégrées, plurisectorielles, par exemple de développement rural, on examinera la possibilité d'inclure un volet démographique, dans le respect de la souveraineté et de la responsabilité du pays partenaire.

#### 417.4 Développement agricole

La production agricole, et surtout la production agricole alimentaire, représente la première priorité de la coopération suisse au développement. Pour la majorité des pays en développement pauvres, l'agriculture constitue la base de toute l'économie. Elle occupe la majeure partie de la population et fournit l'essentiel du revenu national. L'amélioration de l'agriculture est donc une condition de toute amélioration des conditions de vie de la population, elle est également la base du développement industriel et des services.

L'amélioration de la productivité agricole dépend de nombreux éléments qu'il faut voir dans une approche globale. Un des éléments les plus importants est constitué par les innovations, par exemple les nouvelles espèces végétales ou animales plus productives ou mieux adaptées. La coopération suisse accorde une priorité élevée à la recherche agricole, soit en soutenant les centres internationaux de recherche agricole, soit dans le cadre de projets financés bilatéralement.

Les autres éléments ne doivent pas être négligés: il est important de soutenir des politiques de commercialisation et de prix qui permettent aux agriculteurs d'écouler leur production à des conditions rémunératrices, de faciliter leur accès au crédit, leur accès aux intrants agricoles, à la diffusion des techniques agricoles améliorées. La coopération suisse intervient selon les besoins particuliers du pays partenaire, tout en veillant à ce que chaque intervention se situe dans une stratégie globale saine.

#### 417.5 Santé

La Confédération soutient les projets et actions de santé dans la mesure où ils s'inscrivent dans une politique de santé visant à assurer la protection de l'ensemble de la population. Une telle politique n'est réalisable que si la population peut participer elle-même aux mesures de promotion de santé, notamment pour la mise en place et le fonctionnement des services de santé de base. Pour être valable, la politique de la santé devrait être globale, c'est-à-dire tenir compte de l'ensemble des facteurs qui déterminent la santé, en particulier l'alimentation, l'eau, l'habitat et les conditions de travail.

Deux objectifs sanitaires sont particulièrement prioritaires pour la coopération suisse au développement: a) la protection de la santé maternelle et infantile, y compris notamment les services nécessaires (contrôles, soins, conseils); la promotion de l'allaitement au sein; l'amélioration de l'alimentation de la mère; les pratiques adéquates de sevrage; la planification familiale en fonction des conditions locales; b) la lutte contre les maladies endémiques, les maladies infectieuses et parasitaires.

La coopération suisse au développement soutient également des programmes de recherche, adaptés aux problèmes propres des pays, lorsque de telles recherches sont nécessaires pour la poursuite des objectifs susmentionnés.

#### 417.6 Industrialisation

Le développement industriel est une condition nécessaire du développement général, pour créer des emplois, pour permettre l'équilibre des échanges avec l'extérieur, assurer la meilleure valeur ajoutée dans les pays en développement eux-mêmes. La coopération suisse au développement entend soutenir l'industrialisation des pays en développement de diverses manières: soutien de projets permettant l'amélioration des conditions de base de

l'industrie, par exemple par la formation professionnelle; encouragement à la mobilisation des ressources de l'économie privée suisse; soutien direct de projets d'industrialisation.

Le soutien de la coopération suisse va en priorité à des projets qui

- s'intègrent dans une activité économique existante
- ont une intensité de travail élevée
- utilisent des ressources locales et des technologies adaptées aux conditions locales
- produisent des biens qui améliorent la valeur ajoutée interne et/ou améliorent l'approvisionnement de la population locale
- conduisent à une amélioration de la balance des paiements
- favorisent le développement des capacités techniques et de gestion.

#### 417.7 Eau potable et assainissement

L'amélioration des conditions de vie des populations pauvres dépend pour beaucoup des efforts déployés pour faciliter leur accession aux services publics essentiels. Parmi eux, l'accès à une eau saine et à un assainissement satisfaisant occupe une place primordiale.

La Suisse encourage le développement et la dissémination de systèmes plus appropriés, qui ont fait leur preuve, et qui permettent de mettre à disposition des communautés des

services qu'ils peuvent payer et qui répondent à leurs besoins, et soutient la réorientation des investissements dans ce sens.

Les projets que la Suisse soutient combinent généralement les aspects d'approvisionnement en eau, d'assainissement du milieu et d'éducation sanitaire, se situent en priorité en milieu rural ou semi-urbain, recourent autant que possible aux ressources locales et doivent pouvoir fonctionner et être entretenus dans une large mesure localement.

#### 417.8 La femme et le développement

Dans la plupart des pays en développement, les fonctions traditionnelles des femmes ne se limitent pas à la reproduction, à l'éducation et au ménage: une grande part des travaux agricoles est effectuée par les femmes et c'est aux femmes également qu'incombe très souvent la responsabilité de procurer à la famille les biens de consommation courante, en particulier la nourriture. Elles jouent donc un rôle essentiel dans toute amélioration durable du niveau d'éducation, du bien-être familial, de la santé, pour ne prendre que quelques exemples. Elles sont donc des acteurs irremplaçables dans le processus du développement économique et social.

Tous les projets réalisés avec le soutien suisse sont examinés sous l'angle de leurs conséquences pour les populations concernées. Chaque fois que la nature de l'action entreprise le justifie, l'attention sera portée tout spécialement sur la situation de la femme et les bénéfices du projet pour elles. La DDA s'assure que les femmes soient autant que possible associées à la formulation et à la mise en oeuvre des décisions du projet.

418 Soutien aux activités d'organisations non gouvernementales

Le soutien aux activités d'organisations privées suisses a une place importante dans la coopération suisse au développement. Les oeuvres d'entraide privée suisses ont en effet accumulé une vaste expérience en matière de coopération technique et d'aide humanitaire, précédant dans le temps, pour certaines d'entre elles, l'intervention de la Confédération dans ce domaine. Elles mobilisent d'importants fonds privés et jouent un rôle crucial dans la sensibilisation de l'opinion publique à la problématique du développement.

Certaines d'entre elles ont tissé des liens étroits de collaboration avec des organisations non gouvernementales (ONG) des pays en développement. Ces ONG sont particulièrement aptes à organiser et soutenir les initiatives prises par les intéressés eux-mêmes pour améliorer leur sort. Elles jouent parfois le rôle de vaisseaux capillaires, permettant, grâce à leur implantation au niveau villageois, de véhiculer un programme national de développement jusqu'au fin fond des campagnes. Les oeuvres d'entraide privées ont, d'autre part, la possibilité de soutenir directement des petits projets améliorant les conditions d'existence des habitants d'un village ou d'une paroisse dans un quartier pauvre d'une grande ville.

La collaboration avec les oeuvres suisses d'entraide offre donc un moyen privilégié de faire parvenir une aide directe aux couches de population les plus défavorisées. Cette collaboration se fait sous la forme de contributions aux programmes des oeuvres d'entraide privées suisses ou par le recours à celles-ci pour la réalisation de programmes bilatéraux de la coopération suisse. Dans certains cas, une collaboration directe s'établit entre l'administration fédérale et des organisations non-gouvernementales des pays en développement.

42 Coopération technique et aide financière multilatérale421 Objectifs

La coopération multilatérale au développement constitue une part essentielle de l'effort entrepris par la communauté internationale pour apporter une aide au Tiers-Monde. Tous les pays participent à cette oeuvre. La Suisse contribue depuis de nombreuses années à cette entreprise commune, et ceci en plein accord avec les objectifs de sa politique de coopération au développement. La participation suisse à la coopération multilatérale poursuit les mêmes objectifs que l'aide bilatérale, mais par des voies différentes.

La coopération multilatérale permet à la Suisse de manifester sa solidarité envers les pays en développement répondant à ses critères de coopération; elle lui permet donc aussi de soutenir des pays dans lesquels il ne lui est pas possible d'établir un programme bilatéral pour des raisons tenant surtout aux limites de sa capacité administrative. En participant à la coopération multilatérale, la Suisse se montre par ailleurs aussi solidaire avec les autres pays industrialisés en assumant une part adéquate d'une tâche et d'une responsabilité commune.

La coopération multilatérale remplit d'importantes fonctions dont ne peuvent s'acquitter les aides bilatérales:

- les institutions multilatérales de coopération au développement donnent une grande priorité à l'aide aux pays les plus pauvres, auxquels elles réservent leurs moyens accordés à des conditions favorables. Elles permettent ainsi d'assurer une certaine stabilité dans les flux d'aide pour les pays qui en ont le plus besoin, et cela à un moment où les aides bilatérales ont parfois une tendance à se faire sélectives sur la base de critères de politique à court terme ou en raison d'objectifs commerciaux;

- les institutions multilatérales de coopération au développement ont généralement une dimension et une responsabilité qui les amènent à jouer un rôle d'initiative et de coordination dans la recherche d'approches nouvelles adaptées aux besoins changeants des pays en développement;
- certains programmes requièrent pour être efficaces une action à l'échelle internationale ou continentale, par exemple la lutte contre les maladies infectieuses ou la lutte contre la désertification; cette action ne peut être orchestrée efficacement que dans un cadre multilatéral;
- en se spécialisant dans certains domaines comme la santé, l'agriculture ou la communication, les organisations internationales ont souvent accumulé des connaissances et une expérience spécifique qu'il est difficile ou même parfois impossible de réunir au sein d'une agence bilatérale d'aide;
- les institutions internationales de financement ont, quant à elles, acquis une expérience considérable dans l'organisation de grands travaux et projets: analyse des conséquences économiques et sociales, planification détaillée, organisation des appels d'offres, passation des marchés, surveillance de l'exécution. Elles rendent ainsi de grands services aux pays en développement comme aussi très souvent aux entreprises participant à ces travaux et aux sources de financement privé;
- la capacité de préparation et d'organisation de projets de développement des institutions internationales de financement leur permet d'attirer des capitaux privés, sous forme de cofinancement par exemple, vers des investissements particulièrement utiles aux pays bénéficiaires. Cette fonction a pris une importance croissante depuis quelques années, l'aide publique au

développement suffisant de moins en moins à couvrir à elle seule les besoins de financement des pays en développement;

- Plusieurs organisations multilatérales jouent en outre un rôle central pour la coordination des aides, coordination qui s'est avérée de plus en plus nécessaire dans la situation de crise où se trouvent de nombreux pays en développement. La Banque mondiale joue un rôle important dans cette coordination, par les groupes consultatifs réunissant pays en développement concernés et agences bilatérales et multilatérales d'aide extérieure afin d'analyser la stratégie de développement et les engagements pris par les uns et les autres pour la mettre en oeuvre. Pour les pays les moins avancés, c'est au PNUD (Programme des Nations Unies pour le Développement) que revient habituellement ce rôle de coordination, par un soutien technique à la planification et par des réunions des partenaires de développement pour étudier à la fois les aspects globaux et les aspects opérationnels pratiques de la coordination entre les agences de développement. Ces formes de coordination servent aussi à établir avec le pays en développement concerné les discussions nécessaires sur certains aspects de politique touchant au développement, comme par exemple la politique d'investissements, la politique tarifaire, la politique de prix agricoles etc.;
- dans le cas de crise grave, due par exemple à un endettement excessif, seules les organisations internationales et en premier lieu le Fonds monétaire international et la Banque mondiale sont à même de mettre au point et de financer les vastes programmes de soutien et d'ajustement nécessaires pour éviter à court terme l'effondrement économique et financier et pour créer, à moyen terme, les conditions d'une croissance durable.

L'aide multilatérale présente pour les pays en développement l'avantage supplémentaire de n'être pas liée à des livraisons en provenance d'un pays particulier, comme c'est souvent le cas dans l'aide bilatérale. Faite sur la base d'appels d'offres internationaux, l'acquisition des biens et services nécessaires à la réalisation du projet peut ainsi s'effectuer auprès des fournisseurs les plus appropriés.

#### 422 Choix des institutions

Le soutien accordé à des institutions multilatérales se base sur les principes généraux de la coopération au développement. Les institutions dont l'activité est proche des priorités fixées dans la loi du 19 mars 1976 sont à favoriser, en particulier lorsqu'elles sont actives dans des secteurs importants qui ne peuvent pas être suffisamment pris en compte dans la coopération bilatérale.

Le soutien de la Suisse est en principe réservé à des institutions universelles ou du moins continentales. Sont aussi considérés d'autres facteurs comme la politique du développement suivie par l'institution, la priorité accordée à l'amélioration des conditions de vie des groupes défavorisés de la population, la priorité accordée à la réduction de la dépendance des pays en développement par rapport à l'étranger, l'efficacité de l'institution, la possibilité pour la Suisse de participer effectivement aux décisions et de contrôler l'affectation des ressources financières qu'elle leur accorde.

Une priorité élevée est accordée à la participation de la Suisse au Programme des Nations-Unies pour le développement (PNUD), en raison de son rôle central pour la coopération technique internationale, au Fonds des Nations-Unies pour les activités en matière de population (FNUAP), au Fonds international de secours à l'enfance (UNICEF), au Fonds international de développement agricole (FIDA), à la

Banque et au Fonds de développement africain, à la Banque et au Fonds asiatique de développement et à la Banque interaméricaine de développement et à son Fonds des Opérations spéciales.

Tenant compte du rôle très important que l'Association internationale de développement (IDA) joue pour le développement des pays les plus pauvres, avec des objectifs semblables à ceux qui sont fixés dans la loi du 19 mars 1976, la Suisse s'est associée aux 6<sup>e</sup> et 7<sup>e</sup> reconstitutions de l'IDA sous une forme qui tient compte du fait que la Suisse n'est pas membre du groupe de la Banque mondiale. Cette association prend la forme d'un programme de cofinancement, exécuté dans le cadre de l'aide bilatérale suisse, de projets que les autorités suisses ont choisis et à la préparation et à l'élaboration desquels elles ont participé. La Suisse participe en outre, par des cofinancements, à la facilité spéciale pour l'Afrique, gérée par l'IDA, et destinée à soutenir les réformes économiques entreprises par les Etats africains.

#### 423 Participation à la gestion

Le fait de participer à la coopération multilatérale implique des droits de contrôle. Dans chaque institution multilatérale, les Etats membres ont la possibilité de participer à la définition de la politique de l'organisation, de surveiller l'utilisation des moyens engagés et de contrôler les résultats du programme d'activités.

La Suisse participe activement à la gestion des organisations internationales de coopération au développement dont elle est membre; elle s'efforce d'y défendre ses conceptions en matière de coopération au développement et de veiller à une utilisation économique et efficace des moyens financiers qu'elles ont à leur disposition.

424 Formes

La collaboration avec les diverses organisations internationales peut revêtir différentes formes. Il y a une distinction importante entre les contributions générales ou de programme, dans lesquels les moyens financiers peuvent être librement employés dans le cadre d'un programme d'ensemble, et les contributions sous forme d'aide associée ou de cofinancements pour des actions spécifiques. Ces dernières font partie du programme bilatéral. Elles sont décidées selon les priorités de ce programme, préparées, suivies et évaluées selon les mêmes méthodes. Dans certains cas cependant, des considérations d'ordre multilatéral peuvent aussi influencer sur la décision de procéder à ce genre de contributions. Ceci est le cas surtout pour les cofinancements avec l'IDA. Des considérations similaires ont conduit à l'octroi de contributions spécifiques à certains programmes de banques régionales de développement. Dans tous ces cas cependant, les programmes ainsi financés répondent aux critères de sélection et d'exécution de l'aide suisse.

5. Information

Les autorités suisses s'efforcent d'approfondir la compréhension pour la situation économique, culturelle et sociale des pays en développement, pour les difficultés particulièrement aigües qu'ils doivent affronter et pour la nécessité d'une coopération active de la part des pays industrialisés, tant sur le plan des prestations d'aide financière et de coopération technique que sur le plan de l'aménagement des conditions économiques et financières générales <sup>1)</sup>.

---

1) En application de l'ordonnance concernant la coopération au développement et l'aide humanitaire internationale du 12.12.1977.

Le travail d'information cherche en particulier à faire connaître les valeurs culturelles des pays en développement, à faire comprendre les relations d'interdépendance entre pays industrialisés et pays en développement qui constituent une communauté de destin, et à faire connaître la réalité de la coopération. Un effort spécial est fait pour informer la jeunesse.

DIRECTION DE LA COOPERATION AU DEVELOPPEMENT  
ET DE L'AIDE HUMANITAIRE

---

t.300-34

Résumé des principes de la coopération au développement  
de la Suisse, tels qu'ils s'appliquent à la coopération  
bilatérale sous forme de coopération technique  
et aide financière

---

I Principes généraux

- 1) La coopération suisse au développement est un apport extérieur complémentaire, destiné à soutenir des processus de développement dont les acteurs sont d'abord et surtout les sociétés du Tiers-Monde.
- 2) Comme toutes les autres formes de la coopération suisse au développement, la coopération bilatérale sous forme de coopération technique et d'aide financière poursuit les objectifs et principes fixés dans la loi du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales.
- 3) La coopération suisse au développement a pour but premier de mettre les pays en développement en mesure d'assumer leur développement par leurs propres forces. Cet objectif suppose un développement général des capacités humaines, techniques, scientifiques et économiques, ainsi que des institutions politiques, économiques et sociales.
- 4) La coopération suisse soutient en priorité les efforts des pays en développement, régions et groupes de populations les plus défavorisées.

II Choix des actions

- 1) L'initiative des actions de coopération au développement appartient dans la règle aux autorités des pays en développement partenaires qui constatent que, dans un domaine particulier, elles ne disposent pas des ressources humaines, techniques ou matérielles pour réaliser une tâche jugée prioritaire.
- 2) Les idées d'action ou de programme de coopération sont examinées par la Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire (DDA), sous l'angle des priorités et principes fixés par la loi du 19 mars 1976, ainsi que selon les critères suivants:
  - insertion dans l'effort de développement global du pays concerné,
  - insertion dans le programme déjà existant de coopération de la Suisse,
  - faisabilité technique,
  - effet de développement au sens large,
  - création d'emplois si possible autonomes,
  - effet sur les populations concernées, et en particulier les populations les plus pauvres, notamment les femmes et les enfants,
  - disponibilité en Suisse des compétences nécessaires,
  - rentabilité économique, et, le cas échéant, financière,
  - effet sur la balance des paiements,

- capacité de l'institution responsable dans le pays en développement pour conduire le projet et le poursuivre après le retrait de l'appui accordé par la Confédération.
- 3) Un critère important pour le choix des actions est la bonne insertion des actions isolées dans une stratégie d'ensemble, menée par le pays en développement. Une attention particulière est accordée à la coordination des actions de tous les agents du développement, autorités du pays en développement, agences nationales et internationales de développement, organisations non gouvernementales, économie privée. Les autorités suisses veillent aussi à une utilisation optimale et à une coordination des instruments dont elles disposent: coopération technique, aide financière, aide humanitaire, y compris le Corps suisse d'aide en cas de catastrophes, mesures économiques en particulier crédits-mixtes et aide à la balance des paiements. Des actions soutenues par la Suisse sont insérées dans un programme par pays préparé par les offices compétents pour chacun des pays de concentration de l'aide bilatérale suisse.
- 4) Le porteur de l'action de développement doit être une institution du pays en développement lui-même, la participation de la Suisse n'étant conçue que comme un soutien limité dans le temps. Le porteur peut être soit le Gouvernement, soit une autorité locale, soit une institution para-étatique comme une banque de développement, soit une organisation privée comme une coopérative, une entreprise, une association. Le choix sera dicté par des considérations d'efficacité en vue des objectifs poursuivis. Le principe de subsidiarité sera l'élément important de décision, en tenant dûment compte des particularités locales. Le porteur de l'action devra assumer une part substantielle, tenant compte de ses possibilités, de la charge financière et personnelle nécessaire.

5) Dans les pays où il existe un déséquilibre entre population, ressources, environnement et développement, la coopération suisse au développement est disposée à examiner les demandes de soutien de politique démographique. L'expérience ayant démontré l'inefficacité d'approches orientés exclusivement sur les objectifs démographiques, comme la distribution de moyens anti-conceptionnels, la Suisse soutiendra en priorité les actions intégrées dans des programmes d'amélioration de la santé, le renforcement des services éducatifs, en particulier au bénéfice de la population féminine.

6) La coopération suisse au développement soutient les projets et actions de santé dans la mesure où ils s'inscrivent dans une politique de santé visant à assurer la protection de l'ensemble de la population. Une telle politique n'est réalisable que si la population peut participer elle-même aux mesures de promotion de santé, notamment pour la mise en place et le fonctionnement des services de santé de base. Pour être valable, la politique de la santé devrait être globale, c'est-à-dire tenir compte de l'ensemble des facteurs qui déterminent la santé, en particulier l'alimentation, l'eau, l'habitat et les conditions de travail.

Deux objectifs sanitaires sont particulièrement prioritaires pour la coopération suisse au développement: a) la protection de la santé maternelle et infantile, y compris notamment les services nécessaires (contrôles, soins, conseils); la promotion de l'allaitement au sein; l'amélioration de l'alimentation de la mère; les pratiques adéquates de sevrage; la planification familiale en fonction des conditions locales; b) la lutte contre les maladies endémiques, les maladies infectieuses et parasitaires.

La coopération suisse au développement soutient également des programmes de recherche, adaptés aux problèmes propres des pays, lorsque de telles recherches sont nécessaires pour la poursuite des objectifs susmentionnés.

7) La recherche et le maintien d'un équilibre écologique est l'une des grandes priorités de la coopération suisse au développement. Tous les projets soutenus par la coopération bilatérale suisse sont examinés sous l'angle de leurs effets positifs ou négatifs sur l'environnement. Dans les pays à équilibre menacé, une priorité élevée sera accordée à des actions dans ce domaine. Une étroite collaboration internationale est recherchée, notamment dans le cadre du CILSS (Comité interétatique de lutte contre la sécheresse au Sahel) ainsi que avec le PNUE (Programme des Nations-Unies pour l'environnement à Nairobi).

8) La production agricole, et surtout la production agricole alimentaire, représente la première priorité de la coopération suisse au développement. Pour la majorité des pays en développement pauvres, l'agriculture constitue la base de toute l'économie. Elle occupe la majeure partie de la population et fournit l'essentiel du revenu national. L'amélioration de l'agriculture est donc une condition de toute amélioration des conditions de vie de la population, elle est également la base du développement industriel et des services.

L'amélioration de la productivité agricole dépend de nombreux éléments qu'il faut voir dans une approche globale. Un des éléments les plus importants est constitué par les innovations, par exemple les nouvelles espèces végétales ou animales plus productives ou mieux adaptées. La coopération suisse accorde une priorité élevée à la recherche agricole, soit en soutenant les centres internationaux de recherche agricole, soit dans le cadre de projets financés bilatéralement.

Les autres éléments ne doivent pas être négligés: il est important de soutenir des politiques de commercialisation et de prix qui permettent aux agriculteurs d'écouler leur production à des conditions rémunératrices, de faciliter

leur accès au crédit, leur accès aux intrants agricoles, à la diffusion des techniques agricoles améliorées. La coopération suisse intervient selon les besoins particuliers du pays partenaire, tout en veillant à ce que chaque intervention se situe dans une stratégie globale saine.

### III Exécution des actions

- 1) Pour mettre en oeuvre les mesures de coopération dont elle est responsable, la DDA recourt dans la mesure du possible aux compétences et aux forces extérieures à l'administration, soit pour l'aider à préparer et à réaliser les actions, soit pour les réaliser entièrement sous forme de projets en régie. Le choix des actions de coopération bilatérale est toujours opéré par l'administration fédérale. Les organismes auxquels recourt la DDA sont notamment: les organisations internationales, banques et fonds de développement, pour des projets d'aide associée ou de co-financement, les oeuvres d'entraide privées suisses, les universités, les hautes écoles suisses, ainsi que les entreprises et les experts individuels de l'économie privée. Le recours à des institutions ou personnes d'autres pays a également lieu, lorsque les circonstances le justifient. La DDA prépare et réalise également des apports par son propre personnel.

La collaboration avec les oeuvres suisses d'entraide offre un moyen privilégié de faire parvenir une aide directe aux couches de population les plus défavorisées. Cette collaboration se fait sous la forme de contributions aux programmes des oeuvres d'entraide privées suisses ou par le recours à celles-ci pour la réalisation de programmes bilatéraux de la coopération suisse. Dans certains cas, une collaboration directe s'établit entre l'administration fédérale et des organisations non-gouvernementales des pays en développement.

2) L'aide suisse est accordée à des conditions correspondant à la capacité financière des partenaires, c'est-à-dire, le plus souvent, sous forme de don. L'aide suisse a pour but de rendre le meilleur service possible aux pays et populations partenaires dont elle soutient l'effort de développement. L'acquisition de biens et de services nécessaires à la réalisation d'actions de développement se fait aux meilleures conditions possibles, sans tenir compte de la source d'approvisionnement.

L'aide suisse est en principe déliée. Les crédits mixtes font exception à cette règle: ils financent des biens et services d'origine suisse, qui doivent être concurrentiels.

La prise en charge de frais de fonctionnement et de frais locaux est possible lorsque les circonstances le justifient. Dans la règle, les projets seront préparés de manière à n'entraîner qu'un minimum de frais de fonctionnement à charge du budget public. Il est en particulier important d'éviter de contribuer à la création de bureaucraties statales et parastatales onéreuses. Le recours aux initiatives locales et à l'entreprise privée, sous une forme ou sous une autre, sera recherché dans la mesure du possible pour éviter le gonflement des charges publiques.

3) La DDA assume une tâche continue de supervision de l'exécution des actions. Pour cela, elle évalue de manière permanente la réalisation des objectifs fixés sur la base des rapports périodiques, normalement trimestriels, fournies par les responsables des projets ainsi qu'au cours de voyages d'inspection. La DDA examine par ailleurs de manière constante si les objectifs particuliers et les modalités choisies demeurent valables, du point de vue des objectifs généraux du développement, dans les circonstances changeantes des pays partenaires. En cas de nécessité, des études complémentaires ou des évaluations extérieures sont réalisées, de manière à vérifier la justesse des options prises et procéder aux adaptations des objectifs partiels ou globaux imposés par les circonstances.

Dans cette tâche de supervision, l'administration fédérale s'appuie largement sur les bureaux de coordination créés dans les pays de concentration de notre aide bilatérale. Une attention particulière doit être accordée au contrôle financier pour assurer une gestion optimale des moyens disponibles.

- 4) Les actions de coopération au développement bilatérales sont, dans la règle, soumises à un processus d'évaluation par des experts n'appartenant pas à l'administration des offices concernés. Même la comptabilité la plus exacte ne garantit en effet que les moyens investis - bâtiments érigés ou salaires versés, par exemple - aient effectivement contribué au développement des pays qui sont nos partenaires. Le but de l'évaluation des projets est de permettre de s'en faire une idée claire. Cet aspect du travail consiste à examiner si les objectifs fixés à l'origine d'un projet continuent d'être judicieux, s'ils ont des chances d'être atteints, si des phénomènes indésirables sont intervenus ou si d'autres problèmes ont entravé le projet initial.

Le contrôle des résultats est l'un des moyens les plus importants dont dispose l'administration fédérale et ses partenaires pour tirer la leçon de leurs expériences communes et adapter les buts et méthodes de la coopération opérationnelle au développement aux problèmes et besoins de la réalité.

Une grande attention est portée à l'intégration des résultats des évaluations externes à la planification ultérieure des actions. Un processus d'évaluation permanent interne est de plus incorporé dans la gestion de nombreux projets.

*s. auch Hartmann*NATIONALRAT/STAENDERAT

2.4.1987

Geschäftsprüfungskommissionen  
Sektionen EDASehr geehrte Damen,  
sehr geehrte Herren,In der Beilage erhalten Sie eine Dokumentation über die Probleme  
des Katastrophenhilfskorps:

- Berichte der GPK-S
- Protokolle der AAK N und S  
(hier entnehmen Sie bitte die Begründung des Departements-  
vorstehers für das Vorgehen im Fall Blaser und die Argumente  
der Kommissionsmitglieder zu strukturellen Fragen)
- Behandlung der Interpellation Schoch im Ständerat
- Presseschau

Ich hoffe, Ihnen mit diesen Angaben zu dienen und grüsse Sie  
freundlich.Der Sekretär der  
Geschäftsprüfungskommissionen*Ch. Hartmann*Beilagen erwähnt

CONSEIL NATIONAL/CONSEIL DES ETATS

2.4.1987

Commissions de gestion  
Sections DFAE

Mesdames,  
Messieurs,

En annexe, veuillez trouver une documentation concernant les problèmes du Corps d'aide en cas de catastrophes:

- Rapport de la CdG du CE
- Procès-verbaux de la CdAE du CN et du CE  
(vous y trouverez l'exposé des motifs du chef du département quant à sa manière de procéder dans l'affaire Blaser ainsi que les arguments des membres de la commission concernant les questions de structures)
- Traitement de l'interpellation Schoch au Conseil des Etats
- Revue de presse

Tout en espérant que ces documents vous seront utiles, je vous prie d'agréer, Mesdames et Messieurs, mes salutations les meilleures.

Le secrétaire des  
Commissions de gestion



Annexes mentionnées

NATIONALRAT

1.4.1987

Geschäftsprüfungskommission  
Sektion EDA

BERICHT und ANTRAG

zur Aufsichtseingabe der "Association de défense sociale des  
Suisses au Congo"  
vom 19. September 1986

---

1. Die "Association" vertritt die Interessen der schweizerischen Arbeitnehmer im ehemaligen belgischen Kongo an Sozialversicherungsleistungen, auf die sie aus Beiträgen in der Zeit vor 1960 Ansprüche erworben haben. Gerügt wird, dass die schweizerischen Rentenbezüger nur einen Bruchteil (rund 15%) dessen erhalten, was belgische Staatsangehörige beziehen können, obwohl zwischen der Schweiz und Belgien ein Sozialversicherungsabkommen mit Gegenrechtsklausel besteht.

Der Bundesrat hat am 9. März 1987 das Departement für auswärtige Angelegenheiten beauftragt, mit Belgien erneut Verhandlungen über die Sozialversicherungsansprüche aufzunehmen.

2. Ein belgisches Gesetz aus dem Jahre 1960 garantiert die bis dahin erworbenen Sozialversicherungsansprüche der im ehemaligen Belgisch-Kongo versicherten belgischen und ausländischen Staatsbürger. Nur für die belgischen Versicherten sieht das Gesetz zudem die Anpassung der Sozialversicherungsleistungen an die Entwicklung der Lebenskosten in Belgien vor. Eine Indexierung für nicht-belgische Versicherte wird nur dann gewährleistet, wenn mit dem entsprechenden Herkunftsland der betroffenen Person ein Reziprozitätsabkommen besteht. Die Schweiz hat schon 1952 mit Belgien ein Sozialversicherungsabkommen abgeschlossen, das 1975 revidiert worden ist. Belgien hat jedoch bei zahlreichen Vorstössen der schweizerischen Behörden sowie offenbar auch während der Verhandlungen zur Revision des Abkommens immer bestritten, dass das Garantiegesetz von 1960 unter den Geltungsbereich der allgemeinen Abkommen über soziale Sicherheit falle. Daher mussten zum Beispiel die Niederlande, Luxemburg und Portugal mit Belgien besondere Reziprozitätsabkommen abschliessen. Die Angehörigen der übrigen EG-Staaten wurden erst aufgrund eines Urteils des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften von 1980 den belgischen Staatsangehörigen gleichgestellt. Die Schweiz als nicht EG-Staat kann sich nicht unmittelbar auf diesen Entscheid berufen. Belgien lehnt die schweizerische Argumentation ab, die im Urteil enthaltenen

Gründe seien mutatis mutandis auch auf unser Sozialversicherungsabkommen anwendbar. Belgien besteht auf einem besonderen Reziprozitätsabkommen mit der Schweiz, das jedoch vorsehen müsste, dass die Arbeitnehmer schweizerischer Unternehmungen mit Tätigkeitsbereich in Zaïre, Rwanda und Burundi gegenüber dem belgischen Sozialversicherungswerk beitragspflichtig würden, und dass die eidgenössische Staatskasse ebenfalls einen Beitrag zu leisten hätte.

Die Bundesbehörden haben unter diesen Bedingungen den Abschluss eines Reziprozitätsabkommens stets abgelehnt. Schon in den sechziger Jahren haben sie aber nach der abschlägigen Antwort Belgiens darauf verzichtet, die Schiedsklausel des Sozialversicherungsabkommens anzurufen. Statt dessen haben sie auf dem Verhandlungsweg eine Lösung angestrebt. Der Abschluss der Revision des Abkommens von 1975 erfolgte offenbar in Kenntnis der belgischen Auffassung von der Nichtanwendbarkeit des Abkommens auf das Gesetz von 1960, so dass die Schweiz sich entgegenhalten lassen muss, sie habe mit der Zustimmung zu dieser Revision im Prinzip die belgische Konzeption anerkannt. Das Departement rechtfertigt sein Vorgehen mit den Interessen zahlreicher Schweizerbürger, die heute in Belgien wohnen oder dort wohnten und mit der Notwendigkeit, deren Rechtslage den neuen Entwicklungen anzupassen.

Angelegenheit fällt auf, dass offenbar nie versucht wurde, gestützt auf das Sozialversicherungsabkommen von 1952 die Gleichbehandlung der Schweizerbürger beim Vollzug des Gesetzes von 1960 schiedsgerichtlich durchzusetzen. Ein Exposé des Rechtsdienstes des Departementes von 1968 kommt zum Schluss, dass Belgien völkerrechtlich nicht verpflichtet sei, die nach dem Gesetz von 1960 ausgeschlossenen Ausländer gleich zu behandeln, wie belgische Staatsangehörige. Das Exposé prüft jedoch die Frage nicht, welche Ansprüche aus dem Sozialversicherungsabkommen abgeleitet werden könnten. Die bisherigen Vorstösse des Departementes sind eindeutig auf ein Verhandlungsziel ausgerichtet. Das Departement hat in diesem Zusammenhang vor kurzem die Anrufung der Schiedsklausel im Sozialversicherungsabkommen angedroht, die Drohung jedoch nicht wahrgemacht, ohne dass ersichtlich wäre, welche neuen Erkenntnisse die belgische Antwort geliefert hätte. Es ist daher zu bezweifeln, ob die Drohung ernst gemeint war.

Insgesamt entsteht der folgende Eindruck:

Das Departement verfolgt im gesamten Geschäft eine Politik der guten Staatsbeziehungen, auf deren Grundlage versucht wird, eine pragmatische Lösung anzustreben. Dabei berücksichtigt es allgemeine Interessen im Verhältnis der beiden Staaten und verzichtet aus diesen Erwägungen auf die volle Ausschöpfung der Rechtsmittel. Dadurch entsteht bei der "Association" der verständliche Eindruck, das Departement

erfülle seine Aufgabe, als Anwalt der Schweizer im Ausland ihre Interessen wahrzunehmen nicht genügend.

Anlässlich einer Aussprache mit dem neuen Chef des Auslandschweizer-Dienstes, Herrn Minister Fetscherin, hat der Sekretär der Geschäftsprüfungskommissionen den Eindruck gewonnen, dass die diplomatischen Bemühungen der Schweiz in dieser Angelegenheit seit 1961 ein beachtliches Ausmass angenommen haben. Schwierigkeiten zwischen der "Association" und den Bundesbehörden mögen in der unterschiedlichen Interpretation der Aufgabe durch die beteiligten Personen begründet liegen.

Grundsätzlich ist dem Departement für auswärtige Angelegenheiten ein erheblicher Ermessensspielraum einzuräumen, innerhalb dessen es mit Rücksicht auf allgemeine politische Interessen den einvernehmlichen Verhandlungsweg einem anwaltschaftlichen Vorgehen vorziehen kann. In dieser Beziehung ist das Vorgehen des Departementes aus der Warte der parlamentarischen Aufsicht nicht zu beanstanden. Es stellen sich bloss die beiden folgenden Fragen:

Hat das Departement vor 1975 die Möglichkeit der staatsvertraglichen Durchsetzung der Gleichbehandlung der Schweizer gegenüber den Belgiern geprüft? Ist das Departement bereit, bei den bevorstehenden Verhandlungen neben politischen Mitteln auch rechtliche und wirtschaftliche Ueberlegungen geltend zu machen?

#### ANTRÄGE

1. Der vorliegende Bericht wird dem Departement für auswärtige Angelegenheiten zur Stellungnahme zu den beiden letztgenannten Fragen überwiesen.
2. Auf die wenig substantiierten Vorwürfe der "Association" gegenüber dem früheren Chef des Auslandschweizer-Dienstes wird nicht eingetreten.
3. Das Departement wird gebeten, die Geschäftsprüfungskommission über das Ergebnis der Verhandlungen zu orientieren.
4. Die Gesuchstellerin wird über das Vorgehen der Geschäftsprüfungskommission informiert.

Der Sekretär der  
Geschäftsprüfungskommissionen

*M. Maschoud*



FINANZDELEGATION DER EIDGENÖSSISCHEN RÄTE  
DÉLÉGATION PARLEMENTAIRE DES FINANCES  
DELEGAZIONE PARLAMENTARE DELLE FINANZE

3003 Bern, Parlamentsgebäude ☎ (031) 61 63 91

Bern, 4. Mai 1987

Herrn  
Dr. Philippe Mastronardi  
Sekretär der Geschäfts-  
prüfungskommissionen

---

Volksabstimmung über UNO-Beitritt

Sehr geehrter Herr Mastronardi

Die Frage der Verwendung von Bundesmitteln im Zusammenhang mit dem Abstimmungskampf über den Beitritt der Schweiz zur UNO war nach Absprache mit der nationalrätlichen Geschäftsprüfungskommission (Sitzung vom 6. Februar 1987) durch die Finanzdelegation der eidg. Räte zu klären. Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates wünschte über das Ergebnis orientiert zu werden.

Sie erhalten in der Beilage den entsprechenden Bericht in drei Exemplaren. Er ist dieser Tage auch dem Bundesrat übergeben worden.

Mit freundlichen Grüssen  
Der Sekretär der  
Finanzdelegation

F. Bucher

Beilage erwähnt

Finanzdelegation  
der eidg. Räte

---

~~V E R T R A U L I C H~~

VOLKSABSTIMMUNG VOM 16. MÄRZ 1986  
ÜBER DEN BEITRITT DER SCHWEIZ ZUR UNO

---

Bericht der Finanzdelegation der eidg. Räte  
über das Vorgehen des Bundesrates  
und die Verwendung von Bundesmitteln im Abstimmungskampf  
(vom 18. März 1987)

---

## I

- 1) Der damalige Nationalrat Otto Fischer hatte eine am 18. März 1983 behandelte Interpellation mit dem Titel "Propaganda für den UNO-Beitritt" eingereicht, in der er sich nach den Gründen erkundigte, weshalb der Bundesrat "zu Lasten der Steuerzahler" eine "besondere Kampagne" für den Beitritt der Schweiz zur UNO vorsehe.

Der Bundesrat antwortete, dass sich seine diesbezüglichen Schritte, die zum Teil detailliert aufgeführt wurden, aus der Informationspflicht ergeben, zu welcher ihn Artikel 8 des Bundesgesetzes vom 19. September 1978 über die Organisation und die Geschäftsführung des Bundesrates und der Bundesverwaltung (Verwaltungsorganisationsgesetz VwOG, SR 172.010) verpflichtete, und es gehe bei der hier vom Bundesrat vorgesehenen Information um die Vermittlung von "Sachkenntnissen", wobei "alle Aspekte der Beitrittsfrage zur Darstellung gelangen würden."

Der Interpellant erklärte sich von der bundesrätlichen Antwort nicht befriedigt.

- 2) Dasselbe Thema betraf die am 18. März 1985 beantwortete Kleine Anfrage von Nationalrat Christoph Blocher, betitelt "UNO-Beitritt - Propagandakosten". Neben anderen werden darin folgende konkrete Fragen gestellt : "Kann der Bundesrat bestätigen, dass er dem befürwortenden Aktionskomitee keine Unterstützung irgendwelcher Art zukommen lässt und dass er dem EDA Anweisung gibt, bei der Verwendung dieser Steuergelder darauf Rücksicht zu nehmen, dass sie teilweise von den Gegnern eines UNO-Beitrittes aufgebracht werden?" und "Ist der Bundesrat bereit, die Erklärung abzugeben, dass auf jeden Einsatz von finanziellen Mitteln von Seiten des Bundes für den eigentlichen Abstimmungskampf verzichtet wird ?".

Der Bundesrat antwortete, er betreibe "keine Propaganda", wenn er der Bevölkerung seine Gründe für den UNO-Beitritt darlege. Er verwies auf den bereits genannten Artikel 8 VwOG und betonte, es gehe ihm um eine "bestmögliche Information", damit die Stimmbürger "in voller Kenntnis der Zusammenhänge" ihren Entscheid fällen können. Hierauf werden die diesbezüglichen Ausgaben pro 1983 und 1984 bekanntgegeben sowie die für 1985 vorgesehenen (für 1983 aufgeteilt in Drucksachen und Bücher, audiovisuelle Mittel und statistisches Material, sonst im Total). Zusätzliche Beamte seien nicht eingestellt worden. Abschliessend erklärt der Bundesrat : "Wie der Bundesrat bereits mehrmals unterstrichen hat, ist er entschlossen, in seinen Informationsanstrengungen auch in Zukunft nicht nachzulassen. Dagegen ist der eigentliche Abstimmungskampf eine Aufgabe der Parteien und politischen Gruppen, der Aktionskomitees und der privaten Kreise. Der Bundesrat wird dafür keine finanzielle Unterstützung leisten."

- 3) Schon vorher, am 10. Dezember 1984, hatte der Bundesrat eine Kleine Anfrage von Nationalrat Paul Günter beantwortet. Diese befasste sich unter dem Titel "Abstimmungen, Finanzierung aus öffentlichen Mitteln" in allgemeiner Weise mit diesem Thema, wobei Ausgangspunkt Verhältnisse im Kanton Bern waren.

Die bundesrätliche Antwort lautete : "Aus Bundesmitteln werden weder Abstimmungskomitees noch andere politische Organisationen bei eidgenössischen, kantonalen oder kommunalen Abstimmungen oder Wahlen unterstützt. Die Gesetzgebung erlaubt solche Zahlungen weder dem Bundesrat als Behörde noch seinen Mitgliedern." Auf Grund dieser Antwort konnte der Bundesrat davon absehen, auf die von Nationalrat Günter gestellten Detailfragen einzugehen.

4) Der oben erwähnte Artikel 8 VwOG lautet wie folgt :

"Der Bundesrat sorgt dafür, dass die Öffentlichkeit über seine Absichten, Entscheidungen und Massnahmen, ferner über die Arbeit der Bundesverwaltung durch einen Informationsdienst dauernd orientiert wird, soweit ein allgemeines Interesse daran besteht und dadurch keine wesentlichen schutzwürdigen öffentlichen oder privaten Interessen verletzt werden."

## II

1) Mit Brief vom 6. Februar 1987 gelangte die "Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz" (AUNS) an die Finanzdelegation der eidg. Räte. Die AUNS verwies auf die Pressekonferenz vom 2. Februar 1987, an der das Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) durch Botschafter Muheim bekanntgeben liess, dass es für die Information über den UNO-Beitritt in den Jahren 1980 bis 1986 insgesamt Fr. 289'096.90 aufgewendet habe, dies ohne Einrechnung von Personalkosten und Porti ; gesetzliche Grundlage sei der eben zitierte Artikel 8 VwOG.

Die AUNS bringt in ihrem Schreiben vor, dass aus dem vorgenannten Betrag Fr. 49'185.-- der "Arbeitsgemeinschaft Schweiz - UNO" (einer Verbindung von drei sich mit Aussenpolitik befassenden privaten Organisationen, welche alle den UNO-Beitritt befürworteten) und Fr. 22'475.-- dem "Schweizer Aktionskomitee für den Beitritt der Schweiz zur UNO" direkt oder indirekt vergütet worden seien und dass das EDA ausschliesslich Darstellungen zu Gunsten des UNO-Beitrittes gefördert habe, welche keinerlei kritische Auseinandersetzungen zum UNO-Beitritt ent-

hielten. Diese Tätigkeit des EDA lasse sich nicht mehr auf Artikel 8 VwOG abstützen und verletze die Versprechen, welche der Bundesrat in seinen Antworten auf die in Abschnitt I erwähnten Interpellationen und Kleinen Anfragen abgegeben habe.

Die AUNS beantragt dann,

- dass die Finanzdelegation eine Interpretation von Artikel 8 VwOG vornehme und festlege, an welche Grenzen sich der Bundesrat insbesondere bei Volksabstimmungen zu halten habe, und
- dass die Finanzdelegation die vorerwähnten direkten und indirekten Zuwendungen von Fr. 49'185.-- und Fr. 22'475.-- sowie den damit zusammenhängenden Versand auf Bundeskosten näher untersuche und gegenüber den fehlbaren Beamten angemessene Massnahmen treffe.

Präsident der AUNS ist Nationalrat Christoph Blocher, Vizepräsident alt Nationalrat Fischer, welche beide den vorstehend erwähnten Brief unterzeichneten.

- 2) Mit dieser von der AUNS aufgeworfenen Angelegenheit befasste sich auch die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates an ihrer Sitzung vom 6. Februar 1987. Sie erklärte sich damit einverstanden, dass die Finanzdelegation die gewünschten Abklärungen vornimmt, wünschte aber, über das Ergebnis informiert zu werden.

Der Sekretär der Finanzdelegation beauftragte hierauf die Eidg. Finanzkontrolle (EFK) mit den erforderlichen Ueberprüfungen. Der betreffende Bericht der EFK vom 18. Februar 1987 wurde erstmals an der Sitzung der Finanzdelegation vom 25./26. Februar 1987 behandelt ; es lag ferner die Notiz des Vorstehers des EDA vom 9. März 1982 an den Bundesrat vor, betitelt "Information der Oeffentlichkeit über den Beitritt der Schweiz zur UNO, Konkretisierung der Vorhaben des EDA",

eine Notiz, von welcher der Bundesrat am 15. März 1982 vorbehaltlos Kenntnis genommen hatte. Die Finanzdelegation sah sich die Tonbildschau "Die UNO und die Beziehungen der Schweiz zu den Vereinten Nationen" an und befragte anschliessend kurz die Herren Hofer und Badetscher vom EDA. Herr Johann Bucher, welcher von Bundesrat und Departement aus für die UNO-Information verantwortlich war, weilt zur Zeit als Botschafter in Costa Rica. Innerhalb der Finanzdelegation war Ständerat Peter Hefti Sachbearbeiter ; er führte Gespräche mit dem Bundeskanzler, mit Botschafter Franz Muheim und Staatssekretär Edouard Brunner. Die im Abschnitt III Ziff 2 lit c-e aufgeführten Dokumente wurden der Finanzdelegation ebenfalls zugestellt.

### III

Gestützt auf die vorgenannten Unterlagen, Tonbildschau und Gespräche ergibt sich folgendes :

- 1) Der Bericht an den Bundesrat vom 9. März 1982 skizziert weitgehend das, was nachher geschah. Aus dem Inhalt des Berichtes dürfte was folgt von Interesse sein :

Zunächst wird auf eine frühere Notiz vom 17. November 1981 verwiesen, welche erste Ueberlegungen "Zur Information der Oeffentlichkeit sowie zur Organisation und Gestaltung der Referendumskampagne über den UNO-Beitritt" enthielt und festhält, dass es nun nach Veröffentlichung der bundesrätlichen UNO-Botschaft darum gehe, "Massnahmen einzuleiten, die eine allmähliche Steigerung unserer Informationsanstrengungen bis hin zur eigentlichen Kampagne ermöglichen". (Die Notiz vom 17. November 1981 lag ebenfalls vor, doch braucht darauf nicht weiter eingegangen zu werden.) Als wichtig wird erachtet, die Informationstätigkeit parallel zu den Beratungen in den Kommissionen und den Debatten im National- und im Ständerat schrittweise zu steigern. "Die eigentliche Kampagne wer-

de beginnen, sobald das Parlament die Botschaft verabschiedet und der Bundesrat das Abstimmungsdatum festgelegt habe."

Sodann wird in der Notiz vorgeschlagen, einen für die UNO-Information Verantwortlichen einzusetzen, wobei es wohl besser sei, hiefür eine geeignete Persönlichkeit innerhalb der Bundesverwaltung zu finden, als jemand von aussen zu rekrutieren (tatsächlich geschah dann das erste in der Person von Herrn Johann Bucher). Doch sei dieser Verantwortliche nicht alleiniger oder hauptsächlichlicher Träger der Kampagne. Mittelfristig solle zudem die Durchführung von Meinungsumfragen zur periodischen Überprüfung von Verlauf und Wirkung der UNO-Kampagne erwogen werden. Ferner sei der Beizug von PR-Experten für Beratungszwecke in der eigentlichen Kampagne im Vorfeld der Abstimmung offenzuhalten.

Als Informationsmittel des EDA, bei dem die "Koordinierung der Informationstätigkeit" lag, nennt der Bericht die Fortsetzung der Vortragstätigkeit durch Beamte nicht nur des EDA, sondern auch anderer Departemente, eine Zusammenfassung der Botschaft, eine weitere Broschüre über die Teilnahme der Schweiz an der internationalen Zusammenarbeit und schliesslich eine Tonbildschau "Die UNO und die Beziehungen der Schweiz zu den Vereinten Nationen".

Bezüglich Finanzierung wird auf den bereits vorhandenen UNO-Informationskredit für 1982 von Fr. 200'000.-- verwiesen (Rubrik 201.321.01).

- 2) Dem Bericht der EFK vom 18. Februar 1987 und den mit Persönlichkeiten der Bundesverwaltung geführten Gesprächen ist zu entnehmen :
  - a) Personalausgaben ergaben sich von 1982 - 1986 dadurch, dass durchschnittlich zwei bis drei Mitarbeiter der Direktion für Internationale Organisationen des EDA

für die Information bzw. Kampagne eingesetzt waren, allerdings nicht ausschliesslich. Die betreffenden Personalausgaben gingen zu Lasten der allgemeinen Rubrik 201.211.01 "Personalbezüge". Neue Beamtenstellen wurden nicht geschaffen. Eine genaue Ausscheidung dessen, was zu Lasten Information bzw. Kampagne UNO ging, wäre nachträglich kompliziert, ist aber - wie sich noch ergeben wird - im vorliegenden Zusammenhang auch nicht erforderlich.

- b) Zu Lasten der Rubrik 201.321.01 "Verwaltungsauslagen" ergaben sich im Zusammenhang mit der UNO-Abstimmung nachstehende Ausgaben :

1980	28'456.--
1981	6'010.--
1982	50'740.--
1983	54'888.--
1984	54'113.--
1985	32'560.--
1986	<u>60'754.--</u>
Total	287'521.--

Die vom EDA veröffentlichte Zahl ist um Fr. 1'515.-- höher, eine Differenz, welche die Finanzdelegation im vorliegenden Zusammenhang vernachlässigen möchte. Nach Sachgebieten verteilen sich die Fr. 287'521.-- auf folgende Positionen :

Ankauf von Drucksachen (Broschüre UNO)	158'308.--
Zeitungen, Bücher, Abonnemente	18'986.--
Tonbildschau	77'593.--
Grafiker, Fotograf, Reproduktion	16'738.--
Auswärtige Besprechungen, Vorträge	7'200.--
Diverses	<u>8'696.--</u>
Total	287'521.--

- c) Zu dem im erwähnten Brief der AUNS beanstandeten Posten von Fr. 49'185.-- (gemäss den Erhebungen der EFK handelt es sich um Fr. 52'295.50), welcher in den oben genannten Fr. 287'521.-- enthalten ist, ist folgendes zu sagen :

Er verteilt sich auf die Jahre 1982-1986. Er bezieht sich auf die beiden Broschüren "4 Plädoyers für den Beitritt der Schweiz zur UNO" und "Schweiz - UNO, Einwände und Antworten". Die erste enthält vier Referate, wovon drei von hohen Bundesbeamten und eines von Prof. Dr. Hans Haug. Der Text der zweiten wurde von der bereits genannten "Arbeitsgemeinschaft Schweiz-UNO" unter Mitwirkung des EDA verfasst. Die Herstellung der Broschüren, welche beide etwa 32 Seiten aufweisen, erfolgte durch die "Arbeitsgemeinschaft Schweiz-UNO" oder andere private Kreise. Beide Broschüren sind als "Eine Publikation der Arbeitsgemeinschaft Schweiz-UNO" bezeichnet. Auf Seite 2 der Broschüre "Schweiz-UNO, Einwände und Antworten" steht der Vermerk : "Der vorliegende Text ist eine Gemeinschaftsarbeit von Max A. Ambühl (Bern), Perle Bugnion Secrétan (Crans VD), Dr. Rudolph P. Hafter (Zürich), Prof. Hans Haug (Bern), Dr. Henri Stranner (Bern). Angehörige des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten standen dem Autorenteam beratend zur Seite."

Der Bund erwarb hierauf von der "Arbeitsgemeinschaft Schweiz-UNO" insgesamt 28'655 Exemplare der beiden vorgenannten Broschüren zu durchschnittlich Fr. 1.90 das Stück, was die Fr. 52'295.50 ergibt. Druck, Satz und Papier machen pro Stück 60 bis 70 Rappen aus. Die verbleibenden Fr. 1.20 bis Fr. 1.30, d.h. total Fr. 34'386.-- bis Fr. 37'251.50, waren überwiegend ebenfalls unmittelbar zur Herstellung der Broschüren erforderlich (wie Ausgestaltung, Korrekturkosten) ; der

andere nicht näher abzugrenzende Teil muss als Entschädigung für eigentliche Aktivitäten der Arbeitsgemeinschaft angesehen werden.

- d) Zum ebenfalls in den vorgenannten Fr. 287'521.-- enthaltenen und beanstandeten Posten von Fr. 22'475.75 :

Er entfällt ausschliesslich auf das Jahr 1986 und betrifft die Broschüre "UNO, Soll die Schweiz beitreten ? UNO, ja, die Schweiz soll beitreten !". Verfasst wurde der Text dieser Broschüre vom EDA-Stab UNO-Information, und der Bund wollte diese ursprünglich selber herausgeben. Warum er davon abkam, ist nicht klar ersichtlich. Es wird vermutet, es sei dies durch die ungefähr gleichzeitig publizierte bundesrätliche Wegleitung für die Volksabstimmung bedingt gewesen. Der Text wurde hierauf dem Schweizerischen Aktionskomitee für den Beitritt der Schweiz zur UNO zur Verfügung gestellt. Dieses besorgte den Druck und bezeichnete sich als Herausgeber. Der Bund kaufte 40'865 Broschüren zu 55 Rappen das Stück, was total die Fr. 22'475.75 ergibt. Als eigentliche Herstellungskosten dürfen rund 40 Rappen pro Stück angenommen werden, so dass dem Aktionskomitee für seine Aktivitäten etwa Fr. 6'000.-- verblieben.

- e) Der "Referentenführer für die Volksabstimmung vom 16. März 1986 über den Beitritt der Schweiz zur UNO" vom Juni 1985 wurde vom EDA mitredigiert und offenbar in den Druck- bzw. Vervielfältigungszentralen der Bundesverwaltung hergestellt.
- f) Von 1982-1986 versandte der Bund kostenlos insgesamt rund 207'000 Dokumentationsexemplare, teils auf Wunsch Dritter und teils von sich aus. Die Porti gingen zu Lasten des Bundes ; schätzungsweise beliefen sie sich auf Fr. 5'000.-- bis 10'000.--. Eine genauere Berech-

nung ist schon wegen der verschiedenen Packungsarten nicht möglich. Diese Dokumentationsexemplare setzten sich zusammen aus den bundesrätlichen Botschaften, deren Zusammenfassung, der UNO-Charta sowie den oben in lit. c-e genannten Broschüren bzw. Referentenführer, wobei aber vom letzteren weniger als 200 Exemplare verteilt wurden.

- g) Zur Tonbildschau : Die Originalsammlung Dia-Schau liegt im Archiv des EDA. Es wurde ein Tonfilm in deutscher und französischer Sprache von 20 Minuten Spieldauer erstellt, der beim "Schweizerischen Schul- und Volkskino" bezogen werden konnte. Vom Februar 1983 bis zur UNO-Abstimmung erfolgten 144 Ausmietungen (110 in deutscher und 34 in französischer Sprache), und es kam zu 263 Vorführungen (199 in deutscher und 64 in französischer Sprache). Die Zuschauerzahl wird mit insgesamt 5388 angegeben, nämlich 3878 deutsch- und 1510 französischsprachige.

Der Film enthielt folgenden Autorenhinweis :  
 Hans Christen (Buch), Jürg Peter (Illustration), Zbinden Film AG, Bern, Abteilung Audiovision (Produktion), Peter Binkert (Realisation), Werner Emmisberger (Graphik), EDA, Dr. Bernhard Stettler (Supervision).

- h) Das Departement gab auf Wunsch auch Broschüren gegen den UNO-Beitritt ab. Es handelt sich um rund 500 Stück, welche beim gegnerischen Komitee kostenlos bezogen wurden.

Alle Belege für die Ausgaben der in Abschnitt III Ziffer 2 erwähnten Aktivitäten wurden ordnungsgemäss visiert und verbucht und weder durch die Fachdienste des EDA noch durch die EFK beanstandet.

## IV

- 1) Der in Abschnitt I Ziff. 4 zitierte Artikel 8 VwOG beschränkt sich auf die Information. Das war bei Erlass des Gesetzes die klare Absicht. So steht in der bundesrätlichen Botschaft vom 12. Februar 1975, BBl. 1975 I 1522 : "Zugleich ist aber auch Gewähr dafür zu bieten, dass nicht politische Propagandainstrumente und Einrichtungen zur einseitigen gouvernementalen Lenkung (Manipulation) der öffentlichen Meinung geschaffen werden. Das Gesetz sollte sich deswegen dazu aussprechen, welche Gegenstände in erster Linie der Öffentlichkeit zugänglich zu machen sind. Es sind die Vorkehren des Bundesrates. Es sind aber bereits auch seine Absichten, alles in dem Mass und zu der Zeit, wie die schützenswerten Interessen es gestatten. Endlich wird noch erwähnt "die Arbeit der Bundesverwaltung"."

Diese Information verursacht in der Regel keinen besonderen finanziellen Aufwand. Wenn der Bundesrat etwas bekanntgeben will, so tut er das durch Communiqués, Berichte und mündliche Erklärungen, wobei letztere durch die vom Bundesrat bezeichneten Departementsvorsteher oder Beamten abgegeben werden, auch in Form von Interviews. Das Problem liegt hier heute darin, dass die Mitteilungen des Bundesrates in angemessenem Umfang von den Medien tatsächlich auch richtig und korrekt zur Publikation gelangen, und zwar ohne Vermischung von bundesrätlichem Text und eigenem Kommentar. Dies sollte allerdings von der Tagespresse erwartet werden dürfen, und bei Radio und Fernsehen vermögen es Bundesrat bzw. Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement als Konzessions- bzw. Aufsichtsbehörde zu verlangen. Doch muss hier dieser Aspekt nicht weiter verfolgt werden. Erwähnt bleibe lediglich, dass der Bundesrat in einem ausserordentlichen Fall einen Bericht an das gesamte Schweizervolk verfassen und unentgeltlich verteilen lassen könnte.

Auszugehen hat die Information vom Bundesrat. Auch das ist nicht problemlos. Wohl können manche Informationen direkt von den Departementen ausgehen, doch scheint es hin und wieder vorzukommen, dass gewisse Verwaltungsstellen in der Information allzusehr auch ein Mittel zur eigenen Profilierung sehen. Keinesfalls sollte aus den Departementen informiert werden in Angelegenheiten, zu denen vorerst der Bundesrat Stellung zu nehmen hat. Aber auch darauf braucht vorliegend nicht weiter eingegangen zu werden.

- 2) In der Notiz an den Bundesrat vom 9. März 1982 (Abschnitt II) wird beim Engagement des Bundesrates für den UNO-Beitritt zwischen Information und Kampagne unterschieden und diese als zweite Stufe von jener betrachtet. Damit geht die - wie gesagt, vom Bundesrat genehmigte - Notiz explizite über Artikel 8 VwOG hinaus. Das braucht aber im vorliegenden Fall der UNO-Abstimmung nicht unzulässig zu sein. Artikel 8 bezieht sich auf die vollziehende und leitende Tätigkeit des Bundesrates, aber nicht auf dessen Verhalten bei Volksabstimmungen. Allgemein hat der Bundesrat bei Volksabstimmungen den Stimmberechtigten klar seine Auffassung darzulegen, doch kann und soll das neben den Referaten, Aussprachen und Interviews seiner Mitglieder zumeist ebenfalls im Rahmen von Artikel 8 bleiben. Ist aber der Bundesrat der Ansicht, dass eine Vorlage in besonderem Masse Integrität, Sicherheit, wirtschaftliche Stabilität oder aussenpolitische Beziehungen unseres Landes betrifft, so kann, ja soll er kraft seiner Stellung und Verantwortung und gemäss Gepflogenheit weiter gehen, wie das bei den Abstimmungen über den Beitritt zum Völkerbund, die Kriseninitiative, die Aenderung der Militärordnung Mitte der 30er Jahre und den EWG-Abkommen geschah. Bei derartigen Abstimmungen ist ein vermehrtes persönliches Engagement der Mitglieder des Bundesrates angezeigt, ebenso der Einsatz höherer Beamter sowie die kostenlose Zustellung der bundesrätlichen Botschaft,

oder weiterer Publikationen, sei es an Interessierte oder sogar an das ganze Volk.

Selbstverständlich soll der Bundesrat den finanziellen Aufwand in angemessenem, eher zurückhaltendem Rahmen halten und keinesfalls das Volk mit Propaganda überdecken wollen. Er darf Sachverhalte weder unrichtig noch einseitig darstellen und wird sich schon im Interesse einer überzeugenden Vertretung seines Standpunktes auch mit den gegnerischen Argumenten auseinandersetzen. Aber letzteres kann niemals soweit gehen, dass er nicht offen und eindeutig Partei nimmt und sich dezidiert für seine Auffassung einsetzt. Die Herkunft der Steuergelder kann diesbezüglich so wenig eine Rolle spielen wie bei anderen bundesrätlichen Anträgen und Entscheidungen. Natürlich darf die gegnerische Propaganda in keiner Weise gehemmt werden. Und finanzielle Hilfe an die Abstimmungskomitees oder ähnliche Organisationen bleibt unzulässig, worunter auch die Uebernahme von Vervielfältigungen, Porti usw. fällt.

Sodann müssen die Stellungnahmen vom Gesamtbundesrat ausgehen. Das war ja auch gerade bei der immer wieder angezogenen Völkerbundsabstimmung der Fall, und wohl gerade deshalb gab es bei jenem sehr umstrittenen Urnengang doch noch ein knapp zustimmendes Volks- und Ständemehr. Der Bundesrat darf daher sowenig wie damals allzusehr ein einzelnes Departement oder gar aussenstehende Organisationen vorschieben. In Volksabstimmungen stehen sich vom Bund aus einzig einerseits Bundesrat und andererseits Volk und Stände gegenüber, sowie allenfalls noch die Bundesversammlung. In Abstimmungen, welche die Aussenpolitik betreffen, gilt das bezüglich des Bundesrates im Hinblick auf Artikel 102 Ziffer 8 der Bundesverfassung ganz besonders. Dieser lautet wie folgt: "Er (der Bundesrat) wahrt die Interessen der Eidgenossenschaft nach aussen, wie namentlich ihre völkerrechtlichen Beziehungen und besorgt die auswärtigen Angelegenheiten überhaupt."

Die dargelegten Grundsätze lassen sich kaum noch näher durch allgemeingültige Regeln präzisieren. Es kommt auf Umstände, Sitten und Takt an. Wir sollten dem Bundesrat und auch jeder kantonalen Regierung zutrauen dürfen, dass sie hier den richtigen Weg zu finden wissen. Und wenn es um Sicherheit und Integrität des Landes geht, dürfen solchen Behörden auch nicht Mittel versagt bleiben, welche sonst nicht tolerierbar wären.

## V

- 1) Im Lichte der Ausführungen von Abschnitt IV ist zu dem in Abschnitt III geschilderten Vorgehen des Bundesrates folgendes zu sagen :

Der Einsatz der Beamten der Bundesverwaltung war in Ordnung ; dasselbe gilt für die Gratiszustellung der Botschaft, deren Zusammenfassung und des Textes der UNO-Charta. Ebenso ist die eingehende Orientierung des befürwortenden Aktionskomitees und der Arbeitsgemeinschaft Schweiz-UNO nicht zu beanstanden, zumindest wenn das EDA auch dem gegnerischen Komitee für benötigte Aufschlüsse zur Verfügung stand.

Der Bundesrat hätte auch noch eine Broschüre im Sinne sei es derjenigen "Schweiz - UNO, Einwände und Antworten" (Abschnitt III Ziff. 2 lit. c hievor) oder sei es derjenigen "UNO, Soll die Schweiz beitreten ? UNO, Ja, die Schweiz soll beitreten !" (Abschnitt III Ziff. 2 lit. d hievor) verfassen und gratis abgeben und versenden können. Aber dies hätte unter seinem Namen geschehen müssen; dabei wären wohl bei beiden Broschüren nicht viele Retouchen nötig gewesen.

Die Finanzdelegation vermochte nicht genau festzustellen, wie weit die Mitwirkung von Bundesstellen bei den in Abschnitt III Ziff. 2 lit. c-e erwähnten Dokumenten ging

und das "Schweizerische Aktionskomitee für den Beitritt der Schweiz zur UNO" und die "Arbeitsgemeinschaft Schweiz-UNO" einfach als Deckmantel für die Propagierung der bundesrätlichen Abstimmungsparole benutzt wurden. Die Grenze mag noch nicht überschritten, dürfte aber jedenfalls erreicht sein. Die Uebernahme von Versand und Porti dieser Dokumentation, welche nicht offen vom Bundesrat her stammte, wäre nicht erlaubt gewesen. Dasselbe trifft zu für die Mittelhilfe bei Druck bzw. Vervielfältigung und allenfalls Versand (das letzte ist nicht abgeklärt) des Referentenführers der Befürworter (Abschnitt III Ziff. 2 lit. e). Die finanzielle Unterstützung von Arbeitsgemeinschaft und Aktionskomitee über den Kaufpreis der Broschüren (Abschnitt III Ziff. 2 lit. c und d) war natürlich ebenfalls unzulässig, aber betragsmässig gering. Hier ist vor allem zu beanstanden, dass sich der Bundesrat mittels Propagandamaterial der einen Seite in den Abstimmungskampf einschaltete. Wie Abschnitt III Ziff. 2 lit. h zeigte, versuchte das Departement, der anderen Seite in gleicher Weise entgegenzukommen; dies geschah jedoch in ganz unbedeutendem Ausmass.

Zur Tonbildschau (Abschnitt III Ziff. 2 lit. g) : Sie stand, wie darin angegeben, unter der "Supervision" des EDA. Unklarheit und Einseitigkeit sowie die etwas lächerliche Darstellung des Schweizerbürgers macht sie zur blossen Propaganda und nicht einmal zu einer guten. Diese Art von Eingriff in einen Abstimmungskampf hätte der Bundesrat unterlassen sollen, womit auch gesagt ist, dass die entsprechende Ausgabe von Fr. 77'593.- nicht gerechtfertigt war. Solche Mängel sind indessen den audiovisuellen Mitteln bei der Behandlung derart vielschichtiger Fragen in starkem Masse inhärent, was wohl zu wenig erkannt wurde.

Kosten für PR-Berater und periodische Meinungsumfragen fanden sich nicht. Allgemein sei gesagt, dass diese

seltene Ausnahme bilden sollten und jene höchstens als Berater des Bundesrates in Frage kämen.

- 2) Aus dem Dargelegten ergibt sich, dass der Bundesrat die Zusicherungen, welche er in den Antworten auf die in Abschnitt I resümierten Interpellation und Kleinen Anfragen abgab, nicht in vollem Umfange einhielt.

Der Bundesrat erklärte, dass er sich im Rahmen von Artikel 8 VwOG halte, sich nicht in den eigentlichen Abstimmungskampf einmische, sondern diesen den Parteien, politischen Gruppen, Aktionskomitees und privaten Kreisen überlasse, denselben keine finanzielle Unterstützung gewähre sowie dass er sachlich und über alle Aspekte des Beitrittes orientiere.

Tatsächlich wurde Artikel 8 VwOG überschritten, was indessen in einem Abstimmungskampf wie dem UNO-Beitritt aufgrund der Darlegungen in Abschnitt IV Ziff. 2 nicht unzulässig ist. Allein, wie diese Ueberschreitung geschah, war nicht einwandfrei. Der Bundesrat hat sich mittels direkter und indirekter finanzieller Hilfe, wenn auch nicht in gravierender Weise, zu stark den befürwortenden Organisationen zur Verfügung gestellt. Sodann war die sogenannte sachliche Information einseitig, was allerdings im Lichte der überzeugten befürwortenden Haltung des Bundesrates in gewissem Masse verständlich erscheinen mag - doch sollte vorher nicht das Gegenteil versprochen werden. Als Fehlgriff beurteilt die Finanzdelegation - wie bereits erwähnt - die Tonbildschau. Schliesslich erschien der Bundesrat nach aussen zu wenig als Gesamtbehörde. Alles in allem lässt sich sagen, dass es im Grunde genommen mehr um Ungeschicklichkeiten geht, die sich freilich in Zukunft nicht wiederholen dürfen.

- 3) Soweit die Kleine Anfrage von Nationalrat Günter kantonale und kommunale Bereiche betrifft, kann sich die

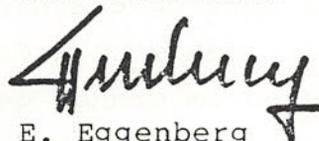
Finanzdelegation nicht damit befassen, da dies nicht in der Kompetenz einer eidgenössischen Instanz liegt.

- 4) Nach Ansicht der AUNS wären "gegenüber den fehlbaren Beamten" angemessene Massnahmen zu treffen. Verantwortlich sind im hier untersuchten Fall weder Beamte noch ein einzelner Departementsvorsteher, sondern der Bundesrat als Gesamtbehörde. Was geschah, war abgedeckt durch die Notiz des EDA an den Bundesrat vom 9. März 1982, von welcher der Bundesrat - wie bereits gesagt - ohne jeden Vorbehalt Kenntnis nahm. Nachdem es sich nach Ansicht des Bundesrates um eine sehr bedeutsame, die Aussenpolitik beschlagende und innert Jahrzehnten einmalige Abstimmung handelte, war es auch Sache des Bundesrates, sich von Zeit zu Zeit über den Verlauf der Kampagne und insbesondere die Mitwirkung der Bundesinstanzen orientieren zu lassen. Das EDA durfte aber annehmen, es handle im Einverständnis des Bundesrates, solange dieser nicht eingriff.

Unter solchen Umständen besteht für die Finanzdelegation kein Anlass, Massnahmen gegenüber einzelnen Personen zu beantragen. Dagegen beschloss sie, diese Ausführungen dem Bundesrat zur Kenntnis zu bringen, und sie erwartet, dass er künftig den vorliegenden Feststellungen der Finanzdelegation Rechnung tragen wird.

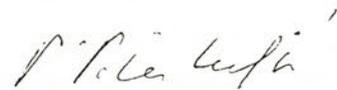
Finanzdelegation der eidg. Räte

Der Präsident:



E. Eggenberg  
Nationalrat

Der Referent:



Dr. P. Hefti  
Ständerat



GESCHÄFTSPRÜFUNGSKOMMISSION DES NATIONALRATES  
 COMMISSION DE GESTION DU CONSEIL NATIONAL  
 COMMISSIONE DELLA GESTIONE DEL CONSIGLIO NAZIONALE

Tel. Nr. (031) 61 97 12

3003 Bern, 9. Februar 1987  
 Mdi/ep

An den Sekretär der  
 Finanzdelegation der  
 eidg. Räte  
 Herrn F. Bucher  
 3003 B e r n

*- Bericht Hefti Feld → Jahresbericht*

Kauf von Broschüren zur UNO-Abstimmung durch  
 das Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten

Sehr geehrter Herr Bucher

Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates hat an ihrer Sitzung vom 6. Februar 1987 darauf verzichtet, das eingangs erwähnte Thema zum Gegenstand der Geschäftsprüfung zu machen, da sich die Finanzdelegation bereits damit befasst. Die Kommission wünscht jedoch, über das Ergebnis Ihrer Abklärungen informiert zu werden und bittet Sie, im Rahmen Ihrer Arbeit die Antwort des Bundesrates auf die beiliegende Einfache Anfrage von Herrn Nationalrat Günter zu berücksichtigen.

Ich danke Ihnen für Ihre Bemühungen und grüsse Sie freundlich.

Der Sekretär der  
 Geschäftsprüfungskommissionen

Ph. Mastronardi

Beilage erwähnt

Kopie z. K. an:

- Hrn. Nationalrat Günter

NATIONALRAT

Sommeression 1985

85.434 Postulat der Kommission für auswärtige Angelegenheiten

vom 9. April 1985

Entwicklungshilfe. Rechenschaftsbericht

Der Bundesrat wird gebeten, dem Parlament bis spätestens Ende 1986 einen Rechenschaftsbericht über seine Politik der Entwicklungszusammenarbeit seit der Anwendung des Bundesgesetzes vom 19. März 1976 zu erstatten. Darin soll zum Ausdruck kommen, ob die Aussicht besteht, die mit dem Gesetz angestrebten Ziele zu erreichen und wenn nicht, wo sich Korrekturen aufdrängen.

Begründung

Die Kommission für auswärtige Angelegenheiten hat sich seit Bestehen des Gesetzes von 1976 immer wieder intensiv mit dem ganzen Themenkreis der Entwicklungshilfe beschäftigt. Im Lauf der Jahre sind dabei vor allem folgende Fragen im Vordergrund gestanden:

- Bevölkerungsentwicklung
- Der Wandel in den allgemeinen Anschauungen wonach früher vor allem Grossprojekte als richtig galten, heute hingegen eher kleinräumige Hilfswerke empfohlen werden
- Umweltverträglichkeit der unterstützten Projekte
- Erfahrungen mit Mischkrediten
- Zusammenarbeit zwischen der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (DEH) und dem Bundesamt für Aussenwirtschaft (BAWI)
- Zusammenarbeit zwischen Privatwirtschaft und öffentlicher Verwaltung.

Schliesslich wäre es noch interessant, einen Ueberblick zu erhalten über die durch die Kantone und Gemeinden betreuten Hilfswerke. Dabei wäre die Frage von Bedeutung, wie weit sich diese Projekte in den bestehenden gesetzlichen Rahmen einfügen.

Diese Stichworte sind lediglich als Schwerpunkte zu verstehen. Wesentlich ist der Kommission der allgemeine Ueberblick und die Tendenzen in der schweizerischen Entwicklungshilfe.

CONSEIL NATIONAL

Session d'été 1985

85.434 Postulat de la commission des affaires étrangères  
du 9 avril 1985Aide au développement. Rapport d'activité

Le Conseil fédéral est prié de présenter aux Chambres jusqu'à fin 1986 au plus tard un rapport d'activité concernant sa politique de coopération au développement depuis la mise en application de la loi du 19 mars 1976. Ce rapport devra notamment préciser si l'on compte atteindre les buts visés par la loi et, dans la négative, il devra indiquer les correctifs nécessaires.

Développement

Depuis l'entrée en vigueur de la loi en 1976, la Commission des affaires étrangères s'est occupée maintes fois et avec la plus grande attention de l'ensemble des questions afférant à l'aide au développement. L'expérience de plusieurs années a fait ressortir les thèmes suivants:

- évolution démographique
- cheminement des esprits, faisant plutôt préférer aux grands projets des opérations d'entraide à petite échelle
- compatibilité des projets avec l'environnement
- expérience faites avec les crédits mixtes
- coopération entre la Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire (DDA) et l'Office fédéral des affaires économiques extérieures (OFAEE)
- collaboration entre l'administration et le secteur privé.

Il serait intéressant d'avoir par ailleurs une vue d'ensemble des projets d'aide patronnés par les cantons et les communes. Il conviendrait d'examiner dans quelle mesure ces projets s'accordent avec les principes fixés par la loi fédérale.

Ces thèmes doivent être compris comme un simple aperçu des sujets à traiter. Ce qui importe pour la commission c'est d'avoir une vue d'ensemble des principaux aspects de l'aide suisse au développement.

## Das EDA als Broschürenkäufer

### Rechtmässiges Vorgehen

U. M. Bern, 2. Februar

Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) bekundet in seinem Umgang mit den Medien weiterhin Mühe. Am Montag nachmittag sah sich der Direktor für internationale Organisationen, Botschafter Franz Muheim, veranlasst, vor der Presse eine, wie er überdies betonte, vom Departementsvosther ausdrücklich autorisierte Erklärung zu Zahlungen abzugeben, die das EDA unter anderem auch an das Komitee für einen Beitritt der Schweiz zur Uno zum Erwerb von Broschüren geleistet hat.

In der Sache selber geht es darum, dass das EDA im Vorfeld der Uno-Abstimmung eine Reihe von Bedürfnissen nach Information und Dokumentation zu befriedigen hatte. Zu diesem Zwecke stellte es den Interessenten die Botschaft des Bundesrates an die eidgenössischen Räte zum Uno-Beitritt, eine Zusammenfassung dieser Botschaft und weitere Broschüren zur Verfügung. Von der privaten Arbeitsgemeinschaft Schweiz - Uno sind im Verlaufe von vier Jahren drei verschiedene Broschüren im Gesamtbetrag von 49 185 Franken erworben worden, vom Komitee für den Uno-Beitritt eine Broschüre für 22 475 Franken. Die Broschüre des befürwortenden Komitees enthielt übrigens auch eine Zusammenfassung der Argumente des Bundesrates sowie Beiträge von Mitarbeitern des EDA.

In Beantwortung einer Einfachen Anfrage von Nationalrat Blocher hat der Bundesrat bereits am 18. März 1985 offen dargelegt, dass er das Informationsmaterial für die Uno-Abstimmung zum Teil innerhalb und zum Teil ausserhalb der Verwaltung beschaffen werde. Die vorgenommenen Zahlungen sind auch von der Eidgenössischen Finanzkontrolle geprüft und als rechtmässig befunden worden.

Von einer auch nur indirekten Subventionierung eines Abstimmungskomitees kann somit keine Rede sein. Mit der von Botschafter Muheim hochhoffiziell abgegebenen Erklärung, die übrigens lediglich den Erwerb und die Bezahlung dieser Broschüren bestätigte, wurde einer neuen Wochenendzeitung nicht nur zuviel Ehre angetan; das Vorgehen ist auch geeignet, der Sache eine Dimension zuzuordnen, die ihr nicht zukommt.

Dr. Felix Auer  
Sonnmattstrasse 1  
4103 Bottmingen

c.c. Herren Staatssekretär  
E. Brunner  
Dr. Ph. Mastronardi

2. Februar 1987

SGZ Schweiz. Gewerbezeitung  
Schwarztorstrasse 26

3000 Bern

Leserbrief

Sehr geehrte Herren,

Danke für Ihre ausführliche Antwort vom 30.1.87 auf meinen bössartigen Leserbrief vom 28.1.87.

Ich dachte mir, Sie würden den Beitrag abdrucken, aber selbstverständlich mit einem wärschaften Kommentar versehen. Nun hat's nicht sollen sein. Es wäre aber nett von Ihnen, wenn Sie - vielleicht wiederum im Rahmen einer redaktionellen Glosse - wenigstens erwähnen würden, dass sich die GPK des NR der Sache angenommen hat und wenn Sie dabei Abschnitt 3 (S. 1 unten bzw. S. 2 oben) sinngemäss wiedergäben.

Was die in meiner Antwort - angeregt durch Ihren Hinweis auf die GPK - enthaltene Wiedergabe Ihrer Glosse betrifft: was wörtlich drin stand, schrieb ich in Anführungszeichen, das zwischen den Zeilen Stehende ohne...

Gerne werde ich bei anderer Gelegenheit Ihrer lebenswürdigen Einladung folgen und versuchen, einen besser ins SGZ-Konzept passenden Beitrag zu verbrechen.

Mit freundlichen Grüssen

FA

Schweizerischer Gewerbeverband Union suisse des arts et métiers



■ Geschäftsstelle  
 Secrétariat  
 3000 Bern  
 Schwarztorstrasse 26  
 Telephon 031 2577 85

Herrn Nationalrat  
 Dr. Felix Auer  
 Sonnmattstrasse 1  
 4103 Bottmingen

Bern, 30. Januar 1987 Tz/sg

### Leserbrief

Sehr geehrter Herr Nationalrat

Ihren Leserbrief zu unserer SGZ-Glosse "Keine Feier ohne Meier" haben wir mit Interesse und - wie bei allem, was Sie schreiben - mit Schmunzeln zur Kenntnis genommen. Besten Dank. Von Ihnen Post zu erhalten ist uns stets eine Ehre. Im vorliegenden Fall haben Sie nun aber eine Glosse, deren Verfasser Ihnen vermutlich bekannt sein dürfte, offensichtlich unrichtig interpretiert. Und dementsprechend haben Sie uns in Ihrem Leserbrief ein paar Gedanken unterstellt, die wir nicht hatten. Wir müssen diesmal für uns das Zitat aus Schillers "Maria Stuart" in Anspruch nehmen: "Ich bin besser als mein Ruf". Zur Sache:

1. Die effektive Anwesenheit schweizerischer Vertreter an internationalen Tagungen wurde in der Glosse nicht bemängelt. Es heisst nirgends "dann möchte man eben an den vielen Tagungen auch dabei sein", wie Sie das in Ihrem Leserbrief schreiben. Hingegen haben wir geschrieben, man wolle als Mitglied an diesen Konferenzen auch vertreten sein, und, "was viel schwerwiegender ist, sich durch die Beschlussfassungen auch gebunden fühlen". Hier liegt eben für uns das Problem.

2. Der Geschäftsprüfungskommission wird in der Glosse keineswegs der Rat erteilt, die Teilnahme schweizerischer Vertreter an solchen Konferenzen zu überprüfen, sondern das Engagement, also die effektive Notwendigkeit der Mitgliedschaft unseres Landes in so vielen internationalen Organisationen.

3. Vom "für die Katze Steuergelder verjubeln" steht in der SGZ-Glosse nichts. Dagegen heisst es, dass aus den vielen Mitgliedschaften "recht beträchtliche Mitgliederbeiträge resultieren", und dem werden Sie doch beipflichten.

4. Von Bundesbeamten, die an Tagungen teilnehmen steht kein Wort in der Glosse. Dass solche Reisen kein Vergnügen sind, ist auch uns klar.

5. Wir sind uns bewusst, dass wir in manchem vom Ausland abhängig sind. Vielleicht haben Sie den Satz übersehen: "Es hat darunter solche (gemeint waren internationale Organisationen), bei denen unser Interesse offensichtlich ist, und bei denen wir deshalb mitmachen müssen".

\*

Sie werden, sehr geehrter Herr Nationalrat, sicher Verständnis haben, wenn wir Ihren Leserbrief in vorliegender Form in der Schweizerischen Gewerbezeitung nicht publizieren. Das käme nämlich einer Selbstanklage gleich, die man von uns im Hinblick auf die oben erwähnte unrichtige Interpretation der Glosse kaum erwarten kann. Hingegen wissen Sie ja, dass uns Artikel aus Ihrer Feder für den Abdruck in der SGZ sonst immer willkommen sind. Das Intermezzo mit der Glosse "Keine Feier ohne Meier" wird unser seit eh und je gutes Verhältnis mit Sicherheit nicht trüben.

Mit freundlichen Grüßen

SCHWEIZERISCHE GEWERBEZEITUNG

Die Redaktion:

E. Tschanz

E. Tschanz

C. Höchner

C. Höchner

Felix Auer

28. Januar 1987

SGZ

"Keine Feier ohne Meier"Oder: Die Schweiz an internationalen Konferenzen

Zum eher vergnüglichen Teil der SGZ gehört die Rubrik "Glossen der Woche". Man kann darüber schmunzeln oder sich darüber ärgern, und erst beides macht ja Lektüre zum Spass.

In der Glosse "Keine Feier ohne Meier" in der SGZ vom 22.1.87 wird das helvetische Mitmachen an internationalen Organisationen, "die ständig Konferenzen durchführen", aufs Korn genommen. Wenn man schon Mitglied von 74 internationalen Organisationen sei - darunter "eine grössere Zahl, bei denen unsere Mitgliedschaft nicht nötig wäre" -, dann möchte man eben an den vielen Tagungen auch mit dabei sein... Und dann folgt ein beherzenswerter Ratschlag: "Es wäre eine Aufgabe der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte, einmal eine kritische Durchsicht dieser unzähligen und unübersehbaren Engagements vorzunehmen."

Sei getröstet, lieber Glossator, Deine Sorgen sind auch jene der GPK des Nationalrats, der anzugehören ich das (ziemlich arbeitsintensive) Vergnügen habe. Im Jahre 1983 haben wir eine Liste aller Organisationen und aller Konferenzen verlangt, zu denen die Schweiz eingeladen wurde. Und siehe da: das Bundeshaus erlag nur bei einer Minderzahl den fremdländischen Lockrufen, und überdies - horribile dictu - musste in Einzelfällen die GPK sogar den Verzicht auf die Teilnahme bemängeln! Da aber auch das Gegenteil vorkam und die Kontrolle (durch die Verwaltung) unsystematisch wirkte, verlangte die GPK vom Bundesrat eine neue Regelung für die Bewilligung solcher Delegationen. Seit den daraufhin von der hohen Regierung er-

lassenen Richtlinien vom 2.12.85 dürfen multilaterale Tagungen nur noch beschickt werden, wenn konkrete oder allgemeine schweizerische Interessen zu vertreten sind, die Teilnahme für die Aufgabenwahrung einer Dienststelle unerlässlich ist, oder die schweizerische Delegation einen spezifischen Beitrag im Interesse der internationalen Zusammenarbeit leisten kann. Die Kontrolle liegt bei unverbindlichen Fachtreffen bei den Generalsekretären der Departemente, bei wichtigeren Verhandlungen beim Bundesrat.

Noch zwei Bemerkungen zu den Befürchtungen des Glossenschreibers, wir würden da auf dem ungeliebten Feld eidgenössischer Aussenpolitik nur für die Katze Steuergelder verjubeln. Einmal stellt sich der Unbefangene sehr oft vor, die Beschickung solcher Konferenzen komme einer Sinekure und erst noch einem Vergnügen gleich. Das Gegenteil ist richtig: Vorbereitung, Reise und Aufenthalt sind in der Regel anstrengend, und nach der Rückkehr hat sich auf dem Schreibtisch unerledigte Arbeit angesammelt. Es ist denn auch kein Wunder, dass es oft schwer hält, z.B. Parlamentarier für solche Konferenzen zu finden.

Das zweite - ob uns dies nun lieb ist oder nicht -: wir sind in sehr starkem Masse vom Ausland abhängig, und wir werden es mit dem Abbau der Zölle, dem technologischen Fortschritt, dem Ausbau der Telekommunikation und den ökologischen Problemen immer mehr: Wir sind nicht nur abhängig bei der Versorgung mit Rohstoffen, Nahrungsmitteln und Energien, wir sind auch immer mehr abhängig durch protektionistische Wirrnisse oder solche der Währungssysteme und von jenem immer engmaschiger werdenden Netz weltweiter Konventionen, die durch die erwähnten bösen internationalen Organisationen ausgehandelt werden. Und weil es uns betrifft, sollten wir tunlichst auch mitreden, also an den uns direkt oder indirekt betreffenden Konferenzen teilnehmen. Was hier beschlossen und später ratifiziert wird - beispielsweise im Zollwesen, bei den technischen Vorschriften und Normen, bei ökologischen Auflagen, beim Patentrecht, bei Entschuldungsaktionen oder dem Abbau nichttarifärer Handelshindernisse -, trifft nicht nur unsere Aussenwirtschaft, der wir fast jeden zweiten Franken des Volkseinkommens zu verdanken haben, es trifft - zumindest indirekt - auch das Gewerbe, das zu Tausenden Zulieferer eben der Exporteure ist.

Gewiss ist die Schweiz ein Sonderfall (das behaupten im übrigen auch alle anderen Länder), und gewiss wollen wir stolz sein auf unsere Unabhängigkeit und sie tunlichst bewahren. Aber wir sollten deshalb nicht die Augen vor dem verschliessen, was in der Fachsprache "Interdependenz" heisst, und wo immer nötig an den internationalen Konferenzen unsere Interessen vertreten - selbst durch Bundesbeamte, dabei vorzugsweise durch kluge Köpfe!

Nationalrat Felix Auer,  
Bottmingen BL



GESCHÄFTSPRÜFUNGSKOMMISSION DES NATIONALRATES  
COMMISSION DE GESTION DU CONSEIL NATIONAL  
COMMISSIONE DELLA GESTIONE DEL CONSIGLIO NAZIONALE

Tel. Nr. (031) 61 97 12

3003 Bern, 26. Januar 1987

Der Sekretär

### Aktennotiz für Herrn Nationalrat Auer

#### Teilnahme der Schweiz an internationalen Konferenzen

Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates befasst sich seit 1983 mit der Frage, ob die Teilnahme der Schweiz an internationalen Organisationen und Konferenzen im heutigen Ausmass erforderlich sei. Sie ist ursprünglich von ähnlichen Befürchtungen ausgegangen wie in der Glosse der Gewerbezeitung vom 22. Januar 1987. Eine Analyse sämtlicher Teilnahmen der Schweiz an internationalen Konferenzen und Tagungen im ersten Halbjahr 1983 hat jedoch gezeigt, dass die Schweiz in der Mehrzahl der Fälle kleinere Delegationen entsendet als vergleichbare Staaten (Oesterreich, Schweden, Finnland, Belgien, Niederlande, Norwegen). In Einzelfällen musste die Geschäftsprüfungskommission sogar den Verzicht auf die Teilnahme bemängeln. Da aber auch das Gegenteil vorkam und die Kontrolle unsystematisch wirkte, verlangte die Kommission vom Bundesrat eine neue Regelung der Bewilligung solcher Delegationen. Seit den Richtlinien des Bundesrates vom 2. Dezember 1985 dürfen multilaterale Tagungen nur noch beschickt werden, wenn konkrete oder allgemeine schweizerische Interessen zu vertreten sind, die Teilnahme für die Aufgabenwahrung einer Dienststelle unerlässlich ist, oder die schweizerische Delegation einen spezifischen Beitrag im Interesse der internationalen Zusammenarbeit leisten kann. Die Kontrolle liegt heute bei unverbindlichen Fachtreffen bei den Generalsekretären der Departemente, bei den wichtigeren Verhandlungen beim Bundesrat. Das in der Glosse gezeichnete Bild muss daher heute korrigiert werden.

Mit freundlichem Gruss

Der Sekretär der  
Geschäftsprüfungskommissionen

## Glossen der Woche

### Keine Feier ohne Meier...

Es gehört wohl zum Charakteristikum unserer Aussenpolitik, überall dabeisein zu wollen. Die Schweiz gehört heute schon als zahlendes Mitglied 74 internationalen Organisationen an. (1950 waren es 29, um 1970 56!) Es hat darunter solche, bei denen unser Interesse offensichtlich ist, und bei denen wir deshalb mitmachen müssen. Daneben gibt es aber eine grössere Zahl, bei denen unsere Mitgliedschaft nicht nötig wäre. Wir sind überall dabei. Dass daraus recht beträchtliche Mitgliederbeiträge resultieren, ist eines. Alle diese Organisationen führen aber ständig internationale Konferenzen durch, und wenn man schon Mitglied ist, will man an diesen auch vertreten sein und, was viel schwerwiegender ist, sich durch die Beschlussfassungen auch gebunden fühlen. Es wäre eine Aufgabe der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte, einmal eine kritische Durchsicht dieser unzähligen und unübersehbaren Engagements vorzunehmen. Man wird dabei vor allem feststellen, dass im Bundeshaus kein Wille vorhanden ist, in diesen Dingen masszuhalten. Im Gegenteil, man will, dass die kleine neutrale Schweiz überall dabei ist, obschon das gar nicht nötig ist.