

MUSTERREFERAT II

ZUR VOLKSABSTIMMUNG VOM 13. JUNI 1976

**IDA - DARLEHEN**

(ABKOMMEN ZWISCHEN DER SCHWEIZ UND DER INTERNATIONALEN  
ENTWICKLUNGSORGANISATION – IDA – ÜBER  
EIN DARLEHEN VON 200 MILLIONEN FRANKEN)

**Bundesbeschluss**  
**betreffend ein Abkommen zwischen der Schweiz und der**  
**Internationalen Entwicklungsorganisation (IDA)**  
**über ein Darlehen von 200 Millionen Franken**

*Die Bundesversammlung  
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*

gestützt auf die Artikel 8, 85 Ziffern 5 und 6 und 102 Ziffern 8 und 9 der  
Bundesverfassung,

nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 5. Februar 1975<sup>1)</sup>,

*beschliesst:*

Art. 1

Der Bundesrat wird ermächtigt, mit der Internationalen Entwicklungsorganisation (IDA) ein Abkommen über ein Darlehen von 200 Millionen Franken an diese Organisation gemäss beiliegendem Text abzuschliessen und zu ratifizieren.

Art. 2

Dieser Beschluss untersteht dem Staatsvertragsreferendum.

\*\*\*

**Abkommen**  
**zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und**  
**der Internationalen Entwicklungsorganisation betreffend**  
**ein Entwicklungsdarlehen von 200 Millionen Schweizerfranken**  
**an diese Organisation**

*Die Schweizerische Eidgenossenschaft  
und  
die Internationale Entwicklungsorganisation,*

in Erwägung der seit langem bestehenden Beziehungen und der Zusammenarbeit zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Internationalen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung,

in Erwägung, dass die Internationale Entwicklungsorganisation zum Ziel hat, die wirtschaftliche Entwicklung insbesondere durch die Bereitstellung von Finanzmitteln für die Befriedigung wichtiger Bedürfnisse von weniger entwickelten Ländern, die Mitglied der Organisation sind, zu fördern und auf diese Weise die Tätigkeit der Bank zu ergänzen,

und in Erwägung, dass die Schweizerische Eidgenossenschaft wünscht, die Tätigkeit der Internationalen Entwicklungsorganisation zu unterstützen,

*haben folgendes vereinbart:*

Artikel 1

Die Schweizerische Eidgenossenschaft (hiernach als «Eidgenossenschaft» bezeichnet) verpflichtet sich, der Internationalen Entwicklungsorganisation (hiernach als «Organisation» bezeichnet) zu den in diesem Abkommen festgelegten Bedingungen ein Darlehen im Betrage von 200 Millionen (zweihundert Millionen) Schweizerfranken (hiernach als «Darlehen» bezeichnet) zu gewähren.

Artikel 2

Der Darlehensertlös ist der Organisation in freien Schweizerfranken auf ein zu ihren Gunsten bei der Schweizerischen Nationalbank zu eröffnendes Konto zu den nachgenannten Daten und Beträgen zur Verfügung zu stellen:

Anrede,

(I. Einleitung: Abstimmungsgegenstand - schweizerische Entwicklungszusammenarbeit)

Am 13. Juni wird das Schweizer Volk aufgerufen sein, über die Gewährung eines Darlehens von 200 Millionen Franken an die IDA, die Internationale Entwicklungsorganisation, zu befinden.

Dieses Darlehen wurde von den eidgenössischen Räten im Sommer 1975 genehmigt, und zwar im Nationalrat mit 127 gegen 6 Stimmen und im Ständerat einstimmig mit 34 Stimmen. Im Herbst 1975 ergriff die Republikanische Bewegung von Nationalrat Schwarzenbach mit 38'500 Unterschriften bei einem Minimum von 30'000 Unterschriften das Referendum gegen das Darlehen. Damit erhält das Schweizer Volk erstmals Gelegenheit, über eine Vorlage im Zusammenhang mit der Entwicklungszusammenarbeit abzustimmen.

Die Republikaner wenden sich, wie sie betonen, nur gegen die multilaterale, also die über internationale Organisationen geleistete Entwicklungszusammenarbeit, nicht aber gegen die bilaterale, d.h. die direkt von der Schweiz den Entwicklungsländern gewährte Entwicklungshilfe. Letzterer sagen sie vielmehr ihre Unterstützung zu. Deshalb und aus sachlichen Gründen wollen wir uns nicht nur mit dem direkt zur Abstimmung stehenden Beitrag an die IDA auseinandersetzen, sondern zuerst kurz auch nach dem Ganzen der die bilaterale und multilaterale Hilfe umfassenden Entwicklungszusammenarbeit fragen.

Die Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz gründet einerseits in vielfältigen und zum Teil weit in die Vergangenheit zurückreichenden Beziehungen mit den Ländern der heutigen Dritten Welt. Andererseits erhielt sie entscheidenden Anstoss durch eine Verstärkung der internationalen Zusammenarbeit seit dem Zweiten Weltkrieg, die dadurch bedingt ist, dass alle Länder - auch die Schweiz - gewisse Probleme nicht mehr länger allein lösen können. Auch die Schweiz begann, öffentliche Hilfe an Entwicklungsländer zu leisten. Die bilaterale Projekthilfe der technischen Zusammenarbeit erhielt eine wichtige Ergänzung in der kontinuierlichen Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen, so etwa mit der Organisation der Vereinten Nationen für Ernährung und Landwirtschaft FAO, dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen UNDP, der Weltgesundheitsorganisation WHO und dem Kinderhilfsfonds der Vereinten Nationen UNICEF und damit eben in der multilateralen Hilfe. Speziell zu erwähnen ist hier die Gewährung zweier Darlehen an die Internationale Entwicklungsorganisation IDA. Sie hat im Rahmen der multilateralen Hilfe bis heute am meisten Mittel erhalten und nimmt somit innerhalb des Beitrages der Schweiz an die internationale Entwicklungszusammenarbeit einen wichtigen Platz ein.

Die Ziele der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit - der bilateralen und der multilateralen - wie sie in dem von National- und Ständerat verabschiedeten Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe festgeschrieben sind, gehen dahin, in erster Linie die ärmeren Entwicklungsländer, Regionen und Bevölkerungsgruppen zu unterstützen. Dies indem sie u.a. namentlich die ländliche Entwicklung, die landwirtschaftliche Produktion zur Selbstversorgung, Handwerk und Kleinindustrie und die Schaffung von Arbeitsplätzen fördert.

Welche Ziele verfolgt nun die IDA? Ihre Hilfe gilt den am meisten benachteiligten Ländern, Regionen und den ärmeren Bevölkerungsschichten. Ihre Ziele sind also dieselben wie sie für die Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz gesetzlich festgelegt sind. Eine Bevorzugung der multilateralen vor der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit ist schon deshalb nicht am Platz.

(II. Die Internationale Entwicklungsorganisation IDA)

Was ist die IDA? Warum gibt es sie? Wie arbeitet sie?

Viele Entwicklungsländer können angesichts ihrer schwachen finanziellen Lage Kredite zu den üblichen Bedingungen nicht verkraften. Die IDA, eine 1960 gegründete zwischenstaatliche Organisation, ist eine Tochterinstitution der Weltbank, welche den ärmsten Entwicklungsländern sogenannte "weiche" Darlehen für sinnvolle und nutzbringende Entwicklungsprojekte von erstrangiger Bedeutung zur Verfügung stellt. Sie gewährt Kredite an Entwicklungsländer mit einem Pro-Kopf-Einkommen von weniger als 950.- Schweizerfranken (375 Dollar) pro Jahr, d.h. an die ärmsten Entwicklungsländer der Welt (zum Vergleich: das Pro-Kopf-Einkommen der Schweiz betrug 1974 21'500.- Franken (7'170 Dollar). Im Finanzjahr 1975 gingen sogar 92% aller Darlehen an Entwicklungsländer mit einem Pro-Kopf-Einkommen von weniger als 500.- Franken (200 Dollar) pro Kopf.

Die von 1960 bis heute von der IDA gewährten Kredite ergeben ein Total von rund 8,5 Milliarden Dollar. Davon profitieren ärmste Entwicklungsländer aller Regionen. Der Verwaltungsaufwand der IDA betrug im Geschäftsjahr 1975 knapp 3 Prozent der im gleichen Jahr gewährten Kredite und entfällt zu einem grossen Teil auf tech-

nische Dienstleistungen an die kreditnehmenden Entwicklungsländer. Es kann also keine Rede davon sein, dass mit IDA-Beiträgen v.a. ein teurer Apparat bezahlt wird.

Rund 30 Prozent der IDA-Darlehen gingen 1975 in die Land- und Forstwirtschaft und Fischerei, 21 Prozent in das Verkehrswesen, 18 Prozent in Programme, die verschiedene Bereiche umfassen, und 7 Prozent in den Energiesektor. In den letzten Jahren hat sich das Schwergewicht der IDA auf die Landwirtschaft verlagert, insbesondere auf die Erhöhung der landwirtschaftlichen Produktion, die Verbesserung der Ernährung sowie die Entwicklung von ländlichen Regionen. Für die Verbesserung der Lebensbedingungen der ländlichen Bevölkerung wurden natürlich wesentlich mehr Mittel als die 30% für Land- und Forstwirtschaft aufgewendet. Diesen sind ja auch Darlehen etwa für Infrastrukturprojekte im ländlichen Bereich zuzurechnen.

Die IDA finanziert nicht einfach vollumfänglich Projekte. Das Kreditnehmerland übernimmt ganz oder zumindest teilweise die für sein Projekt in eigener Währung anfallenden Kosten. Diese Eigenleistung des Entwicklungslandes entspricht im Durchschnitt mindestens der Summe der von der IDA zur Verfügung gestellten Mittel. Sie werden v.a. für die Bestreitung der Projektausgaben, die in Fremdwährungen anfallen, eingesetzt. Wenn nun die IDA einen Kredit vergibt, so bekommt das Empfängerland nicht einfach das Geld zur freien Verwendung überwiesen. Vielmehr bezahlt die IDA die eingehenden Projektrechnungen nach genauer Prüfung.

Wie ist die IDA aufgebaut?

Sie zählt zurzeit 116 Mitglieder, davon 95 Entwicklungsländer und 21 Industrieländer. Mitglied kann werden, wer auch Mitglied der Weltbank ist, was wiederum die Mitglied-

schaft im Internationalen Währungsfonds (IWF) voraussetzt. Da die Schweiz nicht Mitglied des IWF ist, kann sie auch nicht Mitglied der IDA sein.

Der Gouverneursrat, der in der Regel einmal jährlich zusammentritt, ist oberstes Organ der IDA. Jedes Mitgliedland ernennt einen Gouverneur. Ein Administrativrat leitet die laufenden Geschäfte, prüft die unterbreiteten Projekte und genehmigt die Kredite. (Er wählt auch den Präsidenten der IDA, der ihm zugleich vorsteht. Die Mitgliedstaaten besitzen ein nach ihren Beiträgen gewichtetes Stimmrecht; ein Vetorecht gibt es jedoch nicht. Im Administrativrat werden kaum je Abstimmungen durchgeführt; die Entscheide werden in der Regel durch allgemeinen Konsens gefällt. Die Mitglieder, Industrie- wie Entwicklungsländer, haben durch ihre Administrativräte die Möglichkeit, die Gestaltung und Finanzierung der Aktivitäten und die allgemeine Politik der IDA zu beeinflussen.)

Wie finanziert nun die IDA ihre Tätigkeit?

Da sie ihre Kredite zu äusserst günstigen Bedingungen - mit 50 Jahren Laufzeit, eingeschlossen 10 Jahre Freifrist, ohne Zins, mit einer Bearbeitungsgebühr von 0,75% - gewährt, kann sie ihre Mittel nicht auf den internationalen Kapitalmärkten zu Marktbedingungen aufnehmen, sondern muss sie aus Budgetbeiträgen der Regierungen erhalten.

Die Grundzeichnungen betragen rund 1,3 Milliarden Dollar. Durch vier Wiederaufstockungen, Spezialbeiträge von Mitgliedern und Beiträge von Nichtmitgliedern sind der IDA bisher darüber hinaus rund 9 Milliarden Dollar zugeflossen. Die wohlhabenderen Mitgliedländer haben an die gesamten Mittel mit rund 10 Milliarden Dollar, die ärmeren Mitgliedländer mit 370 Millionen Dollar, insbesondere in Form der ursprünglichen Zeichnungen an das Kapital der IDA, beigetragen.

Fast alle erdölproduzierenden Staaten sind Mitglieder der IDA und haben ihr Grundzeichnungen zukommen lassen. An den bisherigen Wiederauffüllungen, die alle, und das ist zu betonen, vor der Erdölpreiserhöhung 1973 ausgehandelt wurden, hat sich einzig Kuweit beteiligt und der IDA rund 55 Millionen Dollar zukommen lassen. Eine starke Beteiligung der OPEC-Staaten an den nächsten Aufstockungen der IDA steht heute ausser Frage.

Bevor ich auf die Beziehungen der Schweiz zur IDA und die bevorstehende Abstimmung zu sprechen komme, lassen Sie mich noch kurz etwas zur Bedeutung der IDA als multilaterale Entwicklungsorganisation ganz allgemein sagen. Dank der ihr zur Verfügung stehenden Mittel kann sie bei der Realisierung von Projekten in einer Grössenordnung mitwirken, welche in der Regel die Möglichkeiten eines einzelnen Geberlandes übersteigen. Zudem zieht ihre Hilfe nicht Abhängigkeiten des Empfängerlandes in politischer, wirtschaftlicher oder kultureller Hinsicht nach sich, wie sie bei konzentrierter bilateraler Hilfe eines einzelnen Geberlandes leicht die Folge sein können. Die IDA verfügt über Spezialisten, die in schwierigen Projekten und Programmen, die verschiedene Bereiche umfassen, erfahren sind. Aus ihrem Fachwissen können sowohl die Entwicklungsländer für ihre übrigen Entwicklungsanstrengungen wie auch die Industrieländer in ihrer bilateralen Hilfe Nutzen ziehen. Und - wiederholen wir es - die massive Hilfe der IDA kommt den bedürftigen Menschen in der Dritten Welt zugut.

Kurz: Die IDA ist aus der internationalen Entwicklungszusammenarbeit nicht wegzudenken, weder von den ärmeren Entwicklungsländern, die von ihr Darlehen erhalten, noch von den Industriestaaten her gesehen, die diesen Ländern helfen wollen.



(III. Die Schweiz und die IDA)

Dies sind Gründe, welche die Schweiz schon bisher veranlassen, mit der IDA zusammenzuarbeiten. 1969 gewährte sie ein erstes Darlehen von 12 Millionen Dollar, gleich 52 Millionen Franken, im Rahmen der zweiten Wiederauffüllung der IDA-Mittel im Gesamtumfang von 1,2 Milliarden Dollar. Das Darlehen der Eidgenossenschaft war zinsfrei und wies eine Laufzeit von 50 Jahren, eingeschlossen eine Karenzfrist von 10 Jahren, auf. Die Schweiz ist das einzige Land, das seine Beiträge in Form von Darlehen gewährt. Alle übrigen Länder geben ihre Beiträge à fonds perdu. Das zweite Darlehen der Schweiz von 30 Millionen Dollar, gleich 130 Millionen Franken, erfolgte im Jahre 1972 zu den gleichen Bedingungen wie das Darlehen von 1969. Es fügte sich in die dritte Wiederauffüllung der IDA-Mittel ein, deren Gesamtsumme 2,4 Milliarden Dollar betrug.

Das am 13. Juni zur Abstimmung gelangende dritte Darlehen von 200 Millionen Franken, gleich ca. 66 Millionen Dollar, ist für die vierte Wiederaufstockung bestimmt, welche von 1974 - 1977 dauern soll und für die von den Geberländern der IDA ein Betrag von 4,5 Milliarden Dollar festgelegt wurde. Damit hatten sie ursprünglich - berechnet auf Mitte 1973 - eine Erhöhung gegenüber der dritten Aufstockung beabsichtigt. Die inzwischen eingetretenen Währungsverschiebungen und die Preissteigerungen auf den internationalen Märkten bewirken allerdings, dass die vierte Wiederauffüllung sogar etwas geringer ausfällt als die dritte, und dies, obwohl das Bedürfnis nach Krediten der IDA stark angestiegen ist.

Unsere weitere Beteiligung an der Arbeit der IDA ist deshalb sinnvoll, weil sie eine wirksame Ergänzung unserer bilateralen Zusammenarbeit ist. Ein Beispiel:

Die in einem schweizerischen Viehzucht- und Milchwirtschaftsprojekt in Südindien gewonnenen Ergebnisse können durch ein breit angelegtes indisches Genossenschaftsprojekt, das durch einen IDA-Kredit mitfinanziert wird, Tausenden von Kleinbauernfamilien in Hunderten von Dörfern zugute kommen. Unsere multilaterale Hilfe über die IDA läuft nicht einfach neben unserer bilateralen Hilfe her, sondern führt zu konkreter Zusammenarbeit im Felde. Soll die multilaterale Hilfe ein sinnvoller und wesentlicher Teil unserer Entwicklungszusammenarbeit bleiben, so ist sie mit ebensolcher Stetigkeit weiterzuführen wie die bilaterale Zusammenarbeit. Es ist deshalb abwegig, wenn die Gegner eines IDA-Beitrages der Schweiz versuchen, die bilaterale gegen die multilaterale Entwicklungszusammenarbeit auszuspielen.

Ebenso unsachlich ist es, zu behaupten, unser Beitrag würde unkontrolliert verwendet werden. Die IDA finanziert nur genau bestimmte Projekte und Programme, kontrolliert deren Durchführung und überwacht Schritt für Schritt die zweckgebundene Verwendung der Mittel. Die Staaten, welche die Tätigkeit der IDA zur Hauptsache finanzieren, haben ein mindestens ebenso grosses Interesse wie wir, dass ihr Geld gemäss den festgelegten Zielen eingesetzt wird. Zudem wird die Schweiz über die Verwendung ihres Beitrages regelmässig informiert.

Wenn die Republikaner das Darlehen an die IDA schliesslich mit dem Hinweis bekämpfen, "es gebe auch bei uns Arme; ihnen sei zuerst zu helfen", so ist zunächst festzuhalten, dass relative Armut, wie sie da und dort in der Schweiz noch anzutreffen ist, sich nicht einfach der absoluten Armut gleichsetzen lässt, in welcher ein Grossteil der Menschen in den durch die Hilfe der IDA begünstigten Entwicklungsländern lebt. Zudem ist es nicht so, dass die Schweiz nichts für die Armen täte;

1975 wurden zum Beispiel vom Bund allein für die Bergbauern - abgesehen von den allgemeinen Leistungen - nahezu 600 Millionen Franken aufgewendet, gegen rund 200 Millionen Franken für öffentliche Entwicklungshilfe.

(IV. Gründe für weitere IDA-Beteiligung)

Unser Eintreten für die Gewährung eines Darlehens von 200 Millionen Franken an die IDA gründet auf der wirksamen Hilfe, die sie an die ärmsten Entwicklungsländer leistet. Unser Beitrag entspricht also zunächst einem Gebot der Solidarität mit bedürftigen Menschen, einer Solidarität übrigens, die wir uns neben der Neutralität zur Staatsmaxime gemacht haben.

Unsere Stellungnahme entspringt aber auch der politischen Einsicht, dass nur die Teilnahme aller Länder - nach Massgabe ihrer Möglichkeiten - an der internationalen Zusammenarbeit den Menschen dieser Erde, also auch uns, ein friedliches und gedeihliches Zusammenleben erlaubt.

Das soeben Gesagte gilt, besonders für die Schweiz, auch in wirtschaftlicher Hinsicht. Dabei ist nicht nur an den unmittelbaren Vorteil zu denken, den schweizerische Betriebe vieler Branchen aus der engen Zusammenarbeit mit der Weltbankgruppe ziehen, indem sie bis heute Aufträge für IDA- und Weltbank-Projekte für insgesamt rund 2 Milliarden Franken erhielten. Nur wenn wir durch handfeste Beiträge unsere Einsicht unter Beweis stellen, dass wir unsere eigenen Interessen nicht ohne Rücksichtnahme auf die Interessen der andern wahrnehmen können, hat unsere Stimme weiterhin eine Chance, bei unseren Partnerländern und in internationalen Gremien Gehör zu finden, in welchen für unser eigenes, vorab wirtschaftliches Wohlergehen wichtige Entscheide fallen.

Somit leisten wir Schweizer mit einem Darlehen an die IDA nicht nur einen solidarischen Beitrag an eine etwas

menschenfreundlichere Zukunft für die Armen in der Dritten Welt, sondern zugleich eine Investition in unsere eigene Zukunft.

Zum Schluss ist noch auf ein letztes Argument der Gegner eines IDA-Beitrages einzugehen. Wenn sie die Frage stellen "Wer soll das bezahlen?" und dabei auf die missliche Situation der Bundesfinanzen verweisen, so gilt es, die Grössenordnungen zu sehen:

Im Jahre 1974 betrug die öffentliche Hilfe der Schweiz, d.h. des Bundes, der Kantone und Gemeinden im Rahmen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit 202 Millionen Franken, was 0,14% des schweizerischen Bruttosozialproduktes entspricht, gegen 0,72% in Schweden, 0,63% in den Niederlanden, 0,57% in Norwegen und 0,51% in Belgien, womit unser Land auch unter den kleinen Industrienationen den letzten Rang einnimmt. Im selben Jahr machte die öffentliche Entwicklungshilfe 1,52% der Gesamtausgaben des Bundes aus. 60,4% dieser Mittel wurden auf bilateralem, 39,6% auf multilateralem Wege, also über internationale Entwicklungsorganisationen eingesetzt.

Das Darlehen an die IDA, das in drei Jahresraten einbezahlt werden soll, ist auch in der momentan schwierigen Finanzlage des Bundes zu verkraften; die Jahresrate würde 1976 weniger als 0,5% des Bundesfinanzvoranschlages betragen.

Ob uns die Sorge um die gemeinsame Zukunft, um diejenige der Menschen in den Entwicklungsländern wie um unsere eigene Zukunft, und ob uns schliesslich auch das Bild, das sich die Welt von uns Schweizern macht, diese Anstrengung wert sein soll?

Ich bin aus den dargelegten Gründen überzeugt, dass die Vorlage über den IDA-Kredit auch Ihre Unterstützung verdient.