

Bundesblatt

Bern, den 8. März 1968 120. Jahrgang Band I

Nr. 10

Erscheint wöchentlich. Preis Fr. 36.– im Jahr, Fr. 20.– im Halbjahr,
zuzüglich Nachnahme- und Postzustellungsgebühr

9871

Botschaft

des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesbeschlusses über den Beitrag der Schweiz an die Verwaltungskosten der Organisation der Vereinten Nationen für Industrielle Entwicklung (ONUDI)

(Vom 21. Februar 1968)

Herr Präsident!

Hochgeehrte Herren!

Wir beehren uns, Ihnen hiermit Botschaft und Entwurf zu einem Bundesbeschluss über den Beitrag der Schweiz an die Verwaltungskosten der Organisation der Vereinten Nationen für Industrielle Entwicklung (ONUDI) zu unterbreiten. (Die Abkürzung ONUDI, die hier verwendet wird, entspricht der französischen Bezeichnung «Organisation des Nations Unies pour le développement industriel»; die englische Bezeichnung UNIDO bedeutet «United Nations Industrial Development Organization».)

I.

Die internationale Organisation für Industrielle Entwicklung

a. Errichtung der neuen Organisation

Die rückständige wirtschaftliche Entwicklung weiter Gebiete unserer Welt bildet eines der grossen Gegenwartsprobleme. Die Entwicklungshilfe in ihren verschiedenen Formen ist deshalb nach Ende des zweiten Weltkrieges zunehmend zu einem wesentlichen Anliegen der Staatengemeinschaft geworden. Unsere Botschaft über die Wirtschafts- und Finanzhilfe an die Entwicklungsländer und insbesondere die Gewährung eines Darlehens an die Internationale Entwicklungs-Organisation (IDA), vom 7. Juli 1967 (BBl 1967, II, 1), hatte uns Gelegenheit geboten, den wirtschaftlichen Zusammenhang näher zu untersuchen, in den die Anstrengungen zur Hilfe an die Entwicklungsländer zu stellen sind, und

gleichzeitig die schweizerische Konzeption auf diesem Gebiet zu umschreiben. Wir hatten u. a. auf die bedeutungsvolle Tätigkeit der UNCTAD (Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung) hingewiesen, die sich zur Aufgabe gesetzt hat, die Entwicklungsprobleme unter dem Gesichtspunkt des Warenaustausches und der mit dem Handel verbundenen Finanzierung anzugehen. Dabei hat sich bestätigt, dass, als eine Voraussetzung für das wirtschaftliche Wachstum der Entwicklungsländer, der Industrialisierungsprozess – unter Berücksichtigung der von Land zu Land verschiedenen Verhältnisse – gefördert werden sollte. Die ungenügende Industrialisierung zwingt die Entwicklungsländer nicht nur, einen grossen Teil ihrer Bedürfnisse durch Importe zu decken, sondern es fehlt ihnen dadurch auch die Möglichkeit, ihre Deviseneinnahmen durch den Export von Waren zu steigern, die aus eigenen agrarischen oder anderen Rohstoffen hergestellt werden. Hinzu kommt, dass der Welthandel mit Rohstoffen, die immer noch mehr als vier Fünftel der Exporte aus den Entwicklungsländern ausmachen, eine viel geringere Elastizität und eine niedrigere Wachstumsrate aufweist als jener mit Industrieprodukten. Die Auswirkungen dieser Situation werden durch den Umstand verschärft, dass die Wirtschaft vieler Entwicklungsländer auf einer Monokultur basiert, die sie gegenüber den üblichen Fluktuationen im Rohstoffmarkt besonders empfindlich werden lässt. Neben umfassenden Rohstoffabkommen zwecks Stabilisierung der Weltmarktpreise und des darauf beruhenden Einkommens der Entwicklungsländer drängt sich somit auch unter diesem Gesichtspunkt eine Diversifizierung der Produktion auf.

Dies waren einige der Überlegungen, welche die Generalversammlung der Vereinten Nationen schon anlässlich ihrer 20. Session, am 20. Dezember 1965, zum Beschluss geführt hatten (Resolution 2089 [XX]), es sei das bestehende Instrumentarium zugunsten der Entwicklungsländer durch eine Organisation für Industrielle Entwicklung (ONUDI) zu ergänzen. Fast ein Jahr später, im Verlaufe der 21. Session, wurden durch eine weitere Resolution vom 17. November 1966 (Resolution 2152 [XXI]) die Richtlinien für Aufgabe, Tätigkeit und Ausgestaltung der neuen Organisation festgelegt, die damit am 1. Januar 1967 formell zu existieren begann.

b. Aufgaben und Arbeitsmethoden

Die ONUDI hat zum Ziel, den Industrialisierungsprozess in den Entwicklungsländern zu fördern, wobei dem weiterverarbeitenden Sektor besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden soll. Man will dies vor allem durch Anregung nationaler, regionaler und internationaler Aktionsprogramme erreichen. Neben Studien und Forschung (insbesondere Sammlung, Analyse und Verbreitung von Daten über Industrialisierungsfragen) soll das Schwergewicht auf der operativen Tätigkeit liegen. Die ONUDI möchte insbesondere zur wirksamen Anwendung industrieller Planungs-, Betriebs- und Produktionsmethoden beitragen; den Entwicklungsländern bei der Ausarbeitung industrieller Entwicklungsprogramme und einzelner Industrieprojekte helfend und vermittelnd zur Seite

stehen; sie bei der Lösung von Problemen im Zusammenhang mit der Verwertung und rationellen Nutzung von Naturschätzen, industriellen Rohstoffen, Nebenprodukten sowie bei der Herstellung neuer Erzeugnisse beraten und anleiten; in Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen den Entwicklungsländern bei der Ausbildung technischer Fachleute an die Hand gehen; Massnahmen für eine Verbesserung der Regeln über den Schutz des geistigen Eigentums vorschlagen; den Entwicklungsländern auf Wunsch bei der Beschaffung von Kapital für die Finanzierung bestimmter Industrieprojekte behilflich sein, usw. Die der ONUDI eingeräumte Stellung als eine der Exekutivagenturen des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (PNUD) wird ihr namentlich die operationelle Tätigkeit in mancher Hinsicht erleichtern.

Bei der Erfüllung dieser Aufgaben wird die ONUDI gegebenenfalls mit den Spezialorganisationen der UNO, vor allem mit der Organisation für Ernährung und Landwirtschaft (FAO) und der Internationalen Arbeitsorganisation (OIT), sowie mit den zuständigen regionalen Organen zusammenarbeiten. Insbesondere wird sie, um Doppelspurigkeiten zu vermeiden, auch Querverbindungen zur UNCTAD herstellen. Schliesslich ist die ONUDI von der Generalversammlung mit der Aufgabe betraut, die Koordination zwischen den verschiedenen internationalen Organisationen auf dem Gebiet der industriellen Entwicklung sicherzustellen.

c. Organisatorischer Aufbau

Als Organ der Generalversammlung erstreckt sich die ONUDI auf die Gesamtheit der die Organisation der Vereinten Nationen bildenden Staaten. Indessen werden ihr auch Nichtmitglieder der UNO zugerechnet, sofern sie, wie die Schweiz, Mitglieder von Spezialorganisationen der UNO oder der Internationalen Atomenergie-Agentur sind.

Zur Durchführung ihrer Aufgabe ist die ONUDI einerseits mit einem Beschlussorgan, dem Rat für Industrielle Entwicklung, andererseits mit einem Sekretariat, das von einem Exekutivdirektor geleitet wird, versehen.

Der Rat für Industrielle Entwicklung, der nach dem Grundsatz einer angemessenen geographischen Verteilung gebildet wird und in der Regel einmal jährlich zusammentritt, besteht aus 45 von der UNO-Generalversammlung gewählten Mitgliedstaaten. Er legt die Grundsätze und Richtlinien für die Tätigkeit der ONUDI fest, prüft und befindet über ihr Arbeitsprogramm, kontrolliert die Verwendung der finanziellen Mittel und hat jedes Jahr der UNO-Generalversammlung durch Vermittlung des Wirtschafts- und Sozialrates (ECOSOC) Bericht zu erstatten.

Das Sekretariat als Administrativbehörde ist verantwortlich für Verwaltung und Durchführung des Arbeitsprogramms. Es hat sich im Laufe des Sommers 1967 in Wien etabliert, nachdem die österreichische Hauptstadt, ebenfalls durch Beschluss der UNO-Generalversammlung, zum Sitz der neuen Organisation bestimmt worden war.

d. Rechtliche Kompetenz

Rechtlich ist die ONUDI weder eine Spezialorganisation der Vereinten Nationen, wie beispielsweise die Weltgesundheits-Organisation (WHO), noch ein internationales Vertragswerk, wie namentlich das GATT. In Gestalt eines Organs der UNO-Generalversammlung errichtet, hat sie vielmehr als autonome Organisation innerhalb der UNO-Familie eine ähnliche Stellung wie die UNCTAD. Da sich somit ihre Kompetenzen von der Generalversammlung ableiten, können sie, wie sich auch aus der Zielsetzung ergibt, im wesentlichen nur beratender und vermittelnder Natur sein. Die ONUDI kann – wiederum gleich der UNCTAD – zwar an andere Organisationen sowie Regierungen Empfehlungen richten, intergouvernementale Konsultationen ermöglichen und zudem auf dem Gebiet der technischen Hilfe im Industriesektor mannigfach tätig sein. Die ONUDI wird ferner, gemäss ihrem Auftrag, ihren Einfluss als zentrale Koordinatorin der verschiedenen internationalen Aktionen für industrielle Entwicklung geltend machen, um deren Wirksamkeit zu erhöhen, ohne deshalb freilich die Autorität der bestehenden Institutionen zu beeinträchtigen. Dagegen kann sie keine rechtsverbindlichen Beschlüsse treffen, die die Regierungen juristisch verpflichten würden. Diese bleiben vielmehr in ihren Entscheidungen vollständig frei.

II.

Teilnahme der Schweiz

a. Gründe für die Teilnahme

Die Errichtung der neuen Organisation für Industrielle Entwicklung konnte uns, wie seinerzeit schon die Schaffung der UNCTAD, nicht gleichgültig lassen. Die Schweiz ist in der Tat nicht nur eine der führenden Welthandelsnationen; sie besitzt überdies eine hochentwickelte, stark exportabhängige Industrie, die an Dichte und Intensität nur von wenigen Ländern übertroffen wird. Alles, was sich auf die Industrialisierung bezieht, berührt uns deshalb unmittelbar. Die sich anbahnende industrielle Entwicklung der weniger fortgeschrittenen Staaten wird unvermeidlich auch auf unser Land mit seinem lebenswichtigen Aussenhandel zurückwirken. Die Industrialisierungsbestrebungen sollten deshalb in eine Richtung gelenkt werden, die den Entwicklungsländern zugute kommt, aber auch mit den Belangen der Industriestaaten, darunter unseren eigenen, möglichst in Einklang steht. Dies kann am besten innerhalb der ONUDI geschehen. Ausserdem ist die Schweiz nicht nur selbst ein Industriestaat, sondern besitzt ihrerseits im Ausland, namentlich im Industriesektor, sehr bedeutende Investitionen. Diese Investitionen, die zur Industrialisierung insbesondere der Entwicklungsländer einen wichtigen Beitrag erbringen, sind dauernd im Wachsen begriffen. Sie bedürfen, im Interesse der Schuldnerstaaten nicht weniger als in jenem der Gläubiger, eines angemessenen Schutzes. Unsere Einwirkungsmöglichkeiten auf diesen Schutz werden verbessert, wenn wir der ONUDI angehören. Eine realistisch gestaltete, zweckmässig konzipierte Industrialisierung könnte ferner ein Mittel sein, die

meist ungünstige Zahlungsbilanz der Entwicklungsländer sukzessive zu verbessern und damit auch deren Zahlungsfähigkeit vorteilhaft zu beeinflussen. Dies könnte sowohl hinsichtlich der bestehenden Finanzansprüche als namentlich wegen des sehr beträchtlichen Engagements der schweizerischen Exportrisikogarantie gegenüber der Entwicklungswelt von Bedeutung werden. Vor allem aber bildet die Industrialisierung einen wichtigen Bestandteil der gegenwärtigen Entwicklungspolitik überhaupt. Wenn die Schweiz, im Geiste ihrer traditionellen internationalen Solidarität, hier weiter aktiv mitarbeiten will, so muss sie auch an den Industrialisierungsbestrebungen der Entwicklungsländer gebührend Anteil nehmen.

b. Die bisherige Rolle der Schweiz

In diesem Sinne haben wir uns bemüht, der Schweiz ein Mitspracherecht in der neuen Organisation zu sichern.

Da ein wirklicher Einfluss nur innerhalb des Rates für Industrielle Entwicklung ausgeübt werden kann, bewarben wir uns von Anfang an um einen Sitz in diesem Organ. Die Schweiz ist denn auch im Dezember 1966 zunächst für ein Jahr in den Rat gewählt worden; im Dezember 1967 wurde das Mandat von der UNO-Generalversammlung für eine Dauer von weiteren drei Jahren einstimmig bestätigt. Wir werden nun Gelegenheit haben, kontinuierlicher an der Gestaltung der ONUDI mitzuwirken, nachdem die erste Ratssession im April des vergangenen Jahres, als die Organisation noch im Anfangsstadium steckte, erst fragmentarische Ergebnisse zeitigte.

Die erste grosse Aufgabe, die dem Sekretariat überbunden wurde, in dessen Reihen übrigens auch einige Schweizer tätig sind, bestand in der Organisation des Internationalen Symposiums für Industrielle Entwicklung, das im Auftrag der UNO-Generalversammlung vom 29. November bis 20. Dezember 1967 in Athen durchgeführt wurde. Insgesamt hatten sich 80 Staaten und die Vertreter zahlreicher internationaler Organisationen zu diesem ersten Welt-Industrialisierungskongress eingefunden. Er bezweckte, im Rahmen einer umfassenden Aussprache die heutige Ausgangslage im industriellen Sektor der Entwicklungsländer sowie die verfügbaren Hilfsquellen realistisch zu bewerten, die einzelnen Industriezweige auf ihre Eignung für einen Ausbau zu untersuchen und gestützt darauf Empfehlungen über die Massnahmen zu formulieren, die auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene zur Beschleunigung des Industrialisierungsprozesses der Entwicklungsländer ergriffen werden könnten.

Die schweizerische Delegation, die aus Vertretern der Verwaltung, der Industrie, beratender Ingenieurfirmen sowie des Bankwesens zusammengesetzt war, und deren Chef mit dem Präsidium einer der drei Konferenzkommissionen – übrigens der einzigen, die einem westlichen Vertreter zufiel – betraut wurde, hat sich an den Beratungen aktiv beteiligt. Sie war dabei bestrebt, einer wirklichkeitsnahen Gesamtkonzeption zum Durchbruch zu verhelfen. Vor allem postulierte sie, dass die ONUDI ihr Schwergewicht nicht auf theoretische Studien, sondern vielmehr auf konkrete Projekte legen sollte. Diese sollten, damit die Industrialisierung sinnvoll bleibe und organisch erfolge, in der Regel auf der landwirt-

schaftlichen Produktion sowie der eigenen Rohstoffbasis der Entwicklungsländer aufbauen und sich zunächst möglichst auf die einfacheren Verarbeitungsstufen konzentrieren. Das Vorhandensein regionaler Märkte müsste bei solchen Projekten normalerweise als Hintergrund dienen. Von der so gewonnenen Plattform aus könnte dann sukzessive eine Ausweitung erfolgen. Besonderes Gewicht lege die schweizerische Delegation auf sorgfältige Präinvestitionsstudien sowie auf die Schaffung eines günstigen Investitionsklimas, ohne welches die im Industrialisierungssektor essentiellen Privatinvestitionen ausbleiben würden. Des weitern ist nach schweizerischer Auffassung unter «Industrialisierung» nicht nur die Förderung des eigentlichen industriellen, sondern auch des gewerblichen Teils der Wirtschaft und der sogenannten Kleinindustrie zu verstehen. Gerade der Aufbau der gewerblichen Wirtschaft verspricht am ehesten mit relativ geringen Investitionen rasch eine angemessene Diversifikation der nationalen Produktion zu erreichen und damit auch das Vertrauen der Entwicklungsvölker in ihre eigenen Kräfte zu stärken.

Unsere Erwägungen blieben nicht unbeachtet und haben in den einlässlichen Empfehlungen des Symposiums ihren Niederschlag gefunden. Diese Empfehlungen werden nun den Regierungen sowie den mitinteressierten internationalen Organisationen zugeleitet und sollen namentlich dem Rat für Industrielle Entwicklung als Grundlage für die Ausarbeitung eines eigentlichen Arbeitsprogrammes dienen, das den Möglichkeiten und den Grenzen der ONUDI Rechnung trägt.

III.

Finanzielle Auswirkungen

Die Resolution der UNO-Generalversammlung vom November 1966, in der das Statut der ONUDI festgelegt wurde, unterscheidet zwei Arten von Ausgaben: einerseits Auslagen für die direkten operationellen Massnahmen der Organisation zugunsten der Entwicklungsländer; andererseits Verwaltungskosten der ONUDI, denen auch die Spesen für die Forschungstätigkeit der Organisation zugerechnet werden.

Die operationellen Massnahmen können aus freiwilligen Geld- oder Naturalbeiträgen der Mitgliedstaaten, aus Mitteln des Entwicklungsprogrammes der Vereinten Nationen (PNUD) oder aus Mitteln des ordentlichen Programmes für technische Hilfe der UNO finanziert werden. Bis jetzt geschah dies fast ausschliesslich aus Mitteln des PNUD. Beiträge für industrielle Entwicklung können dem von Ihnen bewilligten Rahmenkredit für technische Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern (Bundesbeschluss vom 6. Juni 1967, BBl 1967, I, 1170) entnommen werden. Die Schweiz leistet bekanntlich an das PNUD bereits einen jährlichen Beitrag. Dieser beläuft sich für 1968 auf 11 Millionen Franken.

Was die Verwaltungskosten der ONUDI anbelangt, so werden sie aus dem regulären UNO-Budget bestritten. Soweit Nichtmitglieder der UNO an Organen der Vereinten Nationen teilnehmen, deren Administrativspesen das reguläre Budget belasten, pflegen indessen auch diese Staaten proportional zur Deckung

beizutragen. Für die Schweiz, die solche Zahlungen bereits zugunsten des Internationalen Gerichtshofes, der Internationalen Betäubungsmittelkontrolle und der UNCTAD leistet, beträgt der Ansatz nach dem neuesten Verteilungsschlüssel der UNO 0,86 Prozent. Soweit man es heute beurteilen kann, dürfte der Beitrag der Schweiz an die Verwaltungsauslagen der ONUDI, wenn auch eher mit steigender Tendenz, in der Grössenordnung von etwas über 300 000 Franken jährlich liegen. Diese neue Ausgabe ist im Voranschlag 1968 und für die folgenden Jahre im mehrjährigen Finanzplan berücksichtigt.

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beehren wir uns, Ihnen die Annahme des im Entwurf beiliegenden Bundesbeschlusses über den Beitrag der Schweiz an die Verwaltungskosten der ONUDI zu beantragen.

Die Vorlage kann sich nicht auf eine ausdrückliche Verfassungsbestimmung stützen. Auf Grund der allgemeinen Kompetenzordnung der Bundesverfassung ist aber die Wahrung der auswärtigen Beziehungen Sache des Bundes. Hierzu gehört als wesentlicher Bestandteil die Zusammenarbeit mit den internationalen Organisationen. Soweit diese Zusammenarbeit eine Bereitstellung von Geldmitteln bedingt, ergibt sich die Zuständigkeit der Bundesversammlung aus ihrer Befugnis zum Erlass von Kreditbeschlüssen. Diese Befugnis beruht direkt auf der Bundesverfassung, die kein Finanzreferendum kennt.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, die Versicherung unserer vollkommenen Hochachtung.

Bern, den 21. Februar 1968.

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates,

Der Bundespräsident:

Spühler

Der Bundeskanzler:

Huber

(Entwurf)

**Bundesbeschluss
über den Beitrag der Schweiz an die Verwaltungskosten
der Organisation der Vereinten Nationen für Industrielle
Entwicklung (ONUUDI)**

*Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*

nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 21. Februar 1968,

beschliesst:

Art. 1

¹ Die Schweiz gewährt der Organisation der Vereinten Nationen für Industrielle Entwicklung (ONUUDI) während der Dauer ihrer Teilnahme an dieser Organisation einen jährlichen anteilmässigen Beitrag an die Verwaltungskosten.

² Der jährliche Beitrag ist in den Voranschlag einzusetzen.

Art. 2

Dieser Beschluss ist nicht allgemeinverbindlich und tritt sofort in Kraft.

**Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines
Bundesbeschlusses über den Beitrag der Schweiz an die Verwaltungskosten der
Organisation der Vereinten Nationen für Industrielle Entwicklung (ONUDI) (Vom 21.
Februar 1968)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1968
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	10
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	9871
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	08.03.1968
Date	
Data	
Seite	409-416
Page	
Pagina	
Ref. No	10 043 924

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.