

DER DELEGIERTE FÜR TECHNISCHE
ZUSAMMENARBEIT

Bern, den 28. Juni 1966

t.143.0(3) - PI/ki

Neuer Rahmenkredit für technische Zusammenarbeit

(Exposé zur Sitzung des Komitees für
technische Zusammenarbeit vom 7. Juli 1966.)

Die wichtigsten Fragen, über die wir uns bei der Erstellung der Botschaft an die Eidgenössischen Räte klar sein müssen, betreffen die Dauer der Kreditperiode, die Höhe des Kredites und das Programm für die Verwendung des Kredites. An der Sitzung der Kommission für technische Zusammenarbeit vom 26. Mai fand hierüber bereits eine erste Aussprache statt. Heute sind wir in der Lage, über unsere Absichten etwas konkretere Angaben zu machen.

1. Kreditperiode

Wir ziehen eine feste Gültigkeitsperiode einer unbestimmten vor und teilen damit die Ansicht, welche die Eidgenössischen Räte bei der Beratung des laufenden Rahmenkredites deutlich zum Ausdruck brachten (die vom Bundesrat beantragte unbestimmte Periode von ungefähr 3 eventuell weniger Jahren wurde auf 2 1/2 Jahre festgesetzt). Die Befürchtung, dass bei einer Befristung die Tendenz dahin gehen könnte, zur Ausnützung des Kredites Aktionen zu unternehmen, welche nicht reiflich genug überlegt sind, teilen wir nicht. Es kann ihr übrigens dadurch begegnet werden, dass eine Bestimmung aufgenommen wird, wonach der allenfalls nicht genützte Teil des Rahmenkredites auf die nächste Kreditperiode übertragen werden kann.

Wir befürworten, wie beim laufenden Kredit, eine Periode von 2 1/2 Jahren. Das erleichtert den Vergleich der künftigen Kreditperiode mit der laufenden. Eine relativ kurze Periode trägt dem Umstand Rechnung, dass sich die Verhältnisse in der Entwicklungshilfe rasch ändern



und wir heute noch nicht sagen können, auf welches Gebiet der Entwicklungshilfe in einigen Jahren das Schwergewicht zu legen sein wird. Bei einer 2 1/2jährigen Periode fällt ausserdem das Ende der Periode mit dem Ende der (3jährigen) Periode für den Rahmenkredit für die internationalen Hilfswerke zusammen. Das erleichtert eine umfassende Prüfung der dannzumal bestehenden Verhältnisse und eventuell eine neue Verteilung der Aufgaben.

2. Höhe des Kredits

Bei einer 2 1/2jährigen Kreditperiode scheint es uns angezeigt, einen Kredit von 130 Mio in Aussicht zu nehmen; das sind pro Jahr 52 Mio (gegenüber jetzt 90 Mio oder jährlich 36 Mio).

Gegenüber der laufenden Kreditperiode handelt es sich um eine nominale Erhöhung von 44%. Realwertmässig ist die Erhöhung natürlich geringer. Der Lebenskostenindex ist in den letzten 2 1/2 Jahren (November 1963 bis Mai 1966) bei uns um 10% gestiegen. In der technischen Zusammenarbeit ist allerdings der schweizerische Index nur beschränkt massgebend, da ein Teil der Auslagen in den Entwicklungsländern erfolgt. Dort sind die Preis- und Kursentwicklungen sehr unterschiedlich. Im Durchschnitt ist aber der Anstieg der Kosten grösser als in der Schweiz (dies ist, nebenbei gesagt, ein Symptom der Entwicklung). Wir schätzen, dass wir allein zur Beibehaltung des jetzigen Umfangs der technischen Zusammenarbeit 104 Mio erhalten müssten. Das heisst, dass die Realerhöhung nicht 44, sondern 25% beträgt.

Eine Erhöhung in diesem Umfang scheint uns aus den folgenden Ueberlegungen erforderlich:

a. Die Hebung des Lebensstandards der Entwicklungsländer schreitet zu langsam vorwärts und der Unterschied zu den entwickelten Ländern vergrössert sich noch immer. Durch vermehrte Anstrengungen der Entwicklungsländer wie der entwickelten Länder muss die Situation verbessert werden. Die Schweiz kann dazu, wie die bis jetzt in die Wege geleiteten Massnahmen zeigen, einen wesentlichen Beitrag leisten.

b. Die von der Schweiz beanspruchte internationale Sonderstellung kann nicht bedeuten, dass wir auf dem Gebiet der Entwicklungshilfe weniger leisten als andere, zum Teil sogar weniger wohlhabende Nationen. Wir sollten uns in die Lage versetzen, dass wir den Vergleich mit andern Ländern einigermassen aushalten können. Für die staatliche technische Hilfe verweisen wir auf die beiliegende Tabelle sieben vergleichbarer Länder. Nur Oesterreich steht schlechter da als wir. Noch ungünstiger ist das Bild, wenn wir die schweizerische staatliche Finanzhilfe mit derjenigen anderer Länder vergleichen.

Nun ist es allerdings richtig, nicht nur die staatlichen Leistungen zu vergleichen. Bei unseren humanitären Traditionen, auf die wir stolz sind, hat die private Hilfstätigkeit immer eine grosse Rolle gespielt. Man wird sich aber bewusst sein müssen, dass der Erhöhung der Ergebnisse privater Sammlungen relativ enge Grenzen gesetzt sind. Eine wesentliche Steigerung der schweizerischen Leistungen hat deshalb über den staatlichen Sektor zu erfolgen.

Nicht gering sind auch die Leistungen der schweizerischen Privatwirtschaft, insbesondere in Form langfristiger Lieferantenkredite und langfristiger Investitionen. Wir pflegen diese Leistungen denn auch in internationalen Kreisen gebührend hervorzuheben. Trotzdem gelangen wir auch bei Mitberücksichtigung dieser privaten Leistungen nur auf Entwicklungsleistungen von 0,45% des Bruttosozialprodukts, während 1% in diesen Kreisen als normal oder jedenfalls als anzustreben gilt.

Die Bescheidenheit der schweizerischen Entwicklungshilfe fällt um so mehr auf, als wir mit den Entwicklungsländern einen regen wirtschaftlichen Verkehr haben, viel reger als die meisten Vergleichsländer, und dass dieser Verkehr in einer für uns stark aktiven Wirtschaftsbilanz resultiert. Die meisten Entwicklungsländer sind schon heute sehr rentable Wirtschaftspartner.

c. Man wird die Erhöhung der Mittel für technische Zusammenarbeit nicht für sich betrachten können, sondern als Bestandteil der Massnahmen zugunsten der Entwicklungsländer. Es müssen deshalb technische

Hilfe, Finanzhilfe und handelspolitische Massnahmen als ganzes gesehen und jedem von ihnen der gebührende Platz zugewiesen werden. Wir sind denn auch keineswegs der Auffassung, dass nur die technische Zusammenarbeit gesteigert werden muss. Das eine schliesst das andere nicht aus, im Gegenteil ergänzt es, sowohl im ganzen gesehen wie im Einzelfall (wir kommen weiter unten darauf zurück). Technische Zusammenarbeit kommt indessen, logisch betrachtet, zuerst. Sie ist "pre-investment", Voraussetzung für eine allfällige spätere Finanzhilfe. Die am wenigsten entwickelten Länder haben vorerst einmal vor allem technische Hilfe nötig. Mit zunehmendem technischem Können gewinnen dann die Finanzhilfe und handelspolitische Massnahmen an Bedeutung, während sich die technische Hilfe immer mehr erübrigt. Abgesehen davon, dass sie von den wirtschaftlich schwächsten Ländern ganz besonders benötigt wird, ist die technische Zusammenarbeit auch dadurch charakterisiert, dass sie, richtig eingesetzt, mit relativ geringen Mitteln eine grosse Wirkung zu erzielen vermag, während die Finanzhilfe, um eine grosse Wirkung zu erzielen, in der Regel auch den Einsatz grosser Mittel verlangt.

d. Schliesslich sei darauf hingewiesen, dass im Laufe der letzten Jahre sowohl von den internationalen Organisationen als von den schweizerischen privaten Organisationen, die der Bund unterstützt, und vom Bund selber wertvolle Erfahrungen in der Entwicklungsarbeit gesammelt und organisatorische Strukturen aufgebaut wurden, die zur sachgemässen Bewältigung eines grösseren Umfangs an technischer Hilfe besser in der Lage sind als dies früher der Fall war. Das Interesse an der Entwicklungsarbeit ist in unserer Bevölkerung gestiegen, wir stossen auch bei den Arbeitgebern auf grösseres Verständnis für die Beurlaubung der nötigen Fachleute, kurz es besteht ein grösseres organisatorisches und menschliches Potential. Ob dieses genützt werden kann, hängt von den finanziellen Mitteln ab.

e. Wir lassen bei unserem Vorschlag von 130 Mio die schwierige Finanzlage des Bundes in den kommenden Jahren, die durch die zahlreichen neuen Aufgaben des Bundes entstehen wird, nicht ausser Acht.

Die Entwicklungshilfe ist eine dieser neuen Aufgaben. Ihre Bedeutung mag von weiten Kreisen unseres Volkes nicht richtig eingeschätzt werden. Sie gilt bei vielen noch als eine Art Wohltätigkeitsgeste, also als etwas wo man sparen könnte. Es ist an der Regierung und an der politischen Elite, die Entwicklungshilfe ins richtige Licht zu setzen und dafür einzutreten. Wir halten dafür, dass es sich nicht um eine aufschiebbare Aufgabe handelt. Wäre nicht die Rücksicht auf die Finanzlage des Bundes, so würde sich ein entsprechend höherer Betrag als 130 Mio aufdrängen.

3. Programm

Bei der nachstehenden Skizzierung des Programms für den neuen Rahmenkredit nennen wir verschiedene Zahlen. Sie haben indessen nur den Charakter von Hinweisen.

a. Einen wesentlichen Bestandteil des Programms bilden die Beiträge an das "Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen". Dessen Organe haben sich für die nächsten Jahre ein Programm mit jährlichen Ausgaben von 200 Mio \$ zum Ziel gesetzt (gegenüber 150 Mio \$ 1965). Eine solche Steigerung der bisherigen Tätigkeit der Vereinten Nationen erscheint angemessen. Wenn wir jährlich 13 Mio Fr. als Beitrag an das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen vorsehen, so bedeutet dies 1,5% der genannten 200 Mio. Wir stehen damit weniger gut da als verschiedene vergleichbare Länder, aber dieser Beitrag lässt sich immerhin sehen (für das laufende Jahr haben wir einen Beitrag von 10 Mio Fr. gezahlt). Der allgemeine Beitrag wird ergänzt durch Beiträge an internationale Organisationen für einzelne uns besonders unterstützenswert erscheinende Projekte, wofür wir 2 1/2 Mio Fr. einsetzen möchten (wie unter dem laufenden Programm). Angesichts der bereits bestehenden und mit Sicherheit zu erwartenden zahlreichen Initiativen auf internationaler Ebene, die sich nur durch Beiträge der entwickelten Staaten verwirklichen lassen und bei denen wir allenfalls mitmachen möchten oder müssen, sollten wir im multilateralen Sektor eine Reserve einstellen, die wir mit 1,5 Mio pro Jahr einsetzen. Wir kommen damit für

die multilaterale Hilfe auf 17 Mio pro Jahr. Das sind für 2 1/2 Jahre 42,5 Mio oder etwas weniger als 1/3 der total 130 Mio.

b. Im bilateralen Sektor fehlt es nicht an Projekten, die an uns herangetragen wurden. Laut einer von uns vorgenommenen Zusammenstellung handelt es sich um Projekte mit voraussichtlichen Ausgaben von insgesamt 132 Mio, die wir prima vista für durchführbar und nützlich halten. Bei obiger Annahme verbleiben aber für bilaterale Hilfe nur 87,5 Mio (132 weniger 44,5). Davon müssen - eine Erfahrungszahl - 20% in Reserve gehalten werden für unvorhergesehene Aufgaben. Von den genannten Projekten von insgesamt 132 Mio können also nur etwas mehr als die Hälfte berücksichtigt werden (87,5 weniger 17,5 = 70 Mio).

Unter den Projekten, welche wir ins neue Programm aufnehmen möchten, haben jene Priorität, bei denen es sich um die Fortführung und den Abschluss, allenfalls um die Ergänzung einer bestehenden Tätigkeit handelt. Die von uns angestellten Berechnungen haben ergeben, dass hierfür etwa 50 Mio eingestellt werden müssen. Für neue Projekte würden somit 20 Mio bleiben, wozu die Reserve von 17,5 Mio kommt, zusammen also 37,5 Mio.

c. Wir gedenken, die Zusammenarbeit mit gemeinnützigen schweizerischen Organisationen durch die Gewährung von Beiträgen für bestimmte Projekte in der bisherigen Art fortzusetzen. Nicht nur ist dieser Weg der bilateralen staatlichen Hilfe in unserer Bevölkerung populär, er ist auch gerechtfertigt durch die grossen Erfahrungen, welche die einzelnen Hilfswerke in der Entwicklungsarbeit besitzen. Schliesslich ermöglicht er zu vermeiden, dass sich der Verwaltungsapparat des Bundes übermässig ausdehnt (eine bescheidene Personalvermehrung wird dennoch nötig sein; wir rechnen mit einem jährlichen Personalzuwachs von etwa 4 Leuten; gegenwärtig haben wir 63, vor 2 1/2 Jahren waren es 54).

Wir gedenken, für 25 - 30 Mio Beiträge an private Organisationen zu geben, was ungefähr 1/3 der bilateralen Hilfe ausmacht. Berücksichtigt man, dass wir bei der Gewährung von Beiträgen Eigenleistungen des Beitragsempfängers von mindestens der Höhe des Bundes-

- 7 -

beitrags in der Regel zur Bedingung machen und dass es zahlreiche Projekte schweizerischer Organisationen gibt, für die keine Bundesbeiträge verlangt werden, so ergibt sich, dass die schweizerische bilaterale Hilfe zum überwiegenden Teil aus Projekten privater Organisationen besteht.

d. Schon heute hat der Anteil der Finanzhilfe an unseren Projekten eine nicht geringe Bedeutung. Es erweist sich nämlich in der Praxis vielfach, dass technische Hilfe ohne eine gewisse Finanzhilfe nicht erfolgreich sein kann. Diese projektgebundene Finanzhilfe kann unentgeltlich sein oder sie kann auf Kredit erfolgen. Bei Projekten, die keine Erträge abwerfen, wird die Hilfe in der Regel unentgeltlich sein (Hauptbeispiel: Schulen). Bei Projekten, welche Erträge abwerfen, wird die Hilfe auf Kredit gegeben (z.B. Genossenschaften, Kleinindustrien). Wir möchten in Zukunft noch vermehrt Darlehen statt unentgeltliche Hilfe gewähren. Die Rückzahlungen von solchen Darlehen müssten für neue Projekte verwendet werden können.

Zusammenfassung

Die Entwicklungshilfe spielt in unserer Aussenpolitik eine wichtige Rolle. Eine Verstärkung der Zusammenarbeit mit der UNO auf dem Gebiet der technischen Hilfe liegt im Zuge unserer gegenüber den Vereinten Nationen befolgten Politik. Die Entwicklungshilfe gehört zuvorderst zu jenen Mitteln, mit denen sowohl im Moment wie auf lange Sicht erfreuliche Beziehungen zwischen der Schweiz und den Entwicklungsländern erhalten beziehungsweise geschaffen werden können. Da die Entwicklungsländer politisch wie wirtschaftlich eine immer grössere Rolle spielen, sind auch entsprechende Mittel einzusetzen. Der Delegierte für technische Zusammenarbeit ist in der Lage, sei es zusammen mit privaten Organisationen, sei es selber, aufgrund der von ihm entwickelten bewährten Grundsätze und den nunmehr schon recht umfassenden Erfahrungen eine sachlich konzipierte, gezielte Hilfe zu erbringen. Der neue Rahmenkredit sollte so angesetzt sein, dass er eine deutliche Erweiterung der bisher geleisteten Arbeit erlaubt, die nicht nur von den Entwicklungsländern erwartet wird, sondern mit Recht auch von den übrigen entwickelten Ländern.

Beilage erwähnt.

1e 27 juin 1966

t.261 - Pays-Bas NA/uw
 t.261 - Suède
 t.261 - Canada
 t.261 - Norvège
 t.261 - Danemark
 t.261 - Autriche

ASSISTANCE TECHNIQUE DE QUELQUES ETATS COMPARABLES A LA SUISSE

| | 1964 (ou 1964-65) dépenses | 1965 (ou 1965-66) dépenses ou budget | 1966 (ou 1966-67) budget |
|---|----------------------------------|--|--------------------------------|
| <u>PAYS-BAS :</u> | | | |
| Development aid (technique et financière) | ƒ 49 mio = Frs. 212 mio | hFl. 300 mio = Frs. 357 mio | hFl. 410 mio = Frs. 487 mio |
| Population : 12 mio | per capita: Frs. 18 | per capita: Frs. 30 | per capita: Frs. 41 |
| <u>SUEDE :</u> | | | |
| assistance technique | sK 102 mio = Frs. 85,7 mio | sK 152 mio = Frs. 128 mio | sK 165 mio = Frs. 138 mio |
| | per capita: Frs. 11,30 | per capita: Frs. 16,80 | per capita: Frs. 18,20 |
| assistance financière | sK 53,4 mio = Frs. 44,8 mio | sK 131,4 mio = Frs. 110 mio | sK 172 mio = Frs. 144 mio |
| | per capita: Frs. 5,90 | per capita: Frs. 14,50 | per capita: Frs. 18,90 |
| Aide aux pays sous-développés (technique et financière) | sK 155,4 mio = Frs. 130,5 mio | sK 283,4 mio = Frs. 238 mio | sK 337 mio = Frs. 282 mio |
| Population : 7,6 mio | per capita: Frs. 17,20 | per capita: Frs. 31,30 | per capita: Frs. 37,10 |
| <u>CANADA :</u> | | | |
| Aide à l'étranger | can\$ 77,4 mio = Frs. 310 mio | can\$ 91,8 mio = Frs. 367 mio | can\$ 86 mio = Frs. 344 mio |
| Population : 18,9 mio | per capita: Frs. 16,40 | per capita: Frs. 19,40 | per capita: Frs. 18,20 |
| <u>NORVEGE :</u> | | | |
| Aide au développement (technique seule) | nK 63 mio = Frs. 38 mio | nK 73 mio = Frs. 44 mio | nK 95 mio = Frs. 57 mio |
| | per capita: Frs. 10,30 | per capita: Frs. 11,90 | per capita: Frs. 15,40 |
| Staatliche Entwicklungshilfe selon notre Ambassade à Oslo (20 mai 1966) | nK 70 mio = Frs. 42 mio | nK 83 mio = Frs. 50 mio | nK 95 mio = Frs. 57 mio |
| Population : 3,7 mio | per capita: Frs. 11,35 | per capita: Frs. 13,50 | per capita: Frs. 15,40 |

| | 1964 (ou 1964-65) dépenses | 1965 (ou 1965-66) dépenses ou budget | 1966 (ou 1966-67) budget |
|--|--|---|---|
| <u>DANEMARK :</u> | | | |
| Assistance technique | dk 44 mio = Frs. 27 mio per capita: Frs. 5,70 | dk 62 mio = Frs. 39 mio per capita: Frs. 8,30 | dk 94 mio = Frs. 59 mio per capita: Frs. 12,55 |
| Aide humanitaire | dk 3 mio | dk 3 mio | dk 5 mio |
| Assistance financière | dk 17 mio | dk 35 mio | dk 81 mio |
| Total assistance au développement | dk 64 mio = Frs. 40 mio per capita: Frs. 8,50 | dk 100 mio = Frs. 62,4 mio per capita: Frs. 14,50 | dk 180 mio = Frs. 112 mio per capita: Frs. 23,80 |
| Population : 4,7 mio | | | |
| <u>AUTRICHE :</u> | | | |
| Aide technique | öS 30 mio = Frs. 5 mio per capita: Frs. 0,70 | öS 45 mio = Frs. 7,5 mio per capita: Frs. 1 | öS 45 mio (est.) = Frs. 7,5 mio (est.) per capita: Frs. 1 |
| selon notre Ambassade à Vienne, "reine technische Hilfe (Pro- jekte), keine Beiträge an in- ternat. Organ." | öS 22 mio = Frs. 3,7 mio per capita: Frs. 0,50 | öS 38 mio = Frs. 6,3 mio per capita: Frs. 0,90 | öS 65 mio = Frs. 10,9 mio per capita: Frs. 1,50 |
| Population: 7,2 mio | | | |
| <u>SUISSE :</u> | | | |
| Coopération technique | Frs. 22 mio per capita: Frs. 3,70 | Frs. 26 mio per capita: Frs. 4,40 | Frs. 33 mio per capita: Frs. 5,60 |
| Population : 5,9 mio | | | |