

t.110.0 - WM/eh

August 1969.

Einige Erfahrungen aus der Tätigkeit bei der Weltbank

1. Die Weltbank (inkl. IDA) hat zur Zeit einen Bestand von rund 810 Professionals (vor allem Oekonomen, Ingenieure, Landwirtschaftsfachleute etc.). Dazu kommt ein ebenso umfangreicher Stab an administrativem und Sekretariatspersonal. Mit der vorgesehenen starken Vergrösserung des Kreditvolumens der Bank muss auch der Personalbestand entsprechend vergrössert werden. Für das Ende des laufenden Fiskaljahres ist die Erhöhung auf 1050 Professionals vorgesehen. Trotz dieser respektablen Zahl von Fachleuten ist die Arbeitslast der einzelnen Mitarbeiter recht gross und es wird auch hier viel Ueberzeit gearbeitet.

2. Trotz des vergrösserten Arbeitsanfalls muss jedoch die bisherige im allgemeinen anerkannt gute Qualität der Weltbank/IDA-Projekte beibehalten werden. Es ist daher wichtig, dass das vorhandene, überdurchschnittlich qualifizierte Personal der Bank erhalten bleibt und zusätzlich neue gut ausgewiesene Mitarbeiter rekrutiert werden können. Dank ihrem guten Namen hat die Bank eine grosse Zahl von guten Kandidaten zur Auswahl. (Von Kandidaten, die sich für das "Young Professionals Programm" bewerben, wurden in den letzten Jahren verschiedentlich nicht mehr als 2-3 % angestellt.)

3. Warum arbeiten qualifizierte Leute gerne bei der Weltbank? Gespräche mit vielen Mitarbeitern der Bank ergaben etwa die folgenden Eindrücke:

- a) Weil die Arbeit interessant ist und mit der Zeit immer noch interessanter wird. Die zu lösenden Probleme bieten recht oft eine "challenge", die erhebliche Ansprüche stellt. Der Mitarbeiter hat in seinem Aufgabenbereich eine grosse Verantwortung und seine Meinung zu Fachproblemen wird auch bis zu höchster Stelle angehört (der Projektbearbeiter hat sein Projekt auch bis zur Diskussion im "Board of Directors" der Bank persönlich zu vertreten).

- 2 -

- b) Der Mitarbeiter kann weitgehend selbständig arbeiten und kann sich oft in seinem Fachgebiet soweit spezialisieren, dass er zu einem wirklichen Experten werden kann, der es punkto Können durchaus auch mit Universitätsprofessoren aufnehmen kann. (Es bleibt mir noch gut der Stolz eines Transport-Oekonomen in Erinnerung, der von einem speziell arrangierten Seminar mit Professoren berichtete, die von der Bank speziell zur Diskussion der bestgeeigneten Methoden bei der Bearbeitung von transportökonomischen Projekten beigezogen wurden. Die Fachleute der Bank waren auf ihrem Spezialgebiet mindestens ebenso gut bewandert wie die Professoren, die dieses gleiche Fachgebiet bearbeiteten.)
- c) Weil das Arbeitsklima gut ist und die fortschrittliche Leitung der Bank im allgemeinen geschätzt wird.
- d) Weil trotz grosser Arbeitsbelastung doch die Bank für viele Mitarbeiter unter den internationalen Organisationen der relativ beste Platz ist und man daher nicht zu einer andern internationalen Organisation hinüberwechseln will.

4. Diese positive Einschätzung kommt nicht zuletzt wieder daher, dass die Bank in ihrer Projektbeurteilung recht kritisch ist, gute Arbeitsmethoden anwendet und dabei auch versucht, diese Methoden noch ständig zu verfeinern und zu verbessern. Die detaillierte Berechnung des finanziellen und gesamtökonomischen "return on investment" in den Projekten und Teilprojekten gibt zwar ein gutes Mass an Arbeit, doch erhält die Bank damit auch einen Vergleichsmassstab in die Hand, an dem sich andere Investitionsmöglichkeiten einigermassen vergleichen lassen. Besser als die früher benutzte benefit-cost-ratio, bei der jeweils ein Basiszinssatz anzunehmen ist, hat sich dieses Konzept der "internal rate of return" basierend auf den diskontierten "cash flows" gut eingebürgert. Dieses Konzept wird zur Zeit durch die Abschätzung der Wahrscheinlichkeiten der das Resultat beeinflussenden Faktoren noch zu verbessern versucht.

5. Auch in Sachgebieten wo die Rentabilität nicht so leicht berechnet werden kann, wie z.B. im Gebiet der Education oder des

Family Planning und Gesundheitswesens, versucht die Bank doch, möglichst in Zahlen zu fassende Resultate über den Nutzen der Projekte zu erhalten und damit zu objektiv vergleichbaren Resultaten zu kommen.

6. Diese detaillierte und sorgfältige Projektbearbeitung wird ergänzt durch eine Analyse der wirtschaftlichen Situation des betreffenden Entwicklungslandes. In dieser Studie wird unter anderem die Kreditwürdigkeit des kreditnehmenden Landes geprüft und die zukünftigen Entwicklungsaussichten sowie die Probleme der Staatsschuld und die allgemeine Situation des öffentlichen Haushalts untersucht. In diesen Economic Reports werden auch der wirtschaftliche Entwicklungsplan des Landes, seine allgemeine Entwicklungspolitik und wünschbare Prioritäten besprochen. Oft wird dabei auch auf Möglichkeiten für zukünftige Projekte, deren Finanzierung von Nutzen wäre, hingewiesen. Aufgrund von sorgfältigen Untersuchungen versucht die Bank, "weisse Elefanten" in Entwicklungsländern möglichst zu vermeiden^{*)}. Diese Untersuchungen ermöglichen es den zuständigen Instanzen der Bank (Loan Committee, Board of Directors) auch, die Kreditbedingungen der Situation entsprechend zu fixieren. Während normalerweise nur der Anteil der Projekte in Fremdwährung finanziert wird, so sind im Falle von ärmeren Ländern eine Reihe von Ausnahmen möglich, so dass

^{*)} In einem internen Bericht der Bank wird diese Species von Projekten wie folgt beschrieben:
 "The kings of Siam are said to have ruined obnoxious countries by presenting them with white elephants that had to be maintained at vast expense. In the modern setting this can be achieved best by tying a high-interest loan, called "aid", to projects and to donors' exports and to confine it to the import content, or better still, some part of it, of the project. But even untied aid on soft terms can be used to promote projects of a white elephantine nature, because capital grants do not cover the subsequent recurrent expenditure which the elephant inflicts on his owners."

die Eigenleistung eines Entwicklungslandes äusserst stark reduziert werden kann. Dort wo Konsortien und Konsultativgruppen existieren, dienen diese Rapporte auch als Arbeitsunterlage für die entsprechenden Sitzungen. - Der DftZ erhält jetzt die uns interessierenden Economic und Project Reports ebenfalls, trotzdem die Schweiz ja nicht Mitglied der IBRD ist.

7. Spezielle Fragen der Methodik und der Bearbeitung neuer Fachgebiete (z.B. Family Planning, Urban Development) werden in speziellen internen Rapporten des Economics Department behandelt und werden den interessierten Mitarbeitern der Bank zugestellt. Zusammen mit einer umfangreichen weitem zirkulierenden Fachliteratur gibt dies dem Sachbearbeiter die Möglichkeit, sich auch in der täglichen Arbeit etwas über neue Entwicklungen auf dem laufenden zu halten. Viele Sachbearbeiter - unter denen sich auch eine gute Zahl von früheren Professoren befindet - machen von diesen und andern Möglichkeiten der Weiterbildung (Teilnahme an Fachseminaren, Kurse von EDI und Spezialkurse für Spezialisten wie z.B. über "Corporate Finance") recht regen Gebrauch. Diese ständige Weiterbildung der Mitarbeiter der Bank ist schon darum nötig, da die gute Projektbearbeitung sehr grosse Fachkenntnisse, gutes Allgemeinwissen sowie viel Erfahrung verlangt. Die berufliche Befriedigung der Mitarbeiter ist dabei noch um so wichtiger, als nur eine beschränkte Möglichkeit für Promotionen innerhalb der Bank-Gruppe besteht. Die grosse Mehrheit aller Mitarbeiter sind keine Direktoren und Division Chiefs, sondern einfach "Professionals".

8. Die Meinung der Bank hat in den meisten Entwicklungsländern ein erhebliches Gewicht. Denn es ist für die meisten Länder ja nicht gleichgültig, ob in den kommenden Jahren wesentliche Bank- und gegebenenfalls IDA-Kredite ins Land fliessen oder nicht. Damit hat die Bank "leverage", die ihr einen Einfluss auf manchen Gebieten der Wirtschaftspolitik ermöglicht. Auch die von den Mitarbeitern der Bank auszuarbeitenden Vorschläge über allgemeine wirtschaftspolitische Massnahmen, Steuerpolitik etc. müssen daher sehr sorgfältig überlegt, geprüft und verhandelt werden. In meinen beiden

für die Bank durchgeführten Missionen war ich beeindruckt von der Bereitwilligkeit und Offenheit, mit der der Bankmission Auskünfte erteilt und Unterlagen beschafft wurden. Die Beschaffung einer sehr grossen Zahl von Informationen in der meist sehr kurzen Zeit einer Mission (3-4 Wochen in der Regel) macht eine gute und fruchtbare Zusammenarbeit mit den zuständigen einheimischen Beamten zur dringenden Notwendigkeit, wenn die Mission erfolgreich sein soll.

9. Diese und andere Faktoren machen es leicht verständlich, dass eine gute Projektbearbeitung auch von fachlich gut ausgebildeten Experten ein gutes Mass an Können und eine Einführung, die normalerweise gut ein Jahr braucht, verlangt. Da die Arbeit der Bank im Feld normalerweise durch Teams von Fachleuten geleistet wird, ist natürlich eine wirkungsvolle Teamleitung von grösster Bedeutung. Ein guter Teamleiter, der steuert, kann sehr viel zum guten Gelingen einer Mission beitragen. Auf alle Fälle dürfen wir nicht vergessen, dass Fachleute in Projektmissionen wie Experten, die längere Zeit im Entwicklungsland arbeiten, heute bessere Qualifikationen haben müssen, als früher, wenn sie mit Erfolg arbeiten wollen: Die führenden Leute in der Verwaltung der Entwicklungsländer haben heute durchschnittlich eine recht gute Ausbildung an überseeischen Hochschulen genossen und sind daher gegenüber ausländischen Beratern auch bedeutend anspruchsvoller geworden als ihre Väter, die die Pionierzeit der technischen Hilfe erlebten.

Der Nutzen der Mission bei der Weltbank für den DftZ.

10. Natürlich sind die praktischen Bedürfnisse der Projektbearbeitung für eine Institution wie die Weltbank und eine kleine Verwaltung wie den DftZ recht verschieden. Bei der Gewährung von langfristigen Darlehen muss man selbstverständlich über die allgemeine wirtschaftliche Situation eines Landes besser informiert sein als beim Entscheid über eine relativ kurzfristige und umfangmässig doch meist recht beschränkte technische Hilfe. Einzelne Arbeitsmethoden der Bank könnten aber doch auch für den DftZ von Vorteil sein. Einige Anregungen, die zu prüfen wären, seien im folgenden gemacht.
11. Wo es möglich ist, sollte die privatwirtschaftliche und volkswirtschaftliche Rentabilität eines Projektes berechnet werden (financial and economic rate of return on investment). Solche Berechnungen können den Entscheid über ein Projekt wesentlich erleichtern.
12. Bei Ausbildungsprojekten, wo eine einfache Berechnung der Rentabilität kaum möglich ist, sollte versucht werden, im Projektantrag gewisse Indikationen über die cost-effectiveness der eingesetzten Mittel zu geben, z.B. die Kosten pro Schülerplatz (Investition), die Kosten der Ausbildung pro Schüler und Jahr auf den verschiedenen Ausbildungsstufen unter Berücksichtigung von teacher-student-ratio, drop-out-rate, Examensresultaten, etc. Auch lässt sich eventuell mehr als in den bisherigen Anträgen über die Arbeitssituation in der Gegend, in der wir eine Schule finanzieren, sagen.
13. Die Eigenleistung eines Partnerlandes zu einem gemeinsamen Projekt der TZ sollte aufgrund der allgemeinen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Entwicklungslandes, des Standes seiner öffentlichen Finanzen und möglichst auch aufgrund seiner "performance" beurteilt werden können. Dazu wird es nützlich sein, gewisse grundlegende Wirtschaftsdaten über das Partnerland in der Einführung zum Projektantrag zu erwähnen. Diese Daten finden sich in den

Economic Reports der Weltbank, die jetzt auch dem DftZ zugestellt werden. Es sollte versucht werden, trotz der starken Arbeitsbelastung der Sektion I die grundlegenden Informationen dieser Rapporte zur Begründung unserer Projektanträge vermehrt auszunützen. Die schweizerische TZ-Aktion wird sich auf diese Weise noch vermehrt in den Gesamtrahmen des Entwicklungsprogramms eines bestimmten Landes stellen lassen. Ein solcher Hinweis dürfte auch im Sinne einer zukünftigen verbesserten internationalen Koordination nützlich sein.

14. Die Bank bearbeitet ihre Projekte nach einem genauen Zeitprogramm, das ihr überhaupt erst eine sinnvolle Budgetierung ermöglicht. Die Daten für die Durchführung einer Projektmission, für die Durchführung der entsprechenden Economic Mission, für die Fertigstellung der Rapporte, für deren Behandlung auf den verschiedenen Stufen innerhalb der Bank bis zum Loan-Committee, den Verhandlungen mit dem Entwicklungsland und der Beschlussfassung im Board of Directors werden frühzeitig festgelegt, so dass die Geschäftsleitung der Bank jederzeit einen guten Ueberblick über den Stand der Arbeiten hat. Dieser detaillierte Zeitplan zwingt auch alle beteiligten Instanzen zum möglichst genauen Einhalten der gestellten Termine. So sind die Fristen für das Studium der Rapporte oft sehr kurz, meist jedoch so eingerichtet, dass die Rapporte über das Weekend studiert werden können. Eine vermehrte zeitliche Programmierung der Arbeiten in der Sektion I sollte versucht werden.

15. Auch bei der Bank sind die Vorgesetzten in den operationellen Abteilungen die am stärksten belasteten Leute. Zu ihrer zeitlichen Entlastung sind auf allen Stufen Stellvertreter eingesetzt. Ein paar einfache Techniken helfen mit, Zeit zu sparen. Unter anderem werden die "terms of reference" für die einzelnen Missionen durch die Fachleute selbst aufgestellt und sind durch die direkten Vorgesetzten nur zu genehmigen oder abzuändern. Innerhalb der ersten Tage nach der Rückkehr einer Mission aus dem Projektgebiet ist der "back-to-office report" allen interessierten Stellen zuzustellen. Dieser Rapport soll normalerweise nicht mehr als eine Seite umfassen und soll nur auf die hauptsächlichen Ergebnisse und Pro-

bleme des Projektes hinweisen. Der detaillierte Rapport kann dann in Ruhe in Washington ausgearbeitet werden und lange Zeit versäumende mündliche Orientierungen lassen sich vermeiden.

16. Schliesslich könnte es von Nutzen sein, etwas von den Methoden der Bank auch den DftZ-Mitarbeitern zugänglich zu machen. Dies könnte in Form eines einfachen Seminars innerhalb des DftZ geschehen, wobei Konzepte wie "return on investment" und ähnliche Fragen behandelt werden könnten. Verschiedenes Material als Unterlagen für solche Seminarübungen wurden mir vom Economic Development Institute (EDI) der Bank zur Verfügung gestellt. Das EDI wäre auch bereit, den DftZ in seinen Ausbildungsbestrebungen zu unterstützen.

Diese Ausbildung der Mitarbeiter im DftZ selbst erscheint auch darum nötig, weil es sehr schwierig ist, für die Bundesverwaltung Mitarbeiter zu rekrutieren, die einmal bei internationalen Organisationen mit ihren günstigen Anstellungsbedingungen gearbeitet haben.

17. Die Tätigkeit in verschiedenen Departementen der Weltbank und die damit verbundene Kenntnis der Arbeitsmethoden und Bekanntheit einer grossen Zahl von Mitarbeitern der Bank kann schliesslich auch für eine zukünftige Zusammenarbeit des DftZ mit der Weltbank in konkreten Projekten wertvoll sein. Wenn es gelingt, dass der DftZ in verschiedenen Projekten der Bank (speziell auf dem Gebiet der Ausbildung und der Landwirtschaft) technische Hilfe leisten kann, so können in der Regel interessantere Projekte, die eine grössere Wirkung im betreffenden Entwicklungsland haben können, realisiert werden. Die Zusammenarbeit mit einer Entwicklungsbank hat im übrigen den Vorteil, dass der DftZ bei Projekten mitarbeiten kann, wo eine praktische Realisierung vorliegt und es sich nicht um Studien oder "pilot projects" handelt, die später in manchen Fällen nicht finanziert werden können.

Einige administrative Details aus der Arbeit der Weltbank

1. In jeder Etage des Bankgebäudes ist mindestens ein Xerox-Photokopierapparat aufgestellt. Dringende Kopien können hier durch die Sekretärinnen sofort erstellt werden. Grössere Kopieraufträge gehen jedoch in die zentrale Druckerei der Bank, wo ca. 10 Offset-Druckmaschinen und eine Reihe von Photokopiergeräten benützt werden.

2. Der Sachbearbeiter bei der IBRD wird viel weniger oft gestört als beim DftZ; er kann daher besser arbeiten. Dies kommt vor allem davon her, dass der Bank-Sachbearbeiter normalerweise an einem einzigen grösseren Projekt arbeitet und sich nicht um allzu viele verschiedene Kleinprojekte zu kümmern hat. Viele Auskünfte allgemeiner Art werden nicht vom Sachbearbeiter, sondern vom Informationsdepartement gegeben. Sekretärinnen in genügender Zahl erleichtern schliesslich die Arbeit des Sachbearbeiters, indem die Telephone durch die Sekretärinnen bedient werden, und Akten aus der zentralen Kanzlei ebenfalls durch diese abgeholt werden.

3. Auch bei der Bank hat das Finanzdepartement (Treasurer's Dept.) natürlich sein Mitspracherecht bei der Behandlung der Projekte. Da es sich hier jedoch um ein Departement der gleichen Organisation handelt, ergeben sich keine Schwierigkeiten und keine Verzögerungen. Die Vertreter aller beteiligten Departemente sind bei der "Working party" über ein Projekt anwesend und können ihren Kommentar mündlich anbringen. Zusätzliche Telephonate und schriftliche Vernehmlassungen können damit vermieden werden.

4. Jeder Sachbearbeiter hat eine Sammlung der wichtigsten Papiere der von ihm bearbeiteten Projekte bei sich als Arbeitsdossier. Ebenso haben der Division Chief und der Departementschef eine solche Sammlung. Die Originale der Unterlagen und Korrespondenzen werden in der zentralen Kanzlei (operational files) aufbewahrt.

5. Eingehende Post wird sofort via Departement und Abteilung zum Sachbearbeiter in Zirkulation gesetzt. Eine Photokopie wird in der zentralen Kanzlei erstellt. Diese verbleibt dort, bis das Original mit der Beantwortung an die Kanzlei zurückkommt.

6. Möglichst weitgehend werden die Rapporte nach vorgeschriebenem Schema erstellt. Dazu bestehen check-lists und Weisungen über die Form der Behandlung verschiedener Fragen, unter anderem der Darstellung von Budgets. Jeder Sachbearbeiter besitzt eine Sammlung von Ringbüchern, die von Zeit zu Zeit ergänzt werden:

- a) Organisation der Bank, inkl. Aufgabenbeschreibung der einzelnen Departemente
- b) Administrative Procedures (ähnlich wie im EPD)
- c) Operational Procedures (Zusammenfassung über Policy, wesentliche Entscheidungen, etc.).

7. Wenn das Zeitprogramm nicht eingehalten werden kann, so ist zu erklären, warum dies nicht möglich war. Briefe sollen innerhalb einer Woche beantwortet werden.

8. Briefe werden normalerweise durch die Departementschefs und Divisions Chiefs unterschrieben. Für weniger wichtige, die Bank nicht verpflichtende Korrespondenz (Einholen von technischen Informationen, Uebermittlung von Unterlagen, etc.) hat auch der Sachbearbeiter Unterschriftsberechtigung.

9. Die zeitliche Beanspruchung der Vorgesetzten aller Stufen ist auch bei der Bank sehr gross. Ihre Zeit wird vor allem durch Sitzungen absorbiert. Für das Studium der Rapporte steht die Freizeit zur Verfügung.

10. Die einzelnen Kreditnehmer der Bank haben in regelmässigen Abständen (während der Dauer der Auszahlung der Kredite) Progress Reports abzugeben. Normalerweise erfolgen diese alle zwei oder drei Monate. Bei ^{Problem} ~~Program~~projekten wird jeden Monat ein Rapport verlangt. Während der Dauer der Auszahlungen werden Supervi-

sion-Missions (ca. alle sechs Monate) durchgeführt. Zur technischen Durchführung des Projektes werden oft in den betreffenden Ministerien oder Verwaltungsinstitutionen besondere "project units" geschaffen. Oft werden diese durch einen ausländischen Experten oder ein Expertenteam unterstützt.

11. Die an den Kredit geknüpften technischen Bedingungen, die in den Verhandlungen mit dem Entwicklungsland geklärt werden müssen, sind im Rapport mit Hinweis auf die Begründung im Text des Rapports speziell aufgeführt. Dies erspart dem bearbeitenden Juristen verschiedene Rückfragen und verhindert auch, dass wesentliche Punkte in den Verhandlungen vergessen werden.

12. Um die Departementschefs zu entlasten und andererseits die neuen Forschungsergebnisse des betreffenden Fachgebietes den einzelnen Sachbearbeitern besser zugänglich zu machen, wurden verschiedene Stabsstellen geschaffen: Economic Advisers, Financial Adviser, Education oder Engineering Adviser, etc.