

Komitee für technische Zusammenarbeit

Sitzung vom 10. September 1968

Exposé zu Traktandum 1

*Reserve*  
→ t.023.1(19) -- PI/ki

*t.711*

Verstärkung der interdepartementalen Koordination auf dem Gebiete  
der Entwicklungshilfe

An der letzten Sitzung des Komitees für technische Zusammen-  
arbeit ist die Frage einer Ausweitung seiner Aufgaben zur Sprache  
gekommen. Eine vertiefte Diskussion war allerdings schon deshalb  
nicht möglich, weil eines der wichtigsten Mitglieder des Komitees,  
die Handelsabteilung, nicht vertreten war. Es wurde deshalb be-  
schlossen, das Thema an der nächsten Sitzung wieder aufzugreifen.  
Der Delegierte wurde beauftragt, darüber ein Papier auszuarbeiten,  
das als Diskussionsgrundlage dienen kann, was hiermit geschieht.

1. Die staatliche Komponente der schweizerischen Entwicklungs-  
hilfe ist relativ jüngeren Datums. Erstmals wurden anfangs der 50er  
Jahre Bundeskredite hierfür gesprochen. Ihre Verwaltung wurde dem  
BIGA und später für kurze Zeit der Abteilung für internationale  
Organisationen anvertraut. Die Höhe dieser Kredite stieg von Jahr zu  
Jahr nur wenig an. Erst anfangs der 60er Jahre erhielten diese  
Kredite mit dem ersten Rahmenkredit für technische Zusammenarbeit  
von 60 Mio einen Umfang, der auch entsprechende organisatorische  
Massnahmen verlangte. Damals wurde das Amt des Delegierten für tech-  
nische Zusammenarbeit geschaffen, der für die gesamte Tätigkeit des  
Bundes auf dem Gebiete der technischen Hilfe an Entwicklungsländer  
verantwortlich wurde. Der Delegierte sollte indessen mit den einzelnen  
Fachabteilungen der Bundesverwaltung zusammenarbeiten. Diese sollten,  
soweit sie an der technischen Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern  
interessiert sind, ihre Auffassungen gegenüber dem Delegierten zum

Ausdruck bringen können. Die entsprechenden Kontakte waren besonders am Anfang nötig, als die vom Delegierten zu befolgende Politik noch ungenügend definiert war. Unter den verschiedenen Organen, welche damals zur Beratung des Bundesrates und des Delegierten geschaffen wurden, befand sich das Komitee für technische Zusammenarbeit (die andern sind die Konferenz für technische Zusammenarbeit und die Kommission für technische Zusammenarbeit). Die Aufgabe des Komitees für TZ ist wie folgt umschrieben (Art. 7 der Vollziehungsverordnung zum Bundesbeschluss über die technische Zusammenarbeit der Schweiz mit Entwicklungsländern): "Das Komitee befasst sich mit der Koordination unter den eidgenössischen Departementen und nimmt zu grundsätzlichen Fragen und zu den Programmen der technischen Zusammenarbeit Stellung. Es kann auch zu einzelnen Vorhaben angehört werden."

Das Komitee für TZ setzt sich (Art. 7 der genannten Verordnung) "aus Vertretern der interessierten eidgenössischen Departemente sowie aus 2-3 Mitgliedern der Kommission für TZ zusammen". Der Bundesrat hat nie ausdrücklich bestimmt, welches die interessierten Departemente beziehungsweise Abteilungen sind. Es hat sich eine Praxis herausgebildet, wonach die folgenden Abteilungen zu den Sitzungen des Komitees eingeladen werden:

EPD      Abteilung für politische Angelegenheiten  
           Abteilung für internationale Organisationen  
           Delegierter für technische Zusammenarbeit (der auch das Sekretariat besorgt)

EDI:      Departementssekretariat

EFZD:     Finanzverwaltung

EVD:      Handelsabteilung  
           BIGA  
           Landwirtschaftsabteilung.

Die Bestimmung, wonach 2-3 Mitglieder der Kommission für TZ auch dem Komitee für TZ angehören sollen, wurde seinerzeit in der Meinung aufgenommen, das Komitee für TZ trete wesentlich häufiger zusammen als die umfangreichere Kommission für TZ und es sollte

zwischen den beiden eine Verbindung geschaffen werden. Es gehören dem Komitee für TZ die folgenden Mitglieder der Kommission an: deren Präsident, Prof. Gutersonn, Herr Bovey und Dr. Stutzer. Ihr Mandat läuft mit demjenigen der Kommission für TZ Ende 1968 ab.

2. Die Entwicklungshilfe, anerkannt als ein wesentlicher Bestandteil unserer Aussenpolitik, besteht nicht nur aus technischer Zusammenarbeit. Ebenso wichtig sind die Finanzhilfe und die handelspolitischen Massnahmen zugunsten der Entwicklungsländer. Die Finanzhilfe ist aus der Exportrisikogarantie herausgewachsen, indem diese der Exportförderung dienende Institution immer mehr auf die Bedürfnisse der Entwicklungsländer Rücksicht nahm. Dies ist denn auch der Grund, weshalb die Finanzhilfe heute, auch dort wo sie nicht mit dem Export schweizerischer Güter verbunden ist, bei der Handelsabteilung liegt, während die handelspolitischen Massnahmen ohnehin dort hingehören.

Im Gegensatz zur technischen Hilfe, wo mit dem ersten Rahmenkredit ein deutlicher Abschnitt begann, entwickelten sich Finanzhilfe und handelspolitische Massnahmen langsam und pragmatisch, sodass ein äusserer Anlass für organisatorische Massnahmen nicht bestand. Im Gegensatz zur technischen Hilfe wurde deshalb die Frage der Koordination unter den Departementen nicht institutionell gelöst, sondern man begnügte sich bis jetzt mit persönlichen Kontakten der leitenden Beamten. Wo indessen die Zeit für solche Kontakte zu knapp ist, wo der zuständige Beamte nicht daran denkt, dass einer andern Abteilung Gelegenheit zur Aussprache gegeben werden sollte, oder wo einer Abteilung die Mitsprache einer andern Abteilung unbequem ist, finden solche Kontakte eben nicht statt.

3. Die verschiedenen Sparten der Entwicklungshilfe (technische Hilfe, Finanzhilfe und handelspolitische Massnahmen) bilden eine Einheit. Sie sind eng miteinander verflochten und auch ihre Motivierung ist dieselbe. Die Auffassung, dass die technische Hilfe

vorwiegend ideellen Motiven, die Finanzhilfe und die handelspolitischen Massnahmen vorwiegend wirtschaftlichen Motiven entspringe, halten wir für falsch. Zudem bestehen für alle drei die gleichen politischen Motive. Alle drei müssen deshalb Bestandteil einer Gesamtkonzeption bilden und laufend aufeinander abgestimmt werden.

Es ist eine historisch zu erklärende Besonderheit, dass sich bei uns zwei verschiedenen Departementen angehörende Abteilungen (die Handelsabteilung und der Delegierte für TZ) - und wenn wir die Universitätsstipendien an Angehörige aus Entwicklungsländern mitberücksichtigen, gar drei Departemente - mit Entwicklungshilfe befassen. Auch andere Länder haben mit dem Aufkommen der Entwicklungshilfe als wichtige Staatsaufgabe organisatorische Probleme zu lösen gehabt und bemühen sich zum Teil heute noch, diese zu lösen. Dabei ist ein eindeutiger Zug zur Zusammenfassung der verschiedenen Sparten zu beobachten. In einigen Ländern wurden sogar besondere Ministerien für die Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern geschaffen. Dieser Zug zur Zusammenfassung ist auch bei den internationalen Organisationen festzustellen. Man spricht von globaler Strategie der Entwicklungshilfe und vervielfältigt die Kontakte unter den bestehenden Institutionen, um zu einer besseren Koordination zu gelangen. Mit dieser Koordination sind besondere Organe betraut. In der UNCTAD und in der OECD (DAC) werden sämtliche Fragen der Entwicklungshilfe behandelt und auch in den andern internationalen Organisationen verblasst die Unterscheidung zwischen technischer Hilfe, Finanzhilfe und handelspolitischen Massnahmen (z.B. bei der Weltbank).

Wir wollen damit nicht sagen, dass der organisatorische Aufbau der Entwicklungshilfe in der Schweiz einer Aenderung rufe, jedenfalls in der unmittelbaren Zukunft. Wir glauben aber, dass die Zusammenarbeit unter den zuständigen Stellen verstärkt werden sollte und dass hierfür auch ein institutioneller Rahmen von Vorteil wäre. Wenn es einen Sinn hat, für die technische Zusammenarbeit ein interdepartementales Koordinationsorgan zu besitzen, dann um so mehr für die Gesamtheit der Entwicklungshilfe.

Einige der Fragen, für welche eine Koordination unter den interessierten Abteilungen wünschbar wäre, die aber im Komitee für TZ wegen dessen zu engem Mandat nicht behandelt werden können, sind:

- Gestaltung der Nahrungsmittelhilfe als Entwicklungshilfe
- Konzeption der Hilfe an Studierende aus Entwicklungsländern
- Einführung der Investitionsrisikogarantie
- Gestaltung der Exportrisikogarantie
- Beitritt zur Weltbank, beziehungsweise Ersatzleistungen bei Nichtbeitritt
- Konzeption der Finanzhilfe
- Finanzvorausplanung (Prioritäten und Grössenordnungen)
- Kalender für die Vorlagen an die Bundesversammlung
- Rahmenkredit für Finanzhilfe
- Rahmenkredit für Nahrungsmittelhilfe.

Ein interdepartementales Komitee für Entwicklungshilfe ist nicht nur sachlich zu begrüssen, sondern auch im Hinblick auf eine ziemlich verbreitete Auffassung, die bisweilen in der Presse und in parlamentarischen Kreisen zum Ausdruck kommt, in Sachen Entwicklungshilfe wisse in der Bundesverwaltung die rechte Hand nicht, was die linke mache, und es bestehe keine Konzeption. Dies ist zweifellos übertrieben, denn es bestehen, wenn auch nur sporadisch und auf persönlicher Ebene, zahlreiche Kontakte unter den zuständigen Stellen und der Wille zur Zusammenarbeit ist auf allen Seiten vorhanden. Diese Zusammenarbeit sollte aber nicht zuletzt auch nach aussen hin deutlicher zum Ausdruck kommen. Es würde uns nicht wundern, wenn diese Frage auch in der neu geschaffenen parlamentarischen Gruppe für die Beziehungen zu den Entwicklungsländern an deren Sitzung vom 2. Oktober aufgeworfen würde.

4. Wir haben schon die Meinung gehört, ein Organ für die Koordination der Entwicklungshilfe des Bundes sei nicht nötig, weil man die Ständige Wirtschaftsdelegation habe, in der alle einschlägigen Fragen besprochen werden können. Wie das Komitee für TZ das Koordi-

nationsorgan für die TZ, sei die "Ständige" das Koordinationsorgan für die Finanzhilfe und die handelspolitischen Massnahmen.

Wir teilen diese Auffassung nicht. Gewiss, verschiedene Massnahmen der Entwicklungshilfe berühren die schweizerische Wirtschaft, sodass es richtig ist, sie in der "Ständigen" mit den Wirtschaftsverbänden zu besprechen. In der "Ständigen" können aber naturgemäss nur die Rückwirkungen auf die Wirtschaft besprochen werden. Die "Ständige" ist keine Kommission für Auswärtiges. Es ist denn auch offensichtlich, dass das Verständnis für die politische Seite der Entwicklungshilfe bei den Vertretern der Wirtschaftsverbände in der "Ständigen" sehr gering ist (man kann ihnen deshalb keine Vorwürfe machen, denn sie sind Interessenvertreter). Es ist auch unangezeigt, dass die Vertreter der einzelnen Verwaltungen mit ihren Kollegen der andern Verwaltungen allfällige Meinungsverschiedenheiten vor den Ohren der Wirtschaftsverbände austragen müssen. Unseres Erachtens sollte eine Vorlage, bevor sie in der "Ständigen" den Wirtschaftsverbänden vorgelegt wird, innerhalb der Verwaltung besprochen worden sein.

6. Aus all diesen Ueberlegungen möchten wir die Frage zur Prüfung stellen, ob es nicht angezeigt wäre, anstelle des Komitees für technische Zusammenarbeit ein Komitee für Entwicklungshilfe zu schaffen.

Wenn dies bejaht wird, müssten die folgenden Fragen gelöst werden, wozu wir einige unverbindliche Vorschläge machen:

Name: Komitee für Entwicklungshilfe

Aufgabe: Koordination unter den interessierten eidgenössischen Verwaltungen und Beratung grundsätzlicher Fragen der schweizerischen Entwicklungshilfe. Den Stellungnahmen des Komitees kommt der Charakter von Empfehlungen an die zuständigen Verwaltungen und an den Bundesrat zu.

Zusammensetzung: Die Abteilungschefs der im Komitee für technische Zusammenarbeit vertretenen Abteilungen oder ihre Stellver-

treter. Vertreter weiterer Abteilungen werden von Fall zu Fall beigezogen (im Gegensatz zum Komitee für TZ also keine Mitglieder von ausserhalb der Verwaltung mehr).

Vorsitz: Abwechselnd ein Vertreter des EPD und des EVD, entweder turnusmässig oder je nach dem Gegenstand, der behandelt wird.

Sekretariat: Die Handelsabteilung und der Delegierte für TZ bestimmen je einen Mitarbeiter. Die Beiden besorgen das Sekretariat in gegenseitigem Einvernehmen.

Häufigkeit des Zusammentritts: Je nach Bedürfnis. Alle interessierten Abteilungen können den Zusammentritt verlangen.

Weiteres Vorgehen: Handelsabteilung und Delegierter arbeiten gemeinsam einen Antrag an den Bundesrat aus. Auflösung des Komitees für TZ auf Ende des Jahres, Inkrafttreten des neuen Komitees auf 1. Januar 1969.