

Zusammenarbeit mit der Weltbankgruppe auf dem Gebiet der finanziellen Entwicklungshilfe

Zusammenfassung:

- Die Bank ist durchaus bereit, mit uns zusammenzuarbeiten.
- In Frage kommen "joint financing" von in sich abgeschlossenen Projekten oder die schweizerische Finanzierung der zweiten oder dritten Phase von "open end operations" der Bank, d.h. von Projekten, deren Weiterführung möglich oder geplant ist (z.B. Kredite an lokale Entwicklungsinstitute). Möglich wäre auch der Kauf eines Anteils an einem Projekt, das die Bank bereits genehmigt hat; wir würden aber dabei gegenüber dem Entwicklungsland praktisch nicht in Erscheinung treten (kein bilateraler Vertrag) und könnten bei der Vorbereitung nicht mitwirken.
- Nicht in Frage kommen das sog. "project expansion financing", die Durchführung eines schweizerischen Projekts durch die Bank und die Uebernahme eines von der Bank vorbereiteten Projekts.
- Beim "joint financing" können wir uns in die Vorbereitung eines Projekts (inkl. Verhandlungen mit dem Entwicklungsland) nur einschalten, wenn wir uns zur Finanzierung verpflichten, was wiederum erst nach Genehmigung durch das Parlament möglich ist. Aus dieser Sackgasse gibt es m.E. zwei Auswege:
- Wir unterbreiten dem Parlament einige Projekte, sobald die Bank sie in groben Umrissen kennt (Angabe der Länder, Wirtschaftssektoren, Art der Projekte) und ersuchen um Zustimmung, unter der Voraussetzung, dass die Bank sie genehmigt.
- Antrag an das Parlament (unter Hinweis auf die praktischen Schwierigkeiten, das Vorbereitungsverfahren der Bank und unser parlamentarisches Verfahren in Einklang zu bringen), dem Bundesrat innerhalb des Rahmenkredites einen bestimmten Globalbetrag für "joint financing" zur Verfügung zu stellen. Man würde dem Parlament die in Frage kommenden Länder, Wirtschaftssektoren und Finanzierungsbedingungen (gross modo) angeben.
- Sobald wir die uns von der Bank in Aussicht gestellten Unterlagen (Angaben über je 2 - 3 Projekte in 10 - 15 Ländern) erhalten haben, werden wir über das weitere Vorgehen entscheiden müssen.

27.3.1972
Bü/kü

Die Möglichkeiten einer Zusammenarbeit der Schweiz mit
der Weltbankgruppe auf dem Gebiet der finanziellen
Entwicklungshilfe

Gesprächspartner bei diesem für uns wichtigsten Thema waren die Vertreter des Loan Committee: Mr Cope (Chairman), Williams und Wittusen; ferner die für gewisse Ländergruppen zuständigen Chefbeamten.

I. Die Ausgangslage für die Schweiz wurde dem Loan Committee wie folgt umschrieben:

1. Die Mittel für eine Zusammenarbeit der Schweiz mit Weltbank/IDA sind im Prinzip ungebunden und können zu IDA- oder Bankkonditionen zur Verfügung gestellt werden. Wir sind daher bereit, Projekte gemeinsam mit der IDA zu ihren Bedingungen zu finanzieren; eine andere Möglichkeit wäre die gemeinsame Finanzierung mit der Bank, wobei die Bank ihre (härteren) Konditionen und wir IDA-terms anwenden könnten, um damit einen günstigen Mischsatz zu erreichen.
2. In bezug auf die für gemeinsame Finanzierungen in Frage kommenden Wirtschaftssektoren bestehen im Prinzip keine Einschränkungen.
3. Bei der Auswahl der Projekte ist zu berücksichtigen, dass unsere Industrie grundsätzlich die Möglichkeit haben sollte, an den Ausschreibungen teilzunehmen. Projekte, zu deren Verwirklichung die Schweiz rein produktionsmässig weder durch Lieferungen noch durch Dienstleistungen beitragen kann, wären auszuschliessen.
4. Für eine erste Etappe kämen folgende Länder und Beiträge in Frage, wobei die Länderliste weder abschliessend ist noch Prioritäten festlegt und die Beträge nur Grössenordnungen darstellen:

Tunesien	20 Mio.Fr. (ca. 5 Mio.\$)
Indonesien	20-30 Mio.Fr. (ca. 5-7 Mio.\$)
Aethiopien	15 Mio.Fr. (ca. 4 Mio.\$) (Agriculture and Industrial Development Bank)
Indien)
Pakistan)
Bangla Desh)
Mekong Basin)

Beträge und Zeitpunkt noch durchaus offen

(integriertes Pioneer Project; relativ kleiner Betrag)

(Diese Liste wurde im Verlauf der Gespräche erweitert, um der Bank eine grössere Auswahl zu erlauben:

Afrika: Zaire, Nigeria, Ostafrika, Madagaskar
 Asien: Thailand, Afghanistan
 Karibischer Raum)

5. Neben der Projektfinanzierung käme auch die Finanzierung von Programmen in Frage (Erziehung, Familienplanung, Tourismus usw.).

6. Hinsichtlich des praktischen Vorgehens wurde darauf hingewiesen

- dass wir daran interessiert seien, in jeder Stufe des Projekts möglichst eng mit der Bank zusammenzuarbeiten

-- identification and preparation) (Teilnahme an

-- appraisal) Mission, Dokumentation)

-- reports to Executive Directors (Festlegung der Bedingungen usw.)

-- execution (Abruf der Kredittranchen, Zwischenberichte)

-- supervision

- dass die administrative Verantwortung bei der Bank liegen müsste, wir aber vor Aufnahme der Verhandlungen der Bank mit dem Entwicklungsland ein Mitspracherecht haben sollten;

- dass uns alle für die Beurteilung eines Projekts erforderlichen Dokumente (einschliesslich Policy Papers der Bank, Entscheide der Exekutivdirektoren usw.) zur Verfügung stehen sollten;

- dass Ausschreibung und Beschaffung nach Weltbankregeln erfolgen würden.

II. Als mögliche Formen einer Zusammenarbeit auf Projektbasis wurden der Bank folgende Lösungen unterbreitet:

1. Joint financing. Bank/IDA würden das Projekt wie üblich vorbereiten und genehmigen, aber nur unter der Bedingung finanzieren, dass die Schweiz einen Anteil oder den ganzen Betrag nachträglich, d.h. nach Zustimmung des Parlaments übernimmt. Vorteile: Vorbereitung, Durchführung und Kontrolle durch die Bank. Nachteil: Die Schweiz tritt gegenüber dem Entwicklungsland erst positiv in Erscheinung, wenn sie den Parallel-Vertrag mit ihm abschliessen kann.

2. Project expansion financing. Selbständige Finanzierung der Erweiterung eines Projekts durch die Schweiz, dessen erste Phase die Weltbankgruppe bereits finanzierte; dabei wäre vorausgesetzt, dass die Erweiterung bereits in der gesamten Projektplanung der Bank inbegriffen ist, diese aber die Expansion, z.B. wegen Erschöpfung des Länderplafonds nicht finanzieren kann oder will. Vorteile: Gute Grundlage, dank Finanzierung erster Phase durch die Bank; rein schweizerisches Projekt. Nachteile: Durchführung durch die Schweiz würde sehr grosse Anforderungen stellen (Ausschreibung, Ueberwachung usw.).

Im Zusammenhang mit Ziff. 2 erwähnte Mr. Cope die Finanzierung einer lokalen Entwicklungsbank. Die Schweiz würde das ganze Darlehen übernehmen, das die Weltbank im Ausmass der abgerufenen Kredittranchen vorfinanzieren könnte. Hier stellt sich allerdings das Problem einer Ueberwachung der Verwendung der Mittel.

3. Durchführung eines schweizerischen Projekts durch die Bank.

Die Schweiz wäre dabei Auftraggeber der Bank.

Vorteil: Wir wären frei in der Auswahl der Länder und Projekte und würden gegenüber dem betreffenden Land entsprechend in Erscheinung treten. Nachteil: Wir müssten die Bank für Dienstleistungen bezahlen, die wir unter anderen Lösungen gratis erhalten.

4. Uebernahme eines von der Bank vorbereiteten Projekts, das diese aus Budgetgründen nicht finanzieren kann. Vorteil: Das Projekt wäre reif zur Realisierung. Nachteil: Vorbereitung hätte ohne uns stattgefunden.

III. Ergebnis der Diskussion mit dem Loan Committee:

A. Allgemeines

1. Für eine Zusammenarbeit kommen grundsätzlich in Frage

- "monolithic projects", d.h. Projekte, die in sich mit einem Darlehen oder Kredit abgeschlossen sind;

- "open end operations", d.h. Projekte, deren Weiterführung in irgendeiner Weise möglich oder geplant ist (z.B. Kredit an eine lokale Entwicklungs-Institution, dem eine 2. und 3. Phase angehängt werden kann).

Für die erste Kategorie würde sich insbesondere unsere Industrie interessieren; unter dem Gesichtspunkt des Verfahrens der Zusammenarbeit würde sich die zweite für uns besser eignen.

2. Die Bank möchte wissen, auf welchen Gebieten die Schweiz technische Hilfe leisten könnte; sie ist sehr daran interessiert, dass bilaterale Geber für die Vorbereitung von Projekten eintreten, die grundsätzlich dem Entwicklungsland obliegt.

3. International bidding.

Bei der Finanzierung von lokalen Entwicklungsinstitutionen (siehe II, 2, Absatz 2) verlangt die Bank kein "international bidding", sondern nur "international shopping", weil internationale Ausschreibungen meistens unrationell und zu teuer wären. Es müssen aber genügend Möglichkeiten für das "shopping" zur Verfügung stehen.

Die Kontrolle der Bank bei solchen Projekten erstreckt sich auf folgende Gebiete:

- Sie weiss, wie viele Offerten für ein bestimmtes Darlehen der lokalen Institution vorliegen. In der Regel wird eine Grenze gesetzt für vorgängige Konsultierung der Bank, (z.B. 50'000 \$). Was unter dieser Grenze liegt, ist der Bank nachträglich zu melden.
- Sie weiss, ob mit den "subloans" irgendwelche Beschränkungen verbunden sind, die nicht den Weltbankregeln entsprechen.
- Sie sieht anlässlich von Missionen, welche Politik die lokale Institution verfolgt.

Die Bank kann aber nicht kontrollieren, ob auf den Abnehmer z.B. aus politischen Gründen Druck ausgeübt wird, ein bestimmtes Produkt zu kaufen.

Ich erkläre mich bereit, die Möglichkeit einer schweizerischen Finanzierung auch für solche Projekte zu prüfen.

4. Zur Frage der Finanzierungsbedingungen (siehe I, Ziff. 1) wird mir erklärt, nach geltender Praxis finanziere die Bank ein Projekt entweder zu IDA-terms oder Bank-terms. Je nach Wirtschaftslage des betreffenden Landes (200 \$ pro Kopf-Einkommen) könne eine Mischung von Kreditdauer und Zinssatz aber dadurch erreicht werden, dass die Bank und IDA je einen Anteil finanzieren, die getrennt verwaltet werden. (Die Asiatische Entwicklungsbank verfolgt hier eine andere Politik.)

Bei einer gemeinsamen Finanzierung mit der Schweiz könnte ein Mischsatz nur dadurch erreicht werden, dass wir den IDA-Anteil übernehmen.

5. Zusammenarbeit in den Projektstufen

Identification: Grundsätzlich Sache des Entwicklungslandes mit Unterstützung der Bank. Bilaterale Hilfe sehr erwünscht. Hat das Projekt Priorität im Rahmen der nationalen Planung? Ist es realisierbar und sind die Kosten im Verhältnis der zu erwartenden Vorteile gerechtfertigt? Ist die Regierung des Entwicklungslandes bereit, es finanziell und auf andere Weise zu unterstützen? Prüfung durch Missionen der Bank in Zusammenarbeit mit den lokalen Vertretern der Bank, FAO, UNDP, UNESCO.

Preparation: Kann mehrere Monate bis einige Jahre dauern. Projekt ist in der "Pipeline". Feasibility studies für alle Alternativlösungen. Formell ist Preparation Sache des Entwicklungslandes, mit Unterstützung Bank.

Appraisal: Durch Missionen der Bank. Prüfung aller Aspekte (technisch, wirtschaftlich, kommerziell, finanziell, Management, Organisation). Erstellung des "appraisal report".

(Zusammenarbeit mit Geberländern:

- Geberland erhält den "appraisal report". Kann Fragen stellen und Erklärungen verlangen;
- Geberland erstellt einen eigenen "report", meistens gleichzeitig mit der Bank;
- Geberland nimmt an der Mission teil, wobei sein Experte Beobachter ist;
- Bank kann vom Geberland einen Experten als ordentliches Mitglied der Mission anfordern.

Die Bank ist jedoch weder bereit, den "report" einer anderen Organisation oder eines Geberlandes als Grundlage für ihre Finanzierung zu übernehmen, noch "reports" zu erstellen und diese anderen Gebern zu überlassen.)

Negotiation: Mit dem Borger, eventuell mit Regierung Entwicklungsland. Dann wird der "appraisal report" vervollständigt und den Exekutiv-Direktoren unterbreitet. Stimmen diese zu, so werden die Verträge unterzeichnet.

Supervision: Durch Missionen der Bank (ca. alle 9 Monate) während Ausführung und Betrieb. Prüfung nötiger Anpassungen. Prüfung in allen Stadien auf Grund von "progress reports" (alle 3 - 6 Monate). Die Auswertung des "international bidding" ist Sache des Borgers, aber die Verträge müssen von der Bank genehmigt werden.

Die Bank ist nicht bereit, die "supervision" an Geberländer zu delegieren, deren Experten aber an den Missionen teilnehmen können.

Evaluation: Wurde bis jetzt von der Bank vernachlässigt, ausser in Fällen, wo ein Projekt als Fortsetzung eines früheren übernommen wird und der "appraisal" des neuen automatisch die "evaluation" des früheren Projekts einschliesst. Die Bank hat nun einen neuen Dienst geschaffen, der vor allem auf Länderbasis arbeitet. Vor allem wird geprüft, ob die Bank bei der Finanzierung von den richtigen Voraussetzungen ausgegangen ist. "Evaluation" und "supervision" überschneiden sich oft zwangsläufig.

B. Formen einer gemeinsamen Finanzierung (vgl. II)

1. Joint Financing (II,1)

Hier zeigen sich folgende zwei Möglichkeiten:

- Die Bank finanziert ein ganzes Projekt unter der Bedingung, dass ein Teil des Darlehens gestrichen werden kann, wenn der von einer anderen Finanzquelle zu übernehmende Anteil schliesslich nicht finanziert wird. Dies setzt aber voraus, dass das Projekt ohne Nachteil gekürzt werden kann oder das Entwicklungsland für den ungedeckten Rest selbst aufkommt. Keinesfalls kann die Bank sich verpflichten, den fehlenden Betrag nachträglich selbst einzuschliessen. In der Regel lässt sich indessen frühzeitig feststellen, ob ein anderer Geber gefunden werden kann.
- Die Bank stellt zum vornherein die Bedingung, dass sie das Projekt nur finanziert, wenn ein anderer Geber sich seinerseits verpflichtet hat.

2. Project expansion financing, Durchführung eines schweizerischen Projekts durch die Bank, Uebernahme eines von der Bank vorbereiteten Projekts

(II, 2,3, 4)

Diese Wege für eine Zusammenarbeit sind von Seiten der Bank nicht gangbar. In bezug auf "project expansion" wird mir erklärt, dass die Bank "follow up projects" finanziert (z.B. Erweiterung eines früher finanzierten Strassenprojekts). Dieses Vorgehen mag vom Entwicklungsland als "expansion" betrachtet werden; für die Bank ist es eigentlich ein neues Projekt. Die Bank ist auch nicht bereit, Kostenüberschreitungen bei Projekten zu übernehmen, was Entwicklungsländer sich u.U. als "expansion" vorstellen könnten.

3. Kauf eines Projektanteils durch die Schweiz.

Diese von der Bank in die Diskussion geworfene Möglichkeit würde bedeuten, dass wir einfach einen finanziellen Anteil an einem Projekt übernehmen, das die Bank bereits genehmigt hat.

Vorteile: Sehr einfache Lösung; grosse Auswahl an Projekten verfügbar; unsere Mittel könnten sofort bar eingesetzt werden, was in bezug auf die DAC-Statistik u.U. interessant wäre.

Nachteil: Die Schweiz tritt praktisch gegenüber dem Entwicklungsland nicht in Erscheinung (kein bilateraler Vertrag). Diese Lösung könnte aber eventuell als Beginn einer Zusammenarbeit in Frage kommen; sie würde wenigstens das Problem des verschiedenen "timing" (Projektstufen Weltbank /parlamentarische Behandlung Schweiz) erleichtern.

Ich erkläre mich bereit, auch diese Möglichkeit zu prüfen; die Weltbank wird uns den Text eines "Beteiligungsvertrages" zustellen.

C. Problem des "timing" in der Zusammenarbeit Schweiz/ Weltbank.

Die Weltbank kann sich für die Finanzierung eines Projektes erst verpflichten, wenn die Exekutiv-Direktoren dessen Durchführung beschlossen haben. Der Verwaltungsstab der Bank kann sich mit einem Projekt erst identifizieren, wenn das Loan-Committee sich für seine Unterbreitung an den Board entschieden hat.

Daraus ergeben sich für uns zwei Möglichkeiten für das parlamentarische Verfahren:

Variante a: Wir unterbreiten dem Parlament ein oder mehrere Projekte, sobald sie in groben Umrissen in der Weltbank bekannt sind. In der Botschaft können nur das Land, der Wirtschaftssektor und die Art des Projekts angegeben werden. Der Antrag würde auf Zustimmung lauten unter der Voraussetzung, dass die Weltbank das Projekt genehmigt. Vorteil: Das Parlament hätte gewisse Anhaltspunkte über das Projekt. Nachteile: Für die Bank wäre der Ausgang unsicher (Zeit der parlamentarischen Behandlung, evtl. Referendumsfrist); ebenso für die Schweiz (Annahme des Projekts durch die Bankleitung).

Variante b: Wir beantragen dem Parlament für die Zusammenarbeit mit der Weltbank auf Projektbasis dem Bundesrat innerhalb eines gewissen Rahmens die Kompetenz für solche Finanzierungen zu erteilen. Als Begründung müsste in der Botschaft eingehend auf die Schwierigkeiten hingewiesen werden, die sich aus dem "timing" bei der Behandlung durch die Weltbank einerseits und unserem parlamentarischen Verfahren andererseits ergeben. Selbstverständlich würde man dem Parlament die möglichen Formen der Zusammenarbeit darlegen und ihm erläutern, in welchen Ländern, auf welchen Gebieten und (grosso modo) zu welchen Bedingungen sie erfolgen soll. Auf diesem Weg könnte die nötige Elastizität erreicht und es würde vermieden, dass Vorarbeiten geleistet werden, die sich infolge negativer Entscheide der Bank oder des Parlaments nachträglich als nutzlos erweisen.

IV. Weiteres Vorgehen.

1. Im Sinne einer möglichst umfassenden Dokumentation wird uns die Bank bis Ende März 1972 Angaben über Projekte zustellen, welche bei ihr in Prüfung sind, und zwar für folgende Länder und Sektoren:

Länder: Tunesien, Aethiopien, Ostafrika, Madagaskar, Zaire, Nigeria, Indonesien, Mekong Bassin, Thailand, Indien, Pakistan/Bangladesh, Afghanistan, Karibischer Raum.

Sektoren: Energie, Bewässerung, Landwirtschaft, Fernmeldewesen, Bauten (Strassen, Häfen), Transportwesen, Tourismus, Erziehung, Familienplanung, nationale Finanzierungsinstitute; ausgeschlossen wurden Minen, Stahlwerke, Extraktion, Fischerei.

Die Bank wird für jedes Land 2 - 3 Projekte wählen und die nötigen Angaben auf je einer Seite zusammenfassen. Es wird sich durchwegs um Projekte handeln, die dem Board im ersten Semester 1973 vorgelegt werden sollen und die Finanzierungen von je 10 - 20 Millionen Franken durch die Schweiz bedingen würden. Diese Dokumentation wird uns die Grundlagen für unsere Vorschläge an das Parlament geben.

2. Wir sollten der Bank so bald wie möglich mitteilen können, welche der beiden Varianten (a oder b) wir dem Parlament vorschlagen werden; ferner sollte sie wissen, welche Projekte wir für die Botschaft auswählen, damit sie in ihrer Planung darauf Rücksicht nehmen kann.
3. Mr. Cope wird uns als zentrale Stelle für unsere Kontakte zur Verfügung stehen.