

t.300
t.300-18 - WM/je

3003 Bern, den 27. Oktober 1975

"Neue Formen der Entwicklungszusammenarbeit"

In den letzten Jahren haben internationale Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit eine Reihe von Neuerungen in ihrer Geschäftspolitik eingeführt, und eine grössere Zahl neuer Methoden stehen noch zur Diskussion. Insbesondere im Rapport der Pearson-Commission der IBRD, der "Capacity Study" über das UN-System der Entwicklungszusammenarbeit von Sir Robert Jackson und in der UN-Strategie für das 2. Entwicklungsjahrzehnt sind viele Empfehlungen enthalten, die sich seither in der Praxis der Entwicklungszusammenarbeit eingebürgert haben. Das PNUD hat die Länderprogrammierung eingeführt. Die Vereinten Nationen haben die Empfehlung der 0,7 % BSP für öffentliche Leistungen von der Pearson-Kommission übernommen. Allgemein ist es auch offensichtlich geworden, dass Finanzhilfe und technische Hilfe weitgehend miteinander verbunden sind und ineinander übergehen, ja dass zur Sicherung des Erfolgs beide Kategorien der Zusammenarbeit eng zusammenwirken müssen.

Seit der Erdölkrise ist man sich auch deutlicher bewusst geworden, dass es recht verschiedene Kategorien von Entwicklungsländern gibt, die entsprechende verschiedene Bedürfnisse haben und wo die Bedingungen unserer Mitarbeit sorgfältig auf die bestehende Situation abgestimmt sein müssen. Man ist sich der verstärkten Interdependenz unter allen Staaten deutlich bewusst geworden und hat auch die engen Zusammenhänge zwischen internationalem Handel, Rohstoffen, Investitionen, Verschuldung, Währungssystem und Entwicklungszusammenarbeit besser erkannt. Im DAC wurde speziell 1974 eine Anstrengung unternommen, die Entwicklungszusammenarbeit in diesen weiteren Zusammenhängen in einem "approche intégrée" zu sehen. Die Weltbank mit ihrer Tochter IDA hat ihre Programme weitgehend auf den Kampf gegen die Armut in den Entwicklungsländern umgestellt. Jedermann hat die Bedeutung der Arbeitsbeschaffung und der ländlichen Entwicklung erkannt. Das PNUD legt ein Programm unter dem Zeichen der "Dimensions nouvelles" vor. Und jedermann spricht von Dreiecksoperationen. Ein "New Economic Order" wird zum allgemein gebräuchlichen Begriff. An ausserordentlichen Generalversammlungen der Vereinten Nationen wird dazu generell ein Konsensus erreicht. Der "Dialog" zwischen Nord und Süd ist eröffnet. Hoffnung und Skepsis zugleich bestimmen die Erwartungen, die für die Zukunft entscheidend sein können.

Im Zeichen eines kommenden Dialogs erhält eine konstruktive Entwicklungszusammenarbeit mehr Gewicht. Damit sie sich für alle Beteiligten möglichst fruchtbar auswirkt, müssen alte Hindernisse in der Zusammenarbeit weggeräumt werden.



Man sucht nach neuen Formen der Zusammenarbeit.

Was kann man darunter verstehen? Verschiedene Institutionen und Staaten haben ihre eigenen Auslegungen über das, was not tut. Einige Leitlinien zeichnen sich jedoch ab:

- Die verstärkte Zusammenarbeit zwischen Industrieländern und den Erdölproduzenten der OPEC wird zur Basis für neue Initiativen. Auf dieser Grundlage baut die Institution des "Third Window" der Weltbank und der Zinsverbilligungsfonds für die Oilfacility des IMF auf. Das gleiche gilt für den neuen landwirtschaftlichen Entwicklungsfonds IFAD. Bei der neuen Aufstockung der IDA rechnet man stark auf die OPEC-Staaten.
- Die Zusammenarbeit zwischen Industrie- und Erdölländern verstärkt sich auch bilateral. Im direkten Geschäft hat sich die neue Kaufkraft in den OPEC-Staaten in der Zeit der wirtschaftlichen Rezession in den Industrieländern schon als willkommene Stützung ausgewirkt. Daneben gibt es Dreiecksgeschäfte zugunsten der ärmeren Entwicklungsländer und der MSA.
- Trotz der starken Belastung der Zahlungsbilanz der ärmeren Entwicklungsländer, in der Folge der Preissteigerung von Erdöl, hat sich die Front der "77" verstärkt. Auch die ärmeren Entwicklungsländer haben damit ein grösseres politisches Gewicht erhalten. Wir haben mit ihnen, in unserem eigenen Interesse, zu rechnen. Entwicklungszusammenarbeit ist wichtig geworden, sie ist für die Industrieländer nicht mehr ein Luxus, der sich in ein paar Brocken Almosen niederschlägt.
- Partnerschaft kann in dieser Situation besser zur eigentlichen Partnerschaft, zur wirklichen Zusammenarbeit unter Gruppen werden, die tatsächlich gegenseitig voneinander abhängen.
- Die EWG hat im Februar 1975 im Abkommen von Lomé einen neuen entscheidenden Schritt zur Partnerschaft mit den Entwicklungsländern unternommen. Auch das schweizerische Programm der Entwicklungszusammenarbeit wird sich diesen Einflüssen nicht entziehen können. Dazu gehören die unterstehenden Punkte:
 - Das Programm der finanziellen und technischen Hilfe der EWG wird grosszügiger werden. Ueber fünf Jahre sind Leistungen in der Höhe von 3,5 Mrd. Rechnungseinheiten (ungefähr 1'900 Mio. S) zugunsten von 46 Entwicklungsländern vorgesehen. Dabei sollen die Programmentscheidungen durch die Entwicklungsländer selbst getroffen werden.
 - Die Finanzhilfe und TZ der EWG wird dabei sehr flexibel in ihrer Abwicklung. Viele Formen der Finanzierung die für die Entwicklung sinnvoll erscheinen, sind möglich. Kleine Unternehmen und Genossenschaften können unterstützt werden, lokale Entwicklungsbanken und Beteiligung am Aktienkapital verschiedenster Unternehmen.

- 3 -

- Finanzielle und technische Hilfe werden aber auch mit andern Aspekten der Entwicklungsförderung verbunden, speziell mit Handelsförderung und der Erleichterung von Importen aus Entwicklungsländern.
- Die wichtigste Neuerung im Abkommen von Lomé ist die Einführung der Stabilisierung der Exporteinnahmen nach Stabex-Regelung. Sofern die Einnahmen aus Exporten eines Entwicklungslandes tiefer sind als die Einnahmen im Durchschnitt der letzten 4 Jahre, so wird die Differenz vergütet. Je nach Entwicklungsstand des Entwicklungslandes erfolgt dies als Darlehen oder als Beitrag ohne Rückzahlungspflicht. (Die Angaben sind aus einem Artikel von Claude Cheysson, EWG).
- Bei Zucker wird der Zugang zum europäischen Markt mit einem gewissen Quantum und zu einem bestimmten Minimalpreis garantiert. Dieser Minimalpreis soll dem Preis, den auch die Zucker-Produzenten in der EWG erhalten, entsprechen.
- Die industrielle Zusammenarbeit soll nach dem Abkommen von Lomé besonders gefördert werden. Die Kontakte sollen nicht nur über Regierungen sondern direkt über Firmen, Banken, Industrielle, gefördert werden. Gerade auf diesem Gebiet ist es aber leicht möglich, dass die Interessen unserer Industrie mit denjenigen der Entwicklungsländer in Konflikt geraten. Es zeigt sich daran besonders deutlich, dass die Entwicklungshilfepolitik nicht etwas separates für sich sondern ein integrierter Teil unserer allgemeinen Politik sein muss.
- Organisatorisch wird im Vertrag von Lomé neben dem Ministerrat eine konsultative Versammlung auf paritätischer Basis eingeführt, wobei je 46 Vertreter aus dem Europäischen Parlament 46 Vertretern aus Entwicklungsländern gegenüberstehen.
- Im Verwaltungsrat des PNUD wurde im vergangenen Sommer ein Programm vorgelegt, das ebenfalls eine Reihe von neuen Ansatzpunkten (oder "nouvelles dimensions") enthielt. Dabei dürfte die Notwendigkeit enger Zusammenhänge zwischen technischer Hilfe und finanzieller Hilfe und die neue Definition der technischen Zusammenarbeit besonders richtungsweisend sein. TZ ist damit nicht mehr einfach "die Vermittlung von Wissen und Erfahrung" sondern ein wirkungsvoller Beitrag zur gemeinsamen Lösung der schwierigen Probleme der Entwicklungsländer.
- Studien der Weltbank und der Dag Hammarskjöld Foundation versuchen adequate Lösungen für die wirksame Verbesserung der Situationen der ärmsten Schichten der Bevölkerung in den Entwicklungsländern vorzuschlagen. Man geht dabei davon aus, dass zur Lösung vieler der dringendsten Weltprobleme die Schaffung menschenwürdiger Lebensverhältnisse für die armen Schichten der Bevölkerung eine unabdingbare Voraussetzung ist.

- 4 -

Aus dieser Problemstellung ergeben sich dann bestimmte Prioritäten, vor allem auf dem Gebiet der ländlichen Entwicklung, der Erziehung, der Präventivmedizin und der Wasserversorgung sowie der Verbesserung der städtischen Verhältnisse.

Wenn nun im kommenden Dialog immer mehr die Gesamtheit unserer Beziehungen zur Dritten Welt zur Diskussion steht, so leuchtet es ein, dass sich auch der Staat nicht mehr nur um technische Zusammenarbeit oder Finanzhilfe kümmern kann, sondern dass auch intensiver die grösseren Ressourcen mobilisiert werden müssen, die sich bei der Wirtschaft und bei Hochschulen befinden.

Dies bedingt aber eine engere Zusammenarbeit der staatlichen Stellen mit der Privatwirtschaft. Es wird voraussichtlich dann nicht mehr genügen, dass sich der Staat mit einigen generellen Massnahmen wie der IRG befasst, womit unsere Privatinvestitionen und die Entwicklungsländer gleichzeitig unterstützt werden sollen. Zwar können die Konditionen der Exportrisikogarantie (ERG) wohl noch verbessert werden, doch trägt dies auch zur weiteren Verschuldung der Entwicklungsländer bei. Es müssen weitere Massnahmen von staatlicher Seite hinzukommen: manche Projekte in den ärmeren Entwicklungsländern können nur dann überhaupt realisiert werden, wenn die Bedingungen der Investitionen über das Marktübliche hinaus verbessert werden können. Dazu gehören unter anderem die Mischkredite, die voraussichtlich zur Streckung der knappen öffentlichen Mittel eine grössere Bedeutung in der nächsten Zukunft erhalten könnten. Damit können die Kreditkonditionen den individuellen Bedürfnissen der einzelnen Entwicklungsländer besser angepasst werden. Wir werden also mehr mit unseren Banken zusammenarbeiten müssen.

Entwicklung ist jedoch selbstverständlich nicht in erster Linie eine Funktion genügenden Finanztransfers. Der Technologietransfer ist ja ebenso wichtig. Auch da wird der Staat in Zukunft wohl mehr unternehmen müssen als gerade von der Schweiz bisher getan wurde. Vor allem ist ja nicht nur die Technologie einiger Grossfirmen gefragt, sondern es besteht ja gerade ein Bedarf an angepasster, intermediärer Technologie, die in den Entwicklungsländern auch Arbeitsplätze schafft. Dazu ist jedoch angesichts der Komplexität der Materie eine geeignete Trägerorganisation nötig, die nicht nur die Interessen der Privatwirtschaft, sondern vor allem auch die staatlichen Anliegen im Sinne der Entwicklungszusammenarbeit vertreten kann. Ein rein staatliches Büro, das dazu noch ein Teil unseres Aussenministeriums ist, dürfte diese Funktion nicht erfüllen können. Es fehlt nicht nur die Absorptionskapazität in einem schon jetzt überbelasteten DftZ, sondern es wäre auch nicht die nötige Flexibilität und die unternehmerische Initiative vorhanden, derer eine solche Trägerinstitution für eine engere Zusammenarbeit auf industriellem Gebiet bedarf. (Ein vertieftes Arbeitspapier dazu wird durch die DftZ-interne Arbeitsgruppe für Industrialisierung in nächster Zeit ausgearbeitet.)

Das ganze Gebiet des Technologietransfers wird aber heute auch dadurch aktueller als noch vor einigen Jahren, indem mehr und mehr Firmen gezwungen sind, im Ausland stärker tätig zu sein, und daher zweifellos an einer Institution wie der eben beschriebenen mehr Interesse finden könnten. Eine Reihe von Firmen haben dabei in Entwicklungsländern auch auf dem Gebiet der Berufsausbildung und von Studien eine erhebliche Erfahrung gesammelt, deren Ausnützung wertvoll sein kann.

Dazu ist aber auch das Potential an unseren Hochschulen und Forschungsstätten noch besser auszunützen. Für den DftZ dürfte eine gewisse Bestandesaufnahme der erste Schritt sein. Auch diese Frage ist bereits in Bearbeitung.

Wir kommen damit zu dem was die Institution der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit neben ihrer laufenden Tätigkeit im Sinne der "neuen Formen der Entwicklungszusammenarbeit" noch tun kann.

Vor allem sollte sie wohl eine die Probleme verstehende, planende und koordinierende Funktion übernehmen. Sie muss die Anliegen und Bedürfnisse der modernen Entwicklungszusammenarbeit auch in einem weiteren Kreis der Bevölkerung, der Unternehmen und der Hochschulen klar machen können. Darunter könnte etwa folgendes gehören:

- Die Situation in den Entwicklungsländern hat seit den 50-er Jahren geändert. Man kann in den meisten Gebieten auf einheimische Institutionen abstellen. Mit diesen ist zusammenzuarbeiten.
- Projekte sollten nicht von uns aus konzipiert und realisiert werden. Möglichst weitgehend sollte bereits von Anfang an eine gemeinsame Projektleitung eingeführt werden. (Das "Joint Management im Kerala-Projekt" wurde vor 13 Jahren eingeführt und hat sich seither trotz den unvermeidlichen Schwierigkeiten im allgemeinen gut bewährt.)
- Unsere Zusammenarbeit sollte sich dabei nach Möglichkeit nicht nur auf Regierungsstellen beschränken, sondern sollte über die geeigneten Kanäle auch an der Entwicklung direkt interessierten Gruppen erreichen können. Dies kann direkt oder über geeignete schweizerische oder andere Privatorganisationen erfolgen. Was zählt, ist vor allem die Qualifikation zur Erfüllung der gestellten Entwicklungsaufgabe.
- Man hat seit Jahren schon viel über das in der Entwicklungsarbeit benötigte Personal gesprochen. Die Anforderungen sind ja tatsächlich sehr gross, und wir sollten nach den jeweiligen Postenbeschreibungen möglichst nur noch Wunderkinder einsetzen können! Doch wird das Klima gegenüber ausländischen Experten und Helfern in vielen Entwicklungsländern mit der Zeit kritischer: man hat selbst mehr gelernt und man stellt an die Ausländer dementsprechend auch höhere Ansprüche. Der Einsatz und die Auswahl wirklich geeigneten Personals wird auch für das kommende Jahrzehnt wohl weiterhin

- 6 -

noch entscheidend sein. Man muss daher dafür genügend Zeit und Mittel reservieren können. Vor allem müssen unsere Mitarbeiter im Feld, vor allem an den entscheidenden Stellen, auch etwas vom Dialog Nord-Süd und dessen Geist wissen und ihn bejahen.

- Die Entwicklungshilfe wird morgen noch nicht abgeschlossen sein. Dies haben wir in den letzten 20 Jahren gelernt. Da wir also voraussichtlich Projekte noch recht langfristig konzipieren sollen, zumindest noch während längeren Jahren eine gewisse personelle Präsenz halten wollen, so sollten wir auch heute analysieren, welches die wichtigsten Engpässe in unserer Arbeit sind. Dann können wir die nötigen Massnahmen ergreifen und sind in einigen Jahren hoffentlich bereit, die Mittel einsetzen zu können, die für den Erfolg unserer Arbeit in 10 Jahren entscheiden.
- Unsere Partner in den Entwicklungsländern sind mit den Jahren zu eigentlichen Partnern geworden. Sie leisten ihren Beitrag und sie erwarten auch unsere Gegenleistung in einer offenen Atmosphäre des Vertrauens. Sie wollen jedenfalls mitsprechen. Daher tönt der Ruf nach Länderprogrammierung, die mit den zuständigen Planungsinstanzen der Entwicklungsländer jeweils besprochen wird. Ansatzpunkte dazu bestehen auch bei uns, z.B. in Rwanda. Dieses System lässt sich aber wohl ausbauen. Diese Programmierung setzt aber auch eine genügend langfristige Programmierung für den Einsatz unserer schweizerischen Mittel voraus. Dazu sind wir auf dem besten Wege. Die zeitweisen Kreditkürzungen sollten dabei nicht eine wesentliche Rolle spielen. Jedenfalls haben wir im DftZ seit 1973 gelernt, dass man die Projekte nicht plötzlich stoppen sollte, wenn man nachher nicht grosse Schwierigkeiten haben will, sie wieder richtig in Gang zu bringen.
- Zur Partnerschaft gehört aber auch ein gewisses Vertrauensverhältnis zwischen den beteiligten Partnern. Dies sollte sich wohl auch in dem Vertrag zwischen den Parteien widerspiegeln. Auch da müsste wohl angesichts des besonderen Verhältnisses der Zusammenarbeit diese letztere entsprechend zum Ausdruck gebracht werden. Jedenfalls müssten die Verträge so flexibel gestaltet sein, dass sie das Ziel unserer Zusammenarbeit auch unter ständig ändernden Verhältnissen erreichen können.
- Eine Reihe von Projektabklärungen können wir wohl durch einheimische Mitarbeiter, möglichst in Zusammenarbeit mit unseren Experten im Feld durchführen lassen. Auch einheimische Consulting-Büros können in den nächsten Jahren voraussichtlich vermehrt eingesetzt werden. Allerdings stellt dies für den schweizerischen Verbindungsmann erhebliche Anforderungen.
- Wenn der Trend zu den mehr automatischen Transfers von Ressourcen für die Entwicklung geht (früher via "link", heute via Leistungen des IMF aus Goldverkäufen, Preisstabilisierungsprogrammen etc.), so wird der gute personelle Kontakt mit den Vertretern der Entwicklungsländer an Ort und Stelle, bei der Lösung ihrer eigenen

Probleme, immer wichtiger. Wir haben daher ein Interesse, die wichtigeren Projektleiterposten und vor allem die Koordinatorenposten eher zu verstärken und auszubauen. Unsere Präsenz kann dann in Übereinstimmung mit der Politik der Entwicklungsländer am besten gewährleistet sein.

- Die Erfahrung hat gezeigt, dass wir uns in der Technischen Zusammenarbeit jedes Jahr wieder mit neuen Problemen beschäftigen. Einmal war es die Arbeitsbeschaffung, dann kam das "rural development" und die Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion, jetzt sieht man, dass die grössten Verluste nach der Ernte auftreten und dass hier noch sehr viel unternommen werden müsste. Ein ebenso wichtiges Gebiet ist das der geeigneten landwirtschaftlichen Preispolitik, die für den Bauern die nötigen "incentives" für die Produktion schafft.

Es sind dies recht schwierige Fragen, die aber durch den DftZ bearbeitet werden müssen, weil sie für den schliesslichen Erfolg unserer Anstrengungen entscheidend sein können. Wir müssen mit Experten in diesen Bereichen in Kontakt treten oder sie nötigenfalls ausbilden. Wir müssen dazu voraussichtlich mit Firmen und Forschungsinstituten Kontakt aufnehmen. Irgendwie müssen wir uns jedenfalls die nötige Zeit schaffen können, damit wir uns auch mit diesen Dingen befassen können.

- Es wird wichtiger sein in manchen Sektoren neue Wege zu suchen die für die Entwicklung tatsächlich relevant sind, als einfach in grossem Masse auf ausgefahrenen Gleisen althergebrachtes immer wieder zu wiederholen. Als Beispiel sei der Erziehungssektor genannt. Beiträge an das traditionelle Schulwesen können relativ wirkungslos sein, während ein Vorgehen mit neuen Methoden, z.B. im Sinne der "informal education" wesentliches zur besseren Vorbereitung der Menschen auf einen sinnvollen Einsatz in der Wirtschaft ihres Landes leisten kann. Wir müssen daher unsere Aktionen immer von neuem wieder überprüfen um zu sehen, ob Projektziele in der gegebenen wirtschaftlichen Lage immer noch erreicht werden können.
- Die wirtschaftliche Situation gerade der ärmeren Entwicklungsländer wird sich in den nächsten Jahren voraussichtlich noch nicht wesentlich verbessern. Sie werden angesichts der Preisrelation ihrer Importe zu ihren relativ bescheidenen Exporten noch während Jahren einen sehr grossen Bedarf an kurzfristig verfügbaren, liquiden Mitteln haben. Diese Mittel sollten voraussichtlich, gleich wie unsere Mittel im Rahmen des FAO-Düngerprogrammes, ohne Rückzahlungspflicht gegeben werden. Man darf sich ja hinsichtlich der Zahlungsfähigkeit dieser ärmeren Länder trotz an sich guter Zahlungsmoral keinen Illusionen hingeben. (Schon beim letzten IDA-Kredit für Bangla Desh hat ja Bundesrat Brugger im Parlament bezeichnenderweise geäussert, dass er ja selbst auch nicht daran glaubt, dass diese Kredite jemals zurückbezahlt werden könnten.)

- Dies führt dazu, dass Finanzhilfe wahrscheinlich zu noch weichen Bedingungen hinsichtlich der Rückzahlungen gewährt werden muss. Andererseits sollten wir uns wohl in der Technischen Zusammenarbeit vor allem auf die intensive Bearbeitung von Problemen konzentrieren, deren Lösung zu einer dauernden Verbesserung der Situation der armen Schichten der Bevölkerung in den Entwicklungsländern führen kann.
- Schliesslich dürfen wir nicht vergessen, dass in den letzten drei Jahren die Berichte des "Club of Rome" herausgekommen sind. Dazu haben sich einige grosse internationale Konferenzen mit wichtigen Zukunftsfragen der Menschheit befasst. Man ist sich der Begrenztheit der vorhandenen Ressourcen besser bewusst geworden. Die Energieversorgung steht dabei auch für die Entwicklungsländer an vorderster Stelle. Auch der DftZ wird sich in verschiedenen Projekten mit diesen Problemen zu befassen haben. Dazu ist das ökologische Gleichgewicht ja auch noch im neuen Gesetz über die Entwicklungszusammenarbeit und die Humanitäre Hilfe als eine der Zielsetzungen enthalten.

Zum Schluss: Der seriösen Bearbeitung der meisten der obigen Punkte ist wohl kaum auszuweichen. Auch bei der Ausnutzung der im DftZ noch vorhandenen Rationalisierungsmöglichkeiten werden wir kaum in der Lage sein, in den nächsten Jahren diese grosse Aufgabe mit unserem beschränkten Personal selbst zu bewältigen. Wir werden daher recht viel mit der Vergebung von Studienaufträgen arbeiten müssen. Und weiter ist zu überlegen, ob wir nicht vermehrt Arbeiten an Institute wie das Institut d'Etudes de Développement in Genf und die ETH (INDEL in Zürich) delegieren könnten. In Kanada leistet das erst 1970 gegründete International Development Research Center (IDRC) für die kanadische Entwicklungsinstitution CIDA und für weitere internationale Gruppen eine äusserst wertvolle Hilfe. Wieso sollte etwas Ähnliches, natürlich im bescheidenen, kleineren schweizerischen Masstabe, bei uns nicht auch möglich sein ?

Wir haben damit gesehen, dass es über die engere Zusammenarbeit mit den OPEC-Staaten und die Betreuung einiger Dreiecksoperationen hinaus noch eine recht grosse Auswahl an neuen Formen der Entwicklungszusammenarbeit geben mag, eine so grosse Auswahl, dass wir uns wohl auch in Zukunft immer wieder die Frage stellen müssen, was wir realistischerweise überhaupt bewältigen können. Da jedoch bestimmt vieles noch zu tun bleibt, werden wir uns ständig um Arbeitsvereinfachungen bemühen müssen, damit wir wenigstens das Wesentlichere gut erledigen können.

(R. Wilhelm)