

Kopie: Ja, Stae, SchÄ, Sa, An.

Bern, dem 4. Februar 1974

An/me 220.1

Die schweizerische Beteiligung an Koordinationsgruppen der Entwicklungshilfe

Im Rahmen der gegenwärtigen internen Diskussion über die Opportunität einer schweizerischen Beteiligung am Indien-Konsortium als Beobachter befasst sich diese Notiz mit unserer Politik der Beteiligung an Koordinationsgruppen der Entwicklungshilfe im allgemeinen.

In dieser Frage existieren bereits mehrere interne Untersuchungen. Nach wie vor lesenswert sind insbesondere die Notizen von Dr. Girard ("Réexamen de la position suisse vis-à-vis des Groupes de Coordination de l'aide au développement", ohne Datum (Februar 1972), Beilage 1) und Dr. Saladin "Koordination der Entwicklungshilfe / Konsultativgruppen der Weltbank" vom 26. April 1971.

1. Zweckbestimmung der Koordinationsgruppen

1.1. Zurzeit existieren unter der Aegide der Weltbank zwei Konsortien (Indien, Pakistan) und 13 Konsultativgruppen (darunter für Kolumbien, Ostafrika, Peru, Tunesien u.a.). Ferner gibt es Koordinationsgruppen für Ceylon, Indonesien (IGGI, Patronat der Niederlande) und Türkei (OECD-Konsortium), die nicht unter der Führung der Weltbank stehen.

1.2. Oberbegriff von Konsortien, Konsultativgruppen und intergouvernementalen Gruppen ist die Koordinationsgruppe.

Was ist ihre Zweckbestimmung ?

Die Weltbank gibt folgende Definitionen :

" Ces groupes constituent une sorte de forum où le pays en voie de développement a la possibilité de tenir régulièrement au courant de ses problèmes et de ses aspirations les pays donateurs et où ceux-ci sont en mesure de s'informer mutuellement des programmes et activités qu'ils poursuivent dans les pays récipiendaires. Ils contribuent à maintenir le volume de l'aide qui parvient aux pays assistés à coordonner le financement et l'assistance technique dont ils bénéficient de sources diverses et à faciliter leur affectation réelle aux besoins prioritaires de ces pays. Ils aident à mettre en lumière les faiblesses ou les difficultés dont souffre le comportement économique du pays récipiendaire et à y apporter les correctifs nécessaires." (F.Steuber, Brief vom 11.1.74).

" These aid coordination groups are designed to provide a coherent framework within which governments and international agencies can better assess the development potential, performance, and aid requirements of particular developing countries. They also serve to identify priority development needs and to provide guidance to the members of the groups as to the character and terms of assistance appropriate to the circumstances of the recipient country."

(Aus: "Approach of the World Bank to the Probleme of Aid Coordination for Industrial Developing Countries" vom Februar 1971).

- 1.3. Der Unterschied zwischen Konsortien und Konsultativ-Gruppen besteht darin, dass erstere weit formellere Gruppen darstellen, "in which all major capital-exporting countries participate and the members of which undertake from time to time to make publicly announced pledges of specific amounts and kinds of financial assistance". Konsultativgruppen hingegen "represent a less highly structured coordinating mechanism, ..., whose members are not expected, as a condition of membership, to make periodic public pledges of specific amounts or types of development assistance".

2. Kriterien der Beteiligung an Koordinationsgruppen

2.1. Die "Aufnahmebedingungen" der Weltbank

Die Weltbank nennt in ihrem erwähnten Papier "Approach..." folgende "Aufnahmebedingungen":

" Membership in aid coordination groups organized by the Bank is open to any member of the Bank (and Switzerland) in a position, and prepared, to extend significant amounts of long-term financial or technical assistance to the country concerned. Membership is also open to countries which do not have a current program of development assistance but which have expressed a long-range interest in the country being helped and have under consideration the possibility of providing such assistance in the future. A government which is a substantial overall supplier of development assistance may not regard itself as being in either of the two previously mentioned categories with respect to the particular country for whose benefit an aid coordination group is organized. If such a government nevertheless wishes to follow closely the processes and progress of development in the country, it may elect to participate in meetings of the group as an observer. "

Wie aus diesen Ausführungen hervorgeht, gibt es für die Weltbank nur eine einzige Legitimation für die Mitgliedschaft in solchen Gruppen: Die Leistung von Entwicklungshilfe (technische und Finanzhilfe) oder die Absicht, solche in Zukunft zu leisten. Eine ungenügende Legitimation für die Zugehörigkeit zu einer solchen Gruppe stellt hingegen das blosse Interesse an der Entwicklung eines "koordinierten" Entwicklungslandes dar, ohne dass man diesem Land Entwicklungshilfe (insb. Finanzhilfe) zukommen lässt bzw. in Aussicht stellt.

2.2. Beteiligungsmotive der Industrie- bzw. Geberländer

Für die Industrieländer gibt es nebst dem für die Weltbank vorrangigen Hilfs-Motiv noch andere, oft höher veranschlagte Beteiligungsmotive an solchen Koordinationsgruppen :

Diese Gruppen stellen vor allem wertvolle Informations- und Kontaktzentren dar, das "au détriment des aspects de coordination de l'aide, même au sens large" (Girard). Die Industrieländer, die an der Entwicklung des "koordinierten" Entwicklungslandes aus politischen und wirtschaftlichen Erwägungen (substantieller Handelsaustausch, bedeutende Direktinvestitionen im Entwicklungsland) stark interessiert sind, schätzen vor allem den in den Koordinationsgruppen gebotenen Austausch von bzw. Zugang zu offiziellen und informellen Informationen allgemeiner Art (Wirtschaftslage, Zahlungsbilanzsituation, Finanzlage, Investitionsklima, Entwicklungsprioritäten, kommende Projekte bzw. Ausschreibungen), die auch für die eigenen Exportindustrien, Banken und Investoren von Nutzen sind.

2.3. Beteiligungsmotive der Schweiz

Girard glaubt, dass für die Schweiz bislang das Informations-Motiv an erster Stelle der Beteiligungsbeweggründe an solchen Gruppen gestanden ist. Anders gesagt, die Schweiz liess sich von einem aus der Sicht der Weltbank eher "illegitimen" Beteiligungsmotiv leiten. Nach Girard sind wir hierin kein Einzelfall; er glaubt, die Weltbank und die Industrieländer hätten eine grundsätzlich andere Auffassung von der Zweckbestimmung der Koordinationsgruppen (Forum der Koordination der Hilfe versus Informations- und Kontaktforum).

Zusammenfassend können also für die Schweiz folgende Beteiligungsmotive aufgezählt werden:

- 1) Das betreffende Entwicklungsland ist für unwirtschaftlich bedeutsam, indem ein erwähnenswerter Handelsaustausch (bzw. schweizerisches Exportinteresse) besteht und/oder die Schweiz in diesem Land über starke wirtschaftliche Interessen (bedeutende private Direkt-Investitionen, Engagements unserer Banken) verfügt. Wir sind an der

Entwicklung des betreffenden Landes im allgemeinen interessiert.

2) Wir lassen dem betreffenden Entwicklungsland substantielle öffentliche Entwicklungshilfe zukommen, insb. technische, evtl. auch Finanzhilfe.

Die Motive 1) und 2) müssen nicht gleichzeitig gegeben sein.

3. Die zukünftige schweizerische Beteiligung an Koordinationsgruppen

3.1. Status quo unserer Vertretung in Koordinationsgruppen:

Die Situation bietet sich wie folgt dar (vgl. Notiz Girard, S. 5^{*)}):

Konsortien: Mitgliedschaften: Türkei (OECD)

Beobachter: Pakistan (WB)

Keine Beteiligung: Indien (WB)

Konsultativgruppen: Mitgliedschaften: Kolumbien (WB)

Malaysia (WB)

Tunesien (WB)

Peru (WB)

Beobachter: Zaire (WB)

Ostafrika (WB)

Ghana (WB)

Korea (WB)

Marokko (WB)

Nigerien (WB)

Philippines (WB)

Thailand (WB)

Intergouvernementale Gruppen: Mitgliedschaft:

Indonesien^{*)} (NL)

*) Bis Dezember 1972: Beobachter.

Konsultationsgruppen: Keine Beteiligung: Aethiopien (WB)
Ceylon

3.2. Gedanken zur zukünftigen schweizerischen Beteiligung an Koordinationsgruppen (dargestellt am Beispiel Indien)

3.2.1. Girard hat in seiner Notiz vorgeschlagen, wir sollten in Zukunft vermehrt darauf tendieren, Vollmitglieder der Koordinationsgruppen zu werden (sein Vorschlag: Mitglied in 10/11 Gruppen, Beobachter in 2 Gruppen, keine Beteiligung in 5/6 Gruppen). Gleichzeitig plädierte Girard für eine Verringerung unseres Engagements in den Koordinationsgruppen (Beteiligung in 12/13 statt 15 Gruppen) unter Verzicht auf Gruppen, wo weder das Beteiligungskriterium 1) noch 2) (vgl. 2.3.) zutrifft. Diese Empfehlungen stützte Girard auf eine Enquête (ad 1) unter den Länderchefs in der HA und auf eine optimistische Einschätzung unserer zukünftigen Möglichkeiten der Gewährung von Finanzhilfe (ad 2) ab. Girards Vorschläge wurden allerdings nicht realisiert, d.h. der in 3.1. beschriebene "Status quo" existiert noch immer.

3.2.2. Interessant ist, dass Girard in seiner Notiz empfohlen hat, das Indien-Konsortium auch weiterhin nicht zu beschicken. Dies ist etwas merkwürdig, weil Indien vom Kriterium 1) aus gesehen interessant ist und bereits 1972 unser bedeutendster Finanzhilfeempfänger und das Schwerpunktland Nr. 1 der TZ in Asien war.

Zudem sind wir im Pakistan-Konsortium Beobachter.

Verhalten wir uns also gegenüber dem Indien-Konsortium inkonsequent ?

- 7 -

Die Antwort auf diese Frage hängt wiederum von der Rolle ab, die wir subjektiv dem Indien-Konsortium zusprechen bzw. davon, welche Rolle letzteres heute effektiv spielt.

Eine Beteiligung am Indien-Konsortium als Beobachter ist möglich, wenn dieses tatsächlich primär Informations- und Kontaktzentrum ist, auch in der Sicht der anderen Industrieländer.

Denn als Beteiligungsmotiv können wir in der gegenwärtigen Situation nur das Kriterium 1) angeben. Das Kriterium 2), das im wesentlichen nur auf die Finanzhilfe applizierbar ist, hat deshalb geringe Bedeutung, weil wir in den nächsten Jahren kaum in der Lage sein werden, Indien neue Finanzhilfe zu gewähren. (Die laufende Finanzhilfeoperation aus dem 400 Mio-Rahmenkredit kann hier nicht angeführt werden, da ihr demnächst reiner Bestandescharakter zukommt.)

Anders gesagt: Werden uns die Weltbank und die andern Konsortialmitglieder im Falle Indiens als Beobachter akzeptieren, wenn wir nur das Kriterium 1) effektiv geltend machen können ?

Die Antwort kann hier nicht gegeben werden, da dem Unterzeichneten die effektiven primären Zielsetzungen des Indien-Konsortiums im heutigen Zeitpunkt unbekannt sind. Sollte dort allerdings das Kriterium 2) (Hilfsmotiv) den absoluten Vorrang haben, und dies nicht nur in den Augen der Weltbank und Indien selbst, so wäre gegenwärtig von einer Beteiligung eher abzuraten, sei es auch nur als Beobachter (von dem wohl erwartet würde, dass er Indien in nächster Zukunft Finanzhilfe zukommen lassen will, wenn auch nicht in jedem Jahr).

Da im Indien-Konsortium wohl beide Kriterien gleichzeitig als Beteiligungsmotive eine Rolle spielen und als solche anerkannt werden, dürfte eine schweizerische Beteiligung an diesem Konsortium als Beobachter in Frage kommen; dies gerade auch wegen demnächst möglichen Schuldenkonsolidierungsverhandlungen mit Indien und unserer Absicht, Indien langfristig als Schwerpunktland unserer Finanzhilfe beizubehalten.