

*Bericht der Sektion Politisches Departement der
Geschäftsprüfungskommission des Ständerats¹*

BERICHT ÜBER DIE INSPEKTION DES DELEGIERTEN FÜR TECHNISCHE
ZUSAMMENARBEIT VOM 6. / 7. JULI 1976²

Bern, August 1976

1. Verhältnis zwischen bilateraler und multilateraler Hilfe

Bilaterale und multilaterale Hilfe sind traditionelle Elemente schweizerischer Entwicklungszusammenarbeit. Beide haben sich in der Vergangenheit parallel zueinander entwickelt, wobei allerdings die bilaterale Hilfe bis vor einigen Jahren eindeutig dominierte. Entwicklungszusammenarbeit kann gemäss dem Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe³ hauptsächlich in Form von technischer Zusammenarbeit und von Finanzhilfe erfolgen. Technische Zusammenarbeit hilft durch Vermittlung von Wissen und Erfahrung, die Entfaltung der Menschen zu fördern und sie zu befähigen, ihre wissenschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung innerhalb ihrer eigenen Gesellschaft mitzugestalten; Finanzhilfe trägt namentlich zum Ausbau der wirtschaftlichen und sozialen Infrastruktur der Partnerländer bei. 1975 entfielen bei der technischen Zusammenarbeit 58% auf bilaterale und 42% auf multilaterale Hilfe. Bei der Finanzhilfe lauten die entsprechenden Zahlen 77% bilaterale und 23% multilaterale Projekte. Im ganzen gesehen leistete die Schweiz 1975 67% bilaterale und 33% multilaterale Hilfe.

Die multilaterale Hilfe – sie erfolgt in der Form von allgemeinen Beiträgen an internationale Organisationen, von assoziierter Hilfe und von Beteiligungen und Darlehen an die verschiedenen Entwicklungsbanken – hat in

1. Bericht: CH-BAR#E1050.7A#1984/53#356*. Verfasst von M. Friedli.

2. Anwesend: R. Broger, W. Jauslin, M. Kündig, M. Heimo, Th. Raeber, R. Wilhelm und M. Friedli.

3. Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 19. März 1976, AS, 1977, S. 1352–1357. Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung dodis.ch/T1547.



den letzten Jahren an Bedeutung zugenommen⁴ Die Koordination der Anstrengungen über multilaterale Organisationen drängt sich auf, um mit den beschränkten zur Verfügung stehenden Mitteln einen möglichst hohen wirtschaftlichen Nutzeffekt zu erreichen. Das trifft besonders für ein Land wie die Schweiz zu, das angesichts seiner limitierten Mittel eine ausschliesslich bilaterale Finanzhilfe kaum anders als in Form des Giesskannen-Prinzips leisten könnte⁵. Namentlich die Weltbankgruppe und die IDA besitzen in den Entwicklungsländern eine grosse Erfahrung und verfügen für alle Sachbereiche über international anerkannte Spezialisten. Im übrigen beteiligt sich unser Land an einer Reihe solcher Organisationen, etwa der Afrikanischen, der Asiatischen und der Interamerikanischen Entwicklungsbank⁶.

Die von gewissen Kreisen an der multilateralen Hilfe geübte Kritik ist nach Ansicht der Sektion verfehlt. So kann auf die Behauptung, dass die Weltbankgruppe ein Instrument des amerikanischen Imperialismus sei, geantwortet werden, dass Hauptnutznießer dieser Hilfe v. a. Länder wie Indien und Bangladesch sind. Im übrigen finanziert unser Land über die technische Zusammenarbeit ähnliche Projekte wie die Weltbankgruppe. Jede Hilfe, auch die humanitäre, hat wirtschaftliche Aspekte. Die Sektion geht mit den Verantwortlichen der technischen Zusammenarbeit darin einig, dass eine Entwicklungshilfe, die nicht letztlich zur wirtschaftlichen Fortentwicklung des Empfängerlandes beiträgt, keine echte Hilfe bedeutet. Entwicklungshilfe, so wurde in diesem Zusammenhang geäußert, ist ein *do ut des* auf lange Sicht.

Die Sektion interessierte sich für den praktischen Ablauf eines multilateralen Projekts, was ihr am Beispiel eines vom UNDP (United Nations Development Program) finanzierten Projekts erläutert wurde. Das UNDP ist 1965 durch eine Resolution der UNO-Generalversammlung geschaffen worden. Die Projekte des UNDP werden durch freiwillige Beiträge der Regierungen finanziert und von der UNO und zahlreichen ihrer Spezialorganisationen ausgeführt, so von der ILO, der FAO, der UNESCO usw. Teils sind es Investitionshilfen, die gewährt werden, teils ist es technische Hilfe, wobei beides multilateral organisiert ist. Das UNDP verfügt jährlich über ein Budget von 500 bis etwa 550 Mio. Dollar, wobei die Schweiz einen jährlichen Beitrag von 20 Mio. Franken leistet⁷. Es plant seine Hilfe für eine bestimmte Periode zum voraus; so ist für die kommende Fünfjahresperiode von 1977 bis 1981

4. Über das Interesse der Schweiz an der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit vgl. die Notiz von R. Högger vom 21. Januar 1977, dodis.ch/52051; die Pressemitteilung des Politischen Departement vom 2. November 1977, dodis.ch/51615 sowie das BR-Prot. Nr. 1737 vom 23. Oktober 1978, dodis.ch/51614.

5. Vgl. dazu die Notizen von R. Wilhelm vom 25. September 1978, dodis.ch/52332 und vom 6. Dezember 1978, dodis.ch/52334.

6. Vgl. dazu die Notiz von J.-P. Béguin an K. Jacobi vom 21. Januar 1976, dodis.ch/52149; das BR-Prot. Nr. 325 vom 18. Februar 1976, dodis.ch/49505; die Notiz von P. Saladin an M. Heimo vom 6. Juli 1976, dodis.ch/52089; das BR-Prot. Nr. 1703 vom 26. September 1976, dodis.ch/52216; das Referat von K. Jacobi vom 31. August 1977, dodis.ch/48265; die Notiz von J.-F. Giovannini vom 3. Mai 1978, dodis.ch/52155 sowie das BR-Prot. Nr. 2048 vom 4. Dezember 1978, dodis.ch/50368.

7. Zu den Beiträgen der Schweiz an das UNDP vgl. das Schreiben von R. Wilhelm an diverse schweizerische Vertretungen vom 13. April 1976, dodis.ch/51612 sowie das Schreiben von S. Marquard an B. Morse vom 2. Juni 1976, dodis.ch/51613.

ein Ausgabenvolumen von 2,45 Mia Dollar programmiert. Das erlaubt eine Abstimmung der Entwicklungspläne der Empfängerländer auf die Hilfe, die das UNDP gewähren kann, ist doch die Erfüllung dieser Entwicklungspläne abhängig von einem regelmässigen Fluss der Hilfe. Mit den vom UNDP zur Verfügung gestellten Mitteln werden etwa Projektstudien bezahlt, während das eigentliche Projekt beispielsweise entweder durch ein Bankenkonsortium oder durch die Weltbank finanziert wird.

Die Sektion hat festgestellt, dass es in vielen Fällen möglich wäre, vermehrt die Kenntnisse der Privatwirtschaft in der öffentlichen Entwicklungshilfe einzusetzen. Viele kleine und mittlere Firmen hätten anwendbares know how, kommen jedoch nur selten mit den Ländern der Dritten Welt in Kontakt, obwohl viele Projektarbeiten international ausgeschrieben werden. In vielen Staaten, etwa der Bundesrepublik, in den skandinavischen Ländern und der Niederlande wurden zu diesem Zweck entsprechende öffentliche Gesellschaften gegründet, die sich an solchen Aktionen beteiligen können, um kleineren Firmen beispielsweise joint ventures zu ermöglichen. In der Schweiz besteht eine Gesellschaft⁸ zwischen Swisscontact und Helvetas, die zusammen mit der Firma Rapid ein Projekt in Costa Rica durchführt⁹. Diese Gesellschaft wurde auch eingesetzt für eine Studie über die Herstellung von landwirtschaftlichen Geräten in Madagaskar¹⁰.

2. Zur FAO

Immer wieder wird gegenüber der FAO der Vorwurf erhoben, sie gehe mit den ihr zur Verfügung stehenden Geldmitteln nicht sorgfältig um. Nach Ansicht der Verantwortlichen der technischen Zusammenarbeit sind im grossen und ganzen die Projekte der FAO jedoch erfolgreich. Die FAO leistet v. a. sogenannte assoziierte Hilfe. Diese Form von Entwicklungszusammenarbeit nimmt eine Zwischenstellung zwischen der bilateralen Hilfe und den allgemeinen Beiträgen an internationale Organisationen ein. Sie erlaubt uns im Gegensatz zu den allgemeinen Beiträgen die Auswahl des Landes und des Sachgebietes¹¹. Im übrigen fördert die FAO namentlich Projekte der ländlichen Entwicklung, was nach Gesetz einer der Schwerpunkte unserer Entwicklungszusammenarbeit darstellen soll. Auf die Organisation als solche hat die Schweiz durch Teilnahme an den Sitzungen des FAO-Rates Einflussmöglichkeiten. An der Botschaft in Rom ist ein Diplomat zur Hauptsache mit den Beziehungen zur FAO betraut.

8. *Swiss Company for International Development.*

9. Vgl. den Projektantrag Nr. 172 von M. Pallmann an M. Heimo vom 31. Oktober 1975, dodis.ch/53731.

10. Vgl. den Projektantrag Nr. 19 von J.-M. Délèze vom 26. Februar 1976, dodis.ch/53476 sowie die Studie der Swiss Company for International Development Ltd. vom 17. August 1975, CH-BAR# E2005A#1991/16#967* (t.311-Madag.030).

11. Zur allgemeinen Haltung der Schweiz gegenüber der FAO und zu ihren Aktivitäten im Rahmen der FAO vgl. das BR-Prot. Nr. 1812 vom 2. November 1977, dodis.ch/51479; die Erklärung von J.-C. Piot, dodis.ch/51485 und die Zusammenfassung des Berichts der 19. Session der Generalkonferenz der FAO in Rom vom 12. November bis zum 1. Dezember 1977 der Abteilung für Landwirtschaft des Volkswirtschaftsdepartements, dodis.ch/51489.

3. Kompetenzabgrenzung zwischen Politischem Departement und Handelsabteilung in der Entwicklungszusammenarbeit

Früher war das Politische Departement zuständig für die technische Zusammenarbeit und die Handelsabteilung für Finanzhilfe. Mit dem Entwicklungszusammenarbeitsgesetz ging die Verantwortung für die gesamte Entwicklungszusammenarbeit an das Politische Departement über, die Handelsabteilung behielt jedoch die Kompetenz für die Führung von Verhandlungen bei Projekten der Finanzhilfe, sofern handelspolitische Interessen vorhanden sind. Im übrigen funktioniert die Zusammenarbeit zwischen Handelsabteilung und Politischem Departement nach Aussage der beteiligten Beamten ausgezeichnet¹². Zum Vorwurf der zu grossen schweizerischen Delegation an der letzten OECD-Ministerkonferenz wurde darauf hingewiesen, dass häufig auch die Sachbearbeiter, die dann in Bern die Probleme zu bearbeiten hätten, an diesen Konferenzen teilnehmen¹³.

4. Kriterien für die Auswahl eines Projekts

Durch die Entwicklungszusammenarbeit werden die Anstrengungen der Entwicklungsländer unterstützt, die Lebensbedingungen ihrer Bevölkerung zu verbessern. Entwicklungszusammenarbeit soll dazu beitragen, dass diese Länder ihre Entwicklung aus eigener Kraft vorantreiben können. Langfristig gesehen entspricht sie dem Bestreben, ausgewogenere Verhältnisse innerhalb der Völkergemeinschaft zu erreichen. Die Zielsetzungen und die Kriterien werden im Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe umrissen. Kriterien werden systematisch angewandt und wurden in einer jahrelangen Erfahrung erhärtet¹⁴. Im übrigen sind gelegentliche Rückschläge bei einzelnen Projekten nicht auszuschliessen; die Entwicklung in den einzelnen Staaten verläuft nicht immer geradlinig. Trotz offiziell sozialistisch-kollektivistischer Wirtschaftsordnung ist in diesen Ländern oft das marktwirtschaftliche System dominierend. In den meisten Ländern fehlt zudem die Infrastruktur, etwa eine durchorganisierte Administration, für eine wirkliche Sozialisierung. Man muss sich in diesem Zusammenhang vor Schlagworten und ideologisch verbrämten Äusserungen hüten. Nach Art. 5 des Gesetzes soll der ärmeren Bevölkerung geholfen werden, und zwar nicht nur in Ländern mit einem marktwirtschaftlich orientierten System. Ausserdem darf nicht vergessen werden, dass in vielen Ländern der Dritten Welt häufig Regime-Wechsel stattfinden, die jedoch das tägliche Leben der Bevölkerung kaum berühren. Die Hilfe muss um wirksam zu sein, über eine längere Zeit erfolgen. Wie das Beispiel Tansania zeigt, kann auch mit einem sozialistischen Land sehr gut zusammengearbeitet werden. In diesem Zusammenhang wurde auf die erfreulichen Resultate an einer Ingenieur-Schule verwiesen¹⁵.

12. Zur Frage der Kompetenzabgrenzung im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C1622.

13. Vgl. dazu das Schreiben von P. Graber an P. Keller vom 8. Juli 1976, dodis.ch/51929.

14. Zur Frage der Projektauswahl vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C1623.

15. Vgl. dazu den Projektantrag Nr. 20 von I. Cornaz an S. Marcuard vom 28. Januar 1974, dodis.ch/53732; die Notiz von H. Grob an den Delegierten für technischen Zusammenarbeit des Politischen Departements vom 27. November 1975, dodis.ch/53733 sowie das Schreiben von

5. Folgen der Ablehnung des IDA-Kredits¹⁶

Die Reaktionen auf die Verwerfung des IDA-Kredits waren in den einzelnen Staaten unterschiedlich: So zeigen die Kommentare westlicher Zeitungen – je nach dem politischen Standort des Verfassers – mehrheitlich ein gewisses Verständnis für das Abstimmungsergebnis. Dies meistens mit der Begründung, dass ein Referendum in einem anderen Industrieland wohl kaum ein anderes Resultat ergeben hätte. Vertreter der Dritten Welt jedoch können es nicht verstehen, dass eines der reichsten Länder der Welt sich den ärmsten Mitgliedern der Völkergemeinschaft gegenüber so «geizig» zeigen konnte. Kritisiert wurde unser Land bei einer Zusammenkunft des Entwicklungsausschusses der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. So brachte der Ausschussvorsitzende des DAC¹⁷ offiziell sein Bedauern über den Entscheid vom 13. Juni zum Ausdruck¹⁸. In diesem Zusammenhang wurde die Hoffnung geäußert, dass die Schweiz auf andern Gebieten die wirtschaftliche Entwicklungshilfe aktivieren und verstärken werde. Es darf nicht ausser Acht gelassen werden, dass die vierte Wiederaufstockung der IDA eine gemeinsame Aktion der Industriestaaten zugunsten der Länder der Dritten Welt darstellt. Ausserdem exportiert kein Land der Welt pro Kopf seiner Bevölkerung so viele Güter in die Entwicklungsländer wie die Schweiz.

Im Augenblick wird die zukünftige Politik auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit überprüft, auch unter dem Aspekt der unerfreulichen Lage der Bundesfinanzen. Man wird rasch zu einer Lösung kommen müssen, da der Rahmenkredit von 400 Mio. erschöpft ist¹⁹. Bei der Interpretation des IDA-Referendums hat man davon auszugehen, dass sich im Entscheid ein deutlicher Sparwille und ein Misstrauen gegenüber internationalen Organisationen äussert. Die unmittelbaren Konsequenzen liegen darin, dass die für die IDA vorgesehenen 200 Mio. aus Budget- und Finanzplan verschwunden sind. Dadurch wird das im Finanzplan und in den Richtlinien zur Regierungspolitik gesteckte Ziel des Bundesrates, unsere Leistungen den andern Industriestaaten anzunähern, ernsthaft in Frage gestellt. Im Schnitt leisten die übrigen Industriestaaten 0,35% ihres Bruttosozialproduktes an Entwicklungshilfe. Die Schweiz wäre, wenn der IDA-Kredit gutgeheissen worden wäre, 1979 auf 0,26% gekommen.

Die 200 Mio. können nicht einfach in andere Kanäle umgeleitet werden. Für die in diesem Jahr fällige Tranche von 60 Mio. würde die Zeit für ver-

R. Dannecker an das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit der BRD vom 24. Februar 1976, dodis.ch/53734.

16. Vgl. dazu DDS, Bd. 27, Dok. 19, dodis.ch/50268 sowie die thematische Zusammenstellung dodis.ch/T1546.

17. M. Williams.

18. Vgl. dazu die Notiz von P. R. Jolles an E. Brugger und P. Graber vom 5. Juli 1976, dodis.ch/52323.

19. Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 1818 vom 21. Oktober 1970, dodis.ch/35269 sowie die Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über Wirtschafts- und Finanzhilfe an die Entwicklungsländer und insbesondere über die Gewährung eines Rahmenkredites für die Finanzhilfe vom 25. Januar 1971, dodis.ch/34398. Zum Anschlusskredit vgl. das BR-Prot. vom 27. September 1976, dodis.ch/52216. Zur Frage der Rahmenkredite vgl. ferner DDS, Bd. 27, Dok. 188, dodis.ch/52055.

nünftige Projekte ohnehin nicht mehr ausreichen. Aber auch um die verbleibenden 140 Mio. Franken in bilateralen Projekten vernünftig zu verwenden, würde der Dienst für technische Zusammenarbeit ca. 50 Personaleinheiten mehr benötigen, um entsprechende Projekte vorlegen zu können. Ev. können vermehrt Projekte in Regie an private Organisationen gegeben werden, die dann das nötige Personal rekrutieren würden. Eine weitere Möglichkeit bestände in vermehrter Finanzhilfe im Anschluss an konkrete Projekte, ev. in Zusammenarbeit mit den Entwicklungsbanken oder als Zinsverbilligungsaktionen. Eine weitere Möglichkeit besteht in der Gewährung vermehrter Mischkredite²⁰, d. h. dass Banken Darlehen zu kommerziellen Zinsen gewähren würden, die Schweiz jedoch zu weichen Bedingungen.

Nach Ansicht der Sektion wird es schwierig sein, je die Beweggründe für den Entscheid vom 13. Juni zu erfassen; es scheint, dass dem Durchschnittschweizer das Bewusstsein für die internationale Interdependenz, gerade auch auf wirtschaftlichem Gebiet²¹, fehlt. Einig ist man sich darüber, dass vermehrt informiert werden sollte, wobei jedoch über den Weg, damit diese Information ankommt, die Meinungen auseinander gehen. Im allgemeinen wird bedauert, dass seinerzeit kein Verfassungsartikel über Entwicklungspolitik durchgekämpft werden musste. Wenn die Vorlage über das neue Finanzpaket und die Mehrwertsteuer durchgebracht werden soll, dann dürfen nach einhelliger Ansicht die 200 Mio. Franken, die für die IDA vorgesehen waren, nicht durch die Hintertür wieder der Entwicklungszusammenarbeit zugewendet werden. Im übrigen ist in der Schweiz ein Misstrauen gegen internationale Organisationen und ihre Funktionäre schon immer vorhanden gewesen²². Bilaterale Hilfe ist viel populärer, da sie überschaubar und kontrollierbar erscheint. Vielleicht wäre durch Information über konkrete Beispiele schweizerischer Entwicklungsprojekte das Bewusstsein der Bevölkerung für diese Frage vermehrt zu sensibilisieren²³

6. Zur personellen Situation der TZ

Der Delegierte für die technische Zusammenarbeit beschäftigt in Bern rund 100 Personen, inklusive 6 Entwicklungs-Attachés im Ausland²⁴ (in der Handelsabteilung befassen sich ca. 10 Personen mit Entwicklungszusammenarbeit). Dazu kommen 311 privatrechtlich angestellte Experten, die im Ausland während einer bestimmten Zeit an bestimmten Projekten arbeiten; im Schnitt sind das pro Tag ca. 240 Personen²⁵. Für diese Leute bestehen entsprechende Personalvorschriften.

20. Vgl. dazu DDS, Bd. 27, Dok. 172, dodis.ch/48392 sowie das Schlagwort dodis.ch/D1624.

21. Vgl. dazu die Notiz von R. Wilhelm vom 21. Dezember 1976, dodis.ch/52237.

22. Vgl. dazu auch DDS, Bd. 27, Dok. 2, dodis.ch/51501.

23. Zur Informationspolitik des Delegierten für technische Zusammenarbeit vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C1621.

24. Jakarta: E. Peyer; La Paz: M. Pallmann; Nairobi: F. Rohner; New Delhi: H.-P. Cart; Ouagadougou: D. Beti; Yaoundé: A. Bisaz.

25. Vgl. dazu die Notiz von A. Janner an P. Graber vom 24. September 1976, dodis.ch/54005 sowie Doss. CH-BAR#E2005A#1991/16#148* (t.121.0(Sd.)).