

8 | 6. Apr. 77 | 1

t.010 - AD/sca

3003 Bern, den 5. April 1977

Herrn Lois ZANONI
Weselinstrasse 15
6006 L u z e r n

Sehr geehrter Herr Zanoni,

Sie haben uns telefonisch um Auskunft über die Art und Inhalt der vertraglichen Bindungen der Schweiz mit Drittstaaten auf dem Gebiete der Entwicklungszusammenarbeit angefragt. Wir fassen die gegenwärtige Situation wie folgt zusammen.

Die von der Schweiz abgeschlossenen bilateralen Abkommen zu einzelnen Bereichen der Entwicklungszusammenarbeit lassen sich in die folgenden Kategorien einteilen: Die Rahmenabkommen regeln die allgemeinen Bedingungen, unter denen die Schweiz und der zu begünstigende Partnerstaat auf dessen Gebiet entwicklungsfördernde Vorhaben im Rahmen der technischen Zusammenarbeit durchzuführen bereit sind. Bisweilen sind die Rahmenabkommen auf den Einsatz von Entwicklungshelfern (Freiwilligen) beschränkt, deren Status und Privilegien sie generell bestimmen. Sozusagen als eine Vorstufe zu den Rahmenabkommen können die Abkommen betreffend Handel und Investitionsschutz angesehen werden, wenn sie in einer besonderen Klausel die Bereitschaft der Partner zur Zusammenarbeit auf dem Gebiet der technischen Entwicklung ausdrücken. Um diese Klausel mit konkretem Gehalt zu versehen, werden vielfach Anwendungsprotokolle beigefügt, die inhaltlich den obenerwähnten Rahmenabkommen entsprechen. Die Projektabkommen legen die Modalitäten des einzelnen Entwicklungsvorhabens fest. Sie können sich entweder auf Operationen der technischen und wissenschaftlichen Zusammenarbeit beziehen, oder dann - in der Form von Darlehensverträgen - auf solche der Finanzhilfe.

/.

a. Rahmenabkommen über technische (und wissenschaftliche*) Zusammenarbeit

Als Ausdruck der generellen Kooperationsbereitschaft zwischen zwei Staaten kommt diesen Abkommen auch politische Bedeutung zu. Sie werden von der Schweiz in der Regel dann abgeschlossen, wenn bereits ermutigende Resultate der Zusammenarbeit vorliegen und deren Fortsetzung eine Kooperation in grösserem Umfang und auf längere Zeit hinaus gerechtfertigt erscheint. Sie beziehen sich auf gemeinsame Vorhaben der Partnerregierungen, aber auch - unter Vorbehalt der jeweiligen Zustimmung beider Abkommensparteien - auf Projekte, die schweizerischerseits von anderen öffentlichrechtlichen Körperschaften oder Institutionen (Kantone, Gemeinden, Hochschulen, Kirchen ...) oder von privatrechtlichen Organisationen getragen werden. Die Abkommen nennen zunächst die heute gebräuchlichsten Formen der Zusammenarbeit, nämlich Einsatz von Personal, Material und Kapital, sowie die Erteilung von Stipendien zur akademischen oder beruflichen Ausbildung. Weitere Formen sind ausdrücklich der Einigung der Parteien vorbehalten. Es wird sodann vorgeschrieben, dass jedes einzelne Vorhaben - auch die Auswahl von Stipendiaten - Gegenstand einer besonderen Vereinbarung zwischen den Parteien zu sein hat. Dadurch soll die Gleichberechtigung der Partner unterstrichen, aber auch die aktive Teilnahme der Entwicklungsländer sichergestellt werden, die für den Erfolg einer von aussen geförderten Entwicklungsanstrengung von zentraler Bedeutung ist.

Die für die Projektdurchführung im Einzelnen vorgesehene Lastenverteilung richtet sich allgemein nach dem Grundsatz, dass jeder Partner die in seiner eigenen Währung anfallenden Kosten übernimmt, wobei natürlich in den jeweiligen Projektabkommen je nach der Art des Vorhabens

*) Das Beiwort "wissenschaftlich" erweitert in diesem Zusammenhang den durch "technische Zusammenarbeit" abgesteckten Bereich nicht, welcher in schweizerischer Sicht bereits alle Elemente wissenschaftlichen Zusammenwirkens umgreift, die für die Förderung der Entwicklungsländer relevant erscheinen. Gleichwohl wird die Erweiterung des Abkommenstitels durch die Komponente "wissenschaftlich" von verschiedenen Partnerländern gewünscht, denen so die Umschreibung des Vertragsinhalts anschaulicher vorkommt.

und der Leistungsfähigkeit des Entwicklungslandes Ausnahmen zu machen sind. Normalerweise erklären sich die Parteien zu folgenden Einzelleistungen bereit: Die Schweiz bezahlt die Saläre und Versicherungsbeiträge für ihr Personal, dessen Reisekosten von Land zu Land, die Anschaffungs- und Transportkosten für Material, das im Projektland nicht zu vernünftigen Bedingungen produziert oder beschafft werden kann, und schliesslich die Studien- und Unterhaltskosten für die von der Schweiz eingeladenen Stipendiaten, dazu in den meisten Fällen auch die Kosten der Reise in die Schweiz und zurück. Vom jeweiligen Vertragspartner sollen die Saläre und Versicherungsprämien für einheimisches Personal, die Anschaffungskosten für lokal erhältlichem Material und die Kosten für Dienstleistungen (Sekretariat, Uebersetzung, laufender Unterhalt von Gebäuden und Anlagen ...) übernommen werden. Zudem sollen die an Stipendiaten von ihrer Abreise ausgerichteten Saläre während der Abwesenheitsdauer weiterhin zur Auszahlung gelangen, damit der Lebensunterhalt der in der Regel in ihrer Heimat verbleibenden Familienangehörigen gesichert ist. Im weiteren hat das Entwicklungsland je nachdem die benötigten Grundstücke, Bauten, Verwaltungsräumlichkeiten und Expertenwohnungen zur Verfügung zu stellen sowie vielfach auch kostenlose Benützung der Transportsysteme im Innern des Projektlandes und diejenige des Gesundheitsdienstes zu gestatten. - Sodann werden in den Rahmenabkommen die vom Projektland erwarteten Massnahmen und Verzicht im Interesse der Senkung der Projektkosten und der Erleichterung der Einsatzbedingungen für ausländisches Personal genannt: namentlich Befreiung von Fiskalabgaben (Importzölle, Steuern irgendwelcher Art), speditive und kostenlose Visumserteilung, Befreiung von der zivilen Haftpflicht für leichtes und mittleres Verschulden bei der Projektdurchführung und ferner allgemeine Unterstützung im Rahmen des Verkehrs mit den Behörden und Gewährleistung der persönlichen Sicherheit des ausländischen Personals. Als nützlich erwiesen hat es sich auch, die beiderseits für die Projektdurchführung zuständigen Stellen zu bezeichnen, wobei es sich die Schweiz jeweils ausdrücklich vorbehält, einen mit der Koordination der gesamten Projektstätigkeit im Partnerland betrauten Mitarbeiter zu entsenden, dem von der Partnerregierung die den Fachleuten zukommenden Vergünstigungen zu gewähren sind.

Die Rahmenabkommen werden im Namen der beteiligten Regierungen praktisch für unbestimmte Zeit abgeschlossen;

sie erneuern sich stillschweigend von Jahr zu Jahr, können aber bei mehrmonatiger schriftlicher Voranzeige auf ein Jahresende hin gekündigt werden. Zu einer Kündigung kam es bisher nie, wohl aber wurden einige wenige Abkommen zu weitgehend totem Buchstaben, weil sich die Einsatzbedingungen infolge drastischen Politikwechsels im Projektland entscheidend verschlechtert hatten. Die Schweiz hat insgesamt 24 umfassende Rahmenabkommen abgeschlossen, wovon 5 mit asiatischen, 10 mit afrikanischen, 8 mit lateinamerikanischen Entwicklungsländern und eines mit Jugoslawien. Rahmenabkommen mit weiteren Ländern sind in Vorbereitung.

Die Erfahrungen mit der Abkommenstreue der Entwicklungsländer sind auf dieser generellen Ebene im allgemeinen zufriedenstellend. Am ehesten bereitet es Schwierigkeiten, das Bereitstellen von Unterkünften für Experten und die Zollbefreiung für die von ihnen eingeführten Privatfahrzeuge durchzusetzen. Allerdings ist die Schweiz grundsätzlich bestrebt, zu vermeiden, dass die von ihr entsandten Fachleute und deren Familien sich in ihrer Lebenshaltung allzusehr von der Projektumgebung abheben, und sie hat mit den genannten Abmachungen nicht unangemessene Privilegien im Auge. Mit den Unterkünften sind denn keine Luxusbauten gemeint, sondern zweckdienliche Dienstwohnungen, welche als Teil der Projekt-Infrastruktur auch nach dem Abzug der ausländischen Mitarbeiter für die Projekt-Verwaltung gebraucht werden; und was die Privatfahrzeuge betrifft, so kann ihre Verfügbarkeit - eventuell neben einem für den Einsatz im Projekt beanspruchten Dienstfahrzeug - an abgelegenen Orten gerade auch für die Angehörigen der Experten lebenswichtig sein. - Die Frage der Unterkünfte stellt den Partner im Entwicklungsland im allgemeinen vor keine besonderen technischen Probleme, und es fehlt ihm wohl auch nicht am guten Willen; hingegen ist er meistens einfach wenig geneigt, seine ohnehin knappen Mittel für diesen Zweck einzusetzen. Demzufolge beharrt die Schweiz immer seltener auf entsprechenden Vertragszusagen und legt dafür vermehrt Gewicht auf eine intensive Beteiligung des jeweiligen Partners an den zentralen Projektinvestitionen. Dagegen rechtfertigt sich für die Schweiz in der Zollfrage, in welchem Zusammenhang ja dem Entwicklungsland keine Ausgaben entstehen, ein konsequenteres Festhalten an ihrer Vertragspolitik. Wenn einige Regierungen etwa versuchen, das Zugeständnis der Zollbefreiung durch Einverlangen einer Kautions in der Höhe der erlassenen Zollzahlung teilweise zu

entkräften, so tendiert die Schweiz darauf, dass sich die Behörden des betreffenden Landes wenigstens mit einer von der Schweizerischen Botschaft ausgestellten Garantieerklärung anstelle der tatsächlichen Kautionsleistung zufrieden geben.

b. Projektabschluss der technischen Zusammenarbeit

Der Abschluss eines Projektabschlusses ist eine feste Voraussetzung für die Beteiligung der Schweiz an einem Entwicklungsvorhaben. Zum normalen Inhalt dieser Abschlüsse gehören die generelle Umschreibung des Projekts, die Modalitäten seiner Durchführung samt Zeitplan, die Festlegung der beidseitigen Leistungen und auch der Projektorganisation. Geregelt wird ferner der Informations- und Konsultationsrhythmus sowie das Besuchs- und Kontrollrecht der Partner. Projekte, deren Durchführung sich über längere Dauer erstrecken soll, werden in einzelne Phasen eingeteilt, wobei sich die Schweiz grundsätzlich - allerdings unter Vorbehalt der Verfügbarkeit weiterer Mittel - zur Mitwirkung am Gesamtvorhaben bereit erklärt, aber bestimmte Beiträge nur für die in Frage stehende Phase (deren Dauer gewöhnlich zwischen einem und zwei Jahren beträgt) zusagt.

Die Projektorganisation ist jeweils darauf angelegt, dass schrittweise ein Höchstmass an Verantwortlichkeiten auf den Partner im Entwicklungsland übertragen werden kann. Grundsätzlich ist die Schweiz - in Übereinstimmung mit der Politik der meisten Entwicklungsländer - bestrebt, ihre Fachleute nur auf Posten einzusetzen, für welche keine qualifizierten Einheimischen verfügbar sind. Auch soll natürlich jeder Experte - von allem Anfang an - mit Einheimischen eng zusammenarbeiten, im Hinblick auf die spätere Übernahme der gesamten Verantwortung durch sie. - Die Zuständigkeitsaufteilung während der Aufbau- und Anlaufzeit eines Projekts der technischen Zusammenarbeit richtet sich nach dem jeweiligen Stand der Entwicklung im Einsatzgebiet. Ist diese schon ziemlich fortgeschritten, so rechtfertigt es sich von Anfang an, dem Partner zumindest die administrative, eventuell sogar auch die technische Verantwortung zu überlassen. Im letzten Fall haben ausländische Fachleute lediglich Beratungsfunktionen. Meist aber übernimmt die Schweiz wenigstens die technische Oberleitung. Falls beim Partner noch keine genügenden administrativen Fähigkeiten vorausgesetzt werden können, muss die Projektleitung einstweilen ganz in

schweizerischen Händen liegen. Um Einseitigkeiten, die jedem dieser Direktionssysteme anhaften mögen, etwas auszugleichen, wird der Projektleitung oft eine paritätische Kommission aus Regierungsvertretern der Partner übergeordnet.

Die Projektabkommen werden im allgemeinen namens der Regierungen unterzeichnet, bisweilen aber - da viele Staaten auf diesem Niveau sehr zeitraubende Prozeduren einhalten müssen - auf der Stufe untergeordneter Regierungsstellen oder in der Form des Austausches diplomatischer Noten abgeschlossen.

c. Finanzhilfeabkommen

Diese Darlehensverträge entsprechen in ihrem Aufbau weitgehend der internationalen Praxis. Die Kredite werden zu weichen Bedingungen gewährt, die den von der internationalen Entwicklungsorganisation (IDA) festgelegten Normen entsprechen oder doch sehr nahekommen. Sie haben im Durchschnitt eine Laufzeit von 50 Jahren, bei 8 - 10-jähriger Karenzfrist, und sind zu 1% - neuerdings eher zu 3/4% - pro Jahr verzinslich. Es handelt sich durchwegs um ungebundene Kredite zur Deckung von Fremdwährungs- und bisweilen auch Lokalwährungskosten. Regelmässig enthalten diese Abkommen eine Schiedsklausel.

Wir hoffen, Ihnen mit diesen Ausführungen gedient zu haben, und versichern Sie, sehr geehrter Herr Zanoni, unserer vorzüglichen Hochachtung.

TECHNISCHE ZUSAMMENARBEIT
i.A.

(D. Alder)