

BRUGGER, HANSER UND PARTNER

Dr. Ernst A. Brugger  
Dr. Christian Hanser  
Walchestr. 19

CH-8006 Zürich

Telefon 01 - 363 67 44  
Telefax 01 - 363 47 91

*persönlich !*

—  
*vertraulich !*

# Evaluation Mischkredite

anhand der Fallbeispiele  
Kamerun und China

Bericht zuhanden der Geschäftsprüfungskommission  
des Nationalrates

E.A. Brugger (Projektleitung)  
Ch. Hanser  
W.H. Rambousek  
R. Furrer

Zürich, 30.6.89  
jkl/hrm/ua



## Inhaltsverzeichnis

Vorwort

Zusammenfassung	Seite	i
1. Thematische Einleitung		1
1.1 Auftrag		1
1.2 Zur Methode		2
2. Schweizerische Mischkredite		5
2.1 Was sind Mischkredite ?		5
2.2 Mischkredite im Rahmen der schweizerischen Entwicklungs- und Handelspolitik		10
2.3 Mischkredite Kamerun und China		15
2.4 Kernaussagen		18
3. Fallbeispiel Kamerun: Ausgangslage		19
3.1 Grundinformationen zum Land		19
3.2 Wirtschaftliche Krise		21
3.3 Bedeutung der externen Finanzierung und der Mischkredite für die Wirtschaft Kameruns		25
3.4 Kernaussagen		26
4. Mischkredite im Spannungsfeld unterschiedlicher Ziele und Interessen		27
4.1 Interpretation der Fragestellung		27
4.2 Entwicklungspolitische und handelspolitische Zielsetzung ?		28
4.21 Interpretationsspielraum des EZG		28
4.22 Mögliche Konflikte		30
4.23 Regeln für die Konfliktbewältigung		34
4.3 Kernaussagen		35
5. Mischkredite und ihre Wirkung		36
5.1 Interpretation der Fragestellung		36
5.2 Wirkungen in Kamerun		37
5.21 Zahlungsinzidenz		37
5.22 Inzidenz von Gütern und Dienstleistungen		39
5.23 Welcher Nutzen, welche Lasten ?		41
5.3 Wirkungen in der Schweiz		42
5.31 Wirkungen auf Exportfirmen		42
5.32 Wirkungen auf Banken		44
5.4 Kernaussagen		46

6.	Mischkredite im Vollzug	48
6.1	Interpretation der Fragestellung	48
6.2	Auswahl Kameruns als MK-Empfängerland	49
6.3	Projektzyklus	51
6.31	Lancierung von Projekten	51
6.32	Projektplanung	55
6.33	Prüfung von Projekten durch das BAWI	59
6.34	Projektbegleitung	63
6.35	Projektevaluation	64
6.4	Kernaussagen	64
7.	Aus Erfahrungen lernen ?	67
7.1	Interpretation der Fragestellung	67
7.2	Lernen im Bereich der Zielsetzungen	67
7.3	Lernen bezüglich Wirkungen	72
7.4	Lernen im Vollzug	74
7.5	Kernaussagen	80
8.	Vom Fallbeispiel zur Gesamtschau	81
8.1	MK Kamerun im Vergleich mit MK China	81
8.2	MK Kamerun und China im Vergleich mit anderen Schweizer MK	82
8.3	MK Kamerun und China im Vergleich mit den OECD- Richtlinien	86
8.4	Kernaussagen	88
9.	Schlussfolgerungen	89
9.1	Ansätze für die Weiterentwicklung des bestehenden Instruments MK	89
9.2	Alternativen für die künftige Ausgestaltung der MK	94
10.	Anhang	1
10.1	Auftrag der GPK	1
10.2	Projektportraits Kamerun	4
10.3	Gesprächspartner in Kamerun: Reiseprotokoll	44
	Gesprächspartner in der Schweiz	48
10.4	Literatur	49

## Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen

Abbildung 1: Evaluationskonzept	Seite	2
Abbildung 2: Zielebenen des EZG		29
Abbildung 3: Situierung der einzelnen Projekte		41
Abbildung 4: Flussdiagramm: MK-Projektvollzug		52

Tabelle 1:	Zusammenfassung und Vergleich der Bedingungen	7
Tabelle 2:	Überblick über den Stand der Rahmenkredite	10
Tabelle 3:	Vergabe von MK seit 1977 - Handelsbeziehungen mit der Schweiz	11
Tabelle 4:	Öffentliche Entwicklungshilfe der Schweiz	12
Tabelle 5:	Wirtschafts- und handelspolitische Massnahmen	13
Tabelle 6:	MK Kamerun und MK China im Vergleich	15
Tabelle 7:	Projektliste MK Kamerun	16
Tabelle 8:	Sektorielle Verwendung aller MK sowie der MK Kamerun und MK China	17
Tabelle 9:	Konsistenz, Konflikte und Komplementarität auf der Zielebene	33
Tabelle 10:	Bisherige Evaluationsberichte zu schweizerischen MK	83
Tabelle 11:	Vergleich wesentlichster Evaluationsergebnisse aus Schweizer Evaluierungen mit Aussagen der vorliegenden Studie	84

## Abkürzungen

BAWI	Bundesamt für Aussenwirtschaft
DEH	Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe
EL	Entwicklungsland
ERG	Exportrisikogarantie
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
EZG	Entwicklungszusammenarbeitsgesetz
FH	Finanzhilfe
MK	Mischkredit
TZ	Technische Zusammenarbeit



## Vorwort

Mischkredite gehören zu den wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen im Rahmen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit des Bundes, die sich auf das Bundesgesetz über die Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 19.3.1976 abstützt. Im Sinne einer Mischfinanzierung verknüpfen sie öffentliche und private Interessen der Schweiz mit solchen in verschiedenen Entwicklungsländern. Leitgedanke ist, dass ein optimales Zusammenwirken von öffentlicher und privater Finanzierung einen Beitrag zur Entwicklung in den Partnerländern leisten kann.

Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates will mit dieser Evaluation mehr über die effektive Praxis und ihre Übereinstimmung mit dem Gesetzauftrag erfahren.

Der Auftrag der Kommission wurde im Zeitraum von 16.5.1988 bis 30.6.1989 durch BRUGGER, HANSER UND PARTNER realisiert. Im Studienteam arbeiteten mit: PD Dr. Ernst A. Brugger (Projektleitung), Dr. Christian Hanser (Untersuchung Schweiz), Dr. Walter H. Rambousek (Untersuchung Kamerun), Raymund Furrer und Jürg Kuster (Projektassistenten). Das Team übernimmt die gemeinsame Verantwortung für die hiermit vorgelegte Interpretation.

Unser Dank geht in erster Linie an den Auftraggeber und an das BAWI, insbesondere an dessen Entwicklungsdienst, für einen intensiven, offenen und die Realisierung der Studie fördernden Dialog. Aber auch allen Interviewpartnern in Kamerun, in der Schweiz und in internationalen Organisationen (v.a. OECD, Weltbank, IDB) möchten wir für die Unterstützung herzlich danken.

Zürich, 30.6.1989

# Zusammenfassung

Diese Zusammenfassung vermittelt dem eiligen Leser einen Überblick und dient als Einstieg in die detaillierte Analyse im Haupttext.

## 1. Zum Auftrag (vgl. Kapitel 1)

Mischkredite (MK) sind ein wirtschafts- und handelspolitisches Instrument der internationalen Entwicklungszusammenarbeit des Bundes. Leitgedanke ist, dass ein optimales Zusammenwirken von öffentlicher und privater Finanzierung einen Entwicklungsbeitrag in den Partnerländern der Schweiz bewirkt.

Das Bundesgesetz über die Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (EZG) vom 19.3.1976, die dazu gehörenden Botschaften und "Grundsätze" umschreiben Zielsetzung und Prinzipien für MK. Werden die darin festgelegten Absichten des schweizerischen Gesetzgebers in der Praxis respektiert? Inwiefern werden Ziele und Grundsätze des EZG mit den MK unterstützt? Dies sind die Grundfragen der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates. Die zahlreichen vorgegebenen Einzelfragen lassen sich in vier Fragebereiche gliedern:

- Zur Zielsetzung: Stimmen die Ziele der MK-Politik mit den Zielen des EZG überein?
- Zu den Wirkungen: Entsprechen die Wirkungen im Entwicklungsland und in der Schweiz den gesetzlich vorgegebenen Zielen?
- Zum Vollzug: Entscheiden und handeln die verantwortlichen Institutionen im Entwicklungsland und in der Schweiz nach der Absicht des schweizerischen Gesetzgebers?
- Zum Lernprozess: Hat das BAWI als verantwortliche Vollzugsbehörde des Bundes Erfahrungen aufbereitet und in die Praxis umgesetzt?

Dieser Bericht geht auf alle vier Fragenkreise ein. Er basiert dabei auf dem Fallbeispiel Kamerun, auf einer eingehenden Dokumentenanalyse zum MK China, Fachliteratur und Expertengesprächen. Die Untersuchung kombiniert verschiedene Methoden und schliesst neben harten Beweisen auch weiche Indizien mit ein. Einige Teilfragen können nicht anders als mit klar begründeten Plausibilitätsüberlegungen beantwortet werden. Spezielle Aufmerksamkeit wird der Übertragbarkeit der Fallstudie zugemessen, um wesentliche Aussagen zum Instrument MK an sich machen zu können.

## 2. Was sind schweizerische Mischkredite? (vgl. Kapitel 2)

MK sind eine der wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen im Rahmen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit des Bundes. Seit 1978 hat der Bund rund 660

Detaillierte Darstellung im Haupttext als Ziffer...

Ziff. 2

Ziff. 3f.

Ziff. 5ff.

Ziff. 12ff., 24ff.



Mio sFr. für MK zur Verfügung gestellt, was rund 8% des Budgets der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit beansprucht. Der Leitgedanke besteht darin, mit der Bereitstellung von Bundesgeldern privates Kapital in der Schweiz zu mobilisieren, welches bestimmten Entwicklungsländern (EL) für die Finanzierung von Importgütern und -dienstleistungen vor allem aus der Schweiz zur Verfügung gestellt werden kann. Beabsichtigt werden damit Wirkungen zugunsten von wirtschaftlicher Entwicklung und vermehrter weltwirtschaftlicher Integration dieser EL. Wichtigste Effekte werden hinsichtlich Erhöhung der Kapitalbildung und Investitionskapazität in den betreffenden EL angestrebt.

#### Hauptmerkmale der MK sind:

Ziff. 12ff.

- die gemischte Finanzierung von seiten des Bundes und privater Kapitalgeber;
- ein geschenkter (früher vergünstigter) Bundesanteil zwischen 1/3 und 1/2 des Kredits und eine Bankentranche zu Marktkonditionen;
- die Koppelung einer MK-Finanzierung mit der Exportrisikogarantie (ERG) für die Bankentranche;
- eine Eigenleistung des EL von 15% des Lieferwertes;
- die Lieferbindung, indem mit MK schwergewichtig Güter und Dienstleistungen aus der Schweiz finanziert werden;
- die Klausel der Konkurrenzfähigkeit, indem solche Schweizer Exporte nur zu Bedingungen internationaler Kompatibilität gehandelt werden sollen;
- Mindestanforderungen (v.a. mittleres Einkommensniveau und Verschuldungskapazität) an ein EL und Mindestkriterien (v.a. Wirtschaftlichkeit und entwicklungspolitische Eignung) für die Projektauswahl.

Als Regel gilt, dass MK als Linie für verschiedene Projekte oder als Sektor-, allenfalls auch als Einzelprojektkredit zwischen einem EL und der Schweiz abgeschlossen werden. Das Vorschlagsrecht für Projekte liegt beim betreffenden EL, während das BAWI eine wirtschaftliche und entwicklungspolitische Projektprüfung vornimmt. Im positiven Fall wird der konkrete Projektvertrag zwischen dem Importeur im EL und dem schweizerischen Exporteur direkt abgeschlossen.

Ziff. 16

Ziff. 19f.

Rund 20 verschiedene EL haben während der bisher 12-jährigen Praxis einen schweizerischen MK erhalten. Die sektoriellen Schwerpunkte sind je nach Land unterschiedlich, im Falle des MK Kamerun sind z.B. Projekte der wirtschaftlichen und sozialen Infrastruktur dominierend, der MK China konzentriert sich auf Industrieprojekte.

Ziff. 25

Ziff. 33

Im Verlaufe der Zeit hat sich die Praxis der MK verändert: während die MK der 1. Generation in den siebziger Jahren recht unklar definiert waren, sind die MK der 2. Generation (z.B. MK Kamerun) und vor allem jene der 3. Generation ab 1985 (z.B. MK China) bedeutend klarer und griffiger konzipiert. Im Vergleich zu den OECD-Richtlinien und zur MK-Politik anderer Geberländer respektiert die MK-Praxis der Schweiz bedeutend bes-

Ziff. 22

Ziff. 18



ser entwicklungspolitische Kriterien, sie ist in diesem Sinne selektiver und allgemein zurückhaltender.

Hinsichtlich des Finanzvolumens spielen MK im Rahmen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz eine untergeordnete Rolle. Im Vergleich zum gesamten Aussenhandel der Schweiz und insbesondere jenem mit den EL sind MK-finanzierte Exporte aus der Schweiz unbedeutend. Nur gerade 0.5% aller schweizerischen Exporte in EL sind mit MK finanziert worden. Für Exportmärkte, bei denen die ERG üblicherweise keine Deckung übernimmt und in Sektoren, bei denen weiche Finanzierungen eine Voraussetzung für die Wettbewerbsfähigkeit eines Angebots sind, können MK eine wichtige Rolle als Türöffner spielen.

Ziff. 27ff.

Für das Fallbeispiel Kamerun lässt sich festhalten, dass schweizerische MK mit etwa 1.4% Anteil an der weltweiten externen Finanzhilfe zugunsten dieses EL nie eine grosse Bedeutung besaßen. Immerhin bedeutet der stetige, wenn auch kleine Devisenzufluss für Kamerun einen makroökonomischen Impuls im Rahmen der vielfältigen externen Finanzierungshilfen, die diesem Lande zukommen. Zu Beginn der achtziger Jahre qualifizierte sich Kamerun als MK-Land aufgrund seiner Wirtschaftsperspektiven und der damaligen Praxis des BAWI; heute würde dieses EL aufgrund seiner wirtschaftlichen und institutionellen Situation sowie verfeinerten Kriterien des BAWI kaum einen MK erhalten.

Ziff. 35ff.

Ziff. 41ff.

### 3. MK: Instrument mit entwicklungspolitischer Zielsetzung und handelspolitischen Interessen (vgl. Kapitel 4)

Die einschlägigen Botschaften und die Grundsätze zum EZG halten fest, dass MK in erster Linie entwicklungspolitische Ziele verfolgen, durch die Lieferbindung in zweiter Linie aber auch handelspolitische Interessen der Schweiz unterstützen sollen.

Ziff. 54ff.

Wurde damit bereits im Gesetz ein grundsätzlicher Zielkonflikt angelegt? Der Gesetzauftrag des EZG für die internationale Entwicklungszusammenarbeit ist breit gefasst, legt aber gleichzeitig klare Kernprioritäten fest. Die drei Oberziele (Internationale Solidarität, Förderung von Eigenanstrengungen von und in EL, Berücksichtigung echter Bedürfnisse und Möglichkeiten in EL) sollen vorrangig mit einer Strategie der Grundbedürfnisbefriedigung für die ärmere Bevölkerung in ärmeren EL erreicht werden; auf diesem Wege soll mehr Gleichgewicht in ökonomischer, sozialer, demographischer und ökologischer Hinsicht möglich werden.

Ziff. 55ff.

Die wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen insgesamt und die MK im besonderen sind den gleichen Oberzielen verpflichtet, wollen diese aber mit einer wirtschaftlichen Wachstums- und weltwirtschaftlichen Integrationsstrategie erreichen helfen. Zentrale Annahme ist dabei, dass intensivierter Welthandel und höhere Investitionsraten in EL dort positive Entwicklungsimpulse auslösen.

Ziff. 59f.



MK sind demnach auf die Oberziele des EZG ausgerichtet, liegen aber nicht in dessen Kernprioritäten. MK gehen im Rahmen des EZG von der Annahme aus, dass wirtschaftlich sinnvolle Investitionen bei Beachtung bestimmter Kriterien auch entwicklungspolitisch sinnvoll sind. MK sind in diesem Sinne als ein **Instrument der Optimierung** zweier unterschiedlicher Ziele konzipiert, das in erster Linie entwicklungspolitische Impulse in EL, in zweiter Linie aber auch Exportimpulse für die Schweiz auslösen soll.

Ziff. 64f.

#### 4. Wirkungen der MK I und II in Kamerun (vgl. Kapitel 5)

**Wirkungsanalysen** liegen für die beiden MK-Linien in Kamerun nicht vor. Schlüssige Aussagen zu den allgemeinen Kapital-, Devisen- und Investitionseffekten (volkswirtschaftliche Makroebene) und zu den spezifischen Auswirkungen der MK-Projekte (Mikroebene) sind deshalb nicht möglich. Allgemein sind empirisch gehaltvolle Wirkungsanalysen zum MK selten. Diese Lücke in der Erfolgskontrolle des BAWI erschwerte über das Fallbeispiel Kamerun hinaus das bisherige Lernen aus der Praxis.

Ziff. 70

Aufgrund der Projektbesuche in Kamerun, der Gespräche dort und in der Schweiz lassen sich folgende Wirkungen vermuten:

- In Kamerun ist die **makroökonomische und finanzielle Wirkung** des Instruments aufgrund der relativ geringen Finanzmittel von MK I und II gering; für kamerunische Institutionen ist der "Mitnahmeeffekt" gross, d.h. die gleichen oder ähnliche Projekte wären durch die betreffenden kamerunischen Träger auch ohne schweizerische MK realisiert worden. Ohne schweizerische MK wären aber einige Projekte verzögert oder eventuell gar nicht realisiert worden, da Kamerun seine Prioritäten in enger Koordination mit dem Geldgeber setzt und sie deshalb vielleicht geändert hätte.
- Die grössere Wirkung ist auf der **Mikroebene der mit MK geförderten Projekte** feststellbar. Eindrücklich sind die Wirkungen in bezug auf die Bereitstellung von Anlagen; ungünstiger sind hingegen die Wirkungen auf den Betrieb der Anlagen zu beurteilen. Im Pflichtenheft der Exporteure wird die Betriebsphase vernachlässigt. MK sind stark auf den Investitionszeitpunkt hin geplant und eingesetzt worden. Die Realisierung von MK-Projekten verlief in der Investitionsphase problemlos, während die Voraussetzungen für Betrieb, Organisation und Unterhalt vernachlässigt wurden. Die Anforderungen an lokale Träger übersteigen in der Regel deren Fähigkeiten. Die Nachhaltigkeit der Wirkung von MK-Projekten in Kamerun dürfte daher eher klein sein.
- Für die schweizerische Exportwirtschaft sind über MK abgewickelte Geschäfte insgesamt nicht von grosser Bedeutung. Auf der konkreten Projektebene ist der "Mitnahmeeffekt" für beteiligte Exporteure allerdings klein, was bedeutet, dass fast alle Projekte ohne MK und die daran geknüpfte ERG für sie nicht realisierbar gewesen

Ziff. 72f.

Ziff. 74

Ziff. 75ff.

Ziff. 81ff.



wären. Für die Exportfirmen ergab sich in Kamerun ein deutlicher Effekt im Sinne der **Türöffnung und Marktpräsenz**. Dies ist nicht zuletzt auf die für Schweizer Exporteure wichtige, wenn auch seit kurzem geschwächte Verknüpfung von MK und ERG zurückzuführen. Auch für die Banken ist die Absicherung durch die ERG sehr wichtig. MK und ERG verringern für sie nicht nur das Risiko, sondern ermöglichen auch Geschäfte, die sonst über ausländische Konkurrenzinstitute oder gar nicht abgewickelt worden wären.

Ziff. 87

## 5. Mischkredite im Vollzug (vgl. Kapitel 6)

Wie kann die Qualität des Vollzugs der MK-Projekte in Kamerun beurteilt werden? Der Blick zurück in diese zweite Generation von MK verdeutlicht einige klare Probleme, die erklären, warum beide MK-Linien bis heute nicht ausgeschöpft sind und weshalb über die bisherigen Wirkungen der damit unterstützten Projekte wenig bekannt ist.

- Die **Lancierung der MK-Linie** für Kamerun vertraute zu stark auf die Zukunftsperspektiven des Landes und die formale Bedeutung seiner Entwicklungspläne und folgte den früher eher einseitig festgelegten Kriterien. Zu wenig berücksichtigt wurden insbesondere Kriterien der potentiellen Eigenständigkeit und Realisierungskraft kamerunischer Institutionen (Partnerqualität).
- Die **kamerunischen Projektträger** waren und sind in der Regel überfordert. Von der Projektidentifizierung über die Planung zur Realisierung und Evaluation sind sie professionell und aufgrund vielfältiger politischer Einflüsse nur selten in der Lage, einen nachhaltigen Betrieb bei Anlagen sicherzustellen und bei Investitionen den notwendigen Know-how-Transfer zu sichern. Diese Schwäche wird verschärft durch eine kontinuierlich verminderte Bereitschaft und Fähigkeit Kameruns, den finanziellen Eigenbeitrag für Projektinvestitionen und den Betrieb zu leisten.
- In Kamerun wie in vielen EL spielen der **Staat als Partner des BAWI** und die schweizerischen Exporteure eine zentrale Rolle für die Planung und Realisierung von Projekten. Die ungünstigen **Weitergabe-Konditionen** (insbes. betreffend die Übernahme des Währungsrisikos und keiner Weiterleitung günstiger Zinskonditionen) begrenzen den Kreis möglicher Adressaten weiter. Damit wird die Wirkungsweise von MK a priori beschränkt.
- Die **Projektauswahl** folgte in Kamerun von Fall zu Fall den sich bietenden Möglichkeiten. Die Zahl an Projekten, die von seiten Kameruns und der Schweizer Industrie konkret vorbereitet wurden, war und ist klein. Aus diesem Grunde wurde für Kamerun ein Praeinvestitionsfonds geäuft, der die Konkretisierung und Operationalisierung von Projektideen unterstützen und beschleunigen sollte. In Einzelfällen hat dieser Fonds die erhoffte Wirkung entfaltet. Der Test der Übereinstimmung mit der

Ziff. 92ff.

Ziff. 94

Ziff. 104

Ziff. 111

Ziff. 105ff.



Entwicklungsplanung von Kamerun verliert in der Praxis aufgrund der Offenheit für alle möglichen Prioritäten jede Bedeutung. Wichtige Kriterien wie Wirtschaftlichkeit und vor allem Nachhaltigkeit hatten bei der 1. und 2. Generation von MK wenig Bedeutung, während Kriterien des technischen Standards an sich und der Projektdimension (oft im Zusammenhang mit der Wirtschaftlichkeit) vom BAWI stark gewichtet und in gewissen Fällen anders als durch Exporteure oder Institutionen in Kamerun beurteilt wurden.

- Die qualitative und preisliche **Konkurrenzfähigkeit** der schweizerischen Exporte wird durch das BAWI überwacht. Aus Sicht der schweizerischen Handels- und Entwicklungspolitik wären weitergehende offene Ausschreibungen und/oder eine ergänzende unabhängige Prüfung durch Dritte zu begrüssen. Gegenüber der 1. und 2. Generation von MK wird heute dem Kriterium der Wirtschaftlichkeit grössere Bedeutung zugemessen; dieses wird auch vermehrt für die Bestimmung des technischen Standards und der preislichen Anforderung eingesetzt.

Ziff. 116ff.
- Im Falle Kameruns sind zwei **Schwierigkeiten** für die Durchsetzung der MK-Ziele offensichtlich: Einerseits kann das BAWI - selbst wenn es wollte - notwendige **Planungs- und Begleitfunktionen** aufgrund knapper Ressourcen nur teilweise erfüllen. Andererseits versteht sich das BAWI als die verschiedene Projekte einer MK-Linie koordinierende und dabei vor allem entwicklungspolitische Kriterien prüfende Institution, die sich ab dem Investitionszeitpunkt weitgehend zurückzieht.

Ziff. 120ff.
- Viele Vollzugsprobleme liessen sich mit einer begleitenden und/oder periodischen Evaluation erkennen und mindestens zum Teil lösen. Aber die vertraglich festgelegten **Zwischen- und Schlussberichte** und darüber hinausreichende **Beurteilungen** von seiten Kameruns liegen nur zum kleinsten Teil vor. Der kritische Dialog über starke und schwache Punkte des Projektablaufs findet kaum statt; darauf beruhende Vertrauensbildung zwischen schweizerischen und kamerunischen Institutionen ist zuwenig möglich.

Ziff. 121,  
124ff.
- Die **Adressaten** bzw. Nutzniesser der MK-Projekte sind im Rahmen der Projekt-Zielsetzungen ungenügend bestimmt. Eine eigentliche Diskussion zur Frage der **Zielbevölkerung** ist nicht nachvollziehbar.

Ziff. 119

Im Rahmen der MK I und II sind nur karge Angaben über **beabsichtigte Projekt-Wirkungen** sichtbar. Die konkrete Festlegung und Planung von Outputs war weniger zentral als jene von Inputs.

Ziff. 112

**Zusammenfassend** ist festzustellen, dass für das BAWI und die kamerunischen Institutionen die Phase der Lancierung und Planung von Projekten bis zum Investitionszeitpunkt die grösste Bedeutung hatte. Allerdings entstand eine konkrete Projektidee in der Regel im engen Kontakt zwischen kamerunischer Institution und schweizerischem



Exporteur; das BAWI prüfte danach die Vorschläge. Die Realisierung, Begleitung und Evaluation blieben weitestgehend den direkten Projektpartnern überlassen, während das BAWI sich bewusst zurückhielt. Der Input des Engagements erhielt demnach gegenüber dem Output deutlich grössere Bedeutung.

## 6. Lerneffekte (vgl. Kapitel 7)

Inwiefern sind Erfahrungen mit den MK in Kamerun und in anderen Ländern der 1. und 2. MK-Generation aufbereitet und in die Praxis des BAWI umgesetzt worden? Bestehen genügend Lerneffekte, um eine Effizienz- und Qualitätssteigerung des Mitteleinsatzes zu ermöglichen ?

- Im Vergleich von MK I und MK II in Kamerun hat sich praktisch nichts geändert. Kriterien der Projektauswahl, der Projektpartner, die Unklarheiten bezüglich beabsichtigter Wirkungen und die Attraktivität des Instruments an sich blieben unverändert. Bestehende Schwächen wurden nicht behoben, Stärken nicht verstärkt. Im Vergleich zum Mischkredit I kamen beim Mischkredit II entwicklungspolitische Kriterien bei der Projektprüfung eher stärker zum Zug. Im Falle Kameruns hätte dies aber eine intensivierte Projektbetreuung durch das BAWI bedingt, die mit den bestehenden Ressourcen aber kaum zu leisten war.

Ziff. 131,  
135f., 138f.,  
144
- Aufgrund der Erfahrungen mit dem MK in Kamerun und anderen MK-Ländern der 1. und 2. Generation hat das BAWI in allen Bereichen **konzeptionelle Konsequenzen formuliert**: die Kriterien der Länderauswahl und Projektauswahl wurden erweitert, jene für Projektpartner besser definiert und die Bestimmung beabsichtigter Wirkungen verbessert.

Ziff. 130,  
148
- Der MK China zeigt im Sinne eines Pilotmodells deutlich, dass durch eine Konzentration auf bestimmte Bereiche (z.B. den Industriesektor), klare Spielregeln und einen intensiven Dialog mit der Industrie und den Behörden des EL auch die entwicklungspolitischen Ziele besser und - dank einer konsequenten Projektauswahl in wenigen, gut ausgewählten Sektoren - einfacher erreicht werden können. Die für den Erfolg des MK-China massgeblichen Faktoren sind jedoch nur beschränkt wiederholbar.

Ziff. 131,  
140f., 149ff.
- Die bisherigen Erfahrungen mit dem MK China zeigen aber auch, dass die **Ansprüche ans BAWI** steigen und ein aktives und dementsprechend personal- und kostenintensives Engagement hinsichtlich Projekt- und Partnerauswahl sowie Betreuung (Projektoptimierung, "Institutional Building") nötig ist.

Ziff. 132f.,  
136
- Angesichts einer tendenziell zunehmenden Konkurrenz zwischen Geberländern nimmt die Anstrengung zur Koordination und zum Erfahrungsaustausch ab. Die Anforderungen an einen echten Dialog mit einem EL werden auch deshalb anspruchsvoller und verlangen eine **Konzentration der Kräfte** auf erfolgversprechende Fälle.

Ziff. 153f.



## 7. Schlussfolgerungen (vgl. Kapitel 9)

Diese Evaluation zeigt deutliche Stärken und Schwächen des Instruments MK auf. Ein Vergleich mit den vorliegenden Evaluationsberichten zu schweizerischen MK in anderen EL zeigt, dass die für Kamerun und China ermittelten Ergebnisse weitestgehend in anderen EL bestätigt werden. Auch die Untersuchungen der OECD führen zu ähnlichen Resultaten. Somit kann für die wichtigsten Ergebnisse eine grosse Allgemeingültigkeit angenommen werden, obwohl wichtige zusätzliche Aspekte der MK-Praxis mit diesem Bericht zur Diskussion gestellt werden. Einige wesentliche Schlussfolgerungen sind deshalb möglich.

Ziff. 162,  
166ff.

**Pragmatische Verbesserungsmöglichkeiten** im Sinn einer **Optimierung** des Instruments sind möglich, indem:

Ziff. 173ff.

- die Zielsetzung klarer definiert und konsequenter mittels eines selektiveren Mitteleinsatzes eingehalten wird; Ziff. 175
- die nachhaltige Wirkung des Instruments auf der volkswirtschaftlichen Makro- und Projekt-Mikroebene mit verschiedenen Massnahmen vergrössert wird; Ziff. 176
- grösserer Aufwand für eine professionellere Planung, Begleitung und Kontrolle von MK-Projekten durch das BAWI ermöglicht wird; Ziff. 177
- aus den praktischen Erfahrungen im Rahmen von systematischen Evaluationen die Lehren konsequent gezogen werden. Ziff. 178

Diese vier Stossrichtungen zu den vier Bereichen Zielsetzung, Wirkungen, Vollzug und Lernprozess würden das bestehende Instrument in seiner gegenwärtigen Praxis optimieren.

Falls eine politische Umgewichtung der Zielsetzung für MK erwünscht ist, ergeben sich **vier zusätzliche, grundsätzlich abweichende Varianten:**

Ziff.180

- Falls die im Rahmen der MK verfügbaren Mittel stärker **entwicklungspolitisch** und damit konsequenter auf die Kernprioritäten des EZG ausgerichtet würden, müssten damit entweder Programme und Projekte im Bereich der Grundbedürfnisbefriedigung mit bedeutendem Anteil der TZ oder allenfalls die selektiv gebundene Finanzhilfe verstärkt werden. Ziff. 181
- Falls die verfügbaren Mittel konsequent für die **Handelsförderung** eingesetzt würden, wäre das Instrument MK mit einem kleineren Bundesanteil lebensfähig; es müsste auch dann im Rahmen der schweizerischen Aussenpolitik entwicklungspolitische Kriterien respektieren bzw. nicht verletzen. Ziff. 182

- Falls die verfügbaren Mittel im Rahmen einer Mischfinanzierung einem bestimmten, private Investoren interessierenden Entwicklungsbereich zur Verfügung stehen sollen, dann drängt sich die **Industrieförderung** in EL auf, z.B. mittels eines gemischtwirtschaftlichen Risikokapitalfonds. Ziff. 183

- Falls aus politischen Gründen das **Mischfinanzierungs-Konzept** verlassen werden soll, drängt sich die Verwendung der Bundesmittel für die ungebundene, "reine" Finanzhilfe auf, allenfalls integriert in Strukturanpassungsprogramme. Ziff. 184

Alle diese Optionen besitzen ihre Vor- und Nachteile. Jede hat ihre eigene Zielsetzung. Letztlich ist der Entscheid zugunsten der Optimierung des Instrumentes MK oder zugunsten einer der vier grundsätzlich abweichenden Varianten direkt abhängig von der politischen Zielsetzung durch das Parlament. Ziff. 185

---



# 1. Thematische Einleitung

## 1.1 Auftrag

(1) Mit Datum vom 16. Mai erteilte uns die Geschäftsprüfungskommission (GPK) den Auftrag, das **Instrument MISCHKREDIT (MK)** anhand der Fallbeispiele Kamerun und China zu beurteilen. Von vordringlichem Interesse war und ist für die GPK die Übereinstimmung der MK-Praxis mit dem Gesetz über die Entwicklungszusammenarbeit (EZG) des Bundes. Dieses Gesetz umfasst die Massnahmen der Technischen Zusammenarbeit und jene finanz- und handelspolitischer Natur, darunter die MK.

(2) Die GPK formulierte die **zentrale Fragestellung** wie folgt:

"Wie gelangen die Grundsätze der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen der Mischkreditpolitik am Beispiel von Kamerun zur Geltung? Können an diesem Beispiel Aussagen darüber gemacht werden, inwiefern die Botschaften des Bundesrates zu den Rahmenkrediten sowie deren Umsetzung durch das Bundesamt für Aussenwirtschaft in einzelne Projekte den Zielen und Grundsätzen des Entwicklungshilfegesetzes entsprechen?"

Die GPK konkretisierte diese Hauptfrage mit Teilfragen. Im Bericht wird auf die einzelnen Fragen Bezug genommen. Im Anhang 10.1. wird zudem im Sinne einer Referenzliste jede Einzelfrage der GPK auf die wichtigsten Analyseergebnisse bezogen.

(3) Der **umfangreiche Fragenkatalog** enthält aus wissenschaftlicher Sicht Fragen

- zur **Konsistenz der Zielsetzung**: Stimmen die Ziele der MK-Politik mit jenen des EZG überein?
- zur **Wirkung von MK**: Entspricht die Wirkung des Instrumentes MK und der mit ihm unterstützten Projekte im Entwicklungsland (EL) den konkreten Zielen?
- zum **Vollzug**: Entscheiden und handeln die verantwortlichen Institutionen im EL und in der Schweiz im Rahmen der durch den schweizerischen Gesetzgeber bestimmten Verfahren und Absichten?
- zum **Lernprozess**: Hat das BAWI als verantwortliche Institution des Bundes Erfahrungen aufbereitet, Schlussfolgerungen daraus gezogen und diese in der Praxis umgesetzt?

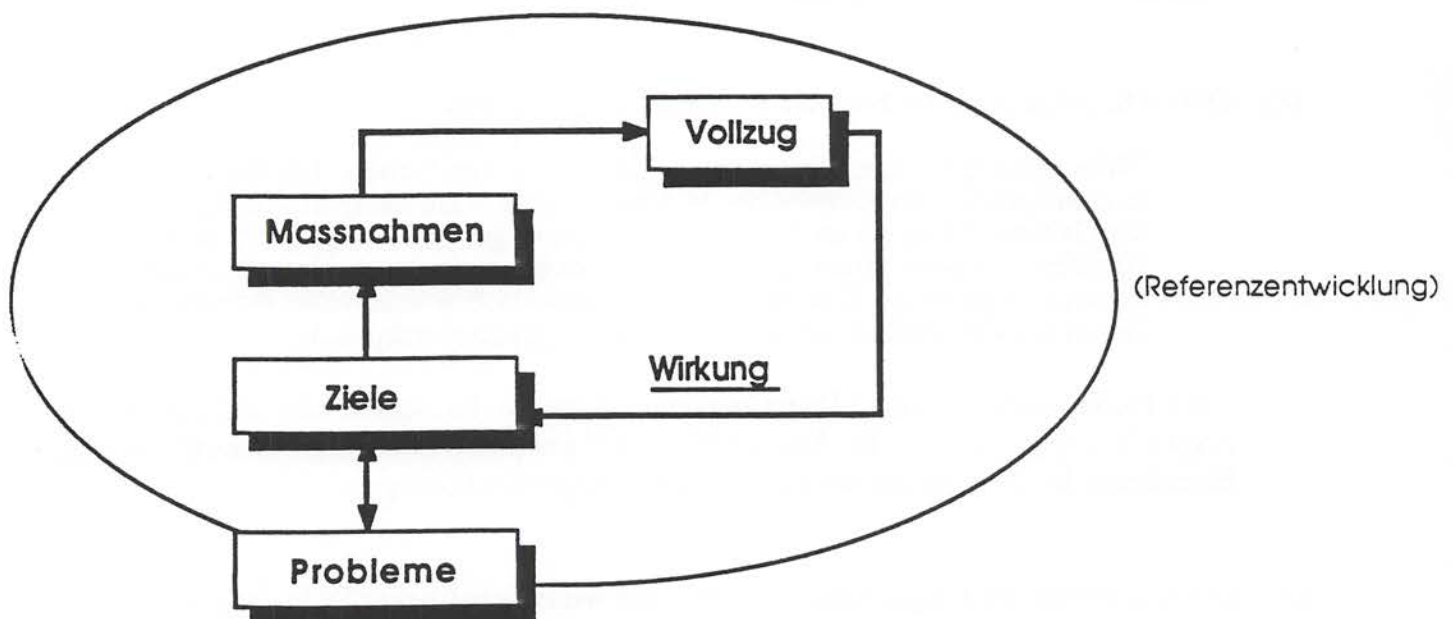
Diese vier Fragenbereiche prägen die zentralen empirischen Kapitel 4 - 7 des Berichtes.

(4) Für Auftraggeber und -nehmer liegt die wichtigste **Zielsetzung** des Berichtes in einer kritischen Analyse, welche gleichzeitig die zukünftige Gestaltung des MK als Instrument konstruktiv mitgestalten soll. Die Untersuchung soll nicht zuletzt die Diskussion um die zukünftige Ausgestaltung des Instruments bereichern. Kritische Anmerkungen sollen nicht einzelne Institutionen angreifen, sondern in erster Linie Hinweise für Verbesserungen des Mitteleinsatzes liefern.

## 1.2 Zur Methode

- (5) Mit der thematischen Gliederung wird einem **Evaluationskonzept** entsprochen, das sich in vielfachen Untersuchungen bewährt hat (BRUGGER 1984, HANSER 1988, HAUSER/RAMBOUSEK 1984).

Abbildung 1: Evaluationskonzept



Die Massnahme MK soll zugunsten bestimmter Ziele wirken, die sich auf bestehende Entwicklungsprobleme beziehen. Neben der Zieldiskussion sind deshalb Vollzugs- und Wirkungsanalysen unerlässlich, um eine umfassende Beurteilung abgeben zu können. Im ganzen System finden grössere oder kleinere Lerneffekte statt, die es ebenfalls zu beurteilen gilt.

- (6) Abbildung 1 illustriert auch das grösste **methodische Problem** bei jeder Evaluation: Niemand kann genau und zuverlässig beurteilen, wie die Referenzentwicklung - d.h. die Entwicklung ohne Einsatz der bestimmten Massnahmen - verlaufen wäre. Nur ein Vergleich beider Entwicklungsmuster würde letztlich eine Einschätzung der Bedeutung und Wirkungsweise des Instrumentes erlauben. Dieser Vergleich kann nur annäherungsweise versucht werden.
- (7) **Empirische Analysen** waren im Auftrag der GPK vor allem für das vom Auftraggeber bestimmte Fallbeispiel Kamerun vorgesehen. Für die Vergleichsanalysen des MK China war im Auftrag aus Kostengründen lediglich eine Dokumentenanalyse in der Schweiz enthalten. Da MK ein Instrument der internationalen Entwicklungszusammenarbeit sind, hat das Studienteam auch die schweizerische Seite (insbesondere die Sicht der Exporteure und Banken) empirisch untersucht. Der Bericht enthält deshalb im empirischen Teil sowohl die



Resultate für das Fallbeispiel Kamerun und (wesentlich weniger tiefgreifend) das Fallbeispiel China als auch die Resultate betreffend die Sichtweise schweizerischer Akteure. Dem Auftrag der GPK entsprechend steht im Zentrum dieser Untersuchung die Evaluation der Vergangenheit, nämlich der Erfahrung mit den MK I und II in Kamerun seit 1981. Die jüngste Praxis kommt mit der Grob-Beurteilung des MK China in Kapitel 7 zum Ausdruck. Der Leser muss sich deshalb den Zeitbezug stets vergegenwärtigen. Es wird sich zeigen, dass im Verlauf der Zeit gewisse Verbesserungen in der Handhabung des Instrumentes MK eingetreten sind, aber grundsätzliche Schwächen und Stärken bis heute bestehen.

- (8) Die zur Verfügung stehenden **Ressourcen** machten von vornherein klar, dass eine **eigentliche Wirkungsanalyse** - das Kernstück jeder Evaluation - nicht möglich sein würde. Dennoch sollte eine Annäherung an alle vier Grundfragen versucht werden, um ein möglichst umfassendes Bild skizzieren zu können.

Folgende **Untersuchungsmethoden** wurden im sich ergänzenden Sinne verwendet:

- Dokumentenanalyse (insbes. Parlament, BAWI, spezifische Literatur, Dokumente zu Kamerun und China)
- Projektbesuch in Kamerun (alle wichtigen MK-Projekte mit einschlägigen Interviews)
- Interviews mit schweizerischen, privatwirtschaftlichen Akteuren (v.a. Exporteure, Banken)
- Interviews mit Verantwortlichen im BAWI
- Interne Hearings mit zwei Experten in Entwicklungsfragen: Dr. Richard Gerster (Richterswil) und Dr. Pierre Gygi (Bern).

Bibliographie, Gesprächs- und Besuchsprogramm sind aus dem Anhang ersichtlich. Interviews und Projektkommentare sind protokollarisch festgehalten und durch die jeweiligen Gesprächspartner signiert.

- (9) Die Untersuchung gliedert sich in **drei Etappen**:

- Etappe 1 war der Entwicklung und Diskussion von **Thesen** zu den Fragen der GPK gewidmet.
- Etappe 2 galt der **empirischen Untersuchung** in Kamerun und in der Schweiz.
- Etappe 3 integrierte Erkenntnisse zum MK China und führte zur **Gesamtinterpretation**.

Jede Etappe wurde mit einem **Arbeitsbericht** abgeschlossen (bei Etappe 3 dem provisorischen Schlussbericht), der mit einer begleitenden Kommission unter Leitung der GPK eingehend diskutiert wurde; sie bestand aus den Herren

- Nationalrat M.-A. Houmard, Präsident der zuständigen Sektion der GPK des Nationalrates
- Dr. Ph. Mastronardi, Sekretär der GPK
- W. Jaggi, BAWI Entwicklungsdienst
- Dr. H. Escher, BAWI Entwicklungsdienst
- T. Eggenberger, BAWI Entwicklungsdienst

Mit der zuständigen Sektion der GPK fanden zudem zwei Arbeitssitzungen zu Beginn und am Schluss der Arbeit statt.

Dieser Dialog mit dem Auftraggeber und mit dem BAWI war für das Studienteam ausserordentlich wertvoll.

- (10) Der Auftrag hat sich für das Studienteam wie erwartet als äusserst vielschichtig und deshalb schwierig erwiesen. Nicht nur die Informationsfülle ist erdrückend, sondern die Unterschiedlichkeit an Sichtweisen, Interpretationen, Interessenstandpunkten und Einflussfaktoren ist sehr gross. Die Fragestellung ist geprägt durch viele **Spannungsfelder** auf verschiedenen Dimensionen.

Das Studienteam hat versucht, sich vor allem auf grundsätzliche Fragen zu konzentrieren und Details eher zu vernachlässigen. Die entwicklungspolitische Diskussion benötigt eine längerfristige und aufs grundsätzliche ausgerichtete Perspektive.

- (11) Das Studienteam ist sich bewusst, dass die hier vorgelegte Interpretation nicht in jedem Punkt empirisch bewiesen werden kann. Dies war auch nicht ihr Auftrag. Die Arbeit kombiniert empirische Befunde mit Eindrücken, Gehörtem und Gesehenem - auch **Gespürtem**. Der Bericht enthält neben klar belegbaren Befunden ebenso **Impressionistisches**, **Intuitives**. Das Studienteam betrachtet diese **Kombination** von **harten Beweisen** (im Sinne von Statistiken, Protokollen, Sachdossiers, etc.) und **weichen Indizien** (im Sinne von Beobachtungen, Argumenten im Gespräch, etc.) im Rahmen dieses Auftrags als einzige Möglichkeit, um wesentliche Aussagen zur Bedeutung und Wirkung, damit letztlich zum Sinn von MK machen zu können. In allen Untersuchungsschritten ist diese Kombination angestrebt und auch erreicht worden.



## 2. Schweizerische Mischkredite

### 2.1 Was sind Mischkredite?

(12) Hauptmerkmale des Instruments MK sind:

- erstens die **gemischte Finanzierung** von seiten des Bundes und privater Kapitalgeber mit unterschiedlichen Bedingungen bezüglich Zins und Laufzeit;
- zweitens die **Lieferbindung**, indem das betreffende EL mit MK Güter und Dienstleistungen aus der Schweiz zu kaufen hat;
- drittens die **Konkurrenzklausele**, indem solche Schweizer Exporte nur unter der Voraussetzung internationaler Kompetitivität akzeptiert werden dürfen;
- viertens bestimmte **Mindestanforderungen an ein EL** als Partnerland für schweizerische MK;
- fünftens Anforderungen auf der **Projektebene**, um möglichst grosse Wirkungen bezüglich Kapitalbildung, Investitionskapazität und effiziente Mittelallokation im EL zu erreichen.

Jedes dieser Merkmale wird im folgenden näher beschrieben.

(13) Das erste Hauptmerkmal von Mischkrediten besteht darin, dass Bundeskredite aus dem Budget der Entwicklungszusammenarbeit mit **Krediten eines schweizerischen Bankenkonsortiums** ergänzt oder eben "gemischt" werden. Die Schweizer Banken haben sich in einem Konsortium zusammengeschlossen. Zur Zeit umfasst das Konsortium Grossbanken, welche mit fixen Anteilen an der Bankentranche der einzelnen Mischkredite beteiligt sind:

Schweizerische Kreditanstalt (SKA)	26%
Schweizerischer Bankverein (SBV)	26%
Schweizerische Bankgesellschaft (SBG)	26%
Schweizerische Volksbank (SVB)	9%
Kantonalbank Bern <sup>1</sup>	10%
Bank Leu	3%

Die Banken bestimmen unabhängig für jeden Mischkredit eine federführende Bank, welche jeweils die Geschäftsaktivitäten für alle Banken führt. Die Bankentranche des MK kann nicht derjenigen Bank oder derjenigen sich ad hoc bildenden Bankengruppe übergeben werden, welche hinsichtlich Kreditbedingungen und -konditionen die beste Offerte anbietet, da zwischen Schweizer Banken hier kein Wettbewerb besteht. Die schweizerischen Banken zeichnen sich bei MK durch ein kartellistisches Verhalten aus.

<sup>1</sup> Als Vertreterin einer Gruppe von Kantonalbanken, der ausserdem stets die Zürcher Kantonalbank und die Banque Cantonale Vaudoise angehören (gegebenenfalls werden fallweise weitere berücksichtigt).

(14) Die **Kreditbedingungen** können somit den individuellen Rahmenbedingungen der Empfängerländer angepasst werden. Die Richtlinien des Entwicklungsausschusses der OECD verlangen als Grundbedingung, dass MK einen minimalen **Geschenkanteil** von 35% (seit Juli 1988) zugunsten der Empfängerländer aufweisen.<sup>2</sup> Die sogenannte **Bundestranche** entspricht einem Beitrag der öffentlichen Hand in sFr. zu Vorzugsbedingungen: Bis 1987 bedeutete dies Zinsfreiheit, Laufzeit von 15 bis 25 Jahren und Freifrist von 10 Jahren; seit 1987 ist die Bundestranche ein Geschenk.

Die **Bankentranche** entspricht einem Kredit in sFr. zu Marktbedingungen mit Zinssätzen von  $1\frac{3}{8}\%$  bis  $1\frac{5}{8}\%$  über den 5- bis 8-jährigen Kassenobligationen, einer Laufzeit von 10 bis 12 Jahren und einer Freifrist von 3 Jahren. Für die Bankentranche ist der Abschluss einer ERG-Versicherung obligatorisch.

Je nach dem **Mischverhältnis** zwischen Bundes- und Bankentranche (Bundestranche zwischen  $\frac{1}{3}$  und  $\frac{1}{2}$ ) ergibt sich ein langfristiger Kredit, der mehr oder weniger bedeutend unter den marktüblichen Konditionen liegt.

(15) MK als Teil der Finanzhilfe sind als **komplementäres Instrument** zur Technischen Zusammenarbeit (TZ) mit ihren nicht rückzahlbaren Mitteln im Rahmen der internationalen EZA der Schweiz konzipiert. MK sollen deshalb vor allem solchen EL zur Verfügung gestellt werden, die einerseits infolge ihrer Entwicklung der TZ entwachsen sind, aber andererseits weiterhin auf vergleichsweise günstige ausländische Finanzmittel angewiesen sind. Vor allem in besonders grossen und heterogen strukturierten EL wie Indien und Pakistan können MK und TZ gleichzeitig zum Einsatz kommen, wenn auch in unterschiedlichen, komplementären Sachbereichen.

Die **Kriterien**, die ein potentielles Empfängerland bei der **Länderauswahl** aufweisen muss, sind:

- Entwicklungsstand (mittlere Pro-Kopf-Einkommenskategorie bis maximal 1620 US\$, Stand 1984)
- administrative und wirtschaftliche Absorptions- und Verschuldungskapazität
- nationale Entwicklungspolitik (kein Widerspruch zu den schweizerischen Prinzipien)
- aussenwirtschaftliche Interessenlage der Schweiz (vor allem Bedürfnis nach Schweizer Gütern)
- politische Lage (Menschenrechte)

(16) MK können als **Kreditlinie, Sektor- oder Projektkredit** zwischen der Schweiz und einem EL vertraglich festgelegt werden. Die Linie ist in der Regel offen für verschiedene **Projekte** aus unterschiedlichen Sachbereichen, während der Sektorkredit einen Sektor (z.B. Transport-Infrastruktur) herausgreift. Der Projektkredit ist für ein bestimmtes Projekt gedacht. Bei den MK Kamerun und China handelt es sich jeweils um Kreditlinien.

Alle Kreditformen sind **gebunden** an den Kauf von Gütern und Dienstleistungen aus der Schweiz. Lokalkosten und ausländische Güter dürfen entsprechend der ERG-Regeln

<sup>2</sup> Der Geschenkanteil eines Kredits wird mittels einer mathematischen Formel aus den verschiedenen Variablen des Vorzugskredits errechnet.



maximal 30% (ab Mai 1989: 50%) der Projektkosten betragen. Das BAWI hat sicherzustellen, dass eine CH-Lieferung international **wettbewerbsfähig** ist (Preis/Qualität) und garantiert so die ordnungspolitischen Prämissen, die an das Instrument gestellt werden. Das BAWI hat als Vollzugsbehörde zu prüfen, ob ein konkretes Projekt mit den **entwicklungspolitischen Grundsätzen** der Schweiz in Einklang steht. Dabei untersucht das BAWI auch, ob ein Projekt im Entwicklungsplan des Empfängerlandes **hohe Priorität** hat - nur solche Projekte sollen einen MK erhalten können.

Der finanzielle Vorteil der Verbilligung des Kredits soll dem Staate zugute kommen. Die direkte Weitergabe der Kreditverbilligung an die einzelnen **privaten** Projektpartner im EL ist nicht vorgesehen, da Marktverzerrungen im EL vermieden werden sollen. MK sollen im übrigen gleich wie andere Kredite behandelt werden.

- (17) Die Lieferungen aus der Schweiz werden in der Regel zu 85% finanziert; fast ohne Ausnahme wird somit eine **Eigenleistung des EL** von 15% in Devisen verlangt. Als eine Ausnahme kann beispielsweise der MK Kamerun I aufgeführt werden, bei dem für Dienstleistungen (Tranche B) 20% Eigenleistung zu erbringen sind. Für die Mittel aus der Bankentranche ist eine **ERG-Versicherung** abzuschliessen, die einen Deckungssatz zwischen 80% und 95% gewährt.
- (18) Die wichtigsten weiteren **Kriterien und Bedingungen**, die an das Instrument MK geknüpft sind, beruhen einerseits auf Vereinbarungen des Entwicklungsausschusses der **OECD<sup>3</sup>** und andererseits auf zusätzlichen **schweizerischen Richtlinien**: Die OECD-Richtlinien sind in einem langjährigen, noch nicht abgeschlossenen Konsensverfahren festgelegt worden; sie bilden den kleinsten gemeinsamen Nenner zwischen den OECD-Mitgliedsländern. Die Mischkredit-Politik der Schweiz ist im Vergleich dazu **restriktiver und selektiver**, vor allem - wie zu zeigen sein wird - in der konkreten Praxis.

Tabelle 1: Zusammenfassung und Vergleich der Bedingungen

OECD-Richtlinien (1987)	schweizerische Richtlinien (aktuell)
- Projekte mit hoher Priorität	- Projekte mit hoher Priorität
- Prüfung der entwicklungspolitischen Relevanz (1988: Evaluation-Manual)	- Prüfung der entwicklungspolitischen Relevanz <b>nach Grundsätzen des EZG</b>
- international wettbewerbsfähige Lieferungen (Ausschreibungsverfahren)	- international wettbewerbsfähige Lieferungen (Ausschreibungen)
- Geschenkteil mindestens 35%	- Geschenkteil mindestens 35%
- Transparenz	- Transparenz
- Notifizierung von beabsichtigten Projekten bei der OECD	- Notifizierung von beabsichtigten Projekten bei der OECD

<sup>3</sup> DAC Guiding Principles for Associated Financing and Tied and Partially Untied Official Development Assistance, OECD 1987.

## OECD-Richtlinien (1987)

## schweizerische Richtlinien (aktuell)

- Länderauswahl mit selektiven Kriterien	- Länderauswahl mit selektiven Kriterien
- Mischkredite für stärkere EL	- Mischkredite für stärkere EL
- Anpassung der Kreditkonditionen an Verhältnisse des EL	- Anpassung der Kreditkonditionen an Verhältnisse des EL
- Ex post-Evaluationen	- Ex post-Evaluationen
- gebunden an nationale Lieferungen der jeweiligen OECD-Länder	- gebunden an CH-Lieferungen (Auslandanteil max. 50%)
- —	- Kreditvorteil für <b>EL-Staat</b> und nicht für private Kreditnehmer im EL (Vermeidung von Marktverzerrungen; Nichtdiskriminierung des CH-MK bei möglicher Weitergabe an Private)
- —	- <b>15% Lokalfinanzierung</b>
- —	- <b>ERG für Bankentranche (80 - 95%)</b>

Das BAWI im Auftrag der Eidgenossenschaft und die federführende Bank im Auftrag des Konsortiums handeln in einem abgestimmten Vorgehen, aber rechtlich unabhängig voneinander je einen **Vertrag** mit der Regierung oder einer staatlichen Institution (z.B. Entwicklungsbank) des EL aus. Der Staatsvertrag und der "Bankenvertrag" haben eine befristete Laufzeit von einigen Jahren für die Nutzung; eine Verlängerung der Verträge bei noch unausgeschöpften Kreditlinien ist möglich und in der Regel auch kurzfristig und relativ unbürokratisch durchführbar. Veränderungen einzelner Vertragselemente wurden dabei jedoch noch nie vorgenommen. MK sind deshalb relativ inflexibel und können ohne aufwendige, alle beteiligten Parteien berücksichtigende Verhandlungen nicht (kurzfristig) an veränderte Rahmenbedingungen angepasst werden. Die Verträge sind hinsichtlich der Nutzung voneinander abhängig, indem der öffentliche und der private Kreditteil des MK nur *pari passu*, d.h. proportional zum Mischverhältnis belastet werden. Aufgrund der dominierenden Rolle des Staatsvertrags ist der "klassische" Träger von MK-Projekten im EL häufig der Staat selbst. Die Weitergabe des Mischkredites an private Projektpartner im EL bedarf in der Regel einer speziellen Regelung, hängt aber in jedem Fall von der Entscheidung des Staates ab.<sup>4</sup>

- (19) **Projektvorschläge**, die auf beiderseitiges Interesse stossen sowie den Kriterien einer MK-Finanzierung zu entsprechen scheinen, werden in eine sogenannte "**indikative**" (d.h. nicht definitive) **Projektliste** aufgenommen, die parallel oder in einem Annex zum MK-Vertrag vereinbart wird. Für das BAWI ist entscheidend, dass es sich dabei um Prioritäten des EL handelt, dass dieses also den Antrag stellt.

<sup>4</sup> Vgl. Kapitel 6.32.



- (20) **Konkrete Projekte** werden in der Folge zwischen den Schweizer Lieferanten und den zuständigen Institutionen des Empfängerlandes ausgearbeitet. Das BAWI beteiligt sich nur in Ausnahmefällen und indirekt an der Projektausarbeitung: In einem Fall wurde ein spezieller Praeinvestitionsfonds gebildet (Kamerun); in gewissen Fällen werden solche Studien und Expertisen mit dem Durchführungskredit des Entwicklungsdienstes des BAWI finanziert. Die Regierung des EL stellt in der Folge ein offizielles Finanzierungsgesuch ans BAWI. Das BAWI prüft selbst oder mit Hilfe spezialisierter Konsulenten, ob die entwicklungspolitische Verträglichkeit eines Projektes gegeben ist; die Banken und die ERG prüfen die Bonität des Lieferanten sowie die Liefer- und Zahlungsbedingungen.
- (21) Die **Durchführung** eines gebilligten Projektes obliegt dann dem Importeur und Exporteur. Das BAWI soll aber während der Projektdurchführung auf dem Laufenden gehalten werden: Es verlangt alle 6 Monate von der zuständigen Instanz im Empfängerland Auskunft über den Stand des Projektes und allfällige Probleme; ausserdem informiert es sich bei den regelmässig durchgeführten Missionen vor Ort. Nach Abschluss eines Projektes wird grundsätzlich ein Schlussbericht verlangt. Nach Ausschöpfung einer gesamten MK-Linie erfolgt gemäss den festgelegten Grundsätzen eine **Ex-post-Evaluation** mit einer stichprobenartigen Projektevaluation.
- (22) Erfahrungen mit MK liegen seit etwas mehr als einem Dezennium vor. Die ersten MK wurden in den 70er Jahren lanciert. Damals bestanden wenige Kriterien und Richtlinien, die die Ausgestaltung der einzelnen Kredit-Linien bedingten. Man spricht von einer "**1. Generation**" MK (z.B. MK Tunesien). Missbräuche durch einzelne Geberländer und die entwicklungspolitische Diskussion in der Schweiz führten dazu, dass einige Prinzipien mit dem Instrument verknüpft wurden; MK, die unter dem Einfluss dieser, in den OECD-Richtlinien 1983 mündenden Prinzipien standen, gehören der "**2. Generation**" an (z.B. MK Kamerun). Ab Mitte der 80er Jahre wertete das BAWI in Anlehnung an die Diskussion in der OECD die Erfahrungen der ersten beiden Generationen systematischer aus und begann, schrittweise Anpassungen an den MK vorzunehmen: Heute werden MK dieser "**3. Generation**" realisiert (z.B. MK China). Der prägnanteste Unterschied im Vergleich der ursprünglichen zur aktuellen Praxis besteht darin, dass heute ein weitgehend standardisiertes Prüfungsverfahren besteht, bei dem sich die Einzelprojekte durch die Erfüllung von bestimmten Kriterien für eine Finanzierung qualifizieren müssen. Vor etwa dem Jahre 1985 kann im strengen Sinn des Wortes nicht von einer "Prüfung" gesprochen werden, sondern viel eher von einer "Vergabe nach Plausibilitätsüberlegungen".

## 2.2 Mischkredite im Rahmen der schweizerischen Entwicklungs- und Handelspolitik

- (23) Welches ist der makroökonomische Stellenwert von MK ? Der Vergleich der Kapitalvolumina von MK mit der Aussenhandelstätigkeit der Schweizer Wirtschaft insgesamt und in bezug zu anderen Instrumenten der EZ soll die Bedeutung des Instruments MK aufzeigen.
- (24) In den drei Rahmenkrediten für wirtschafts- und handelspolitische Massnahmen zugunsten von EL und im Programm zur Stärkung der Schweizer Wirtschaft wurden die Finanzmittel für die **Bundestranche der MK** bereitgestellt; sie belaufen sich total auf 660 bis 670 Mio sFr..

Tabelle 2: Überblick über den Stand der Rahmenkredite (Anteil und Ausnutzung der MK-Bundestranchen, in Mio sFr., Stand 12/88)

Rahmenkredit	Jahr	Summe	Für MK	abgeschlossene Abkommen	festе Projektverpflichtungen	Auszahlungen
• Rahmenkredit I	1978;	200 Mio	110	119.8	111.0	107.6
• Rahmenkredit II	1982;	350 Mio	240	221.8	74.0	47.9
• Rahmenkredit III	1986;	430 Mio	240	40.3	9.1	-
• Stärkung der CH-Wirtschaft	1983;	100 Mio <sup>5</sup>	70 - 80	67.2	63.3	39.3
<b>Total</b>		<b>1'080 Mio</b>	<b>660 - 670</b>	<b>449.1</b>	<b>257.4</b>	<b>194.9</b>

Quelle: BAWI (13.2.1989)

- (25) Die folgende Tabelle erlaubt einen Überblick über die **regionale Verteilung** der bisherigen und sich in Vorbereitung befindenden MK:

<sup>5</sup> Aufstockung der Mittel für MK und Zahlungsbilanzhilfe.



Tabelle 3: Vergabe von Mischkrediten seit 1977 - Handelsbeziehung mit der Schweiz  
(in Mio sFr.)

MK-Land	Inkraft- treten	Bundes- Anteil	Banken- Anteil	Total	Rahmen- kredit	Export CH <sup>6</sup>	Handels- bilanz <sup>6</sup>
<b>Afrika</b>							
Tunesien I	1977	12.9	25.8	38.7	7	447	-65
Aegypten I	1979	15.0	45.0	60.0	7	3346	2838
Senegal	1980	12.0	12.	24.0	RK I	118	97
Aufstockung	1985	0.4	0.4	0.8	RK II		
Kamerun I	1981	10.0	10.0	20.0	RK I	361	180
Kenia	1981	10.0	10.0	20.0	RK I	345	77
Zimbabwe I	1981	7.7	11.5	19.2	RK I	248	-7
Marokko	1982	17.6	37.4	55.0	RK I	695	478
Zimbabwe II	1982	10.0	10.0	20.0	RK I		
Aufstockung	1987	0.6	0.6	1.2	RK III		
Aegypten II	1984	30.0	60.0	90.0	BP <sup>8</sup>		
Westafrik. Entwick- lungsbank BOAD	1984	10.0	10.0	20.0	RK II		
Kamerun II	1985	24.0	36.0	60.0	RK II		
Tunesien II	1986	21.0	39.0	60.0	RK II+III		
Elfenbeinküste	<sup>9</sup>					383	-31
<b>Asien</b>							
Sri Lanka	1979	15.0	15.0	30.0	RK I	211	82
Aufstockung	1987	0.7	0.7	1.4	RK III		
Thailand I	1979	12.8	38.2	51.0	RK I	1533	344
Indien	1984	40.0	60.0	100.0	RK I+II	3027	1632
Thailand II	1985	20.0	40.0	60.0	RK II		
Aufstockung	1987	1.5	3.0	4.5	RK III		
China I	1985	40.0	40.0	80.0	RK II	3430	1917
Indonesien	1985	51.0	102.0	153.0	RK II+BP	1439	924
Jordanien	1986	20.0	40.0	60.0	RK II	545	537
China II	1987	40.0	60.0	100.0	RK II		
Pakistan	1987	31.5	58.5	90.0	RK III	1334	916
Philippinen	1989	24.0	36.0	60.0	RK III	867	567
Indonesien II	(1989) <sup>9</sup>			50.0			
Thailand III	<sup>9</sup>			80.0			
<b>Lateinamerika</b>							
Honduras	1981	15.5	15.5	31.0	RK I	158	-200
- Aufstockung	1988	0.45	0.45	0.9	RK II		
Kolumbien I	1986	7.5	15.0	22.0	BP	1149	232
Kolumbien II	<sup>9</sup>			ca.50.0			
Guatemala	<sup>10</sup>			ca.35.0		299	-141

Quelle: Botschaft (19.2.86); BAWI (13.2.1989)

<sup>6</sup> Gesamtsumme 1979 - 1987 (inkl. nicht MK-finanzierbare Güter).<sup>7</sup> Verpflichtung vor der Bewilligung der Rahmenkredite.<sup>8</sup> Aus: Massnahmen zur Stärkung der schweizerischen Wirtschaft (Beschäftigungsprogramm BP).<sup>9</sup> Erst in Diskussion.<sup>10</sup> Ratifizierung noch ausstehend.

- (26) Insgesamt sind 449.1 Mio sFr. für abgeschlossene Abkommen fest verpflichtet; in Ergänzung dazu sind noch 148.4 Mio sFr. zu berücksichtigen, die für MK-Linien vorgesehen sind, die sich in Verhandlungen oder Vorabklärungen befinden (Ende 1988): Diese Mittel sind aller Voraussicht nach nicht mehr anderweitig einsetzbar, weshalb nur noch ca. 10% des Gesamtvolumens, das für MK vorgesehen ist, verfügbar sind. Ein 4. Rahmenkredit wird deshalb vom BAWI gegenwärtig vorbereitet. Beachtenswert ist, dass lediglich 194.8 Mio sFr. als Auszahlungen der Bundestranche ausgewiesen werden, d.h. lediglich knapp 30% des Gesamtvolumens oder - verteilt über die 10 Jahre Laufzeit des MK-Gesamtvolumens - durchschnittlich **19.4 Mio sFr. pro Jahr**.
- (27) Im Vergleich dazu wurden im gleichen Zeitraum drei Rahmenkredite für die **Technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe der DEH** von 1'650 Mio sFr. (1980), 1'800 Mio sFr. (1984) und 2'100 Mio sFr. (1987 bis ca. 1991) gesprochen (Total = 5'550 Mio sFr.). Die jährlichen Leistungen des Bundes im Rahmen dieser Kredite nahmen kontinuierlich von 288 Mio (1980) auf 525 Mio sFr. (1987) zu. Zum Vergleich präsentiert Tabelle 4 die gesamte öffentliche Entwicklungshilfe (Auszahlungen) der Schweiz für die Jahre 1981 - 1988.

Tabelle 4: Öffentliche Entwicklungshilfe der Schweiz (Auszahlungen, Summe 1981 - 1988)

Instrument	Mio sFr	in %
Technische Zusammenarbeit (DEH)	2359	47
Finanzhilfe (DEH)	984	19
<b>Wirtschafts- und handelspoli- tische Massnahmen (BAWI)</b>	<b>560</b>	<b>11</b>
Nahrungsmittelhilfe	452	9
Humanitäre Hilfe	653	13
Nicht klassiert <sup>11</sup>	77	1.5
Rückzahlungen von Darlehen <sup>11</sup>	-41	-1
<b>Total</b>	<b>5044</b>	<b>100</b>
Durchschnitt pro Jahr	630	

Quelle: DEH, Detaillierter Statistischer Bericht, 1989

---

<sup>11</sup> 1983 - 1988.



- (28) Die wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen allein werden in 5 Bereiche - darunter die MK - mit folgenden Schwerpunkten gegliedert:

Tabelle 5: Wirtschafts - und handelspolitische Massnahmen  
(Budgets in Rahmenkrediten <sup>12</sup>)

Instrument:	Mio sFr.	in %
Zahlungsbilanzhilfe	260-270	25
<b>Mischkredite</b>	<b>660-670</b>	<b>61</b>
Handelsförderung	30	3
Massnahmen zur Förderung des Engagements des Privatsektors	25	2
Rohstoffe	95	9
Total	1080	100

Quelle: BAWI (13.2.1989)

**Bilanz:** Im Konzert der verschiedenen Instrumente der EZ spielen die MK beim Vergleich der Finanzmittel eine **untergeordnete Rolle**: 1988 wurden knapp 6%, im Durchschnitt 1981 - 1988 knapp 4% der öffentlichen Entwicklungshilfe für MK ausgegeben. Das Gesamtbudget für MK beträgt rund 12% desjenigen für die Technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe und rund 8 % desjenigen der gesamten öffentlichen EZ.

- (29) Im vorangehenden Kapitel wurde darauf hingewiesen, dass mit MK Lieferungen aus der Schweiz finanziert werden. Aus diesem Grund ist ein Vergleich mit der **Schweizer Aussenhandelstätigkeit** insgesamt von Interesse. Es gilt dabei aber zu berücksichtigen, dass MK lediglich für den Export von Investitionsgütern und Dienstleistungen verwendet werden können, wohingegen beim allgemeinen Export auch Verbrauchsgüter - etwa chemische Produkte - berücksichtigt sind.

Über die Zeitperiode von 1979 bis 1987 wurden insgesamt Güter und Dienstleistungen im Wert von 514 Mia sFr. aus der Schweiz exportiert (1979: 44 Mia sFr.; 1987: 67.5 Mia sFr.). Werden alle EL (ohne OPEC) gesondert betrachtet, so belaufen sich die Zahlen auf 68.3 Mia sFr. (1979: 6.6 Mia; 1987: 8.3 Mia sFr.).

12. Da die Auszahlungen bei den verschiedenen Instrumenten teils mit grossen Verzögerungen erfolgen, geben Budgetzahlen letztlich einen besseren Hinweis auf die Gewichtung und Bedeutung der einzelnen Instrumente des BAWI.

**Bilanz:** Auch im Verhältnis zur allgemeinen Aussenhandelstätigkeit der Schweiz nehmen sich die Exporterträge, die über den MK erzielt wurden, **bescheiden** aus:<sup>13</sup> Seit 1979 wurden Güter und Dienstleistungen im Wert von ca. 350 Mio sFr. mit Unterstützung von MK exportiert, das sind ca. 0.07% im Vergleich zum gesamten Schweizer Export oder 0.5% im Vergleich zum Export in EL in dieser Periode. EL, die von der ERG jedoch als **relativ risikoreich** eingestuft werden und deshalb einen tiefen Deckungssatz aufweisen oder für die ERG gänzlich geschlossen sind, werden durch einen MK mit Deckungssätzen zwischen 80% bis max. 95% für gewisse Exporteure stark aufgewertet. Die Attraktivität der MK hängt deshalb für die Exportwirtschaft auch von der ERG-Politik ab: Dank einem MK kann sich die ERG-Möglichkeit für ein bestimmtes EL eröffnen.

- (30) In einem letzten Vergleich sei auf die **Aussenhandelstätigkeit** der Schweiz mit den zur Evaluation bestimmten MK-Ländern **Kamerun** und **China** hingewiesen.

Die Ausfuhren nach **Kamerun** hatten in der Zeitspanne 1979 - 1987 einen Gesamtwert von 361.2 Mio sFr. oder durchschnittlich 40 Mio sFr. pro Jahr.<sup>14</sup> Von 1981 bis 1988 wurden insgesamt 34.87 Mio sFr. über den MK finanziert (Ø 3.9 Mio sFr./Jahr)<sup>15</sup>, so dass für durchschnittlich **36.1 Mio sFr. pro Jahr** nicht über den MK finanzierte Güter exportiert wurden. Ein weiteres Zahlenbeispiel soll im Kontrast zur effektiven Nutzung die **mögliche Bedeutung** des MK Kamerun für die Exportwirtschaft verdeutlichen:

Das Finanzierungsvolumen der MK Kamerun I und II von total 80 Mio sFr. hätte - gleichmässig aufgeteilt auf die Jahre 1981 (Beginn MK I) bis 1987 - jährlich **11.5 Mio sFr.** umfasst. Dies bedeutet, dass der MK ein Finanzierungsvolumen von ca. **33%** zusätzlich zu den getätigten Exporten von 36 Mio sFr./Jahr nach Kamerun zur Verfügung gestellt hätte<sup>16</sup>; wegen der geringen Benutzung des MK in Kamerun sind es in Wirklichkeit jedoch nur ca. 11%.<sup>17</sup> Die Ausfuhren nach **China** hatten in der Zeitspanne 1979 - 1987 einen Gesamtwert von 3.43 Mia sFr. oder durchschnittlich **381 Mio sFr. pro Jahr**.<sup>18</sup> Von 1985 - 1988 wurden insgesamt 41 Mio sFr. über den MK finanziert (Ø ca. 10 Mio/Jahr), so dass im Durchschnitt pro Jahr für 371 Mio sFr. (gleich 97% des Gesamtvolumens) nicht über den MK finanzierte Güter exportiert wurden. In gewissen Sektoren vor allem der Basis-Infrastruktur wie Kraftwerkbau, Telekommunikation sind **soft loans** in der Praxis jedoch eine Voraussetzung.<sup>19</sup>

- <sup>13</sup> Der oben erwähnte Betrag von 19.4 Mio sFr. an jährlichen MK-Auszahlungen umfasst lediglich den Bundesanteil und nur 85% des Gesamtlieferwertes; dafür sind Lokalkosten und ausländische Güter, die mit über den MK finanziert wurden, inbegriffen. Als Grössenordnung kann dieser Betrag mehr als verdoppelt werden, so dass der ungefähre effektive Lieferwert aus der Schweiz erfasst werden kann.
- <sup>14</sup> Nach starken Schwankungen in den Jahren 1980 - 1984 (19.2 Mio bis 43.1 Mio sFr.) pendelte sich der Wert in den letzten Jahren bei über 50 Mio sFr. ein. Die wichtigsten Güterklassen sind dabei: (nicht-) elektrische Maschinen und Apparate, Metallwaren, Pflanzenschutz- und Schädlingsbekämpfungsmittel, Gewürzsaucen und Würzmittel (die Verbrauchsgüter können grundsätzlich aber nicht über den MK finanziert werden).
- <sup>15</sup> Ausbezahlt aus MK I: 18.44 Mio; aus MK II: 16.43 Mio (= 34.87 Mio sFr.) (BAWI 31.12.88)
- <sup>16</sup> 36 Mio sFr. zu 11.5 Mio sFr.
- <sup>17</sup> 36 Mio sFr. zu 3.9 Mio sFr.
- <sup>18</sup> Die wichtigsten Güter sind: (nicht-) elektrische Maschinen und Apparate, Aluminium, chemische Erzeugnisse (die Verbrauchsgüter können grundsätzlich aber nicht über den MK finanziert werden).
- <sup>19</sup> Ein weiterführendes Zahlenspiel wäre infolge der kurzen Laufzeit des MK China nicht sinnvoll.



### 2.3 Mischkredite Kamerun und China

- (31) Die MK Kamerun und China entsprechen hinsichtlich ihrer Charakteristika und Bedingungen der üblichen MK-Konzeption der Schweiz. Die Hauptmerkmale der MK-Verträge von Kamerun und China lassen sich wie folgt zusammenfassen.

Tabelle 6: MK Kamerun und MK China im Vergleich

	<u>MK Kamerun</u>				<u>MK China</u>			
	I (1981)		II (1985)		I (1985)		II (1988)	
	Bund	Bank	Bund	Bank	Bund	Bank	Bund	Bank
Volumen	10 Mio	10 Mio	20 Mio	40 Mio	40 Mio	40 Mio	40 Mio	60 Mio
Zins <sup>20</sup>	-	1 5/8%	-	1 5/8%	-	1 5/8%	-	1 5/8%
Laufzeit	20 J.	10 J.	25 J.	10 J.	20 J.	10 J.	-	10 J.
Freifrist	10 J.	3 J.	10 J.	3 J.	10 J.	3 J.	-	3 J.
Geschenkanteil	38%		25%		38%		40%	
Nutzung (Stand 12.88)	93%		41%		98%		70%	
Anzahlung EL	15% Güter 20% DL <sup>21</sup>		15%		15%		15%	
Besonderes	Praeinvestit.fonds 2 Mio (Geschenk)		Spez. Tranche für Song Loulou				Bundestranche als Geschenk	

Quelle: BAWI (MK-Verträge)

Die in den MK-Verträgen vereinbarten Mittel erlaubten bis heute im Falle von Kamerun die Finanzierung von 8 Studien (5 im Rahmen des Praeinvestitionsfonds), 4 Projekten mit dem MK I und 4 Projekten mit dem MK II; im Falle von China wurden mit dem MK I 23 Projekte finanziert und 6 (davon 1 sehr grosses) mit dem MK II.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> Die angegebenen Zinssätze sind zusätzlich zu den Zinsen für 8-jährige Kassenobligationen (Reverenz) zu entrichten; bei anderen Reverenzzinsen variieren die zusätzlichen Zinsen entsprechend.

<sup>21</sup> DL = Dienstleistungen (Tranche B).

<sup>22</sup> Teilweise wurden pro Projekt mehrere Phasen oder Komponenten (mit je eigenen Finanzierungsanträgen) finanziert.

- (32) Die Liste der im Rahmen des MK Kamerun realisierten bzw. vom BAWI gebilligten Projekte umfasst:

Tabelle 7: Projektliste Kamerun

Projekt	Volumen (in Mio sFr.)	Empfänger	Lieferant
<u>Präinvestitionsfonds</u>			
+ Wasserversorgung 3+1	0.4	Min. des Mines/Eaux	IBG
Ad Lucem	0.2	Fondation Médicale	Geilinger
+ Labogénie I/II	0.2	Laboratoire Nationale	FRISA
+ Ausbildung Baufach	0.1	Min. Equipement	FRISA
Mayo Tsanaga	0.2	Min. Agriculture	Gammaconsult
<u>MK I</u>			
+ Ring Road (Studie)	3.6	Min. Equipement	FRISA
Bourreuse	0.8	Regie Nat. de Chemin de Fer	Matisa
12 Regler	2.3	SONEL	ACMV
+ Radio Bamenda	6.9	Min. Information et Culture	ABB
+ Wasserversorgung 3+1	1.4	Min. des Mines/Eaux	IBG
	4.3		UNEFICO
<u>MK II</u>			
+ Turbinen Song Loulou	15.0	SONEL	ACMV
Wasserversorgung 15 Städte (Studie)	3.1	Min. des Mines/Eaux	IBG
+ Ausbildung	2.6	Min. Equipement	FRISA
+ Material Labogénie	3.1	Laboratoire Nat.	FRISA, Terra- test, Geotrade
Pertes après Récolte (2 Studien)	1.9	Min. Agriculture / Min. de Commerce	Gammaconsult
+ Dével. Communautaire	1.0	DC - Min. Agriculture	ITECO (Helvetas)
+ 23			

( + Projekte sind von BHP im Rahmen ihrer Mission besucht worden - vgl. detaillierte Projektportraits und Missionsrapport im Anhang)

- (33) Eine Zuordnung der einzelnen Projekte zum jeweiligen Wirtschaftssektor und der Vergleich dieser sektoriellen Verwendung erlaubt, **Schwerpunkte** und **Spezifitäten** des MK Kamerun und China im Vergleich miteinander und im Vergleich zu den anderen Schweizer MK zu erkennen.

<sup>23</sup> Das Projekt "Wasserversorgung 12 Städte" (Studie) muss nach dem Prüfungsverfahren durch das BAWI durch den Lieferanten IBG überarbeitet werden. Ein Finanzierungsantrag Kameruns liegt noch nicht vor.



Tabelle 8: Sektorielle Verwendung aller bisherigen MK sowie der MK Kamerun und MK China

	<u>alle MK</u>	<u>Kamerun</u>	<u>China</u>
- <b>Wirtschaftliche Infrastruktur:</b>	47%	61%	4%
davon: Energie	26%	37%	
Transport	14%	2%	
Fernmeldewesen	6%	15%	4%
- <b>Soziale Infrastruktur</b>	3%	12%	0.4%
- <b>Industrie</b>	29%	-	75%
davon: Textilindustrie	13%		44%
Metallurgie	13%		14%
- <b>Agroindustrie</b>	6%	-	20%
davon: Mühlen und Silos	4%		20%
- <b>Andere</b>	1%		
<b>Total Güterindustrie</b>	86%	70%	100%
- <b>Dienstleistungen</b>	14%	30%	-
davon: Energie	10%		
Transport	2%	26%	
<b>TOTAL</b>	100%	100%	100%

Quelle: Botschaft 19.2.1986, S. 40 und eigene Erhebungen.

Die markantesten **Unterschiede** im Vergleich der beiden zu analysierenden MK miteinander und im Vergleich zu den restlichen schweizerischen MK-Linien lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- In Kamerun wurden 30% des eingesetzten Kapitals für Dienstleistungsprojekte verwendet (entweder über den Praeinvestitionsfonds oder die Tranche B der MK-Linien); der Energiesektor ist überproportional vertreten (vor allem aufgrund des einen kapitalintensiven Song Loulou-Projekts); soziale Infrastrukturprojekte besitzen gegenüber dem Industriebereich dominierende Bedeutung.
- In China konzentrieren sich praktisch die gesamten Projekte auf den Industriebereich, wobei der Mühlen- und Textilbereich deutlich Priorität genießt.

Mit dem gleichen Instrument MK sind offensichtlich in Kamerun und China unterschiedliche **Prioritäten und Strategien** verfolgt worden. Das Instrument MK kann auf verschiedene Zielsetzungen und Entwicklungsbereiche ausgerichtet werden.

## 2.4 Kernaussagen

(34) Die wichtigsten Erkenntnisse sind:

- A. Das Instrument MK spielt hinsichtlich seines Finanzvolumens im Vergleich mit den anderen EZ-Instrumenten eine untergeordnete Rolle. Als **Instrument der Finanzhilfe** ist es in erster Linie makroökonomisch ausgerichtet.
- B. Die über MK finanzierten **Exportleistungen** sind im Vergleich sowohl zum gesamten Schweizer Aussenhandel als auch im Vergleich zu den Exporten in EL unbedeutend. Lediglich beim Handel mit kleineren Exportmärkten kann ein MK eine grössere Bedeutung erlangen, die sich in der jeweiligen Handelsbilanz zugunsten der Schweiz und zuungunsten des EL niederschlägt. Die mit MK verbundene ERG-Deckung erhöht die Attraktivität gerade von solchen unwichtigeren Exportmärkten, für die normalerweise keine ERG-Deckung möglich wäre.
- C. Die schweizerische MK-Politik ist im Vergleich zu den **OECD-Richtlinien** in formaler und vor allem in praktischer Hinsicht restriktiver und selektiver.
- D. Im Verlauf der Zeit hat sich die **Praxis der MK** verändert. Während die MK der 1. Generation in den 70er Jahren recht unklar definiert waren, sind die MK der 2. (z.B. MK Kamerun) etwas und jene der 3. Generation (z.B. MK China) bedeutend klarer und griffiger konzipiert.
- E. Der MK Kamerun I und II zeichnet sich durch einen speziellen **Praeinvestitionsfonds** und durch einen kleineren Geschenkanteil des MK II im Vergleich zum MK I aus. Beim MK China II wurde - erstmals in der Schweizer MK-Praxis und in Übereinstimmung mit den OECD-Richtlinien - die Bundestranche als Geschenk geleistet.
- F. Die **sektorielle Struktur** der MK-Projekte in Kamerun und China ist unterschiedlich: In Kamerun sind wirtschaftliche und vor allem soziale Infrastruktur- und Dienstleistungsprojekte dominant, in China Industrieprojekte. Beide weisen damit charakteristische Unterschiede zum Durchschnitt aller MK auf. "Typische" MK-Linien gibt es kaum, da in jedem Fall eine spezifische Projektstruktur anzutreffen ist.



### 3. Fallbeispiel Kamerun: Ausgangslage

#### 3.1 Grundinformationen zum Land

- (35) Der zentralafrikanische Staat ist mit seinen 476'000 km<sup>2</sup> mehr als zehnmals so gross wie die Schweiz. Die Bevölkerung beträgt heute über 11 Millionen und wächst mit über 3% pro Jahr.

Das Bruttoinlandprodukt belief sich 1987 geschätzt auf 1'200 US\$ pro Kopf<sup>1</sup>, womit Kamerun zu den Entwicklungsländern mit mittlerem Einkommen zu rechnen ist. Kamerun erstreckt sich von den tropischen Küstengebieten und dem tropischen Regenwald über Savannengebiete bis zum trockenen Norden gegen Tschad. Die Ausdehnung von Norden nach Süden beträgt 1'232 km, jene von Westen nach Osten 720 km.

Der Nord- und Südwesten des Landes ist vulkanischen Ursprungs und erhebt sich mit dem Mount Cameroun bis auf 4'070 m ü.M.

Die Hauptstadt Yaoundé befindet sich zwischen 700 und 1'000 m.ü.M im Landesinnern etwa 300 km von der wirtschaftlichen Metropole Douala entfernt, die an der Meeresmündung des Flusses Wouri liegt.

Heute lebt bereits mehr als ein Drittel der Bevölkerung in Städten. Die Landflucht nimmt weiterhin stark zu und konzentriert sich auf die wirtschaftlich dynamischen, weltmarkt-orientierten Produktionsgebiete, in denen aber nur ein kleiner Teil der Zuwanderer eine gesicherte Arbeit finden kann.

- (36) Seit 1850 ist der deutsche, englische und französische Kolonialeinfluss spürbar, der aber auf das Mündungsgebiet des Wouri beschränkt blieb. Nach der Konferenz in Berlin 1885 besetzte Deutschland einen grossen Teil des heutigen Kamerun, wurde aber dann zu Beginn des 1. Weltkriegs von den Engländern und Franzosen vertrieben. 1919 übertrug der Völkerbund England das Gebiet des heutigen Nord- und Südwestens, während Frankreich 80% des heutigen Territoriums zur Verwaltung übernahm.

Während Frankreich eine resolute Kolonialisierung betrieb, wandte sich England der Taktik der 'indirecte rule' zu. Es entstanden zwei unterschiedliche politische Kulturen, was Kamerun im Rahmen seiner internen Selbstverwaltung ab 1959 beträchtliche Probleme schuf. Kamerun wurde 1960 unabhängig und wählte am 5. Mai 1960 den 33-jährigen Nordisten Ahmadou Ahidjo zum Präsidenten, der 1980 zum vierten Mal in seinem Amte bestätigt wurde.

1966, nach Jahren innerer, auch blutiger Unruhen, wurde die Einheitspartei 'Union National Camerounaise' gegründet, die seither das politische Leben des Landes dominiert. Am 6. Mai 1972 wurde mit einem Referendum der föderalen Staatsstruktur mit autonomen englisch- und französischsprachigen Administrationen in Yaoundé und Buea ein Ende gesetzt. Es entstand die 'République Unie du Cameroun', der einzige offiziell zweisprachige Staat Afrikas.

<sup>1</sup> IFS-Statistics, Februar 1989



- (37) Die Fulbe im Norden, die Bantubevölkerung und wenige Pygmäen im Süden sowie die zu den Bantu gehörenden Tikar, Bamoun und Bamiléké im Westen bilden das eindrückliche ethnische Mosaik Kameruns, mit dem eine reiche, vielfältige Kunsttätigkeit verbunden ist. Die **Bamilékés** stellen die stärkste Volksgruppe des Landes dar und spielen aufgrund ihrer wirtschaftlichen Dynamik eine herausragende Rolle. Sie sind in etwa 100 unabhängigen, politisch-sozialen Einheiten organisiert. Diese 'Chefferien' sind in sich hierarchisiert und im heute dicht besiedelten und prosperierenden Bamiléké-Land konzentriert. Die Zahl der Europäer hat 10'000 nie wesentlich überschritten, ihren Hauptteil stellen die Franzosen.
- (38) In der kamerunischen Entwicklungsplanung genießt zumindest verbal die **Landwirtschaft** klare Priorität, obwohl die Exporte von Erdöl schneller als erwartet zu einer zweiten Stütze der Wirtschaft wurden. Das reale Wachstum des Bruttoinlandproduktes betrug von 1960-1985 zwischen 7 und 10% pro Jahr.<sup>2</sup> Kamerun besass von Anfang an einen relativ diversifizierten **Aussenhandel** mit Kaffee, Kakao, Erdöl, Holz, Aluminium, Baumwolle, Gummi und Bananen als wichtigste Exportprodukte. Während bis 1985/86 Frankreich mit 32% der wichtigste Abnehmer kamerunischer Güter war, gefolgt von den Niederlanden (18%), haben sich 1986/87 die Niederlande mit 28% an die Spitze gesetzt. Frankreich (20%), die USA (13%), die afrikanischen Staaten (11%), Italien (8%), die BRD (6%) und Grossbritannien (5%) folgten. Die **wichtigsten Lieferanten** für Kamerun waren (1986/87): Frankreich (43%), BRD (10%), Japan (8%), die afrikanischen Staaten (6%), Italien (5%), USA (4%).
- (39) Die **politische Stabilität** Kameruns und eine recht konstante Wirtschaftspolitik, die sich in umfangreichen Fünfjahresplänen niederschlug und als eine Politik 'des geplanten Liberalismus' bezeichnet wurde, sind die wichtigsten Faktoren für eine bis 1985 erfolgreiche wirtschaftliche Entwicklung. Kamerun wurde in der ersten Hälfte der 80er Jahre nicht zuletzt aufgrund der rasch ansteigenden Öleinnahmen ab 1979 als ein mögliches Schwellenland angesehen und von den Industrieländern entsprechend umworben. Im November 1982 trat Präsident Ahidjo völlig unerwartet und aus bis heute unbekanntem Gründen von seinem Amt zurück. Er übergab die Macht unverzüglich seinem Premierminister Paul Biya, der bis dahin eine eher unscheinbare Rolle spielte. Der Katholik Biya, aus dem Süden des Landes, festigte erst nach und nach seine Position. Ahidjo, der Parteipräsident blieb, versuchte im August 1983 in einem Coup zweier früherer enger Mitarbeiter die Macht zurückzugewinnen. Doch Biya kam dem Plan zuvor, bildete die Regierung um, erhöhte die Zahl der Provinzen von 7 auf 10 und wurde im September 1983 an einem ausserordentlichen Parteitag zum Präsidenten der 'Union Nationale Camerounaise' gewählt. Im Januar 1984 wurde Biya für fünf Amtsjahre bestätigt. Kurz danach wurde das Amt des Premierministers abgeschafft und aus der 'République Unie du Cameroun' wurde die 'République du Cameroun'.

<sup>2</sup> Das ganze Kapitel beruht auf Statistiken des IMF (International Monetary Fund) oder des IIF (Institut for International Finance), die von allen verfügbaren Daten die verlässlichsten erarbeiten.



Nur zwei Monate später, am 6. April 1984, erhoben sich Teile der Präsidentengarde gegen Biya. Es folgten Kämpfe zwischen der Garde und der regulären Armee, die während Stunden unentschieden verliefen. Als weitere regierungstreue Truppeneinheiten aus der Umgebung der Hauptstadt eintrafen, wurde der Aufstand niedergeschlagen. Biya besetzte die meisten wichtigen Posten auf allen Verwaltungsstufen und der Partei um. Die Partei wurde umbenannt in 'Rassemblement Démocratique du Peuple Camerounais' (RDPC).

Bei den Parlamentswahlen im April 1988 - wie schon vorgängig bei den lokalen Wahlen - waren zum ersten Mal mehrere Kandidaten - aber von der einen Partei - zugelassen. Von den 180 gewählten Parlamentsmitgliedern waren 153 neue Vertreter.

Präsident Biya wurde am 13. Mai 1988 für eine zweite Amtszeit vereidigt, nachdem er mit 98.75% der Stimmen wiedergewählt wurde.

Er bildete am 16. Mai 1988 das Kabinett erneut um - wie in der Regel zuvor mindestens einmal pro Jahr. Doch dieses Mal wurde das Kabinett in drastischer Weise verändert: 15 Minister und 6 Staatssekretäre verloren ihren Posten. Die Regierung wurde von 40 auf 29 Ämter reduziert. In den Bereichen Post, Telekommunikation, Landwirtschaft und Finanzen kam es zu Verhaftungen wegen Veruntreuung von Geldern. Es scheint, dass damit ein erster Schritt zur Anpassung der Wirtschaftspolitik an die inzwischen völlig veränderte Lage gemacht wurde.

- (40) In der Tradition der früheren Kolonialmacht Frankreich und in derjenigen von afrikanischen Gesellschaften blieb die Verwaltungs- und Staatsstruktur stark zentralistisch und hierarchisch gegliedert. Kamerun ist eine Präsidialrepublik mit einem Einkammer-Parlament. Obwohl die Fachministerien einen ausgebauten Verwaltungsapparat bilden, liegt alle Entscheidungsgewalt in den Händen der *Précidence*.

### 3.2 Wirtschaftliche Krise

- (41) Die wirtschaftliche Situation ist heute, als Folge des Erdölpreiserfalls, der Aufwertung des FCFA gegenüber dem US\$<sup>3</sup> und dem Fall der Kaffee- und Kakaopreise, besorgniserregend. Die Exporterlöse sind zwischen 1984/85 und 1987/88 um die Hälfte gefallen. Der kombinierte Preis- und Wechselkurseffekt - die Exporte sind in US\$ notiert, ein Grossteil der Importe und des Schuldendienstes in FF - hat die Terms of Trade drastisch verschlechtert.<sup>4</sup>
- (42) Das Leistungsbilanzdefizit ist sprunghaft auf US\$ 1.17 bn (im Fiskaljahr 1986/87) angestiegen. Die Einnahmen des Staates sind wegen der unterdessen eingeleiteten Deflationierungsmassnahmen 1987/88 um nominal rund ein Drittel niedriger als drei Jahre

<sup>3</sup> Indirekt via FF, an den der FCFA mit fixem Wechselkurs gebunden ist.

<sup>4</sup> Die Angaben dieses Abschnittes basieren auf den Resultaten einer Mission des 'Institute of International Finance, Washington' vom 31.10. - 4.11.1988 in Kamerun.

zuvor. Das Staatshaushaltsdefizit ist 1986/87 auf rund 12% des BIP gestiegen. Das BIP hat sich im folgenden Jahr, nach Budgetkürzungen um rund 20%, um real 14.8% zurückentwickelt und wird auch 1988/89 dem sehr restriktiven Budgettrend folgen.

Zur Finanzierung der Staatsausgaben zog der Staat Ende 1986 seine im Finanzsektor gehaltenen Guthaben ab. Damit wurde das Finanzsystem in eine **Liquiditätskrise** gestürzt. Diese hat sich in der Folge noch zugespitzt, da der gegenüber inländischen Firmen immer stärker in **Zahlungsrückstand** geratene Staat diese zur Kreditaufnahme zur Deckung ihrer Kassabedürfnisse zwang. Unterdessen ist mit der Akkumulierung von Zahlungsrückständen von umgerechnet rund US\$ 1 Mrd. durch den Staat, plus US\$ 300 Mio. durch den öffentlichen Wirtschaftssektor, die Zahlungsmoral in der Wirtschaft zusammengebrochen.

Der offizielle **Bankensektor** ist dem Kollaps nahe: Die Geschäftsbanken haben bis 100 mal mehr nicht einbringbare Ausstände als Eigenkapital, was dem informellen Finanzsystem, den "tontines", zu einer Blütezeit verholfen hat.

Mit der Krise sind die **Ineffizienz** der Staatsverwaltung, die Mängel im Management der öffentlichen Betriebe und die weitverbreitete Korruption nur noch stärker zu Tage getreten, nachdem sie während der Ölboomjahre durch einen diskret gesteuerten Finanzfluss aus den geheimen Ölexportreserven übertüncht werden konnten.

- (43) Der Präsident erklärte aufgrund dieser Situation - nachdem lange gezögert wurde, die wirtschaftlichen Entwicklungen in ihrer Dramatik zur Kenntnis zu nehmen - im März 1988 die **wirtschaftliche Stabilisierung** des Landes zur absoluten Priorität der kamerunischen Politik.

Im einzelnen soll das Reformprogramm folgende **Hauptmassnahmen** enthalten:

- Alle **Staatsbetriebe** werden eingehend auf ihre Rentabilität und auf Management-schwächen durchleuchtet. Danach soll entschieden werden, welche nicht-strategischen Betriebe liquidiert oder privatisiert werden sollen. Für die in Staatsregie verbleibenden Unternehmen sollen individuelle Restrukturierungsprogramme definiert werden. Tatsache ist, dass bei einigen Betrieben die Passiva die realisierbaren Aktiva übersteigen oder gewisse Betriebe schon de facto aufgehört haben zu existieren. Wer übernimmt zu privatisierende Betriebe? Wer könnten die gesuchten ausländischen joint-venture-Partner sein?
- Der **Finanzsektor**, allen voran die Banken, sollen durch die Erhöhung des in staatlicher Hand befindlichen Aktienpakets rekapitalisiert werden. Ihre Bilanzen sollen durchforstet, nicht einbringbare Kredite abgeschrieben und die andern rigoros eingetrieben werden. Das Zinssystem soll vereinfacht und liberalisiert, die Kreditvergabe besser kontrolliert und die Einhaltung der Liquiditätsration überwacht werden.
- Die **Forderungen** gegenüber dem Staat und den Staatsbetrieben werden auf ihre Berechtigung hin analysiert und mit allfällig bestehenden Steuerrückständen kompensiert.



Die danach verbleibenden Beträge werden unter Ausgabe von Eigenwechseln auf 7 Jahre umgeschuldet. Das Problem ist, dass diese Wechsel de facto kaum handelbar sein werden. Wer garantiert die spätere Rückzahlung durch die Regierung, die die Bedingungen diktiert und jederzeit ändern kann? Die Tresorerien der Firmen brauchen nach 2 Jahren Zahlungsverzug das Geld sofort.

Im Frühjahr 1988 wurde eine Studie durch das UNDP finanziert, die 69 von den 150 parastaatlichen Unternehmen, bei denen der Staat mehr als 25% an Kapitalbeteiligung hält, analysiert. Es wird davon gesprochen, etwa 40 Unternehmen zu restrukturieren, wovon ca. 15 für die Privatisierung vorgesehen sind. 12 sollen liquidiert werden.

- (44) Im Herbst 1988 hat die französische 'Caisse Centrale de Cooperation Economique' bereits ein Darlehen von 62.4 Millionen US\$ gesprochen. US\$ 42.1 Millionen stehen dem IMF für Darlehen an Kamerun zur Verfügung, während der Restbetrag von 20.3 Millionen US\$ für die kamerunische Regierung reserviert ist, um die drei hochdefizitären Staatsbetriebe Société Nationale des Eaux du Cameroun (SNEC), Société Nationale d'Electricité du Cameroun (SONEL) und die Société Camerounaise de Palmerais (SOCAPALM) zu restrukturieren.

Kamerun ist damit auf **Mittelzuflüsse von aussen** angewiesen, da Reformen sonst durch die Liquiditätskrise verunmöglicht werden. Nachdem per 19. September 1988 eine Übereinkunft mit dem IMF über US\$ 150 Mio. aus den Mitteln der 'Compensatory Financing Facility' für entgangene Exporterträge und als Stand-by Kredit über 18 Monate getroffen worden ist, laufen im Moment Verhandlungen mit der **Weltbank** über die Bereitstellung eines Structural Adjustment Loan noch unbekannter Grössenordnung mit Kofinanzierungselementen der **Afrikanischen Entwicklungsbank** und von "**pays-amis**" (vermutlich um US\$ 300-500 Mio. pro Jahr über 3 Jahre). Die Verhandlungen sollen im Frühjahr 1989 abgeschlossen werden. Parallel dazu laufen Diskussionen über **Weltbank-Projektkredite** in den verschiedensten Sektoren. Es wird nicht unproblematisch sein, die Verwendung dieser beträchtlichen Mittel zu überwachen.

- (45) Trotz zunehmender Liquiditätsengpässen stehen Kamerun auch heute noch mehr Projektkredite zur Verfügung als das Land für die jeweils anstehenden Projekte einsetzen kann.<sup>5</sup> Kamerun nimmt zahlreiche dieser angebotenen Kredite in unkoordinierter Weise in Anspruch, dies zum Missfallen der Weltbank, welche die sinnvolle Verwendung vieler der im Gegensatz zu ihren eigenen zu Marktsätzen verzinslichen Kredite in Frage stellt. Mit dieser Politik der Regierung besteht die akute Gefahr, dass nicht nur die Aussenverschuldung sehr rasch steigt, sondern die Allokation der Fremdmittel ungenügend effizient bleiben wird. Der Anstieg der Schuldendienststrategie<sup>6</sup> bestätigt diese Vermutung; 1982 betrug sie noch 17.4% und für 1988 wird sie auf 36% geschätzt.<sup>7</sup> Am 1. März

<sup>5</sup> Diese Aussage berücksichtigt, dass sich infolge wirtschaftlicher Schwierigkeiten die Verfügbarkeit externer Finanzmittel spürbar vermindert haben.

<sup>6</sup> Zinszahlungen und Amortisationen im Verhältnis zu den Exporteinnahmen.

<sup>7</sup> Berechnung der IIF-Mission nach Kamerun, November 1988.



1989 musste sich Kamerun durchringen, um die Umschuldung seiner offiziellen bilateralen Schulden vor dem Pariser Club nachzusuchen.

- (46) Von der Exportseite lässt sich vorerst keine Besserung erwarten: Die Kaffee- und Kakaopreise werden schwach bleiben, während die Produktion auch weiterhin mit technischen Problemen zu kämpfen haben wird. Die Ölproduktion wird kontinuierlich sinken, bis frühestens 1991/92 neue Bohrungen eine Stabilisierung des Outputs auf tieferem Niveau erlauben werden.<sup>8</sup> Die **Importe** werden weiter und noch verstärkt gekürzt werden müssen - mit den entsprechenden negativen Multiplikatoreffekten, welche sich zu denen aus der Kürzung der öffentlichen Ausgaben addieren. Vor diesem Hintergrund bleibt Kamerun nur die **Kreditaufnahme bei den multilateralen Finanzorganisationen**. Jetzt gilt es, den Beamtenapparat von 175'000 Leuten zu verringern, den Industriesektor zu liberalisieren und die Klein- und Mittelbetriebe zu fördern. Die Landwirtschaft muss modernisiert und die staatlichen Verwaltungsmonopole sollen aufgebrochen werden.
- (47) Auch wenn bei den Gesprächen in den Ministerien der Eindruck entsteht, der Ernst der Lage sei erkannt und der Wille, entschieden zu handeln, sei vorhanden, muss doch stark bezweifelt werden, ob trotz dahingehenden Versprechen und Beteuerungen der Regierung letztlich die **politische Kraft** vorhanden ist, die notwendigen tiefgreifenden strukturellen Reformen auch auf Kosten verfestigter Privilegien durchzusetzen. Die Entscheidungsbereitschaft der Regierung wird sich in den nächsten Monaten zeigen, in denen die Implementierung der Reformen am gedrängten Zeitplan der Weltbank-Surveillance gemessen werden wird. Doch auch wenn die sich gegenseitig bedingenden Programme allesamt tatsächlich angegangen werden, ist ihre erfolgreiche Durchführung noch keineswegs garantiert.
- (48) Die **Liquiditätskrise** ist auch eine **Vertrauenskrise**. Deshalb kann eine Rehabilitierungspolitik nur erfolgreich sein, wenn sie das zutiefst erschütterte Vertrauen in den Staat wieder zu restaurieren versteht. Sollte dies nicht gelingen, würde der Zufluss der erwähnten gewaltigen Finanzmittel kaum einen stabilisierenden Effekt auf die Wirtschaftstätigkeit haben. Sie würden sich dann letztlich im informellen Finanzsystem und wieder im Ausland finden. Kamerun würde sich damit bei beträchtlich höherem Aussenschuldenniveau als heute zu den zahlreichen andern in der **Schuldenkrise** steckenden afrikanischen Ländern gesellen.

<sup>8</sup> Nach Auskunft kamerunischer Experten sind Erdölfundstellen bekannt, müssen jedoch noch erschlossen werden. Zur Zeit fehlt aber das Interesse ausländischer Firmen mit Kamerun direkt in Vertragsverhandlungen einzutreten.



### 3.3 Bedeutung der externen Finanzierung und der Mischkredite für die Wirtschaft Kameruns

- (49) Von 1985-1987 hat Kamerun 382 Mrd. FCFA an externer Finanzhilfe erhalten.<sup>9</sup> Sie erreichte 1985 den höchsten Betrag und hat sich seither um über ein Drittel verringert. Die externe öffentliche Finanzhilfe sollte gemäss Wirtschaftsplan von 1986-91 16.3% der Gesamtinvestitionen betragen, an der sich über ein Dutzend Länder und 6 multilaterale Organisatoren beteiligen. Noch überwiegen die Darlehen mit 67% (1985-87), wenn auch eine starke Verschiebung zu Geschenken feststellbar ist. Der Anteil der bilateralen Finanzhilfe betrug im selben Zeitraum 55% und überwiegt somit die multilaterale nur unwesentlich.

Von 1985-1987 verteilte sich die externe Finanzhilfe folgendermassen auf die einzelnen Länder bzw. Institutionen: Weltbank 27%, Frankreich 22%, Afrikanische Entwicklungsbank 12%, BRD 9%, Kanada 6%, USA 6%, Italien 5%, EG 4%, Belgien 2%, Schweiz 1,4%.

Die ausländische Finanzhilfe wurde von 1985-87 in den folgenden Sektoren eingesetzt: Infrastruktur/Transport 31%, ländliche Entwicklung 30%, Erziehung und Ausbildung 17%, Energie und Wasser 6%, sanitäre und soziale Infrastruktur 6%, Telekommunikation 6%.

Während 61% aller Darlehen von der Weltbank, Frankreich und der afrikanischen Entwicklungsbank stammen, lieferten Frankreich, Kanada und die BRD zusammen rund 60% aller 'Grants'.

- (50) Die Inkraftsetzung des 1. schweizerischen Mischkredites in Kamerun 1981 fand vor dem Hintergrund einer weiteren ungebremsten wirtschaftlichen Entwicklung des Landes statt. Die zur Verfügung stehenden 20 Mio. sFr. mit einem je hälftigen Bundes- und Bankenanteil wurden nur zögernd verpflichtet. Die verlangten Anzahlungen von 15% von der kamerunischen Seite stellten bis 1985 keine Probleme dar. Auch der im Vergleich zur heutigen Praxis niedrige Geschenkteil von 38% war für Kamerun kein Hindernis. Um die Projektauswahl zu erleichtern und eine saubere Projektvorbereitung auf kamerunischer Seite zu gewährleisten, wurde ein Vorinvestitionsfonds von sFr. 2 Millionen als Geschenk zur Verfügung gestellt.

Beim 2. Mischkredit, der am 11.1.1985 in Kraft trat, betrug der Bundesanteil noch 40%. Der Kredit war Ende 1987 zu 40% verpflichtet, während 1988 praktisch keine Fortschritte erzielt werden konnten. Der Geschenkteil betrug noch 25% (minimaler Ansatz gemäss OECD), und die verlangte 15%-Anzahlung in Devisen aufgrund der veränderten Wirtschaftslage begann für die kamerunische Regierung eine offenbar unüberwindbare Hürde darzustellen. Da von der externen Finanzierung der Schweizer Anteil 1985-1987 lediglich 1.4% betrug, gemessen an der gesamten Planfinanzierung gar auf bedeutungslose 0.2% absinkt, wendet sich Kamerun, wenn immer möglich, günstigeren Finanzierungsmöglichkeiten anderer 'Baillieurs de fonds' zu.

<sup>9</sup> Die Daten dieses Abschnittes beziehen sich auf eine Studie der EG-Delegation in Kamerun vom November 1988 und auf Gespräche im Finanz- und Planungsministerium in Yaoundé.

### 3.4 Kernaussagen

(51) Die wesentlichen Erkenntnisse zur Ausgangslage im Fallbeispiel Kamerun sind:

- A. Die **wirtschaftliche Situation** und die **politische Stabilität** haben Kamerun 1980/81 für die Einsetzung einer schweizerischen MK-Linie aufgrund der damals gültigen BAWI-Kriterien qualifiziert. Bei Anwendung der heutigen BAWI-Kriterien und vor allem angesichts der gegenwärtigen Situation von Kamerun würde sich dieses Entwicklungsland nicht für einen MK qualifizieren.
- B. Die **wirtschaftlichen Rahmenbedingungen** haben sich in den letzten Jahren derart verschlechtert, dass Kamerun seinen internen und externen Zahlungsverpflichtungen aufgrund struktureller Schwächen in Wirtschaft und Politik sowie einer äusserst ungünstigen Rohstoffpreisentwicklung (Öl, Kaffee, Kakao) nicht mehr nachkommen kann (Einleitung der Umschuldungsverhandlungen Anfang März 1989).
- C. Die **externe Finanzhilfe** hat sich seit 1985 um 1/3 verringert und es ist eine starke Verschiebung von Darlehen zu Geschenken festzustellen. Im Gegensatz zu diesem Trend stellt der MK II härtere Bedingungen als der MK I. Der schweizerische Anteil an der externen Finanzhilfe Kameruns ist mit 1.4% sehr klein.



## 4. Mischkredite im Spannungsfeld unterschiedlicher Ziele und Interessen

### 4.1 Interpretation der Fragestellung

(52) Die Hauptfragen der GPK sind auf Ziele und Grundsätze der MK-Politik gerichtet:

" Wie gelangen die Grundsätze der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen der Mischkreditpolitik am Beispiel von Kamerun zur Geltung? Können an diesem Beispiel Aussagen darüber gemacht werden, inwiefern die Botschaften des Bundesrates zu den Rahmenkrediten sowie deren Umsetzung durch das Bundesamt für Aussenwirtschaft in einzelnen Projekten den Zielen und Grundsätzen des Entwicklungshilfedankens entsprechen?"

Die Mehrheit der Unter- und Einzelfragen der GPK konkretisiert diese Fragestellung.

Diese Hauptfragen zeigen, dass das Instrument Mischkredit nach Meinung der GPK in einem Spannungsfeld zwischen entwicklungs- und handelspolitischen Zielen der Schweiz liegt. Es kann deshalb nicht verwundern, dass die GPK der geforderten Kongruenz zwischen Grundsätzen der Entwicklungszusammenarbeit und der konzeptionellen und praktischen Handhabung der MK grösste Beachtung schenkt. Offenbar vermutet sie, dass sowohl auf grundsätzlicher als auch auf praktischer Ebene gewisse Konflikte bestehen können.

(53) Konflikte können grundsätzlich dort aufbrechen, wo das Gesetz über die Entwicklungszusammenarbeit (EZG) und die daraus abgeleiteten Grundsätze klare entwicklungspolitische Vorgaben für MK definieren, gleichzeitig aber die Lieferbindung der MK an schweizerische Exporte handelspolitischen Zielen verpflichtet ist. Eine Dokumentenanalyse soll in einem ersten Schritt erlauben, von der GPK vermutete Unterschiede zwischen der MK-Konzeption und dem EZG zu erkennen. In den empirischen Analysen (Kapitel 5 - 7) wird dann zu untersuchen sein, ob solche Konflikte in der Praxis wirklich aufgebrochen sind. Damit können neben der oben genannten Hauptfrage folgende Fragen der GPK beantwortet werden:

- 121: Werden bei den Mischkrediten innerhalb der Grundsätze der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit besondere Schwerpunkte gesetzt ?
- 122: Bewegt sich die Praxis in bezug auf Kamerun im Feld der Grundsätze der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit, oder treten weitere Ziele hinzu, die in den Grundsätzen nicht enthalten sind ?
- 123: Werden bei den Mischkrediten gewisse Grundsätze der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit verletzt ? Wenn ja, allenfalls mit welcher Begründung?

## 4.2 Entwicklungspolitische und handelspolitische Zielsetzung ?

### 4.21 Interpretationsspielraum des Entwicklungszusammenarbeitsgesetzes (EZG)

(54) Das Instrument der MK ist im EZG verankert und in den "Grundsätzen der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit" unter dem Hauptbereich "Wirtschafts- und handelspolitische Massnahmen" dargestellt. MK sollen in erster Linie entwicklungspolitische Ziele verfolgen, sekundär aber auch mit der durch ERG versicherten Lieferbindung handelspolitische Ziele der Schweiz unterstützen.

Liegt hier ein eingebauter Zielkonflikt vor? Die Beantwortung dieser zentralen Frage muss vom Interpretationsspielraum des EZG ausgehen. Die folgende Analyse entspricht einer eigenen, unabhängigen Interpretation der vorliegenden öffentlichen Dokumente.<sup>1</sup>

(55) Gemäss den drei Oberzielen des EZG soll die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) der Schweiz beitragen zur

- Internationalen Solidarität
- Förderung von Eigenanstrengungen von und in EL
- Berücksichtigung echter Bedürfnisse und Möglichkeiten von EL.

Im Sinne einer ersten Konkretisierung werden zwei Unterziele definiert:

- Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung in EL
- Stärkung der eigenen Möglichkeiten dieser Bevölkerung zur Entwicklung und zu Eigenanstrengungen

Schliesslich werden in Artikel 5 des EZG konkretisierend folgende **Prioritäten** festgehalten:

"Die Entwicklungszusammenarbeit unterstützt die Entwicklungsländer im Bestreben, die Lebensbedingungen ihrer Bevölkerung zu verbessern. Sie soll dazu beitragen, dass diese Länder ihre Entwicklung aus eigener Kraft vorantreiben. Langfristig erstrebt sie besser ausgewogene Verhältnisse in der Völkergemeinschaft.

Sie unterstützt in erster Linie die ärmeren Entwicklungsländer, Regionen und Bevölkerungsgruppen. Sie fördert namentlich

- a) die Entwicklung ländlicher Gebiete;
- b) die Verbesserung der Ernährungslage insbesondere durch die landwirtschaftliche Produktion zur Selbstversorgung;
- c) das Handwerk und die örtliche Kleinindustrie;
- d) die Schaffung von Arbeitsplätzen;
- e) die Herstellung und Wahrung des ökologischen und demographischen Gleichgewichts."

<sup>1</sup> Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend ein Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (19.3.1973), Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (19.3.1976), Verordnung über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (12.12.1977), Botschaft über die Finanzierung von wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen im Rahmen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit (9.8.1978), Botschaft über die Weiterführung der Finanzierung von wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit (14.12.1981 und 19.2.1986), Botschaft über Massnahmen zur Stärkung der schweizerischen Wirtschaft (31.1.1983), Botschaft über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzierung zugunsten von Entwicklungsländern (2.3.1987).

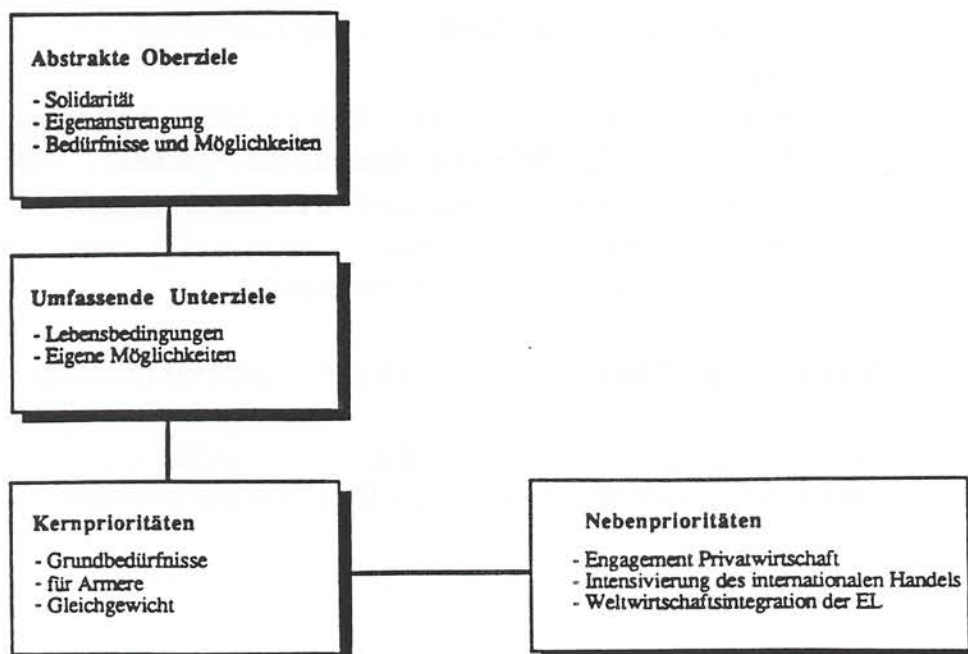


Umrisen werden so **drei Kernprioritäten**: Unterstützung für die Ärmere; Grundbedürfnisbefriedigung; Förderung des demographischen und ökologischen Gleichgewichts.

(56) Aber: "Priorität bedeutet nicht Exklusivität. Massnahmen der EZ können sich nach den (...) allgemeinen Zielen richten. In diesen Fällen müssen die Massnahmen der Zusammenarbeit eine Entwicklungspolitik unterstützen, die ein besseres wirtschaftliches, soziales und regionales Gleichgewicht herbeiführt" (Botschaft 1987, S. 92). Und ähnlich weist bereits die Botschaft über die Finanzierung von Wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen im Rahmen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit vom 9.8.1978 darauf hin, dass diese Ziele des EZG mit solchen Massnahmen "nicht in der gleichen Art und Weise verwirklicht werden, wie dies mit solchen der Technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe der Fall ist" (S.20). Unterschiede bestehen vor allem darin, dass wirtschafts- und handelspolitische Massnahmen oft nicht direkt auf einzelne bestimmte Bevölkerungsschichten oder einzelne Regionen bezogen seien; hiezu sei der Einfluss des Bundes bei privatwirtschaftlichen Projekten grundsätzlich begrenzt. "Diese Eigenheiten der wirtschaftspolitischen Massnahmen vermindern ihre entwicklungspolitische Bedeutung nicht. Während die technische Zusammenarbeit und die Finanzhilfe ihrer Natur nach in der Regel für einen begrenzten geographischen Bereich und ausgewählte Bevölkerungsschichten bestimmt sind, tragen wirtschaftspolitische Massnahmen dazu bei, Bedingungen und Voraussetzungen für eine gesamtwirtschaftlich günstige Entwicklung zu schaffen." (Botschaft vom 9.8.1978, S. 20). Solche Massnahmen sollen das Engagement der schweizerischen Privatwirtschaft und die Intensivierung des internationalen Handels begünstigen und so die EL stärker in die Weltwirtschaft integrieren und ihnen daraus einen grösseren Nutzen zukommen lassen. Bei allem Unterschied in Form und Inhalt der Massnahmen, sollen aber die **Ziele des EZG** immer beachtet werden.

(57) So kann das EZG wie folgt skizziert werden:

Abbildung 2: Zielebenen des EZG



Das EZG ist also gemäss unserer Interpretation:

- umfassend formuliert, aber gleichzeitig mit Kern-Prioritäten versehen
- in diesem Sinne gewichtend und selektiv
- gleichzeitig aber offen für Nebenprioritäten.

**Zentrale Annahme** der auf das EZG bezogenen handels- und wirtschaftspolitischen Massnahmen ist dabei, dass intensivierter Welthandel, vermehrte weltwirtschaftliche Integration und erhöhte Privatinvestitionen positive Entwicklungsimpulse im EL auslösen. Vermehrtes Wirtschaftswachstum wird in dieser Sichtweise auch positive Verteilungseffekte auslösen.

- (58) Zwischen EZG und dem Instrument MK besteht aufgrund des ausgeführten Interpretationsspielraums deshalb **kein grundsätzlicher Zielkonflikt**, aber ein **Spannungsfeld** mit einigen potentiellen Konfliktfeldern. Während die Kernprioritäten des Gesetzes auf die Grundbedürfnisbefriedigung der Ärmsten und auf demographisches und ökologisches Gleichgewicht ausgerichtet sind, liegen die Nebenprioritäten auf Privatinvestition, Weltwirtschafts-Integration, Intensivierung des Welthandels und daraus entstehenden wirtschaftlichen Entwicklungsimpulsen. Offensichtlich ist das EZG bewusst so ausgestaltet worden, dass solche Konflikte **im Einzelfall** entdeckt und behoben werden sollen. Dies begründet sich allein schon aus der Tatsache, dass das EZG anfangs der siebziger Jahre konzipiert wurde und sich deshalb über die zu diesem Zeitpunkt noch unbekanntenen Probleme und Möglichkeiten der EZ nicht äussern konnte. Deshalb "liegt der Massstab zur Beurteilung dieser anderen Entwicklungstätigkeiten in der 'Intuition' des Gesetzes" (DEH/EDA/BAWI/EVD 1987, S. 2).

#### 4.22 Mögliche Konflikte

- (59) Die Zielsetzung der MK ist in erster Linie entwicklungspolitisch und in zweiter Linie handelspolitisch. Gerade umgekehrt verhält es sich mit der Exportrisikogarantie (ERG). Im Rahmen des recht breiten Spektrums des EZG betont das Instrument der MK (vgl. Abbildung 2)
- die wirtschaftliche Seite der Entwicklung im Bereich Infrastruktur und Produktion, auch im Sinne langfristiger Wirtschaftsbeziehungen zwischen EL und der Schweiz
  - die Eigenleistung der Direktbeteiligten im EL und in der Schweiz
  - die "Allokationseffizienz" des Mitteleinsatzes (d.h. gutes Nutzen-Kosten-Verhältnis der Investitionen) bezüglich Sektoren, Projekten, Partnern.

Dies sind **hohe Ambitionen** bezüglich wirtschaftlicher Entwicklung.

Die Zielsetzung der MK ist nicht auf die genannten Kernprioritäten des EZG ausgerichtet; die Länderauswahl bevorzugt Länder, Regionen und Bevölkerungsschichten mit mittleren



Einkommen; bevorzugte Bereiche sind wirtschaftliche Infrastruktur und privatwirtschaftliche Aktivitäten. Die Zielsetzung der MK bewegt sich damit zwar innerhalb des Zielspektrums des EZG, aber ausserhalb dessen Kernprioritäten.

Das EZG fordert möglichst grosse und wachsende Selbständigkeit der EL und der dortigen Projektpartner. Das Instrument MK ist diesbezüglich konsequenter konzipiert als die grosse Mehrheit der sonstigen Instrumente; im Falle der MK wird Unterstützung an EL nur bei relativ grosser Eigenleistung des EL angeboten.

(60) Während für die grosse Mehrheit der auf das EZG bezogenen TZ-Projekte die Verbesserung der Grundbedürfnisse im Zentrum steht, verfolgen MK andere Wirkungen. Angestrebt wird vor allem

- eine Erhöhung der Kapital- und Investitionskapazität von EL
- eine prägnante betriebs- und volkswirtschaftliche Wertschöpfung
- eine nachhaltige Zusammenarbeit zwischen EL und der Schweiz.

Zwischen dieser wirtschaftlichen Orientierung und Grundbedürfnisorientierung bestehen gewisse grundsätzliche Konflikte. Während letztere deutliche Verteilungs- und damit Gleichgewichtseffekte anstrebt, zielt eine wirtschaftliche Orientierung vor allem auf mehr Wachstum und kurzfristig auf kumulierende Effekte zugunsten von mehr Investitionen und Wertschöpfung ab.

(61) Auch wenn die MK in erster Linie auf entwicklungspolitische Ziele ausgerichtet sind, werden sie mit ihrer Lieferbindung und in ihrer Verknüpfung mit der ERG gleichzeitig als handelspolitische Waffe zur Schaffung "gleich langer Spiesse" im internationalen Wettbewerb verstanden. In der Regel geben dabei die direkt beteiligten Vertragspartner im betreffenden MK-Projekt den Ausschlag für die Projektrealisierung, also der Importeur und der Exporteur. Im Konfliktfall können sich dabei handels- und entwicklungspolitische Kriterien entgegenstehen; dem Entwicklungsdienst im BAWI fällt dabei die Rolle des "entwicklungspolitischen Anwalts" im Sinne des EZG zu.

Diese Gebundenheit der MK an schweizerische Lieferungen bildet die einzige - in der Botschaft zum EZG allerdings ausdrücklich genannte - Ausnahme im entwicklungspolitischen Instrumentarium. MK sollen dabei nur für wettbewerbsfähige Lieferungen möglich sein, also keine Subventionen bewirken. Bei konsequenter Auslegung des Kriteriums der Konkurrenzfähigkeit im Sinne der besten Qualität zum besten Preis zum besten Zeitpunkt wäre dann gar keine Bindung der MK an schweizerische Lieferungen nötig, da ein wettbewerbsfähiges Schweizer Angebot ohnehin den Zuschlag erhalten würde. Offenbar ist dies aufgrund des Markt-Verhaltens der EL und der Mehrheit der Industrieländer nicht so, was zur Vermutung führt, dass auf derart "unreinen" Märkten eine gewisse Subventionierung faktisch zur Regel wird. Der wichtigste Grund liegt darin, dass der Markt für Investitionsgüter gerade, wenn auch nicht nur, in den am raschesten wachsenden EL von zahlreichen, z.T. stark wirksamen Fördermassnahmen nationaler und internationaler Art beeinflusst ist. Ohne begleitende staatliche "Incentives" ist ein bestimmtes Angebot deshalb fast immer chancenlos. Der Markt in den meisten EL ist in diesem Sinne stark verfälscht und meist auch wenig transparent.



(62) Diese potentiellen Konfliktfelder verdeutlichen ein **Spannungsfeld**, das im EZG selber enthalten ist und das begründet, warum die Grundlagen zum Gesetz zu wenig "das Wesentliche der Grundsätze der Entwicklungszusammenarbeit" und "zu wenig eine Grobstrategie zur Durchsetzung der Prinzipien" (GPK 1985) entwickeln können. Im EZG selber sind - wie oben angedeutet - zwei grundsätzlich verschiedene Zielorientierungen enthalten, die sich unter bestimmten Voraussetzungen auch ergänzen können.

- Einerseits eine **Grundbedürfnisorientierung**, die vor allem entwicklungs- und sozialpolitisch begründet wird (Grundsätze S. 90):

"Die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit bezweckt, die Entwicklungsländer in ihren eigenen Bestrebungen zu unterstützen, um dadurch Bedingungen zu schaffen, die es jedem Einzelnen erlauben, seine Fähigkeiten zu entfalten, menschenwürdig zu leben und dank eigener Kraft die Grundbedürfnisse der Ernährung, Gesundheit und Bildung für sich und seine Angehörigen zu decken".

- Andererseits eine **Orientierung am Wirtschaftswachstum und an der weltwirtschaftlichen Integration der EL**, die vor allem wirtschaftspolitisch begründet wird (Grundsätze S. 94):

"Die wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen (der EZ) tragen zur allgemeinen Wirtschaftsentwicklung der Länder der Dritten Welt bei. Indem sie zugleich das Engagement der schweizerischen Privatwirtschaft und die Ausdehnung des internationalen Handels begünstigen, versuchen solche Massnahmen die Entwicklungsländer stärker in die Weltwirtschaft zu integrieren und ihnen einen grösseren Nutzen aus der weltwirtschaftlichen Aktivität zukommen zu lassen".

**Verteilungs- und Wachstumsorientierung** kommen damit im EZG vor, wobei die Kernpriorität auf der Verteilungswirkung liegt. Diese ist stärker und vor allem kurzfristig auf Gleichgewichtseffekte ausgerichtet, während eine Wachstumsorientierung dasselbe Gleichgewicht auf anderen Wegen mittel- bis langfristig erreichen will. Beide Orientierungen können sich ergänzen.

(63) Das EZG beabsichtigt die **Förderung des wirtschaftlichen, sozialen und regionalen Gleichgewichts**. Der Weg zu diesem allgemeinen Ziel bleibt weitgehend offen. Wir befinden uns damit im wohl ewigen Streit zwischen der Gleichgewichts- und Ungleichgewichtstheorie. Das EZG lässt beiden Theorien ihren Stellenwert, implizit werden sie wahrscheinlich als jeweilige Ergänzung betrachtet. Auch eine auf langfristiges Gleichgewicht ausgerichtete Politik wäre vertretbar, selbst wenn sie kurzfristig Ungleichgewichte verschärfen sollte. Das Spannungsfeld zwischen den beiden Zielorientierungen wird im EZG und in den Grundsätzen aber nicht ausdiskutiert. Es bleibt somit ein Graubereich von Unklarheiten ohne Schiedsrichter, ein relativ grosser Interpretationsspielraum. Dies betrifft auch die Beziehungen beider Zielorientierungen mit den von der GPK (1985) als übergeordnet wichtig betrachteten Bereichen der weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, der **Bevölkerungsentwicklung** und der **Umweltbelastung**.



Tabelle 9: **Konsistenz, Konflikte und Komplementaritäten auf der Zielebene**

	<b>EZG und Grundsätze: Kernprioritäten</b>	<b>MK-Konzeption im Vergleich zu den EZG-Kernprioritäten</b>	<b>Beziehung MK-EZG</b>
<b>Oberziele</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Solidarität</li> <li>◦ Lokale Verhältnisse/Bedürfnisse respektieren</li> <li>◦ Eigenanstrengungen der EL</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Solidarität</li> <li>◦ Lokale Verhältnisse/Bedürfnisse respektieren</li> <li>◦ Eigenanstrengungen der EL</li> <li>◦ Integration EL in Weltwirtschaft (Handel mit Gütern, Dienstleistungen, Produktionsfaktoren), Verbesserung der Rahmenbedingungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦</li> <li>◦</li> <li>◦</li> <li>*</li> </ul>
<b>Unterziele</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Verbesserung der Lebensbedingungen</li> <li>◦ Lokale Potentiale entwickeln</li> <li>◦ Eigenverantwortung EL und Zielbevölkerung stärken</li> <li>◦ Allokationseffizienz der Mittel</li> <li>◦ Kontrollierte Bevölkerungsentwicklung</li> <li>◦ Ökologisches Gleichgewicht</li> <li>◦ Demographisches Gleichgewicht</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Verbesserung der Lebensbedingungen</li> <li>◦ Lokale Potentiale entwickeln</li> <li>◦ Eigenverantwortung EL und Zielbevölkerung stärken</li> <li>◦ Allokationseffizienz der Mittel</li> <li>◦ Vertretung schweizerischer Interessen</li> <li>◦ Privatinvestitionen fördern (Multiplikator)</li> <li>◦ Nachhaltiger Ressourcentransfer zu günstigen Bedingungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦</li> <li>◦</li> <li>◦</li> <li>◦</li> <li>*</li> <li>*</li> <li>*</li> <li>*</li> </ul>
<b>Prioritäten</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Arbeitsplätze</li> <li>◦ Aermere Länder und Bevölkerung</li> <li>◦ Ländliche Räume</li> <li>◦ Gesundheitswesen, Hygiene</li> <li>◦ Landwirtschaft (Selbstversorgung)</li> <li>◦ Handwerk, örtliche Kleinindustrie</li> <li>◦ Stärkung der Leistungsfähigkeit lokaler Organisation, inkl. NGO's</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Arbeitsplätze</li> <li>◦ Länder bis/mit mittlerem Einkommen, Entwicklungspotential und Absorptions- und Verschuldungskapazität</li> <li>◦ Ländliche und urbane Räume</li> <li>◦ Industrie und Dienstleistungen</li> <li>◦ Wirtschaftliche Infrastruktur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦</li> <li>*</li> <li>*</li> <li>*</li> <li>*</li> </ul>
<b>Voraussetzungen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Funktionierendes Wirtschaftssystem</li> <li>◦ Menschenrechte</li> <li>◦ Übereinstimmung der Entwicklungspolitik des EL mit dem EZG</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Funktionierendes Wirtschaftssystem</li> <li>◦ Menschenrechte</li> <li>◦ Übereinstimmung der Entwicklungspolitik des EL mit dem EZG</li> <li>◦ Wettbewerbsfähigkeit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦</li> <li>◦</li> <li>◦</li> <li>*</li> </ul>
<b>Evaluationskriterien</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Realisierbarkeit/Rentabilität</li> <li>◦ Arbeitsplätze</li> <li>◦ Zahlungsbilanz</li> <li>◦ Managementfähigkeiten</li> <li>◦ Programmkonsistenz</li> <li>◦ Grosse Bedeutung einer umfassenden Evaluation</li> <li>◦ Entwicklungspolitische Kriterien (vor allem Grundbedürfnisse)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Realisierbarkeit/Rentabilität</li> <li>◦ Arbeitsplätze</li> <li>◦ Zahlungsbilanz</li> <li>◦ Managementfähigkeiten</li> <li>◦ Konkurrenzfähigkeit</li> <li>◦ Entwicklungspolitische Kriterien</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦</li> <li>◦</li> <li>◦</li> <li>◦</li> <li>*</li> <li>*</li> <li>*</li> <li>◦</li> </ul>

Quelle: offizielle Dokumente  
gemäss Literaturverzeichnis

◦ unterstützende Beziehung

\* konfliktive oder komplementäre  
Beziehung (je nach Projekt)

- (64) Schliessen sich diese beiden grundsätzlich zu unterscheidenden Zielorientierungen aus, oder ergänzen sie sich vielmehr? Beides ist möglich; die Antwort hängt ab von den konkreten Voraussetzungen eines EL und vom Konzept der zur Diskussion stehenden Entwicklungsprojekte. Bei gleichen Oberzielen muss der strategische Weg nicht immer der gleiche sein. Da das EZG jedoch beide Orientierungen - wenn auch mit ungleicher Priorität - in sich trägt, trifft es die Annahme, dass auf Projektebene "in der Regel wirtschaftlich sinnvolle Investitionen auch entwicklungspolitisch sinnvoll" sind (Imboden 1988, S. 16). Das EZG geht von der Annahme aus, dass eine solche **Optimierung** möglich und durch flankierende Massnahmen (Planung, Evaluation, Monitoring) erreichbar ist. Diese zentrale Annahme leitet auch die MK-Praxis und wird deshalb in der nachfolgenden Analyse projektbezogen zu überprüfen sein.

#### 4.23 Regeln für die Konfliktbewältigung

- (65) Aus den begleitenden Ausführungen zum EZG und vor allem zum MK können aufgrund der aufgezeigten Konfliktpotentiale implizit enthaltene Verhaltensweisen abgeleitet werden, die den potentiellen Konflikt vermeiden bzw. im Eintretensfall einer Lösung zuführen sollen. Diese **Regeln** und **Verhaltensweisen** sind nirgends explizit aufgeführt, aber in Ansätzen in Merkblättern usw. dargestellt.
- Die **Optimierung** zwischen erstrangigen entwicklungs- und zweitrangigen handelspolitischen (Lieferbindung !) Kriterien soll im einzelnen Projektfall diskutiert werden. Die Evaluation (vor allem ex ante, aber auch begleitend und ex post) erhält deshalb eine grosse Bedeutung.
  - Möglichst frühzeitige **Kontakte** zwischen dem BAWI und der interessierten Industrie sollen zu genügend konkreten Vorabklärungen führen, bevor bindende Entscheidungen gefallen sind.
  - Die **Länderauswahl** soll vorwiegend mit entwicklungs- und wirtschaftspolitischen Kriterien begründet werden.
  - Grösstmögliche handels- und wettbewerbspolitische **Transparenz und Disziplin** insbesondere im Rahmen der OECD-Gremien soll vor allem das Kriterium der **Kompetitivität** schweizerischer Lieferungen in der Praxis (z.B. Ausschreibungen) absichern. Im Vergleich zum Verhalten vieler anderer Industrieländer zahlt die Schweiz dafür bewusst einen Preis in Form unausgeschöpfter Marktchancen wegen selektiver eingesetzter Bundesmittel, um ihre grundsätzlich liberale Orientierung in der Handelspolitik nicht zu untergraben. Je härter die entwicklungspolitischen Kriterien durch das BAWI angewendet werden, desto konformer dürfte die MK-Politik mit der allgemeinen Handelspolitik sein.



- Das Kriterium der **Konkurrenzfähigkeit** schweizerischer Lieferungen soll auch deshalb durchgesetzt werden, weil nur so nachhaltige Marktkontakte zwischen den Direktbeteiligten denkbar werden. Nachhaltigkeit der Marktbeziehungen wird so zu einem der Prüfsteine für die Einhaltung der MK-Zielsetzung.
- Über MK sollen hinreichende **Informationen** verfügbar sein, so dass durch interessierte Institutionen frühzeitig mögliche Konflikte erkannt werden können.

Im Rahmen dieser Studie wird zu überprüfen sein, inwiefern diese implizit vorgesehenen Regeln und Verhaltensweisen praktisch angewendet werden und wirklich die vorgesehene Wirkung entfalten.

### 4.3 Kernaussagen

(66) Die wesentlichen Erkenntnisse zur Zieldiskussion sind:

- A. Die Konzeption der MK und ihre praktische Umsetzung entspricht dem **EZG** und verletzt keine Grundsätze, da diese ein recht breites Spielfeld für die EZ offenlassen.
- B. MK verfolgen **prioritär entwicklungs- und sekundär handelspolitische Ziele**. Sie sind vor allem auf wirtschaftliche Wachstumsziele ausgerichtet und bilden damit einen Schwerpunkt, der nicht im Kernbereich der im EZG formulierten Kernprioritäten (v.a. Grundbedürfnisbefriedigung) liegt.
- C. Aus dieser unterschiedlichen Zielsetzung entstehen **Konfliktpotentiale**, für deren Bewältigung und Kontrolle gewisse Regeln bestehen, die jedoch nur teilweise transparent sind. Das Gesetz und die Grundsätze gehen aber von der zentralen Annahme aus, dass auf Projektebene wirtschaftlich sinnvolle Investitionen im allgemeinen auch entwicklungs- politisch sinnvoll sind.
- D. Auch die Ziele, die in der **Praxis des MK Kamerun** verfolgt werden, bewegen sich ausnahmslos innerhalb des allgemeinen Zielhorizonts der EZ.

## 5. Wirkungen von Mischkrediten

### 5.1 Interpretation der Fragestellung

(67) Im Auftrag der GPK zielt eine Unterfrage auf Wirkungen der MK im EL und in der Schweiz:

- 124: "Lassen sich die **Wirkungen abschätzen**

- a) des Instruments der MK auf die finanziellen Verhältnisse des Empfängerlandes bzw. von Projektträgern
- b) der mit Mischkrediten unterstützten Projekte auf die Entwicklung im Empfängerland sowie in der schweizerischen Wirtschaft?"

In einigen weiteren Fragen werden Wirkungen nur indirekt angesprochen.

(68) Mehr Wissen über Wirkungen wäre allerdings nötig, um auf die **Sinnfrage** (Frage 3 der GPK) eine gesicherte Antwort geben zu können:

"Ist die Mischkreditpolitik der Schweiz in Kamerun nach Ansicht der Experten sinnvoll?"

Sie kann nur Sinn machen, wenn die beabsichtigten und von den Projektpartnern gemeinsam festgelegten erwünschten Wirkungen zumindest teilweise eintreffen. Jede ernsthafte Beurteilung von EZ, auch von MK, setzt deshalb voraus, dass die **beabsichtigten Wirkungen von Projekten** klar definiert sind, dass "der Sinn" des Ressourceneinsatzes möglichst präzise formuliert wird.

Nun zeigt die Analyse (Kapitel 4 und 6), dass gerade diese Voraussetzung im Falle Kameruns ungenügend erfüllt ist: Die Projekte sind unpräzise in ihrer Entwicklungszielsetzung. Eine Wirkungsanalyse ist schon deshalb äusserst schwierig durchzuführen.

(69) **Eigentliche Wirkungsanalysen** sind mit beträchtlichem Aufwand verbunden. Ohne in **methodische Details** eintreten zu wollen, sei an die klassischen Schritte einer Wirkungsanalyse erinnert:

- **Zahlungsinzidenz**: Für wen sind die **finanziellen Einnahmen bzw. Ausgaben** wie gross?
- **Güterinzidenz**: Wem kommt kurz- bis langfristig ein **erstelltes Gut bzw. eine Dienstleistung** zugute?
- **Nutzeninzidenz**: Welcher **Nutzen** bzw. welche **Belastung** wird wo / bei wem durch dieses Gut oder eine bestimmte Dienstleistung ausgelöst?

Auch die methodischen Anforderungen an eine Wirkungsanalyse sind gross. In der Regel werden heute makro- und mikroanalytische Methoden mit politökonomischen Ansätzen kombiniert.



(70) **Wirkungsanalysen liegen für die MK I und II in Kamerun nicht vor.** Weder das BAWI noch die kamerunischen Behörden haben bisher einschlägige Untersuchungen veranlasst.

Im Rahmen dieser Studie sind gemäss Auftrag ebenfalls **keine Wirkungsanalysen** vorgesehen. Eindrücke über Wirkungen in Kamerun und in der Schweiz wurden aber im Rahmen der Projektbesuche (vgl. Anhang), der Gespräche und Beobachtungen gewonnen. Dieses Bild kann nicht mehr als konkrete und begründete Hypothesen sowie Indizien beinhalten.

(71) Eine auch nur grobe Beurteilung der Wirkungen der MK Kamerun I und II muss **verschiedene Wirkungsebenen unterscheiden:**

- Wirkungen in Kamerun bzw. in der Schweiz
- Wirkungen beim Projektträger bzw. beim Projektadressaten
- Wirkungen des Instrumentes im Sinne der Finanzierungserleichterung bzw. Wirkungen der damit unterstützten Projekte im Entwicklungsprozess Kameruns.

Die letzt genannte Unterscheidung ist deshalb besonders wichtig, weil auch bei kleiner Finanzierungswirkung die Projektwirkung gross sein kann und umgekehrt !

## 5.2 Wirkungen in Kamerun

### 5.2.1 Zahlungsinzidenz

(72) **Der Anteil der Schweiz an der gesamten Entwicklungsfinanzierung Kameruns ist mit 1.4% klein.** Im Vergleich zum Elektrizitätswerk Song Loulou im Südwesten des Landes - das nationale Bedeutung hat - haben alle anderen Projekte ein wesentlich geringeres Gewicht.

Die meisten Projekte (Ring Road, Radiosender, Wasserversorgung, Ausbildung, Labo-génie) wären aus kamerunischer Sicht ohne den Mischkredit nicht durch schweizerische Firmen ausgeführt worden; der Schweizer Beitrag hätte in jedem Fall durch andere Geberländer substituiert werden können.

Während die Projekte des Mischkredites I seit 1981 durch dieses Finanzierungsinstrument und dank problemloser Leistung der geforderten Anzahlung durch Kamerun in ihrer Realisierung etwas beschleunigt worden sind (Radiosender, Wasserversorgung), ist beim Mischkredit II gerade diese Anzahlung nach mehrfachen kamerunischen Bestätigungen jene Hürde, die seit 1987 Projekte massgeblich verzögern oder künftige Projekte verhindern kann.

(73) Die **finanzielle Wirkung** der schweizerischen MK in Kamerun (Makroebene) kann wie folgt charakterisiert werden:

- **Unbedeutend** im Rahmen der gesamten externen Finanzierungsangebote für Kamerun
- **Von kleiner Bedeutung** für die finanzielle Netto-Entlastung des kamerunischen Haushalts (bisher 11 Mio sFr.)<sup>1</sup>
- **Von grosser Bedeutung** - vor allem bis ca. 1986 - als notwendige, wenn auch nicht hinreichende Voraussetzung für die Realisierung von Projekten schweizerischer Firmen in Kamerun.

Vor dem Hintergrund grösserer EZ-Anstrengungen anderer Geberländer, insbesondere von Frankreich und der BRD, ist die makroökonomische Zahlungsinzidenz schweizerischer MK als gering einzustufen. Dies gilt wahrscheinlich auch für andere Instrumente der schweizerischen EZ mit geringen Volumina, falls diese nicht auf kleine Länder oder auf bestimmte Sektoren konzentriert werden.

(74) Die **finanziellen Wirkungen auf der Projektebene** (Mikroebene) sind grundsätzlich grösser. Allerdings sind im Falle Kameruns die Finanzströme aufgrund der zentralistischen Struktur des Landes schwierig aufzuschlüsseln. Bei allen Projekten - ausser Song Loulou - wäre ohne finanzielle Unterstützung zumindest eine mehr oder weniger deutliche Verzögerung, allenfalls sogar eine längerfristige Sistierung des Projektes eingetreten. Dies auch deshalb, weil die Schweizer MK-Projekte im Vergleich zu Vorhaben, die durch andere Industrieländer mitfinanziert wurden, für die Verantwortlichen in Kamerun mehrheitlich nicht von übergeordneter Bedeutung waren.

Die **schweizerischen MK** sind im internationalen Konzert mit seinen immer umfassenderen und attraktiveren Finanzierungsangeboten von rasch abnehmender Bedeutung. Für den Staat Kamerun bewirken die bereitgestellten MK eine bescheidene Erweiterung der Finanzierungskapazität. Auf der Projektebene waren hingegen schweizerische MK schon seit Beginn beinahe beliebig substituierbar durch Finanzierungsangebote anderer Geberländer. Dies trifft interessanterweise seit Beginn der Krise noch vermehrt zu, indem andere Geber noch weichere Angebote entwickeln, während die Schweiz diesbezüglich nichts geändert hat. Der **Mitnahmeeffekt<sup>2</sup>** der schweizerischen MK ist für kamerunische Behörden also **erheblich**.

Ein direkter Vergleich mit den finanzierten Leistungen und den daran geknüpften **Bedingungen anderer OECD-Länder** ist ausserordentlich schwierig. Die meisten Länder, insbesondere die grösseren, verfügen über eine grosse Anzahl von Finanzierungs-

<sup>1</sup> Die effektive finanzielle Entlastung lässt sich berechnen aus den effektiv ausbezahlten Kreditbeträgen (Stand Dez. 88) unter Berücksichtigung der jeweiligen Geschenkfaktoren von 38% beim MK I bzw. 25% beim MK II; die Entlastung bezieht sich aber auf die gesamte Laufzeit des Kredits.

<sup>2</sup> Als Mitnahmeeffekt wird das "Mitnehmen" eines Geschenks (z.B. günstige Finanzierung) durch den Begünstigten bezeichnet, ohne dass dieses die Projektentscheidung in Qualität und Zeitablauf beeinflusst hätte.



instrumenten, die fast beliebig zusammengesetzt und in ihren Bedingungen immer wieder verändert werden. Oft sind es Kreditlinien, dann wieder Jahrespläne und immer häufiger massgeschneiderte Pakete, die auf die speziellen Bedürfnisse eines Projektes Rücksicht nehmen. Festgehalten werden kann, dass die meisten OECD-Länder wesentlich rascher und in der Regel mit deutlich kleineren entwicklungspolitischen Anforderungen auf die Wünsche Kameruns und veränderte Rahmenbedingungen eingehen können, als dies für die Schweiz möglich ist.<sup>3</sup>

## 5.22 Inzidenz von Gütern und Dienstleistungen

- (75) In allen von MK unterstützten Projekten sind **schweizerische Güter und Dienstleistungen** enthalten, deren Qualität grundsätzlich von keiner Seite bestritten wird. Der **technische Standard** liegt für kamerunische Verhältnisse in der Regel hoch (Song Loulou, Radio Bamenda, Wasserversorgung) und alle unterstützten Projekte beinhalten somit einen recht grossen **Innovationsschritt** in technischer, organisatorischer, planerischer und auch wirtschaftlicher Hinsicht. Sie stellen deshalb für lokale Träger eine echte Herausforderung dar.
- (76) Die **richtige Grösse solcher Innovationsschritte** ist in der Entwicklungsdiskussion allgemein umstritten. Während Schweizer Exporteure und auch kamerunische Institutionen eher moderne Technologien empfehlen, sind viele Entwicklungsexperten der Ansicht, dass angepasste Technik der richtige Weg sei. Im Falle Kameruns entbrannte dieser Streit insbesondere im Bereich der Wasserversorgungsprojekte; eines der Projekte ist aufgrund von Variantenstudien und Expertisen seit rund 3 Jahren blockiert. Nach wie vor steht Expertenmeinung gegen Expertenmeinung. Auch bei anderen, fertiggestellten Projekten (z.B. Radio Bamenda, Ring Road) wird die gleiche Frage nach dem optimalen technischen Standard diskutiert. Die Frage nach der richtigen Technik wird dabei oft falsch gestellt. Sie trifft nicht den Kern des Problems, sondern nur sein Symptom. Letztlich sollte der technische Standard entschieden werden im Hinblick auf die **beabsichtigten Wirkungen, die geplanten Betriebskosten und die technischen und organisatorischen Möglichkeiten und Fähigkeiten des Trägers**. Eine zentrale beabsichtigte Wirkung muss sein, dass unterstützte Projekte **nachhaltig, d.h. langfristig und ökonomisch tragfähig funktionieren**. Der technische Standard ist also so zu definieren, dass ein möglichst reibungsloser Betrieb mit ökonomisch tragfähigen Kosten bzw. Preisen für die Kunden durch lokale Träger möglich ist. Ist dies nicht der Fall, dann ist entweder die Technik und/oder die mit ihr verbundene Dienstleistung ungenügend bestimmt. Das BAWI hat seit der 1. Generation von MK seine Interpretation zur technischen Angepasstheit im Sinne dieser Ausführungen verändert. Heute wird Technik in Funktion der wirtschaftlichen Tragfähigkeit eines Projektes bestimmt (vgl. MK China).

<sup>3</sup> Detailangaben in: Aperçu de l'aide publique extérieure accordée au Cameroun de 1985 à 1987, Nov. 1988, Zusammenge stellt durch die EG-Mission in Yaoundé. Vgl. auch Kapitel 3.

(77) Die grosse Mehrheit der MK-Projekte in Kamerun ist auf den **Zeitpunkt der Investition** hin geplant und realisiert worden. Zwar wird der Betrieb in der Regel während der einjährigen Garantiefrist ohne grössere Probleme durchgehalten, aber ein eigentliches, längerfristig konzipiertes **Betriebskonzept** fehlt. Verschiedene Mängel sind - als Regel - feststellbar:

- **Der Schulung und Weiterbildung** des einheimischen Personals wird von kamerunischer und auch von schweizerischer Seite zuwenig Aufmerksamkeit geschenkt. Ein sachgerechter Unterhalt der Anlagen ist wegen mangelnder Qualifikation des einheimischen Personals kaum garantiert. Die MK-Projekte der Schweiz sind sozusagen auf die "hardware" der Projekte ausgerichtet und vernachlässigen die "software" (z.B. Wasserversorgung, Song Loulou).
- Bei einigen Anlagen wäre eine längerfristige **technische Betreuung aus der Schweiz** notwendig. Für eine solche Supervision sind in keinem Projekt Finanzmittel vorgesehen. Manche Schweizer Unternehmung bietet deshalb einen gewissen **Gratis-service** an, um die eigene Reputation nicht zu gefährden. Dies funktioniert aber nur solange, als neue Projekte akquirierbar scheinen (z.B. Radiosender, Labogenié).
- Die fast schon sprichwörtlichen **organisatorischen und betriebswirtschaftlichen Probleme** der meisten kamerunischen Institutionen werden in der grossen Mehrheit der MK-Projekte nicht genügend berücksichtigt. Damit werden neue Projekte in die Verantwortung von lokalen Trägern gelegt, die ungenügende planerische, administrative und organisatorische Fähigkeiten ausweisen (z.B. SNEC). Institutionelle Fähigkeiten verändern sich zudem oft rasch. Betriebliche Effizienzsteigerung wäre nötig und im Rahmen neuer (vor allem grösserer) Projekte wenigstens ansatzweise erreichbar, insbesondere auf dem Weg einer vermehrten Koordination mit anderen Geberländern.

So ist eine **Diskrepanz** zwischen hoher Qualität schweizerischer Lieferungen von Produkten und Dienstleistungen und einer ungenügenden Qualität des Betriebs nach der Garantiezeit feststellbar. Die MK-Projekte der Schweiz sind - auch auf Drängen Kameruns - auf die Investition konzentriert und praktisch nicht auf eine nachhaltige und ökonomisch tragfähige Betriebszeit ausgerichtet. Ein Betriebskonzept könnte nur als integrierter Projektbestandteil offeriert werden, da sonst Schweizer Firmen nicht mehr konkurrenzfähig wären.

(78) Nun besteht allerdings auch von **kamerunischer Seite** kein Druck, um den **Technologietransfer** und den Unterhalt systematischer und nachhaltiger zu gestalten (z.B. Song Loulou, Radiosender). Auch wird bei betriebswirtschaftlichen Fragen in der Regel auf die Autonomie der lokalen Institutionen gepocht.

Als eindruckliches Beispiel können die Erfahrungen der Helvetas angeführt werden, die ausserhalb der MK-Linie seit 20 Jahren Aufbauarbeit im Trinkwassersektor Kameruns leistet. Die Helvetas-Projekte zeichneten sich durch relativ grosse Eigenleistungen der



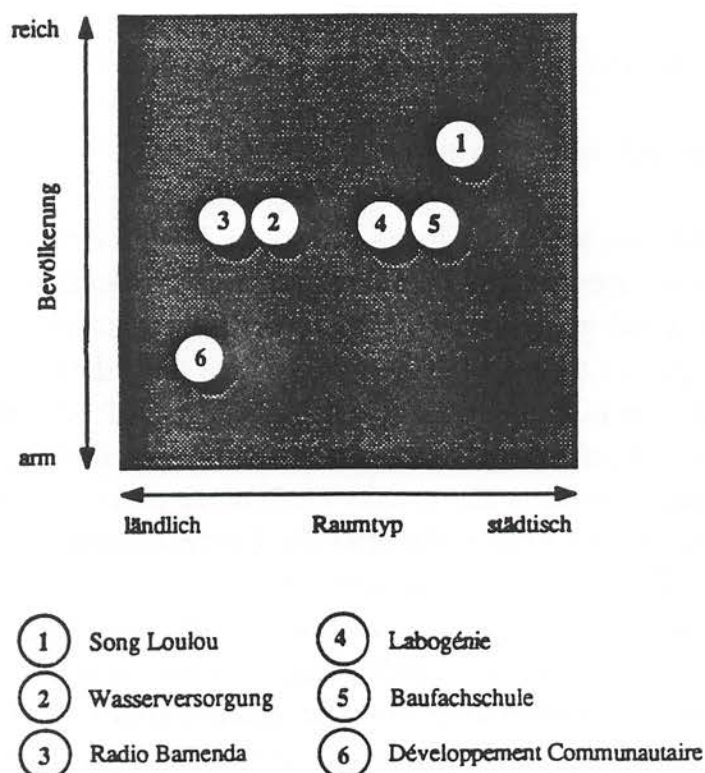
lokalen Bevölkerung und ein ausgereiftes Unterhalts-Konzept für die Wasseranlagen aus. Trotzdem stiess Helvetas immer wieder auf grösste Schwierigkeiten, die nötigen bescheidenen Finanzmittel für den Projektunterhalt und die nötige Unterstützung durch die Administration zu erhalten. Obwohl die Bedeutung des 'Développement Communautaire' immer wieder betont wird, sind im Budget schliesslich kaum Mittel für geplante Aktivitäten vorgesehen. Dies ist ein wichtiger Grund, weshalb Helvetas ihr Engagement in Kamerun wohl weiter reduzieren wird.

Die Analyse führt damit zurück zur Zielfrage: Unter welchen Voraussetzungen von EL und ihren Institutionen sollen und können MK als Instrument verwendet werden? Offensichtlich ist die genügende institutionelle Stärke eines Projektträgers von ausschlaggebender Bedeutung für eine nachhaltige Wirkung.

### 5.23 Welcher Nutzen, welche Lasten?

(79) Wo letztlich welcher Nutzen und welche Lasten entstehen, lässt sich aufgrund der vorliegenden empirischen Basis nicht genau abschätzen. Dargestellt werden kann, wo welches Projekt für wen wirksam wird.

Abbildung 3: Situierung der einzelnen Projekte



- (80) Die meisten Projekte der MK Kamerun sind dem **Infrastrukturbereich** zuzurechnen. Sie dienen damit der Basisversorgung von Bevölkerung und Wirtschaft. Die Effekte von Infrastrukturinvestitionen sind je nachdem, ob es sich um Bildung, Kommunikation oder Wasserversorgung handelt, zwangsläufig sehr verschieden. Das Wirkungsspektrum ist in jedem Fall breit. Aus Abbildung 3 geht hervor, dass sowohl ländliche als auch städtische Regionen und ärmere als auch besser gestellte städtische Bevölkerungsschichten von einzelnen Infrastrukturleistungen profitieren können. Überall dort, wo für die Infrastrukturleistungen ein Entgelt entrichtet werden muss, sind die ärmeren Bevölkerungsschichten ausgeschlossen (Wasser, Elektrizität).

Ausserordentlich interessant (da von zentraler Bedeutung) wäre eine Beurteilung der **qualitativen Nebenaspekte**. Haben schweizerische Technik und Engineering mitsamt der begleitenden Dienstleistungen die Qualität von Anlagen spürbar positiv beeinflusst? Sind aus unseren "Centers of Excellence" tatsächlich verwertbare, absorbierbare Know-how-Ströme in die "Centers of Need" in Kamerun geflossen?

Die Frage findet nur eine indirekte Antwort: Konkurrenzfähige schweizerische Lieferungen dürften effektiv überdurchschnittliche qualitative Wirkungen entfalten, allerdings nur im Ausmass der mit dem Projekt verbundenen flankierenden Massnahmen im Aus- und Weiterbildungsbereich, im Unterhalt und in der betriebswirtschaftlichen Beratung, die aber in der Projektrealisierung nicht haben festgestellt werden können.

### 5.3 Wirkungen in der Schweiz

#### 5.3.1 Wirkungen auf Exportfirmen

- (81) Nach Angaben der befragten Firmen sind heute **weiche Finanzierungen** (z.B. ein MK) sowie eine ausreichende **ERG-Deckung** unabdingbare Voraussetzungen für Exporte nach Schwarzafrika und in die meisten übrigen Entwicklungsländer. Wegen der bestehenden Verknüpfungen der beiden Instrumente ERG und MK ist eine Analyse, die sich auf die Auswirkungen der MK auf die Schweizer Exportwirtschaft beschränkt, nicht möglich. Wie die folgenden Ausführungen zeigen, gilt es in jedem Fall, die **wechselseitigen Abhängigkeiten** zwischen MK und der ERG mit zu berücksichtigen:
- Nach bisheriger Praxis deckt die ERG die Bankentrache von MK zu 95%, während kommerzielle Exportkredite in Kamerun nur zu einem geringen Teil oder überhaupt nicht mehr versichert werden. Der MK Kamerun ist damit für die Schweizer Exportindustrie nicht nur als soft loan von Bedeutung, sondern ebenso als **notwendige und hinreichende Voraussetzung für die unerlässliche ERG-Deckung**. Ohne MK gibt es keine ERG-Deckung in Kamerun; ohne ERG-Deckung ist eine Realisierung von MK-Projekten nicht möglich! Gerade die Verknüpfung der Lieferbindung mit der ERG-Abdeckung belegt, dass MK auch handelspolitische Ziele verfolgen.



Im Falle des MK Kolumbien wurde die ERG-Deckung erstmals auf 80 % reduziert. Dies ist nur dann ohne Belang für die Banken, wenn die zusätzlichen Risiken durch eine erhöhte Zinsmarge aufgefangen werden können. Erhöhte Zinsmargen führen aber zwangsläufig zu Wettbewerbsnachteilen für den Exporteur, da EL häufig die Finanzierung bei der Offertenbewertung mitberücksichtigen, obwohl nach OECD-Richtlinien der "lowest evaluated bidder on cash-basis" den Zuschlag erhalten müsste.

Einen Sonderfall stellt **China** dar: Mit chinesischen Auftraggebern lassen sich zur Zeit neben Bargeschäften auch Geschäfte mit kommerziellen Exportkrediten ohne ERG-Deckung realisieren. Die befragten Schweizer Firmen liefern zu Fixpreisen nach China unabhängig davon, ob ein Geschäft über einen MK finanziert wird oder nicht. Da MK-Geschäfte obligatorisch durch die ERG zu versichern sind, vermindert sich der Ertrag der MK-Geschäfte um die ERG-Prämie. Im Fall von China führt damit die als Exportförderungsinstrument konzipierte ERG dazu, dass MK-Geschäfte weniger rentabel sind als sonstige Exporte, die auf der Basis von Cash-Geschäften ohne ERG finanziert werden könnten.<sup>4</sup>

- (82) Wegen der scharfen internationalen Konkurrenz im Bereich der weichen Finanzierungen und der **Prüfung der Konkurrenzfähigkeit** der Preise von MK-Geschäften durch das EL (mit Sorgfaltspflicht des BAWI) entsprechen die Erträge, die schweizerische Exporteure im Rahmen von MK-Geschäften realisieren, in der Regel den produktespezifischen Durchschnittswerten. Das Instrument der internationalen Ausschreibung ist zweifellos als zweckmässig zu erachten, wenn es darum geht, eine optimale Allokation von Ressourcen zu fördern und Lieferungen in Entwicklungsländer zu übersetzten Preisen zu vermeiden. Letztlich sollen MK aus handels- und entwicklungspolitischen Überlegungen der Schweiz keine Elemente der Exportsubventionierung beinhalten. Im Vollzug kann es sich für den interessierten Exporteur allerdings als recht unangenehm erweisen, weil dadurch unter Umständen Konkurrenzfirmen auf ein spezifisches Projekt aufmerksam werden. Besonders unerfreulich wäre es dann, wenn ein ausländischer Konkurrent den Projektwettbewerb gewinnt, nur weil er weitergehende staatliche Subventionen im Rücken hat. Gerade weil die ausländische Konkurrenz mit grosszügigeren Exportförderungsinstrumenten spielen kann, ist in jedem Fall sorgfältig zu prüfen, ob eine internationale Ausschreibung wirklich notwendig ist, bzw. wer diese durchführt. Dort, wo ausreichende Anhaltspunkte für eine realistische Preisgestaltung vorliegen, spricht u.E. nichts gegen eine direkte Prüfung durch das BAWI, allenfalls ein direktes gré à gré. Gerade aus ordnungs- und handelspolitischen Gründen wäre eine aktivere Rolle des BAWI begrüssenswert. Bisher fordert das BAWI nur bei Konfliktfällen die Evaluationsergebnisse von EL zur Einsichtnahme. Insbesondere bei grösseren Projekten müsste diese Sorgfaltspflicht zur Regel werden.

<sup>4</sup> Es erstaunt nicht, dass die ERG die obligatorische Versicherung von MK-Geschäften mit China beibehalten will. China ist ein gutes Risiko für die ERG. Die Prämieinnahmen, die im Zusammenhang mit den MK China anfallen, können zur Deckung der zahlreichen Schadenfälle in anderen MK-Ländern genutzt werden.

(83) Neben einer ausreichenden ERG-Deckung ist heute wie erwähnt auch das Angebot einer weichen Finanzierung unerlässlich für Exporte nach Schwarzafrika. Nur eines von neun genauer untersuchten MK-Projekten<sup>5</sup> in Kamerun hätte nach Angaben der befragten Schweizer Exporteure auch ohne MK durch eine schweizerische Firma realisiert werden können. Der **Mitnahmeeffekt für die Schweizer Exporteure** ist damit sehr gering.<sup>6</sup> Sowohl der MK Kamerun als auch der MK China ermöglichte es einzelnen schweizerischen Exporteuren, erstmals im betreffenden Land bzw. in bestimmten Sektoren oder Regionen tätig zu werden (**Türöffnereffekt**). In vielen Fällen kann die MK-Finanzierung zur **Sicherung der Marktpräsenz** in Ländern genutzt werden, in denen in früheren Jahren noch Geschäfte ohne soft loan realisiert werden konnten, während heute weiche Finanzierungen eine unabdingbare Voraussetzung bilden.

Wegen des kleinen Volumens der schweizerischen MK sind MK-Geschäfte für grosse Exportfirmen zahlenmässig von untergeordneter Bedeutung. Für Exporte in einzelne Länder und/oder bestimmte Sparten einer Grossfirma können MK-Geschäfte hingegen grosse Bedeutung haben (**Türöffnereffekte, Imageeffekte, Verteidigung der Marktposition**).

(84) Die durchgeführten Untersuchungen zeigen klar, dass Exportgeschäfte mit Entwicklungsländern wegen der hohen **Komplexität** und dem grossen Aufwand nur von Grossfirmen oder spezialisierten kleineren Firmen abgewickelt werden können. Dies gilt für Geschäfte ohne MK genau so wie für Geschäfte mit MK. Es scheint aus diesen Gründen wenig wahrscheinlich, dass MK kleineren und mittleren Betrieben<sup>7</sup> den Einstieg ins Exportgeschäft mit Kunden in Entwicklungsländern erleichtern. Hingegen können kleine und mittlere Betriebe als Unterlieferanten von Grossfirmen indirekt von MK-Aufträgen profitieren. Angesichts der beschränkten Exportvolumina, die über MK abgewickelt werden, halten sich diese Multiplikatoreffekte allerdings in engen Grenzen.

### 5.32 Wirkungen auf Banken

(85) Die Schweizer Banken, die als Kreditgeberinnen im Bereich der MK aktiv sind, haben sich in einem **Konsortium** zusammengeschlossen. Für jede Mischkreditlinie bestimmt das Konsortium eine Bank als **Federführer**. Die Zuweisung der Federführungen an die einzelnen Konsortialbanken erfolgt aufgrund der bestehenden Erfahrungen und Kontakte in den verschiedenen Empfängerländern. Bis heute sind - von einer Ausnahme abgesehen - nur die drei Grossbanken als Federführer aktiv. Die Federführung beinhaltet die Aushandlung der Kreditlinie mit dem Empfängerland, die Kontoführung für die einzelnen Konsortialbanken und den Bund<sup>8</sup> sowie das Zusammenstellen der notwendigen Informationen für die Schweizer Exportwirtschaft und entsprechende Beratungen.

<sup>5</sup> Einzelne Projekte umfassen mehrere Teilaufträge.

<sup>6</sup> Dies bedeutet, dass ohne MK praktisch keine Exportaufträge realisiert worden wären.

<sup>7</sup> Darunter werden Betriebe mit weniger als 500 Beschäftigten verstanden.

<sup>8</sup> Für MK, die aus dem III. Rahmenkredit gewährt werden, fällt diese Aufgabe weg, da die Bundestranche ein Geschenk darstellt.



- (86) Nach den Angaben der befragten Banken bringt die Federführung einen beträchtlichen **Zusatzaufwand**, der durch die Entschädigungen der übrigen Konsortialbanken kaum gedeckt werden kann. Erfahrungsgemäss arbeitet die grosse Mehrzahl der Exporteure, die an einem MK-Projekt beteiligt sind, mit der federführenden Bank zusammen. Die Federführung ermöglicht der betreffenden Bank damit den Aufbau interessanter Kontakte zu verschiedensten Stellen im betreffenden Empfängerland und insbesondere zu schweizerischen Exportfirmen. Daraus können sich im Laufe der Zeit Geschäftsbeziehungen entwickeln, welche auch Bereiche umfassen, die ursprünglich über eine Konkurrenzbank abgewickelt wurden (sog. **cross-selling**). Berücksichtigt man zusätzlich die positiven Imageeffekte, welche die kompetente Federführung vor allem bei Kreditlinien in bedeutenden Empfängerländern wie China oder Indien mit sich bringt, so wird die Federführung zu einem **Akquisitionsinstrument** von erheblicher Bedeutung.
- (87) Im Bereich der **kommerziellen Exportfinanzierung** herrscht rege Konkurrenz. Das sogenannte "shopping" ist weitverbreitet. Exporteure holen für grössere Geschäfte je nach Situation bis zu 10 oder sogar 15 Finanzierungsofferten ein. Für die Banken bewirkt dies selbstverständlich einen erheblichen Arbeitsaufwand<sup>9</sup>, da nur in wenigen Fällen ein Geschäft abgeschlossen werden kann.

Im Vergleich sind MK-Geschäfte weniger aufwendig als kommerzielle Exportfinanzierungen:

- Risikoabklärungen müssen nur einmal bei der Aushandlung einer Kreditlinie durch den Federführer durchgeführt werden.
- Aufgrund der für eine ganze Kreditlinie fixierten Konditionen ist die Offertausarbeitung für eine Konsortialbank mit minimalem Aufwand möglich.
- Wegen der fixierten Kreditkonditionen besteht für einen Exporteur kein Anlass, Finanzierungsofferten bei mehreren Banken einzuholen. Für die Banken bedeutet dies, dass im Prinzip jede Offerte zu einem Geschäft führt.

Da die Bankentranche - mit Ausnahme des MK Kolumbien - zu 95% durch die ERG gedeckt wird, sind MK-Geschäfte für die Konsortialbanken **vergleichsweise risikolos**, denn kommerzielle Exportkredite werden durch die ERG für kein Entwicklungsland zu 95% versichert. Seit Mai 1989 gilt eine neue ERG-Regelung, die einen flexiblen Garantiesatz nach unten und eine stufenweise Gebührenfestlegung beinhaltet. Diese neue Regelung dürfte gerade für MK-Länder bedeutsam werden und tendenziell das Instrument MK etwas abwerten.

- (88) Als Nachteil von MK-Geschäften gegenüber kommerziellen Exportkrediten ist aus Bankensicht die zumeist längere **Laufzeit der MK** zu werten, die zu einer gewissen Erhöhung des Risikos führt. Eine gewisse Gefahr ergibt sich auch aus dem Sachverhalt, dass es sich nie mit vollständiger Sicherheit vermeiden lassen, dass Mischkredite an Länder gewährt werden, die früher oder später von Umschuldungen betroffen sind. Schliesslich ist

<sup>9</sup> Je nach Komplexität einige Arbeitsstunden bis einige Arbeitstage.

darauf hinzuweisen, dass MK-Geschäfte in der Regel klein sind, was den Ertrag pro Geschäft zwangsläufig relativ bescheiden hält.

Im Rahmen der vorliegenden Evaluation kann es nicht darum gehen, die Vor- und Nachteile von MK-Geschäften im Sinne einer betriebswirtschaftlichen Analyse gegeneinander aufzurechnen. Immerhin kann vorsichtig gefolgert werden, dass letztlich auch die Banken von der schweizerischen MK-Politik profitieren. Dies nicht zuletzt deshalb, weil ja auch die Banken Geschäfte abwickeln können, die ohne entsprechenden Mitteleinsatz seitens der öffentlichen Hand über ausländische Konkurrenzinstitute laufen würden.

Zahlenmässig ist die Bedeutung von MK-Geschäften für die Konsortialbanken infolge des kleinen Volumens gering. Wichtiger als die damit verbundenen monetären Erträge sind die positiven Imageeffekte, die sich nicht nur für den Federführer, sondern auch für die anderen Konsortialbanken aus den MK-Aktivitäten ergeben. Die Übernahme von MK-Geschäften ist ein Element im "full service" der Banken, dem angesichts der harten Konkurrenz im Bankensektor eine gewisse und tendenziell wachsende Bedeutung zukommt.

#### 5.4. Kernaussagen

(89) Die wichtigsten Erkenntnisse aus der voranstehenden Analyse sind:

- A. Weder das BAWI noch die kamerunischen Behörden verfügen über hinreichende **Kenntnisse zu den Wirkungen** von MK-Projekten; diese sind am grössten bei Projektträgern im EL und vor allem bei den schweizerischen Exporteuren. Zuwenig Wissen über Wirkungen ist ein Zeichen für ungenügende Erfolgskontrolle, die eine Voraussetzung für eine laufende Verbesserung eines Instruments darstellt.
- B. In **Kamerun** ist die **makroökonomische und finanzielle Wirkung** des Instruments aufgrund beschränkter Finanzmittel klein; für kamerunische Institutionen ist der Mitnahmeeffekt gross. Ohne Mischkredit wären aber einige Projekte verzögert oder eventuell gar nicht realisiert worden, da Kamerun seine Prioritäten auch in Abhängigkeit des Geldgebers setzt.
- C. Die grössere Wirkung ist auf der **Mikroebene der mit MK geförderten Projekte** feststellbar. Eindrücklich sind die Wirkungen in bezug auf die Bereitstellung von Anlagen; ungünstiger sind hingegen die Wirkungen auf den Betrieb der Anlagen zu beurteilen. MK sind **stark** auf den Investitionszeitpunkt hin geplant und eingesetzt worden, während die Voraussetzungen für Betrieb, Organisation und Unterhalt vernachlässigt wurden. Die Anforderungen an lokale Träger übersteigen in der Regel deren Fähigkeiten. Die Nachhaltigkeit der Wirkung von MK-Projekten in Kamerun dürfte daher eher klein sein.



- D. Die technische Qualität und preisliche **Konkurrenzfähigkeit** der schweizerischen Exporte werden durch das BAWI überwacht. Das BAWI ist bei der dadurch wahrgenommenen Sorgfaltspflicht auf offene Ausschreibungen und/oder eine ergänzende unabhängige Prüfung durch Dritte angewiesen. Die Ausschreibungspraxis obliegt aber dem betreffenden EL und ist oft unsystematisch und nicht konsistent.
- E. In der Schweiz ist der Mitnahmeeffekt für beteiligte Exporteure klein, d.h. fast alle Projekte wären ohne MK und die daran geknüpfte ERG für sie nicht realisierbar gewesen. Die Exportfirmen erhofften in Kamerun einen deutlichen Effekt im Sinne der **Türöffnung und Marktpräsenz**. Diese z.T. eingetretene Wirkung ist nicht zuletzt auf die für Schweizer Exporteure wichtige, wenn auch seit kurzem geschwächte Verknüpfung von MK und ERG zurückzuführen. Auch für die Banken ist die Absicherung durch die ERG sehr wichtig. MK und ERG verringern für sie nicht nur das Risiko, sondern ermöglichen auch Geschäfte, die sonst über ausländische Konkurrenzinstitute oder gar nicht abgewickelt worden wären.

## 6. Mischkredite im Vollzug

### 6.1 Interpretation der Fragestellung

(90) Die Hauptfragen und eine Reihe von Unter- und Einzelfragen der GPK betreffen den **Vollzug** der MK-Politik. Besonders zentrale Fragestellungen sind:

- 125: "Lässt sich annäherungsweise die Entstehungsgeschichte der tatsächlich zur Geltung gelangten Prioritäten bei den durchgeführten Projekten im Interessenfeld der Beteiligten (Eidgenossenschaft - Regierung und mögliche Projektträger in Kamerun - schweizerische Wirtschaft) darstellen?"
- 21: "Nach Ansicht des BAWI ist Kamerun ein typisches Mischkreditland. Welche Kriterien werden für diese Beurteilung verwendet?"
- 22: "Die Projekte in Kamerun liegen verhältnismässig nahe zu jenen der Finanzhilfe: Wie grenzt das BAWI generell und im Falle von Kamerun die Mischkreditprojekte von Finanzhilfeprojekten ab? Können die Projekte in Kamerun in Beziehung gesetzt werden zu "typischen" Projekten im Bereich der Mischkredite? Eignet sich das Instrument der Mischkredite für die in Kamerun laufenden Projekte? Wäre eine andere Form der Hilfe geeigneter?"
- 23: "In Kamerun besteht das Problem der Konkurrenz unter Geberländern. Wie wird unter diesen Bedingungen den Grundsätzen der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit nachgelebt? Welchen Einfluss üben die von anderen Geberländern in Kamerun praktizierten (und ev. dort dominierenden) Finanzierungssysteme auf die Abwicklung der schweizerischen Mischkredite aus?"
- 24: "In Kamerun sind überdurchschnittliche administrative Hindernisse für die Abwicklung der Mischkredite aufgetaucht. Wie ist das BAWI mit diesen Hindernissen umgegangen: Welcher Lernprozess hat dabei stattgefunden, wie ist dabei den Grundsätzen der Entwicklungszusammenarbeit Rechnung getragen worden?"
- 25: "Im Laufe der Abwicklung des ersten Rahmenkredites haben die Behörden in Kamerun gewisse Prioritäten geändert: Wie sind diese im Lichte der Grundsätze der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit zu beurteilen?"
- 26: "Wie spielt die Zusammenarbeit von BAWI und DEH am Beispiel der Mischkredite in Kamerun (gegenseitiger Einfluss auf die Gewichtung der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit)?"

Die Fragen betreffen ganz unterschiedliche Zeitpunkte und Probleme des Vollzugs.

(91) Die folgende Beurteilung der **Vollzugsqualität** der MK-Projekte im Falle Kameruns berücksichtigt die wesentlichen Phasen des Projektzyklus:



- Initiierung / Lancierung von MK-Linien und MK-Projekten
- Planung
- Prüfung durch das BAWI
- Begleitung
- Evaluation

Für jede dieser Phasen werden die empirischen Befunde für Kamerun im folgenden dargestellt.

## 6.2 Die Auswahl Kameruns als Empfängerland

- (92) Die Initiierung der MK-Linie in Kamerun ist im Detail nicht mehr nachvollziehbar. Wahrscheinlich wurde aber Kamerun in einem sehr pragmatischen Verfahren ausgewählt, in dem mit mehreren - durch ein Negativ-Auswahlverfahren - vorselektionierten EL Schwarzafrikas ziemlich gleichzeitig Kontakt und Verhandlungen aufgenommen wurden. Wie in Kapitel 3 ausgeführt, zählte Kamerun mit seinem Potential und seinen sich positiv entwickelnden wirtschaftlichen und sozialen Indikatoren ebenfalls dazu.

**Ist Kamerun ein gut gewähltes MK-Land ?** Bei der Länderauswahl berücksichtigt das BAWI gemäss Kapitel 2.1 den Entwicklungsstand eines potentiellen Empfängerlandes, die Absorptions- und Verschuldungskapazität, die praktizierte Entwicklungspolitik, die politische Lage im Land sowie die aussenwirtschaftliche Interessenlage der Schweiz.

Durch die Anwendung des ersten Auswahlkriteriums "Entwicklungsstand" (ausgedrückt als Pro-Kopf-Einkommen) wird die Zahl der potentiellen MK-Empfängerländer bereits stark reduziert. Hiezu ist zu bemerken, dass nationale Einkommenszahlen im internationalen Vergleich immer weniger Aussagekraft besitzen und gerade für die Anwendung eines wirtschafts- und handelspolitischen Instruments weitgehend irrelevant sind. Zu unsicher sind die statistischen Grundlagen, zu gross die inländischen Disparitäten, zu wenig aussagekräftig Durchschnittszahlen bei völlig unterschiedlichen demographischen Strukturen. Die Absicht des BAWI, insbesondere zu Beginn der achtziger Jahre, MK-Empfängerländer möglichst in allen drei EL-Kontinenten zu berücksichtigen, verlangt ausserdem die Vergabe von MK auch in schwarzafrikanische Länder. Dieses kontingentierte Auswahlverfahren in Afrika begrenzt deshalb a priori die Auswahlmöglichkeit des BAWI stark.<sup>1</sup>

Zum Zeitpunkt der Entscheidung über die Mischkreditlinie I ging das BAWI von mittlerem Einkommensniveau und guten Wachstumsperspektiven Kameruns aus. Das Länderportrait (vgl. Kapitel 3) zeigt auf, dass auch von privatwirtschaftlicher Seite die Absorptions- und Verschuldungskapazität des Landes als rasch wachsend beurteilt wurden. Die Entscheidung

<sup>1</sup> Zwischen 1980 - 1982 standen Senegal, Zimbabwe, Kenia und Kamerun als MK-Länder zur Diskussion. Diese Länder erhielten schliesslich auch MK.

zugunsten Kameruns berücksichtigte somit die wesentlichen, damals als besonders wichtig erachteten Kriterien, auch wenn die positive Beurteilung vor allem auf einer günstigen Perspektive und weniger auf bestehenden Tatsachen beruhte.

Kamerun wurde zu einem Zeitpunkt als MK-Land in Erwägung gezogen, als die DEH ihre Tätigkeit in Kamerun kontinuierlich reduzierte und eine Verlagerung in benachbarte Länder vorbereitete. Hauptgrund dafür war, dass sich Kamerun immer weniger zum Kreis der ärmsten EL zählen liess, weshalb es sich zusehends weniger für DEH-Instrumente und dafür umso mehr für das BAWI-Instrument MK qualifizierte.

(93) Kamerun würde heute kaum mehr als neues MK-Land anerkannt. Die wichtigsten Gründe für einen **negativen Entscheid** wären wahrscheinlich

- zu geringe Absorptions- und Verschuldungskapazität, dies bedeutet zu geringes Projektpotential
- zu geringe finanzielle Eigenleistung angesichts der tiefgreifenden wirtschaftlichen Krise
- zu wenig markante aussenwirtschaftliche und privatwirtschaftliche Interessenlage der Schweiz.

Auch unter heutigen Gesichtspunkten wären aber die in der MK-Konzeption vorgesehenen Kriterien (vgl. Kapitel 2.1) der günstigen nationalen Entwicklungspolitik und der allgemeinen politischen Lage weitgehend irrelevant, da Kamerun (wie wohl fast jedes EL) diesbezüglich sehr unterschiedlich bewertbar ist. Diese beiden Kriterien sind bisher zu undeutlich definiert, um eine griffige Beurteilung zu ermöglichen.

(94) Die empirischen Untersuchungen in Kamerun und in der Schweiz zeigen aber **zwei grundsätzliche Lücken bei der Beurteilung** auf:

- Die Fähigkeit und auch der Wille der kamerunischen Institutionen zur **Projektidentifikation, -planung und -entwicklung** waren und sind klein. Die fast schon chronische Unfähigkeit und Entscheidungsschwäche in Kamerun selber führten bekanntlich zur Einführung des MK-Praeinvestitionsfonds, um die Projektvorbereitung auf einen hinreichend professionellen Standard zu bringen. So gut diese Idee, so wenig konnte sie das grundlegende Problem in Kamerun lösen.
- Die **Projektpartner** in Kamerun sind für eine hinreichende **Investitions- und vor allem Betriebsqualität** in den Projekten in der Regel zu wenig stark. Einerseits liegt das daran, dass alle MK-Projekte staatliche Institutionen als Träger haben; andererseits aber auch an einer immer offensichtlicheren Nehmerhaltung mit geringen und abnehmenden Eigenleistungen angesichts immer umfassenderen Hilfsangebote von aussen.

Diese beiden Lücken bei der Beurteilung begründen, weshalb in den meisten MK-Projekten mit einer geringen Nachhaltigkeit der Wirkung zu rechnen ist.



- (95) Die Qualität der Projektbeurteilung wurde bei der Länderauswahl nicht bzw. zu wenig griffig als Kriterium angelegt. Dies erstaunt nicht aufgrund der **MK-Geschichte**: Der MK I für Kamerun war eine der ersten MK-Linien überhaupt; der Kriterienkatalog blieb deshalb beschränkt. Und doch erstaunt der Tatbestand, da langjährige einschlägige Erfahrungen anderer schweizerischer Institutionen zum Zeitpunkt des Entscheides vorlagen, nämlich von seiten der DEH und der Helvetas. Offensichtlich fand ein auf diese Fragen bezogener **Erfahrungsaustausch** als eine Grundlage der Länderentscheidung nur ungenügend statt, und die allgemeine Einschätzung der Zukunftsaussichten Kameruns war viel zu optimistisch.
- (96) Auch wenn mittlerweile weitgehend klar ist, dass Kamerun bei heutiger Beurteilung kein MK-Land wäre, so ist ein **Abbruch der Mischkreditbeziehungen** doch äusserst schwierig, wenn auch theoretisch möglich. Das Konzept der mehrjährig laufenden MK-Linien hat vertraglich, diplomatisch und moralisch verpflichtenden Charakter. Die **Länderentscheidung** hat deshalb längerfristige Konsequenzen sowohl für ein bestimmtes MK-Land als auch bezüglich geringerer Flexibilität zum Einbezug neuer Länder durch das BAWI. Nach bisheriger Praxis können MK nicht an veränderte Rahmenbedingungen angepasst werden, weshalb die Eignung des Instruments mit der bisherigen Flexibilität grundsätzlich zu diskutieren ist.

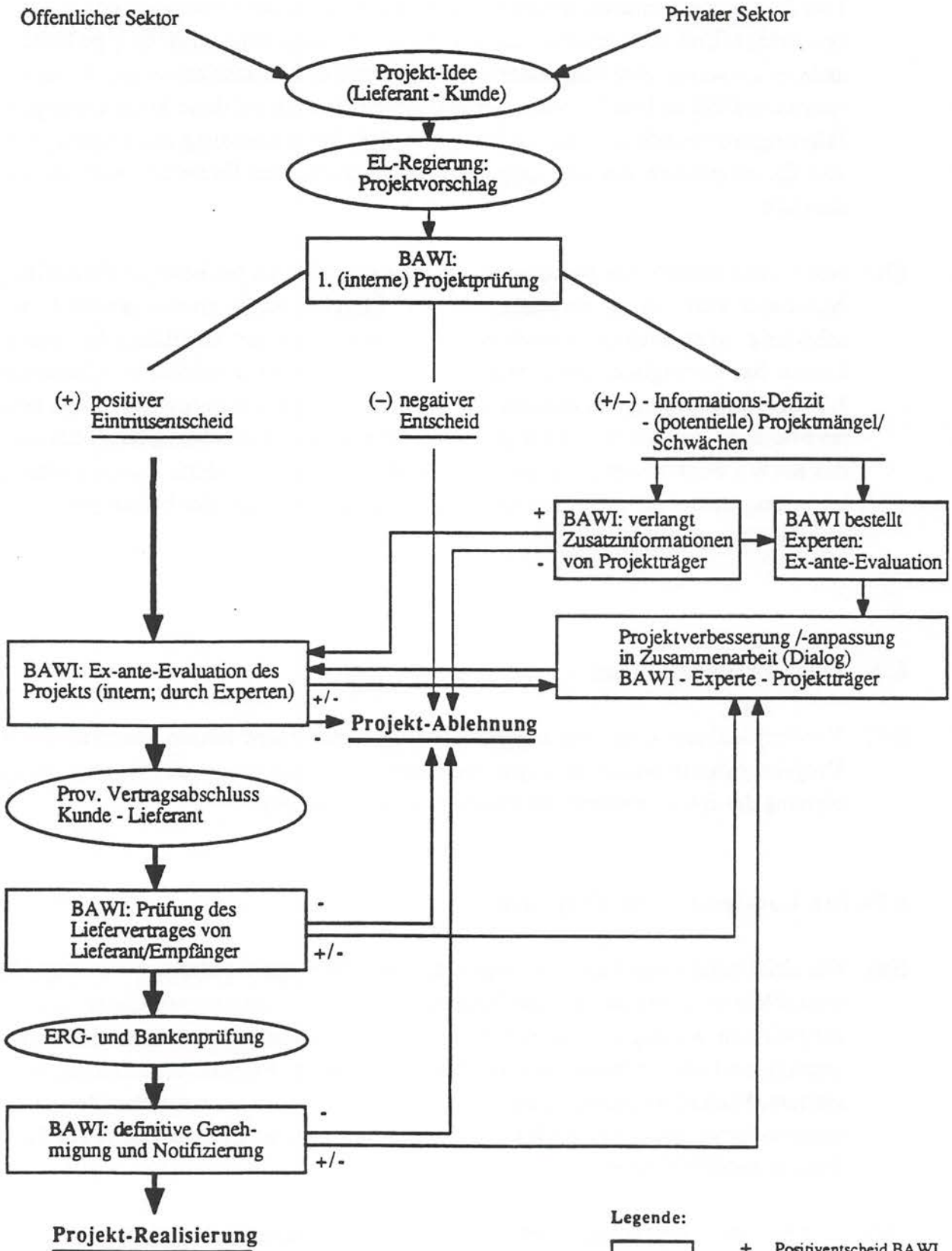
### 6.3 Der Projektzyklus

- (97) Der Projekttablauf kann - wie angesprochen - in verschiedene Phasen unterteilt werden. Ein **Projektzyklus** in seinem idealtypischen Ablauf kann der graphisch dargestellten Ablaufplanung des BAWI entnommen werden (vgl. Abbildung 4).

#### 6.31 Die Lancierung von Projekten

- (98) Die Erfahrungen aus Kamerun zeigen, dass für die Projektlancierung eine **enge Zusammenarbeit** zwischen den lokalen Institutionen und den interessierten Liefer- und Ausführungsfirmen wichtig ist. Da es sich bei den MK-Projekten um Entwicklungsprojekte handelt, sind entsprechend mehr Institutionen beteiligt: Empfängerinstitution, Fachministerium, Planungsministerium und bei grösseren Projekten auch die Präsidence sind auf kamerunischer Seite, das BAWI, die Banken, die ERG und der Lieferant auf Schweizer Seite zu berücksichtigen.
- (99) Eine **intensive Betreuung** einer Projektidee, bei der zumindest zwei Partnerinstitutionen konsequent und aktiv die Entwicklung - Reifung - eines Projekts verfolgen, ist eine Voraussetzung dafür, dass Projektideen nicht nur auf der indikativen Projektliste erscheinen,

Abbildung 4: Flussdiagramm: MK-Projektvollzug



**Legende:**  
 BAWI + Positiventscheid BAWI  
 BAWI - Negativentscheid BAWI  
 andere Akteure

↓ Idealfall  
 Quelle: BHP, 1989



ohne weiterverfolgt zu werden. Genau dies ist jedoch im Falle Kameruns mehrfach geschehen. Das "Versanden" von Projektideen (sogenannten "Prioritäten") und das Auftauchen neuer Projektideen ist mit der zu umfassenden und gleichzeitig zu flexiblen Entwicklungsplanung Kameruns zu erklären.

- (100) Wenn beidseitig grosse Interessen vorhanden sind und diese Interessen von **einflussreichen Protagonisten** vertreten und verteidigt werden, steigt die Chance, dass eine Projektidee konkretisiert und letztlich realisiert wird und dass sie nicht infolge mangelnden Interesses oder administrativer Unzulänglichkeiten "vergessen" wird. Es kann festgestellt werden, dass zwischen Anfragen einer Stelle und der Antwort des Partners aus dem anderen Land oft recht lange Fristen verstrichen (bis zu mehreren Monaten, ja Jahren!). Es ist auch vorgekommen, dass weder die eine noch die andere Seite offenbar genau wusste, wer jetzt eigentlich den nächsten Schritt einleiten müsste (z.B. Wasserversorgung, Labogénie, Ring Road).
- (101) Die Einflussmöglichkeiten auf die Festlegung der Prioritäten hängen nicht ausschliesslich von rationalen Faktoren ab. "**Kommissionen**" an die entscheidenden Persönlichkeiten gehören in Kamerun in der Regel zum normalen Geschäftsgebaren. Verschiedene Beispiele der jüngsten Vergangenheit belegen, dass die Höhe von Kommissionen nicht nur mit der Grösse eines Projekts, sondern mit der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Krise in Kamerun in überdurchschnittlichem Masse zunimmt. Es sind Fälle ausserhalb der MK-Linie bekannt, bei denen mit Fug und Recht von absurden Verhältnissen gesprochen werden muss. Neben den kulturellen Ursachen - Geschenke und Gegengeschenke sind übliche Elemente von Geschäftstransaktionen in vielen (afrikanischen) Gesellschaften - veränderte das Überangebot an ausländischem Kapital Kamerun zu einem "spoiled market".

Die befragten Schweizer Firmen anerkennen, dass "Kommissionszahlungen" bei der Auftragsakquisition in Kamerun und in anderen EL eine erhebliche Rolle spielen. Nach Angaben von Firmen, die vor Ort tätig sind, haben Korruptionszahlungen nicht in allen Sektoren dieselbe Bedeutung. Konkrete Fallbeispiele legen die Vermutung nahe, dass die Schweizer Wirtschaft nicht umhin kommt, sich an den "landesüblichen Gepflogenheiten" zu orientieren. Grundsätzlich ist indessen festzuhalten, dass sich Schweizer Unternehmen im Vergleich zur ausländischen Konkurrenz in dieser Hinsicht eher zurückhaltend zeigen. Das Verfahren der internationalen Ausschreibungen reduziert den Spielraum dieses "Graubereichs" erheblich, da es grössere Transparenz schafft. Verschiedene EL, darunter auch Kamerun, führen solche Ausschreibungen jedoch nicht systematisch oder nur der guten Form halber durch.

- (102) Durch die **gezielte Förderung und Betreuung** von kamerunischen Entscheidungsträgern und/oder Mitarbeitern, die ein Dossier bearbeiten und den Entscheidungsträgern beratend zur Seite stehen, kann die Vollzugseffizienz und Vollzugsqualität stark und wahrscheinlich nachhaltiger beeinflusst werden als durch Kommissionen: Leute, die sich

mit einem Projekt und einem MK-Geberland identifizieren können, die motiviert sind und denen Aufmerksamkeit geschenkt wird, verteidigen ein Projekt (eine Projektidee) gegen Nichtbeachtung, bewusste Verdrängung und politische "Sabotage".

- (103) Diejenigen Schweizer Firmen, die in Kamerun erfolgreich ein Geschäft realisieren konnten - innerhalb, aber auch ausserhalb des MK - haben die Herausforderungen der Projektverwirklichung angenommen: Sie sind in der Regel permanent oder regelmässig für längere Zeit auf Platz tätig, um Kontakte zu pflegen. In diesem Sinne sind die **schweizerischen Interessen** verhältnismässig schlecht vertreten: Das BAWI ist maximal einmal pro Jahr mit einer Mission kurzfristig präsent; die Botschaft hat nicht die personellen Kapazitäten, um das nötige Netzwerk für eine erfolgreiche Handels- und Entwicklungspolitik in Kamerun aufzubauen und zu unterhalten. Von der schweizerischen Botschaft, die im Rahmen ihrer Möglichkeiten aktiv ist, kann eine nachhaltige Unterstützung deshalb nicht erwartet werden. Die Vertretungen anderer Staaten (Grossbritannien, BRD, Kanada) sind um ein Vielfaches grösser als jene der Schweiz.

Auf kamerunischer Seite konnten sehr wohl Kader identifiziert werden, deren Kapazität, Engagement, Interesse und (teilweise) Einfluss für eine gute Projekt lancierung und -betreuung genutzt werden könnten. Mit der Grösse eines Projekts nehmen die Anforderungen zu: Es sind mehr, einflussreichere und (von anderen finanzkräftigeren Geberländern ebenfalls) umworbene Instanzen zu betreuen.

Die Schweizer Industrie ist - mit Ausnahme einiger weniger, meist grösserer Unternehmen - nur schwach vertreten. Nach übereinstimmenden Aussagen ist es aber unerlässlich, als Unternehmen in Kamerun selbst präsent zu sein (permanente Kontakte zu Ministerien und Präsidentschaft) oder zumindest mehrere längere, umfassend vorbereitete Aufenthalte im Land durchzuführen. Insgesamt kann von einer **mangelhaften Schweizer Präsenz vor Ort** gesprochen werden.

- (104) Als zunehmend schwerwiegendes **Hindernis** bei der Projekt lancierung stellt sich die Voraussetzung heraus, dass Kamerun eine **Anzahlung von 15%** des Projektvolumens leisten muss. Mit dem Wissen, in der aktuellen kritischen Wirtschaftssituation die Anzahlung kaum leisten zu können, ist für Kamerun die Lancierung von Projekten und ihre intensive Betreuung deutlich erschwert. Andere Geberländer haben sich den Finanzierungsengpässen Kameruns rasch angepasst. Mit der Anzahlung will das BAWI sicherstellen, dass sich die kamerunischen Projektträger mit dem Projekt identifizieren. Dieses Argument verliert im Hinblick auf eine lokale Beteiligung und eine sinnvolle Allokation der Ressourcen nichts von seiner Bedeutung. Es wird zudem durch die Anforderung der ERG nach lokaler Eigenleistung gestützt. Allerdings könnten Eigenleistungen in anderer Form (z.B. Kofinanzierungen grosser Projekte wie Song Loulou oder Durchführung von Planungen wie für die Wasserversorgung) vermehrt mit berücksichtigt werden.



### 6.32 Die Projektplanung

(105) Bei der Projektplanung wurde die **Entwicklungsplanung Kameruns** als entscheidungsrelevant beigezogen, aber sie nützte kaum etwas. Planung in Kamerun ist (und dies ist keine Wertung) nicht wie Planung in der Schweiz - eine Tatsache, die wohl für die meisten EL zutrifft. Die Entwicklungsplanung Kameruns ist derart umfassend und gleichzeitig flexibel, dass letztlich jede Priorität damit begründet werden kann. Kamerun hat diese Kombination einer weitgespannten Planung und grösstmöglicher Flexibilität während der letzten 20 Jahre nicht geändert. Das Prinzip der ad-hoc-Prioritäten dominiert. Im Planungsministerium bestehen keine klaren Prioritäten, in welchen Sektoren oder Regionen es sich lohnen könnte, mit der Schweiz zusammenzuarbeiten. Mit dem Finanzministerium findet keine planerische Absprache statt, für welche Prioritäten die nötigen Eigenmittel und Devisen freizustellen wären.

Für keines der MK-Projekte in Kamerun ist deshalb ein Widerspruch mit der Entwicklungspolitik des Landes festzustellen. Die befragten kamerunischen Institutionen beurteilen die realisierten und geplanten MK-Projekte in dieser Hinsicht als positiv.

(106) Die im vorangehenden Abschnitt über die Lancierung von Projekten angeführten Argumente gelten ebenfalls im Zusammenhang mit der Projektplanung. Zusätzlich bleibt zu vermerken, dass die **Koordination** sowohl zwischen den Geberländern als auch zwischen Gebern und Empfängern oft **mangelhaft** ist. Auch der Einsatz verschiedener EZ-Instrumente scheint wenig koordiniert. Die zunehmende Konkurrenz zwischen Gebern vermindert zusätzlich die Koordinationsbereitschaft. Es muss allerdings erwähnt werden, dass immer wieder Gespräche stattfinden, die aber oft am Widerstand Kameruns scheitern. Dadurch, dass der MK als weitaus wichtigstes offizielles schweizerisches EZ-Instrument in Kamerun eingesetzt wird<sup>2</sup>, besteht die Tendenz, dass einzelne Projekte in ihrer Planung auf die Erfordernisse des Instruments ausgerichtet werden (z.B. Ausbildung Baufachschule, Materiallieferungen CD). Und es kann nicht aus einer Palette von Instrumenten das geeignetste (bzw. eine Kombination von verschiedenen geeigneten) den Erfordernissen eines Projekts angepasst werden.

(107) Das BAWI überlässt die konkrete Projekt-Planung dem Importeur und Exporteur, das BAWI ist dabei bewusst der passive Partner. Es überlässt in der Regel das Feld den potentiellen Lieferanten und Empfängern, die eine Projektidee vertiefen und ausreifen lassen. Eine Ausnahme stellen diejenigen Studien dar, die unter dem **Praeinvestitionsfonds** finanziert werden. Diese haben eindeutig Planungscharakter - das BAWI ist im Einzelfall aber nicht aktiv direkt beteiligt, sondern überlässt die konkrete Planung den Schweizer Firmen. Das Vorhandensein des Praeinvestitionsfonds hat sich bei den gegebenen Umständen als nützlich und sinnvoll erwiesen. Die indikative Projektliste führt zwar eine ganze Reihe von Projekten auf, und die zuständigen Leute in den Ministerien und Trägerinstitutionen bestä-

<sup>2</sup> Eine Ausnahme bildet das Marché-Nylon-Projekt in Douala. Es handelt sich dabei um ein isoliertes Projekt, das die DEH im Sinne eines Einzelfalls in einem "Nicht-DEH-Land" durchführt. Die Mitfinanzierung des Budgets von NGOs (vgl. Sata-Helvetas in Kamerun) durch den Bund (DEH) gibt diesem keinen direkten Einfluss auf deren Vollzug.



tigten auf Anfrage, dass sie über weitere Projekte verfügen, die hohe Priorität aufweisen und noch nicht vergeben sind. Es stellte sich dann aber jeweils heraus, dass es sich viel eher um Projektideen, denn ausgearbeitete und vorbereitete Projekte handelt. Da mit der Konkretisierung einer Projektidee zu einem "reifen" Projekt häufig die Firmen und Lieferanten, die später die Ausführung vornehmen, vorselektioniert werden, ist es für schweizerische Exporteure wichtig, dass sie selbst oder andere Schweizer Unternehmen solche Feasibility- und Ausführungsstudien durchführen können. Der Praeinvestitionsfonds stellt gerade dafür Mittel zur Verfügung, und er wird dank der 100%igen Geschenkform auch der Erwartung Kameruns, für Projektstudien nichts bezahlen zu müssen, gerecht.

(108) Exportmöglichkeiten bestehen für die Schweizer Wirtschaft auch mit MK-Finanzierungen nur in Bereichen, in denen sie international konkurrenzfähig ist. Die hohe Schweizer **Qualität**, verbunden mit entsprechend hohen Preisen, erweist sich zuweilen als Konkurrenznachteil für schweizerische Exporteure, weil die Entwicklungsländer oft günstigeren Gütern aus anderen Industrieländern den Vorzug geben. Bereits in der Planungsphase ist für Schweizer Unternehmer der **Konkurrenzfaktor** entscheidend, da sich dann bereits abzeichnet, ob ein Projekt bzw. ein bestimmter Lieferant eine Chance zur Realisierung haben wird oder nicht.

(109) Die MK Kamerun sind bis heute insgesamt **nur etwa zur Hälfte ausgeschöpft**. Gemäss den durchgeführten Abklärungen liegt der Grund hierfür nicht in erster Linie im mangelnden Interesse der Schweizer Wirtschaft am betreffenden Markt; auch die beschränkten Kapazitäten des Empfängerlandes, entsprechende Projekte zu lancieren, können nicht allein dafür verantwortlich gemacht werden. Hauptgrund ist ohne Zweifel die im internationalen Vergleich **geringe Konkurrenzfähigkeit der schweizerischen MK**:

- Andere Industrieländer bieten zur Deckung der nach OECD-Regeln erforderlichen Anzahlung alternative Finanzierungen (in der Regel Geschenke). Es ist zu prüfen, ob die Schweiz in Zukunft ebenfalls 100%-Finanzierungen anbieten soll (z.B. durch Gewährung der Mittel für die Anzahlung als gebundene Finanzhilfe) oder ob MK nur noch **Ländern** offeriert werden sollen, welche die Anzahlung von 15% tatsächlich aufbringen können (vgl. auch EIDGENÖSSISCHES VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT 1987, S. 6).
- Der für MK aus dem III. Rahmenkredit gewährte **Geschenkanteil** der schweizerischen MK sowie das **Zinsniveau** werden von den befragten Exportfirmen als international konkurrenzfähig erachtet. Da aber andere Industrieländer (z.B. Kanada, Japan, Italien, Frankreich, Grossbritannien, BRD) ihre MK vielfach kombiniert mit soft loans einsetzen, können sie **Finanzierungspakete** anbieten, die insgesamt wesentlich attraktiver sind als die schweizerischen MK.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Kredite mit Laufzeiten von bis zu 50 Jahren sind keine Ausnahme. Durch gezielte Zinsvergünstigungen sowie neuartige Techniken des Financial Engineering wird es möglich, teilweise Zinsfüsse von weniger als 1% zu offerieren. Vgl. auch Kapitel 3.



- Das **maximale Projektvolumen**, das über schweizerische MK finanziert werden kann, ist vergleichsweise klein.
  - Schliesslich drängt sich die Frage auf, ob nicht auch die **Laufzeit der Bankentranche** der Schweizer MK zu kurz sei. Andere Industrieländer bieten längere Laufzeiten. Um die internationale Konkurrenzfähigkeit der Schweizer MK zu erhöhen, ist eine längere Laufzeit der Bankentranche anzustreben.<sup>4</sup>
- (110) Nach übereinstimmenden Aussagen aller befragten Stellen berücksichtigen heute sämtliche Entwicklungsländer bei der Auswahl eines Lieferanten auch die angebotene Projektfinanzierung. Im Gegensatz zu Exporteuren aus anderen Industrieländern können Schweizer Firmen die **MK-Finanzierung** eines Projektes im **Offertstadium** nicht verbindlich zusichern. Dies stellt einen gravierenden **Konkurrenznachteil** für die Schweizer Exporteure dar. Seit einiger Zeit stellt das BAWI aber den Exporteuren im Offertstadium ein Schreiben zur Verfügung, das die Möglichkeit einer Finanzierung über MK bestätigt, mit dem Vorbehalt, dass das Projekt den Evaluationskriterien des BAWI standhält. Weil die Art der Finanzierung bei der Offertabgabe nicht gesichert ist, ergeben sich zusätzlich erhebliche **Kalkulationsprobleme** für die Schweizer Firmen. Beispielsweise stehen die ERG-Prämien bei der Offertausarbeitung nicht fest, weil der Deckungsgrad in der Regel vom Finanzierungsmodus abhängt. Als allgemeines Problem schweizerischer Exporte in Entwicklungsländer erweist sich auch die Tatsache, dass die **Exportversicherungen** der meisten anderen Industrieländer im Gegensatz zur schweizerischen ERG auch Währungsrisiken und kommerzielle Risiken decken. Verschiedentlich werden politische Risiken zu einem höheren Anteil gedeckt, als dies in der Schweiz der Fall ist. Im internationalen Vergleich sind auch die Prämien der ERG hoch (vgl. RAMBOUSEK 1987, S. 31-33). Berücksichtigen die Empfängerländer die erzielbaren Schwarzgeldeinnahmen bei der Evaluation der Offerten, so sinkt die "Konkurrenzfähigkeit" der schweizerischen Angebote zusätzlich weiter ab.
- (111) Als Planungs- bzw. Konzeptionsschwäche ist zu beurteilen, dass es weitgehend dem **kamerunischen Staat** überlassen bleibt, in welchen Sektoren und Bereichen er den Schweizer MK nutzen will. Angesichts der untergeordneten Bedeutung des privaten Sektors wurde beim MK Kamerun darauf verzichtet, eine bestimmte Tranche für den Privatsektor zu reservieren. Da in der Regel zugleich das Währungsrisiko an eventuelle private Projektträger weitergegeben wird, resultiert faktisch ein Ausschluss der kamerunischen Privatwirtschaft<sup>5</sup>. Die **Weitergabebedingungen** für MK verhindern eine vermehrte Finanzierung von Investitionen im industriellen Bereich: Um marktverzerrende Auswirkungen von MK zu vermeiden, achtet die Schweiz darauf, dass "die mit dem MK verbundenen **Vorzugsbedingungen** ausschliesslich dem Staat zugute

<sup>4</sup> In dieser allgemeinen Form ist diese Forderung aus Sicht der Banken selbstverständlich nicht wünschbar. Für projektbezogene Mischkredite für einzelne Grossprojekte wäre indessen dieses Anliegen für die Banken durchaus zu diskutieren.

<sup>5</sup> Bei anderen MK-Linien wie z.B. Kenya oder Thailand ist eine bestimmte Mindestberücksichtigung des privaten Sektors vertraglich sichergestellt. Gewisse Länder (wie Indien) geben das Währungsrisiko nicht weiter, behalten aber dafür die Kreditvergünstigung beim Zentralstaat; andere wiederum geben beides an Private weiter.



kommen, der damit seine Zahlungsbilanz verbessern kann" (BUNDESRAT 1986, S.57). Wegen der harten Schweizer Währung sind aber nicht verbilligte Kredite in Schweizer Franken für Privatfirmen in Entwicklungsländern unattraktiv. Mit MK aus dem I. und II. Rahmenkredit wurden zu rund zwei Dritteln Güter und Dienstleistungen für den **Infrastrukturbereich** finanziert. Das verbleibende Drittel floss in **Industrieprojekte** (BUNDESRAT 1986, S. 40). Die Amortisationsfrist von Infrastrukturanlagen beträgt in der Regel 30 bis 50 Jahre. Da die **Laufzeit der Bankentranche** des MK nur 10 bis 12 Jahre (und jene der Bundestranche maximal 32 Jahre) beträgt, sind MK unter den heutigen Bedingungen nur in gewissen Fällen zur Finanzierung von Infrastrukturprojekten geeignet. Aufgrund der Laufzeit der Kredite erscheint eine vermehrte Finanzierung von industriellen Projekten und Anlagen angezeigt. Selbstverständlich können auch bei dieser Projektkategorie nur Investitionen unterstützt werden, nach denen ein echtes Bedürfnis im EL besteht.

(112) Aus den einsehbaren Dokumenten wird nicht ersichtlich, ob in der Planungsphase **beabsichtigte Projekt-Wirkungen** definiert oder abgeleitet wurden; konkrete Aussagen zu erwünschten Wirkungen bleiben diffus. Diese Beobachtung ist deshalb von zentraler Bedeutung, weil ohne präzise Formulierung der beabsichtigten Wirkungen

- die Zielsetzung nicht genügend operationalisiert wird
- die Evaluation eines Projektes bzw. einer MK-Linie praktisch verunmöglicht wird.

Vor dem Hintergrund der Zielanalyse in Abschnitt 4 erscheinen uns folgende Wirkungen zentral zu sein:

Eine **erste beabsichtigte Wirkung** betrifft die qualitativ richtige, beschleunigte **Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen** an Ort und erreichbar für die richtige Zielbevölkerung.

Eine **zweite beabsichtigte Wirkung** von MK besteht in der **Wirtschaftlichkeit** von solchen Gütern und Dienstleistungen, vor allem von Anlagen in den Bereichen wirtschaftlicher Infrastruktur und Produktion. Investitionskosten sollen im Rahmen eines rentablen Betriebs amortisiert werden können, um zumindest Unterhaltskosten und Ersatzinvestitionen, allenfalls auch Kapazitaterweiterungen finanzieren zu können. Wirtschaftlichkeit fördert grundsätzlich die Nachhaltigkeit der Wirkungen und fördert den beabsichtigten positiven makroökonomischen Effekt.

Eine **dritte beabsichtigte Wirkung** bildet der **finanzielle Multiplikator**: Dank dem Instrument MK sollen kamerunische Institutionen einerseits zu mehr Auslandsinvestitionen kommen und andererseits ihre eigenen finanziellen Möglichkeiten noch besser (im Sinne zusätzlicher Projekte) nutzen können. Die finanzielle Inzidenz soll für Kamerun per Saldo positiv sein.

Eine **vierte beabsichtigte Wirkung** besteht in der Verbesserung der Planungs-, Entscheidungs-, Durchführungs- und Evaluationsqualitat der kamerunischen Projektträger. Mit Know-how-Transfers und organisatorischer Beratung sollen diese Institutionen zunehmende Eigenständigkeit entwickeln.



- (113) Inwiefern diese Wirkungen durch die MK-Projekte in Kamerun erfüllt werden ist im vorangehenden Kapitel dargestellt worden. Es muss in aller Deutlichkeit festgehalten werden, dass weder die kamerunischen Institutionen noch das BAWI zu den tatsächlich erfolgten Wirkungen eine befriedigende Antwort geben können. **Eigentliche Wirkungsanalysen fehlen.** Am ehesten ahnen die Schweizer Exporteure, welche möglichen Wirkungen entfaltet wurden. Eine systematische Beurteilung fehlt aber auch hier.

### 6.33 Die Prüfung von Projekten durch das BAWI

- (114) Praktisch alle befragten Exportfirmen und Banken geben zu Protokoll, dass die **Projektprüfung durch das BAWI** viel Zeit in Anspruch nimmt. Die Prüfungsdauer der Projekte in Kamerun variiert zwischen wenigen Wochen bis zu einem Jahr. Eine Mehrheit von Firmen, die mit MK arbeiten, anerkennen, dass eine seriöse Projektevaluation Sinn macht, dies nicht zuletzt im Hinblick auf die Qualität des Engagements im Empfängerland. Gleichzeitig ist indessen nicht zu verkennen, dass die Schweizer Exporteure durch die aufwendigen und detaillierten Prüfungen gegenüber der ausländischen Konkurrenz ins Hintertreffen geraten:

- Nicht wenige Entwicklungsländer - dazu gehört offensichtlich auch Kamerun - bevorzugen Offerten aus anderen Industrieländern, um die langwierigen Projektprüfungen oder sogar Ausschreibungen zu umgehen. Gemäss den vorliegenden Informationen führen die meisten anderen Industrieländer deutlich einfachere Prüfungen durch, wobei entwicklungspolitische Aspekte in der Regel nur ansatzweise mitberücksichtigt werden. Beispiele anderer Länder zeigen, dass es möglich ist, im Rahmen eines flexiblen Vorgehens die Prüfungszeit wesentlich zu verkürzen. In dringenden Fällen sollen ausländische Exportfirmen in der Lage sein, die erforderliche Zusage für eine Finanzierung über MK innerhalb von wenigen Tagen zu erhalten<sup>6</sup>.
- Verbunden mit der strikten Anwendung des Instrumentes der Ausschreibung führt die langwierige Projektplanung für die Schweizer Exporteure zu einer schwierigen Marktsituation: Die Konkurrenzfirmen anderer Länder haben während einer langen Zeit immer wieder die Möglichkeit, den Schweizer Exporteur durch zusätzliche Angebote aus dem Markt zu werfen<sup>7</sup>.
- Schliesslich ist nicht unerheblich, dass durch die lange Zeitdauer zwischen der Aushandlung der Projektkonditionen mit den Auftraggebern im Empfängerland und der tatsächlichen Realisierung des Projektes Zusatzkosten entstehen können, die letztlich durch den Exporteur zu bezahlen sind (Inflation, Wechselkurse etc.).

<sup>6</sup> Seit rund zwei Jahren stellt das BAWI den interessierten Exportfirmen ein Schreiben zur Verfügung, das die Möglichkeit der Beanspruchung von MK bestätigt, sofern das Projekt der BAWI-Evaluation genügt.

<sup>7</sup> Um genau dies zu verhindern, wurde bei der OECD das sogenannte Matching eingeführt. Schweizer Exporteure erachten dieses Instrument als wenig wirkungsvoll; im Juni 1989 führte das BAWI erstmals ein Matching durch.



- (115) Die befragten Firmen anerkennen, dass das BAWI in den letzten Jahren mit klareren Richtlinien arbeitet und der spezifischen Situation der Schweizer Exportfirmen besser Rechnung trägt. Die lange Dauer der Projektprüfung wird denn auch nicht als Zeichen der Inkompetenz der zuständigen Organe gewertet. Die Ursache sieht man viel mehr im angestrebten Detaillierungsgrad und in der angespannten Personalsituation bzw. der nicht rasch genug verfügbaren externen Evaluatoren. Nach Aussage des BAWI liegt ein Grund für allfällige Verzögerungen auch bei den Empfängerländern, die oft entscheidende Informationen erst aufbereiten müssen bzw. sich bei der Übermittlung der gewünschten Angaben viel Zeit lassen. Am deutlichsten erkennen diejenigen Firmen einen Unterschied, die sowohl Projekte zu Beginn der achtziger Jahre realisierten (als noch kaum klare Kriterien bestanden) als auch heute (wo sie das Verfahren einer eigentlichen Projektevaluation antreffen).
- (116) Das Kriterium der **entwicklungspolitischen Relevanz** im Sinne des EZG ist für das BAWI von besonderer Bedeutung bei der Projektprüfung. Wie kaum ein anderes Land prüft die Schweiz jedes Projekt nach dessen entwicklungspolitischer Bedeutung. Während die allgemeine Beurteilung auf der - nicht griffigen - kamerunischen Entwicklungsplanung basiert und deshalb meistens positiv ist, legte das BAWI im Falle der MK in Kamerun besonderes Gewicht auf folgende entwicklungspolitische Akzente:
- Geprüft wurde insbesondere die **Dimensionierung** der geplanten Projekte. Nach Meinung des BAWI besteht in sehr vielen Entwicklungsländern die Tendenz, übergrosse Anlagen zu bauen, die auf absehbare Zeit nicht wirtschaftlich betrieben werden können. Aus Sicht der kamerunischen Behörden unterschätzt das BAWI die Dynamik der Entwicklung (beispielsweise der Bevölkerung) und verkürzt deshalb die Kapazität der Lebensdauer von Anlagen.
  - Ein besonderes Augenmerk legte das BAWI in der Vergangenheit auf eine **angepasste technische Konzeption** der MK-Projekte. Zu deren Beurteilung wurden Experten eingesetzt. Deren Kompetenz wird von verschiedenen Exporteuren bestritten; die Expertenauswahl wird in gewissen Fällen als nicht transparent erachtet. Die Resultate technischer Experten werden im Sachverhalt letztlich bestritten, auch wenn sie aus opportunistischen Überlegungen teilweise akzeptiert werden. Auch von kamerunischer Seite lautet die Meinung ähnlich, wenn auch aus anderen Gründen: Mit Verweis auf vorhandenes lokales Wissen wird die externe technische Beurteilung als eine Art Bevormundung interpretiert. Als eigenständiges Land wisse Kamerun sehr wohl, welche Technik in den zur Diskussion stehenden Bereichen erwünscht und möglich sei. Damit ist nicht gesagt, dass technische Expertisen zur Optimierung von Projekten nicht Wesentliches beitragen könnten. Offenbar wurde aber die Bestimmung und Abwicklung solcher Abklärungen in der Regel zu einseitig durch das BAWI angestrebt.
- (117) Weiteres zentrales Beurteilungskriterium auf Projektebene ist (neben den bereits genannten entwicklungspolitischen Aspekten) die **internationale Konkurrenzfähigkeit der schweizerischen Angebote**. Für ein kleines, stark exportorientiertes Land wie die



Schweiz ist es von fundamentaler Bedeutung, dass weiche Finanzierungen nicht zu **handelsverzerrenden Auswirkungen** führen, denn im internationalen **credit-racing** kann die Schweiz mit grossen Industrieländern keinesfalls mithalten (vgl. BUNDESRAT 1986, S. 59f; EIDGENÖSSISCHES VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT 1987, S.6; IMBODEN 1988, S. 15f.).

Das BAWI ist sehr darauf bedacht, dass über MK nur international konkurrenzfähige Leistungen finanziert werden (vgl. Kap.5, Ziff. 82). Die Durchführung internationaler Ausschreibungen beinhaltet nach Angaben der befragten Exporteure allerdings eine Reihe von grundsätzlichen Problemen, die im Falle Kamerun offensichtlich zutreffen:

- Verschiedene Entwicklungsländer scheuen den zeitlichen und administrativen **Aufwand** einer internationalen Ausschreibung.
- Einzelne Entwicklungsländer haben klare **Prioritäten** bezüglich der erwünschten Lieferanten.
- Durch eine internationale Ausschreibung eines Projektes, das eine Schweizer Firma lanciert hat, wird die internationale **Konkurrenz** auf den Plan gerufen. Es wird ein **credit-racing** ausgelöst, bei dem die Schweizer Anbieter oft nicht mithalten können. Im ungünstigsten Fall kann dies zum **Projektverlust** für die Schweizer Firma führen, weil die Entwicklungsländer erfahrungsgemäss die angebotenen Projektfinanzierungen - entgegen den OECD-Richtlinien - bei der Offertevaluation mitberücksichtigen.

Falls keine Ausschreibungen durchgeführt werden (z.B. bei Nachfolgeaufträgen), prüft das BAWI die Wettbewerbsfähigkeit der Angebote aufgrund von **Plausibilitätsüberlegungen** und **Vergleichen mit Referenzprojekten**. Das BAWI nimmt damit die Sorgfaltspflicht wahr.

Es ist offensichtlich, dass sich andere Industrieländer kaum an die **DAC-Richtlinien der OECD** betreffend Mischfinanzierungen halten und somit auch Lieferungen finanzieren, welche streng genommen nicht konkurrenzfähig sind oder keine prioritären Entwicklungsprojekte darstellen. "Konkurrenzfähig werden diese Offerten erst, wenn die angebotene Finanzierung mit berücksichtigt wird" (vgl. BUNDESRAT 1986, S. 21). Obwohl die schweizerischen MK international nur beschränkt konkurrenzfähig sind und einzelne Kreditlinien (z.B. Kamerun) bis heute nicht ausgeschöpft sind, zeigen die durchgeführten Untersuchungen, dass das BAWI konsequent an der beschriebenen **OECD-konformen Projektprüfung** festhält.

Interessant ist in diesem Zusammenhang festzuhalten, dass zwischen den kreditgebenden **Banken** im Unterschied zu den Exportfirmen **keinerlei Wettbewerb** besteht. Wie bereits ausführlich dargestellt, haben sich die im Bereich MK aktiven Schweizer Banken in einem Konsortium zusammengeschlossen, das die Kreditkonditionen der Bankentranche im Rahmen von **kartellistischen Preisabsprachen** festsetzt.

(118) So verhält sich die Schweiz insgesamt ausgesprochen OECD-konform und verstärkt die entwicklungspolitische Prüfung mit zusätzlichen, aus dem EZG abgeleiteten Kriterien (vgl. Ziff. 18). Die **Projektauswahl in Kamerun** ist deshalb konform mit

- dem EZG
- den OECD-Richtlinien
- der Entwicklungsplanung in Kamerun.

Nicht gesagt wird damit, dass gerade diese Projektauswahl eine optimale **Wirkung** entfaltet. Denn zumindest **zwei weitere entwicklungspolitische Kriterien** wurden im Falle Kamerun zu wenig berücksichtigt:

- Die wirtschaftliche Machbarkeit und Effizienz
- Die Nachhaltigkeit (insbesondere im Sinne eines qualitativ und organisatorisch zufriedenstellenden Betriebs)

Die Erfahrung und die Einsicht in die MK-Projekte in Kamerun lehren, dass diese beiden Kriterien gerade aus entwicklungspolitischer Optik mindestens so wichtig wären wie alle andern.

Im Falle der Projektauswahl in und für Kamerun bleibt festzuhalten, dass das BAWI in einigen Fällen eine lückenhafte, für die Experten und für die kamerunischen Institutionen nicht völlig transparente und im Ablauf der Projektprüfung teilweise als Bevormundung erachtete Prüfung vorgenommen hat. Hier bricht ein zentraler Konflikt des MK-Instrumentes auf: Je härter die entwicklungspolitische Prüfung aus schweizerischer Sicht, desto weniger Eigenständigkeit des Projektpartners im EL wird vorausgesetzt und entwickelt, obwohl gerade diese Eigenständigkeit als wichtige Zielsetzung angestrebt wird. Und: Je härter die Prüfung, desto weniger attraktiv ist das Instrument MK im internationalen Vergleich.

(119) Im Rahmen des EZG und v.a. der ergänzenden Grundsätze sind die MK eher auf wirtschaftliche Entwicklung denn auf die Befriedigung sozialer Grundbedürfnisse ausgerichtet (vgl. Kapitel 4). Leider wird weder im Gesetz noch in den Botschaften geklärt, welche Konsequenzen dies für die **Struktur der Adressaten der EZ** hat. Für die TZ stehen ausdrücklich die ärmeren Bevölkerungsschichten in den EL im Zentrum. **Für die MK fehlt eine entsprechende Festlegung.** Immerhin kann auf der Grundlage der Diskussion in Kapitel 4 vermutet werden, dass vor allem

- die Bevölkerung in kleinen bis grösseren Städten und
- die Mittelschicht

im Vordergrund stehen. Die Projekte in Kamerun haben zum grossen Teil **implizit** diese Adressaten. Einige Projekte (z.B. Wasserversorgung) kommen der ärmeren ländlichen und vor allem kleinstädtischen Bevölkerung zugute. Die Projektplanung hat diesem Aspekt der erwünschten Zielbevölkerung jedoch praktisch keine Beachtung geschenkt. Oft wird die



Annahme getroffen, dass die Breitenwirkung sehr gross ist. Begründungen dafür fehlen in der Regel.

### 6.34 Die Projektbegleitung

- (120) Das BAWI konzentriert sich weitgehend auf die Prüfung und Billigung eines Projekts. In den folgenden Projektphasen ist es dem Lieferanten und Empfänger überlassen, das Geschäft zu realisieren. Eine **aktive und permanente Projektbegleitung** findet durch das BAWI bewusst nicht statt. Zum einen versteht das BAWI seine Rolle sehr zurückhaltend und überlässt die Projektrealisierung den direkten Vertragspartnern. Andererseits dürften sich in diesem Punkt die knappen Personalressourcen und auch gewisse institutionelle Eigeninteressen seitens der DEH hemmend auswirken.
- (121) Kamerun muss gemäss dem zweiten MK-Vertrag (Artikel 16) halbjährlich über die Entwicklung der einzelnen Projekte kurz **Rechenschaft** ablegen. Bei der Analyse der Dokumente und in den Gesprächen mit dem BAWI stellte sich heraus, dass diese Informationspflicht nicht erfüllt wird.<sup>8</sup> Wie erwähnt, konnte festgestellt werden, dass das BAWI wenige Kenntnisse darüber besass, wieweit ein einzelnes Projekt gediehen ist und ob etwas Besonderes - eventuell in Abweichung zur vorgesehenen und bei der Projektprüfung gebilligten Entwicklung - vorfällt. Gegebenenfalls ersuchte das BAWI deshalb die Botschaft, sich über den Stand eines Projektes zu informieren.
- (122) Es ist offenkundig, dass sowohl das BAWI als auch die zuständigen kamerunischen Verwaltungsstellen darauf vertrauen, dass ein Projekt im Sinne der Planung umgesetzt wird, wenn weder der Lieferant noch der Empfänger auf Probleme hinweisen. Auf jeden Fall bleibt festzustellen, dass in der Regel die **Projektbegleitung bis zum Projektabschluss** zwischen den Beteiligten nicht koordiniert wird. Eine Projektbegleitung über den Zeitpunkt der Projektbeendigung und -abnahme durch die kamerunischen Instanzen hinaus ist noch weniger gewährleistet - sie würde der investitionsorientierten Ausrichtung des Instruments durch das BAWI nicht entsprechen. Ein entsprechender Anspruch seitens des BAWI besteht nicht.
- (123) Eine **regelmässigere Berichterstattung** wäre aber wichtig, um die Beziehungen für eine längerfristige vertrauensvolle Partnerschaft zu entwickeln und eine frühzeitige Identifikation von Problemen zu ermöglichen. Es gilt zu überlegen, ob der Auftrag der allseitigen Information nicht im Zusammenhang mit einem Projektvertrag einem der beteiligten Partner verbindlich erteilt werden kann. Eine Fixierung auf Projektebene zwingt Direktbeteiligte, sich die Projektentwicklung im Bewusstsein zu vergegenwärtigen und zu analysieren, was erfahrungsgemäss den Projektablauf fördert.

<sup>8</sup> Offensichtlich wird diese Forderung auch durch andere MK-Empfängerländer nicht erfüllt.

### 6.35 Die Projektevaluation

- (124) Für den Fall Kamerun liegen keine gezielten Ex-post-Evaluationen vor. Der MK II wurde vertraglich abgeschlossen, bevor der MK I evaluiert worden war. Dabei wird das allgemeine Problem sichtbar, dass eine Evaluation sinnvollerweise erst nach einer gewissen Zeitspanne nach Fertigstellung eines Projektes durchgeführt wird. Das BAWI hat bisher in der Regel die vollständige Abwicklung einer MK-Linie als Voraussetzung für eine Evaluation definiert. Die vertraglich vereinbarten und von kamerunischer Seite zu liefernden Schlussberichte wurden nicht verfasst. Das BAWI sieht in seiner momentanen personellen Besetzung keine Möglichkeit, ein intensiveres Monitoring der MK-Projekte zu betreiben. Korrekturen während des Projektablaufs und Kontrollen, ob das EZG respektiert wurde, bzw. inwieweit Effizienz und Nachhaltigkeit gewährt sind, sind in der vom BAWI praktizierten bzw. tolerierten Weise nicht möglich. Projektwirkungen und -wirkungsweisen können aber nur durch systematische Analysen erkannt werden.
- (125) Bezeichnenderweise ist lediglich im Falle der Wasserversorgung der drei Städte eine beschränkte Wirkungsanalyse - d.h. keine systematische und umfassende Ex-post-Evaluation - vorliegend. Bezeichnenderweise deshalb, da das BAWI für das Appraisal der "Wasserversorgung 12 Städte" - die nach derselben Konzeption erstellt werden sollten - zusätzliche Erkenntnisse und Informationen benötigte. Diese Praxis, Ex-post-Evaluationen in Funktion bzw. in den Dienst von Ex-ante-Evaluationen (Appraisals) zu stellen, ist sinnvoll. Die direkte Umsetzung aus gleichen oder gleichgelagerten Projekten spricht für den Willen des BAWI, aus Erfahrungen zu lernen. Es erscheint jedoch nicht ausreichend, nur bei akutem Bedarf und auf bestimmte technische Aspekte ausgerichtete Evaluationen durchzuführen. Im Sinne des Verständnisses, EZ als einen bedeutenden Impuls für die **gesamte** Entwicklung in einem EL zu verstehen, bedarf es auch systematischer und ganzheitlicher ausgerichteter Evaluationen; dies auch bei Projekten, die (vordergründig) keine offensichtlichen Probleme aufweisen, und bei MK-Linien, die noch nicht abgeschlossen sind.

### 6.4 Kernaussagen

- (126) Von übergeordneter Bedeutung scheinen uns die folgenden Aussagen:
- A. Die **Lancierung der MK-Linie** für Kamerun vertraute zu stark auf die Zukunftsperspektiven des Landes und die formale Bedeutung seiner Entwicklungspläne und folgte den früher eher einseitig festgelegten Kriterien. Zu wenig berücksichtigt wurden insbesondere Kriterien der effektiven und potentiellen Eigenständigkeit kamerunischer Institutionen (Partnerqualität). Die Alternative einer Projekt- oder Sektorfinanzierung für Kamerun wurde nicht eingehend geprüft. In Entsprechung mit der dynamischen Entwicklung des Landes zog sich die DEH aus Kamerun schrittweise zurück und das BAWI mit seinem spezifischen Instrument für EL mittleren Einkommens nahm seine Tätigkeit auf.



- B. In Kamerun wie in vielen EL spielen der Staat als Partner des BAWI und die Schweizerischen Exporteure eine zentrale Rolle in Planung und Realisierung. Die Weitergabekonditionen an Private im Lande sind faktisch begrenzt. Damit wird die Wirkungsweise von MK a priori beschränkt.
- C. Die kamerunischen Projektträger waren und sind in der Regel überfordert. Von der Projektidentifizierung über die Planung zur Realisierung und Evaluation sind sie professionell und aufgrund vielfältiger politischer Einflüsse nur selten in der Lage, einen nachhaltigen Betrieb bei Anlagen sicherzustellen und bei Investitionen den notwendigen Know-how-Transfer zu sichern. Aus diesem Grunde wurde ein Praeinvestitionsfonds eingerichtet, um Projektideen überhaupt zu realisierbaren Projekten zu entwickeln. Viel hing und hängt von der Initiative der Schweizer Lieferanten ab, die durch eine enge Zusammenarbeit die Schwächen kamerunischer Institutionen kompensieren müssen.
- D. Die Prioritäten innerhalb der MK-Linien sind demnach eher zufällig und stark vom Engagement einzelner kamerunischer Institutionen oder Schweizer Unternehmungen geprägt. Die Projektauswahl folgte im Falle Kameruns opportunistischen Möglichkeiten. Theoretisch eindrückliche Indikatoren wie Konformität mit der Entwicklungsplanung verlieren in der Praxis ihre Relevanz. Wichtige Kriterien wie Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit hatten in der Vergangenheit wenig Bedeutung, während Kriterien des technischen Standards an sich und der Projektdimension vom BAWI stark gewichtet und in gewissen Fällen anders als durch Exporteure oder Institutionen in Kamerun beurteilt wurden. Das Kriterium der Wirtschaftlichkeit wird von Seiten des BAWI zunehmend für die Bestimmung des technischen Standards und der Preisbeurteilung als entscheidend eingesetzt.
- E. Mit der Einführung einer **eigentlichen Prüfung** ("appraisal") Mitte der achtziger Jahre werden alle Projekte systematischer und - je nach Bedarf umfassender - auf ihre Vereinbarkeit mit den Grundsätzen und Richtlinien der Schweiz geprüft. Änderungen der Prioritäten durch Kamerun, indem vorgesehene Projekte "versanden" und neue lanciert werden, ermöglichen keine Unterhöhnung der "Appraisals".
- F. Viele Vollzugsprobleme liessen sich mit einer begleitenden und/oder periodischen **Evaluation** erkennen und mindestens zum Teil lösen. Aber die vertraglich festgelegten Zwischen- und Schlussberichte sowie darüber hinausreichende Beurteilungen liegen nur zum kleinsten Teil vor. Der kritische Dialog über starke und schwache Punkte des Projektablaufs findet kaum statt; darauf beruhende Vertrauensbildung zwischen schweizerischen und kamerunischen Institutionen ist kaum möglich.
- G. Für das BAWI und die kamerunischen Institutionen hatte die Vorbereitungszeit mit Blick auf den Investitionszeitpunkt die entscheidende Priorität. Die **Betreuung, Begleitung und Evaluation** der MK-Projekte wurden demgegenüber vernachlässigt.

- H. Im Rahmen der MK I und II sind nur karge Angaben über **beabsichtigte Projekt-Wirkungen** sichtbar. Die konkrete Festlegung und Planung von Outputs war weniger zentral als jene von Inputs.
- I. Die Adressaten bzw. Nutzniesser der MK-Projekte sind im Rahmen der Projekt-Zielsetzung ungenügend bestimmt. Eine **eigentliche Diskussion zur Frage der Zielbevölkerung** ist nicht nachvollziehbar. Die **makroökonomische Wirkung** gilt als dominierende Betrachtungs- und Beurteilungsebene.
- K. Im Falle Kameruns sind zwei **Schwierigkeiten** für die Durchsetzung der MK-Ziele offensichtlich: Einerseits kann das BAWI - selbst wenn es wollte - notwendige Planungs- und Begleitfunktionen aufgrund knapper Ressourcen nur teilweise erfüllen. Andererseits versteht sich das BAWI als Finanzierungsinstitution, die durch die Prüfung **entwicklungspolitischer Kriterien** ihre Sorgfaltspflicht wahrnimmt und sich ab dem Investitionszeitpunkt für die Dauer der Projektrealisierung zurückzieht.
- L. Kamerun ist ein "spoiled market", wo sich zahlreiche Gebernationen gegenseitig mit Finanzierungsangeboten zu unterbieten versuchen, um Projekte - und damit Lieferungen aus ihren jeweiligen Ländern - zu sichern. Die schweizerischen MK sind in Kamerun zunehmend **weniger konkurrenzfähig**, da sie strikt gemäss den OECD-Richtlinien und entsprechend unflexibel eingesetzt werden: Weder sind die Finanzierungsbedingungen der Absorptionsfähigkeit des sich in der Krise befindenden Landes angepasst worden, noch ist bei der Projektprüfung ein "konzilianteres und largeres" Verhalten des BAWI feststellbar. Das BAWI gewärtigt damit, dass die Nutzung der Schweizer MK im Vergleich zu ausländischen Instrumenten schleppend abläuft - nicht zuletzt zum Nachteil der Schweizer Wirtschaft, dafür aber im Sinne des Gesetzesauftrags.



## 7. Aus Erfahrungen lernen ?

### 7.1 Interpretation der Fragestellung

(127) Im Rahmen des GPK-Auftrags werden einige gezielte Fragen nach dem Lernprozess innerhalb des BAWI gestellt:

24: "In Kamerun sind überdurchschnittliche administrative Hindernisse für die Abwicklung der Mischkredite aufgetaucht. Wie ist das BAWI mit diesen Hindernissen umgegangen: Welcher Lernprozess hat dabei stattgefunden, wie ist dabei den Grundsätzen der Entwicklungszusammenarbeit Rechnung getragen worden?"

25: "Wie hat das BAWI auf die Prioritätenänderungen reagiert (Lernprozess), insbesondere: Wie antwortet die Liste prioritärer Projekte für den zweiten Mischkredit auf diese Situation ? Welchen Kriterien folgt die Liste ? Wie wurde ihre Durchsetzung sichergestellt?"

4: "Entspricht das neue Verfahren, das am Beispiel von China aktenmässig zu studieren ist, den Erfahrungen (die insbesondere aus dem Beispiel Kamerun gewonnen werden können)?"

Analysiert werden einerseits Lernprozesse vom MK I zum MK II in Kamerun und andererseits werden im Vergleich zwischen MK Kamerun und MK China Eindrücke aus der Dokumentenanalyse und aus Gesprächen mit dem BAWI mitberücksichtigt.

(128) Die gestellten Fragen nach Lernprozessen werden wie folgt aufgliedert: Umsetzung von Erfahrungen bezüglich

- Zielsetzungen
- Vollzug
- Wirkungen

Im Zentrum der Analysen steht das BAWI als ausführende Institution.

### 7.2 Lernen im Bereich der Zielsetzungen

(129) Die Kriterien der Länderauswahl für MK-Linien haben sich in direktem Bezug auf Kamerun nicht ändern können. Im BAWI wird die Idee einer dritten MK-Linie für Kamerun kritisch diskutiert. Gegenargumente basieren vor allem auf Gründen der bisher schleppenden MK-Verwendung; grundsätzliche Überlegungen zur Eignung von Kamerun als MK-Land werden vermehrt angestellt.

Die Erfahrungen mit MK-Linien der ersten Generation haben das BAWI bewogen, die Fragestellung nach modifizierten Kriterien für die Länderwahl aufzunehmen: "Aufgrund der Erfahrungen und Evaluationen werden wir dem Auswahlkriterium, das sich auf die finan-

zielle und administrative Aufnahmefähigkeit der einzelnen Länder bezieht, inskünftig noch vermehrte Aufmerksamkeit schenken" (BOTSCHAFT 2/86, S. 54).

Damit wird eine Folgerung unserer Analyse (Kapitel 6) grundsätzlich abgedeckt. Aber es verbleiben zu unklare und auch nicht berücksichtigte Kriterien, insbesondere Partnerqualität, makroökonomische strukturelle Voraussetzungen und politische Rahmenbedingungen.

- (130) Heute wird die Auswahl möglicher MK-Länder vor der Aufnahme offizieller Verhandlungen mit den Schweizer Banken, der ERG und Industrieverbänden besprochen (vgl. Kapitel 6.31). Im Falle des MK China nahm das BAWI bewusst und systematisch Kontakte zu den Wirtschaftsverbänden auf. Während speziellen Tagungen versuchte das BAWI, die konkrete Interessenlage der einzelnen Wirtschaftssektoren zu ergründen und auszuloten. Dadurch kann erreicht werden, dass MK nur Ländern angeboten werden, in denen eine ausreichende Nachfrage nach international konkurrenzfähigen schweizerischen Gütern und Dienstleistungen besteht (vgl. IMBODEN 1988, S.16). Ausserdem ergibt sich damit für interessierte Schweizer Firmen einerseits die Möglichkeit, mit den zuständigen Stellen im Empfängerland bereits vor Abschluss des MK-Vertrages Verhandlungen über mögliche Projekte zu führen (vgl. BUNDESRAT 1986, S.57). Andererseits konnte das BAWI seit der ersten "Rekognoszierungs-Mission" in China bereits mit klaren Vorstellungen gezielte Sondierungsgespräche führen, was den darauffolgenden MK-Verhandlungen zugute kam. Das von allen Seiten geschätzte **kooperativere Vorgehen des BAWI bei der Länderauswahl** begünstigt die erwünschte rasche Ausschöpfung der gewährten MK. Die vom BUNDESRAT (1986, S.54) angestrebte Konzentration der MK auf eine **begrenzte Zahl von Ländern** dürfte die Implementation in verschiedener Hinsicht erleichtern. Sowohl die gezielte Weiterführung der Zusammenarbeit mit denjenigen MK-Empfängerländern, mit denen bisher positive Erfahrungen gemacht wurden, als auch die vermehrte Beteiligung an Kofinanzierungen mit multilateralen Organisationen (z.B. Weltbank) sind aufgrund der bisherigen Erfahrungen als positiv zu beurteilen. Die gemachten Erfahrungen zeigen, dass MK vor allem zur **Finanzierung grösserer Industrie- und Infrastrukturprojekte** geeignet sind. Durch die Konzentration der Mittel auf wenige Länder kann das Instrument MK in Zukunft adäquater, d.h. in noch vermehrterem Masse zur Finanzierung grösserer Projekte eingesetzt werden.
- (131) Bei den Kriterien der **Projektauswahl** ist vom MK I zum MK II in **Kamerun** keine Änderung feststellbar. Weder die vorgängigen Erfahrungen der DEH und Helvetas noch die eigenen aus dem MK I wurden systematisch ausgewertet und im Sinne eines echten **Feedback** umgesetzt. Die Erfahrungen mit den ersten MK-Linien haben ab ca. Mitte der achtziger Jahre zu Diskussionen innerhalb des BAWI geführt, und gerade in diesem Bereich wurden sichtbare Änderungen erzielt:



- Erhöhte Anforderungen an Wirtschaftlichkeit und Effizienz
- Erhöhte Bedeutung des Unterhalts
- Tendenziell grössere Projekte
- Tendenziell Bevorzugung von bestimmten, für das EL prioritären Sektoren (vor allem wirtschaftliche Infrastruktur und Industrie)
- Bessere Abstimmung mit EL und schweizerischer Industrie.

Diese Änderungen wurden zum Teil beim MK China umzusetzen versucht: Der MK China hat in diesem Sinne Pilotcharakter:

Die Höhe der beiden MK in China ist dem Potential des Empfängerlandes angemessen und trägt der Vielzahl an interessierten Schweizer Lieferanten Rechnung: Die 80 bzw. 100 Mio. Franken sind denn auch bereits Ende 1988 völlig ausgeschöpft. Die Zahl der Projekte wurde stark reduziert, wodurch durchschnittlich grössere Projekte finanziert werden konnten: Beim MK I wurden 23 und beim MK II lediglich noch 6 (davon 1 grösseres) Projekte unterstützt. Ausnahmslos handelt es sich dabei um Projekte aus dem **Industriebereich**, dessen Modernisierung die chinesische Regierung höchste Priorität beimisst. Angesichts des grossen Nachholbedarfs der chinesischen Wirtschaft und der umfassenden Modernisierungsbemühungen konnten trotz der Konzentration auf Industrieprojekte aus einer Vielzahl von Projekten ausgewählt werden. Die **Schwerpunktbildung** des MK I auf Müllerei- und Textilmaschinen konnte beim zweiten MK durch stärkere Berücksichtigung von Projekten aus dem Maschinenbau-, Chemie- und Minenbereich ergänzt werden.

- (132) Sowohl was die entwicklungspolitischen Aspekte anbelangt als auch hinsichtlich der internationalen Konkurrenzfähigkeit der über MK finanzierten Projekte orientiert sich das BAWI in konsequenter Weise an den **DAC-Richtlinien der OECD über Mischfinanzierungen**. Eine gewisse Beeinträchtigung der internationalen Konkurrenzfähigkeit schweizerischer MK wurde dabei bisher in Kauf genommen.<sup>1</sup>

Ohne von den Grundsätzen des Projektauswahlverfahrens abzuweichen, hat das BAWI folgende Massnahmen ergriffen, um die **Wettbewerbsfähigkeit schweizerischer MK** gezielt zu verbessern:

- Firmen aus anderen Industrieländern können die **weiche Finanzierung** im Unterschied zu schweizerischen Firmen in der **Offertphase** meist **verbindlich** zusichern. Um diesen Nachteil schweizerischer Firmen auszugleichen, stellt das BAWI den Exporteuren seit kurzem ein Schreiben zur Verfügung, in dem eine MK-Finanzierung eines bestimmten Projektes ebenfalls in der Offertphase verbindlich angeboten werden kann. Als Voraussetzung für eine Finanzierung bleibt gültig, dass das EL ein Gesuch stellt, ein positives Evaluationsergebnis erfolgt und die Lieferung kompetitiv ist.

<sup>1</sup> Unklar ist, ob das (seit dem 3. Rahmenkredit klar als Option zur Verfügung stehende) im Juni 1989 erstmals durch das BAWI eingesetzte "Matching"-Instrument eine Poliükänderung darstellt.



- Falls ein Schweizer Anbieter, der als 'lowest evaluated bidder' aus einer Ausschreibung hervorgeht, den Zuschlag nicht erhält, weil Lieferanten aus anderen Industrieländern aufgrund ihrer attraktiveren Finanzierungsangebote bevorzugt werden, so ist das BAWI gewillt, seit etwa 2 Jahren sogenannte **Matching-Operationen** durchzuführen (vgl. EIDGENÖSSISCHES VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT 1987, S.6f). Ziel der im Einzelfall äusserst heiklen und komplexen Matching-Operationen ist es, den DAC-Richtlinien über Mischfinanzierungen vermehrte internationale Nachachtung zu verschaffen. Ausserdem sollen gegebenenfalls zusätzliche finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden, damit der Schweizer Anbieter in der beschriebenen Situation ebenfalls eine konkurrenzfähige Finanzierung offerieren kann.

(133) Die **Dauer der Projektprüfung hat sich im Durchschnitt stark verlängert**. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass zu Beginn der MK-Praxis (1. und 2. Generation) im BAWI noch keine Prüfung im eigentlichen Sinne des Wortes durchgeführt wurde. Es handelte sich in den meisten Fällen eher um eine formale Billigung, die in der Regel kaum länger als einige Wochen dauerte. Mit der Einführung der Ex-ante-Evaluationen ist die Dauer deshalb allgemein sprunghaft angestiegen. Durchschnittswerte sind im Falle von **Kamerun** wenig sinnvoll, da die Zeitdauern stark variieren: Während für einige Projekte 1 - 7 Wochen Prüfungsdauer benötigt wurde, benötigten andere bis zu einem Jahr und mehr, abhängig davon, wie schnell dem BAWI Projektunterlagen für die Ex-ante-Evaluation vorgelegt werden konnten und/oder ob nach Gesuchstellung erst noch eine umfassende Projektbegutachtung durch externe Konsulenten erstellt werden musste. Zwei Projekte (Développement Communautaire, Wasserversorgung 12 Städte) sind seit mehreren Jahren hängig, nachdem ein negativer Finanzierungsentscheid des BAWI zu langwierigen Anpassungsbemühungen, Diskussionen und Verzögerungen führte.<sup>2</sup>

Beim **MK China I** verstrichen mit grösserer Regelmässigkeit im Durchschnitt aller Projekte von der Gesuchsstellung bis zur definitiven Genehmigung eines Projektes 21 Monate. Die Zeitdauer von der offiziellen Gesuchsstellung bis zur prinzipiellen Zustimmung des BAWI - d.h. der Projektprüfung jedoch ohne die Vertragsverhandlungen zwischen Lieferant und Empfänger sowie ERG-Prüfung - dauerten beim MK I durchschnittlich 12 Monate. Dabei ist zu berücksichtigen, dass allein die in vielen Fällen noch nötige Vorbereitung und Beschaffung der Projektunterlagen für die Evaluation durch die Projektträger durchschnittlich 7 Monate dauerte und die eigentliche Prüfung durch das BAWI, bzw. einen Experten 5 Monate. Diese von vielen Lieferanten als zu lange eingestufte Frist hat jedoch in der Praxis noch in keinem Fall zu einem nachweislichen Scheitern eines Projektes geführt. Es ist auch davon auszugehen, dass sich die Phase der Beschaffung und Vorbereitung der Projektunterlagen verkürzen sollte, da die beteiligten chinesischen Instanzen und viele schweizerische Lieferanten nun wissen, welche Anforderungen daran gestellt werden. Angesichts einer Realisierungszeit eines Projektes

<sup>2</sup> Es ist umstritten, ob unter der Prüfungsdauer lediglich die vom BAWI benötigte Zeit zur Bearbeitung der Unterlagen gerechnet werden kann, oder ob die allenfalls aus einer ersten Prüfung resultierenden Anpassungsfristen usw. auch dazuzurechnen sind. Die aufgeführten Zahlen beziehen sich auf die Frist von Gesuchstellung bis Zustimmung BAWI (ohne kommerzielle Verhandlungen und ERG-Prüfung).



von rund 3 - 6 Jahren je nach Projekttyp und von Projektgrössen von zweistelligen Millionenbeträgen wird die recht lange Prüfungsfrist des BAWI etwas relativiert. Die Transparenz der Evaluationsverfahren hat sich gebessert, ist aber nach wie vor nicht immer gegeben; der enge Dialog zwischen Industrie - BAWI - Konsulenten und die Wiederholung desselben Projekttyps - nachgerade im Müllerei- und Textilsektor - führten teilweise zu mehr Transparenz und gegenseitigem Verständnis.

- (134) Die Definition der Adressaten von MK-Projekten ist bisher weder in **Kamerun** noch in **China** noch in der allgemeinen konzeptionellen Diskussion des BAWI klarer geworden. Die fehlende Antwort wird einerseits mit dem Verweis auf die Makrowirkungen von MK-Linien begründet; andererseits werden durch die Modernisierung von bestehenden Maschinenanlagen im Falle Chinas die Adressaten grundsätzlich nicht verändert. Dies sind jedoch nur halbwegs befriedigende Gründe, dürfen doch makroökonomische Inzidenzwirkungen nicht mit Wirkungen auf der Mikroebene gleichgesetzt werden und garantieren Produktionsanlagen, auch wenn sie schon lange bestehen und lediglich Komponenten erneuert werden, nicht, dass sie wirtschaftlich waren und weiterhin sind.
- (135) Im Vergleich des MK I und MK II ist in **Kamerun** bezüglich **Qualität der Projektträger** keine Änderung festzustellen. Gerade in diesem Bereich lagen bereits vor dem MK I grosse Erfahrungen von DEH und Helvetas vor, die offenkundig nicht verwertet wurden. Interessant ist in diesem Zusammenhang die aktuelle Evaluation der Helvetas, die nach jahrzehntelangen Bemühungen um lokale Eigenständigkeit im Bereich der Wasserversorgungen feststellen muss, dass die Qualität der Projektträger nicht steigt, sondern tendenziell sinkt.
- Wiederum haben Erfahrungen der ersten MK-Linie das BAWI bewogen, gewisse **Konsequenzen** zu ziehen. Es verlangt heute verbesserte Qualität für Projektdurchführung und -organisation vor Ort. Im Falle des MK China sind beispielsweise die Anforderungen an die Qualität der lokalen Projektträger von solcher Bedeutung, dass sie sogar zum Scheitern eines Projektes führen können: Das BAWI lehnte beispielsweise ein Müllereiprojekt einzig aus dem Grunde ab, dass der Projektträger den qualitativen Ansprüchen nicht genügte.
- (136) In bezug auf **beabsichtigte Wirkungen** ist zwischen MK I und MK II in **Kamerun** keine sichtbare Klärung oder Präzisierung erfolgt. Die Projektdokumente und die vorliegenden Missionsberichte vermitteln zu unklare, z.T. diffuse Informationen. Beim MK China insgesamt ist die beabsichtigte Wirkung grundsätzlich für die Makroebene geklärt: China sollen Devisen zur Verfügung gestellt werden, damit es durch den Import von modernen Maschinen und Industrieanlagen überalterte Produktionsverfahren effektiver und effizienter gestalten kann, was angesichts der teils grossen Fabrikations-Defizite (qualitativ und quantitativ), dem wachsenden Binnenbedürfnis (Bevölkerungsentwicklung) und vor allem den Anforderungen des internationalen Marktes (Exporte) unabdingbare Voraussetzung für Entwicklung und Fortschritt darstellt.
- Die Erfahrungen mit den **ersten MK-Linien** haben aber das BAWI zu einer gewissen



Neuinterpretation der Evaluationsaufgabe geführt: Einerseits wird heute (z.B. in BOTSCHAFT 2/86, S. 57f) eine möglichst frühzeitig angelegte Ex-ante-Evaluation realisiert; andererseits werden gewisse Kriterien der Beurteilung besonders hervorgehoben, insbesondere die technische und wirtschaftliche Effizienz für Investitionen und - weniger deutlich - Betrieb. Externe Evaluatoren sollen vermehrt mit der Beurteilung beauftragt werden. Beim MK China wird dieses Postulat konsequent durchgesetzt, indem alle Projekte frühzeitig und mehr oder weniger intensiv evaluiert werden. Dem Betrieb wird - abhängig vom Projekt - etwas mehr Bedeutung geschenkt, die diesbezügliche Verantwortung aber nach wie vor weitestgehend bei den direkten Projektpartnern gesehen.

### 7.3 Lernen bezüglich Wirkungen

- (137) Über die finanzwirtschaftlichen Wirkungen auf **Makroebene** hat sich das BAWI weder beim MK-Kamerun noch beim MK-China Rechenschaft abgelegt. Dies, obwohl nachgerade die Bedeutung des MK auf dieser Ebene als die zentrale und beabsichtigte bezeichnet wird. Die Argumentation des BAWI beruht deshalb auf der Annahme, dass die MK grundsätzlich "positiv" wirken. Diesbezügliche Analysen des Entwicklungszentrums der OECD, die im Moment durchgeführt werden, könnten das nötige Instrumentarium liefern, um die Inzidenzen quantitativ zu belegen und sowohl die Wirksamkeit des Schweizer MK gegenüber anderen Instrumenten anderer Geber zu relativieren.
- (138) Im Falle Kameruns ist während der MK I und MK II **keine zusätzliche Kenntnis betreffend Wirkungen und Wirkungsweisen** von MK-Projekten entstanden. Weder kamerunische noch schweizerische Behörden haben sich um eine Mehrung des Wissens aktiv bemüht. Vollzugs- und Finanzierungsprobleme standen üblicherweise zuoberst auf der Agenda. Im Falle von China sind in derart kurzer Zeit so viele, teils gleichartige, Projekte realisiert worden, dass konkrete Erfahrungen nicht genutzt werden können, da die Projekte in der Regel noch nicht beendet sind. Ein spürbarer Innovationseffekt ist bei allen Projekten zu vermuten.
- (139) Offenkundig wird bei den MK-Projekten für Kamerun die Fixierung aller Beteiligten auf **den Zeitpunkt der Investition** im Rahmen eines MK-Projekts. Am ehesten sind dazu gewisse, in der Regel kurzfristige Wirkungsaussagen greifbar. Vernachlässigt wird jedoch der **Betrieb** von Anlagen im Infrastruktur-, z.T. auch im Industriebereich. Ersteller und Betreiber sind oft nicht dieselben Institutionen. Die notwendigen Betriebsmittel, die betriebswirtschaftlichen Voraussetzungen für eine zufriedenstellende Wirtschaftlichkeit, die Qualität des Unterhalts, die Bedeutung der Weiterbildung und langfristig konzipierter Verantwortlichkeit von Institutionen bilden wesentliche Stichworte und Ansatzpunkte für einen sinnvollen Betrieb. Nur so ist letztlich **Nachhaltigkeit** von erwünschten Wirkungen erreichbar. Ihr wurde im Falle Kameruns zuwenig Beachtung geschenkt. Im MK I und II legte auch das BAWI wenig Gewicht auf einen möglichst langfristigen und zuverlässigen Betrieb der Anlagen. Ausnahme stellt in gewisser Hinsicht



das Projekt "Wasserversorgung 12 Städte" dar, bei dem die Wirtschaftlichkeit nach Auffassung des BAWI nicht gegeben ist; die institutionellen und logistischen Anforderungen für Nachhaltigkeit wurden aber auch bei diesem Projekt zu wenig in der Projektvorbereitung durch die Projektträger und in der Evaluation durch das BAWI berücksichtigt.

Vor diesem Erfahrungshintergrund erstaunt es nicht, dass in der Botschaft (19. Februar 1986, S.58) unmissverständlich der "Geschäftsführung und Instandhaltung" grosse Bedeutung geschenkt wird. In jüngster Zeit wird deshalb von seiten des BAWI der Aspekt der Sicherstellung der Ausbildung des Betriebspersonals sowie des Unterhalts der erstellten Anlagen wesentlich stärker thematisiert. Auf konzeptioneller Ebene hat somit ein Lernprozess stattgefunden.

(140) Beim MK China wird versucht, diese Erkenntnis in die Praxis umzusetzen. Zumindest beim MK China II wurden die Aspekte **Qualität Projektträger, Maintenance und Wirtschaftlichkeit** geprüft, wie folgende Beispiele belegen:

- Ein Projekt im Müllereibereich wurde abgelehnt, da die zuständigen Projektträger nicht über die nötigen Managementfähigkeiten verfügten.
- In einem Flussäure-Projekt (Fuxin 611 Chemical Plant) wird eine 10-jährige Service-Betreuung durch den Schweizer Lieferanten integriert werden (1 Mann-Monat pro Jahr). Es handelt sich dabei jedoch um eine Ausnahme, die alleine schon aus Sicherheitsüberlegungen angezeigt ist.
- Die Ausbildung soll in einem zur Zeit diskutierten Müllereiprojekt den Schwerpunkt darstellen, bei dem eine Müllereifachschule zusammen mit 4 Mühlen und ein Service-center realisiert und eingerichtet werden sollen, so dass langfristig genügend Fachleute ausgebildet werden können<sup>3</sup>.
- Die Wirtschaftlichkeit eines Projektes wird vom BAWI zu berücksichtigen versucht. Eigentliche Wirtschaftlichkeitsanalysen werden jedoch nicht durchgeführt; das BAWI begnügt sich mit relativ oberflächlichen Beurteilungen, bei denen die betriebswirtschaftlichen Leistungen der Projektträger in der Vergangenheit subjektiv beurteilt und Erfahrungswerte von vergleichbaren Projekten herangezogen werden. Das BAWI begründet sein Vorgehen mit den grundsätzlichen Problemen bei der Verfassung solcher Analysen in Staatshandelsländern. Die Wahl der Technologie kann demzufolge nicht entscheidend und objektiv durch den Wirtschaftlichkeitsaspekt begründet werden.
- Dank eines intensiven und offenen Dialogs zwischen Industrie und BAWI, teilweise dank einschlägigen Erfahrungen von Vorgängerprojekten und dank der Kenntnis über die Schwächen der chinesischen Partnerinstitutionen<sup>4</sup> kann die schweizerische Seite relativ gut abschätzen, ob die Voraussetzungen und das nötige Know-how vorhanden sind für eine nachhaltige Funktionstüchtigkeit eines Projektes. Im Textilsektor beispielsweise konnte der chinesischen Seite verständlich gemacht werden, dass sie für

<sup>3</sup> MK für Investitionsgüter, DEH für Ausbildung.

<sup>4</sup> Chinesische Mentalität, die nicht auf Unterhaltssorgfalt bei der Behandlung von Investitionsgütern ausgerichtet ist, fehlendes betriebswirtschaftliches Denken, teils fehlendes technisches Betriebspersonal (z. B. Uhrensektor).

die gewünschten High-tech-Maschinen die erforderlichen Ansprüche nicht erfüllen können und die Schweizer Lieferanten diese Defizite nur mit grossem eigenen Aufwand kompensieren könnten<sup>5</sup>.

- (141) Für die Beurteilung, welche Projekte über den Investitionszeitpunkt hinaus eine spezielle Betreuung bedürfen und ob der Betrieb langfristig gesichert ist, sind gute Kenntnisse über den Lieferanten, das Projekt, den Projektträger und die Rahmenbedingungen nötig. Der Prüfung (appraisal) und gegebenenfalls Begleitung kommt demnach beim Vollzug grosse Bedeutung zu. Es bleibt aber eine Frage des Rollenverständnisses und der Rollenverteilung, ob das BAWI, der Lieferant oder der Projektträger eine bestimmte Aufgabe und Verantwortung übernimmt.
- (142) Ein Mitnahmeeffekt für die CH-Wirtschaft ist für gewisse Bereiche nicht auszuschliessen, da dort Schweizer Lieferanten auch ohne MK Geschäfte tätigen können.<sup>6</sup>

#### 7.4 Lernen im Vollzug

- (143) Seit dem Beginn des MK Kamerun I sind rund 8 Jahre vergangen. Die Verwendung der MK I und MK II verlief zunehmend zögernd, vor allem ab 1984. In den letzten beiden Jahren sind mit Ausnahme des zweiten Teils einer Praeinvestitionsstudie und von Projektanträgen (avenants) dem BAWI keine neuen MK-Projekte mehr vorgelegt worden. Die Ausschöpfungsquote beträgt
- 93% beim MK I (von total 20 Mio sFr.), datiert vom Januar 1989
  - 41% beim MK II (von total 60 Mio sFr.), datiert vom Januar 1989

Die wichtigsten Gründe für die zögernde Abwicklung sind in Kapitel 6 analysiert worden.

- (144) Die wesentlichen **Hindernisse in Kamerun** sind während der letzten 8 Jahre nicht kleiner, sondern eher grösser geworden. So hat sich der Prozess der Projekt-Identifikation, -planung und -koordination nicht nennenswert verbessert. Die bürokratischen Abläufe sind nicht kürzer geworden. Können und Willen zur Durchsetzung wichtiger Projekte blieben - bei wenigen Ausnahmen - beschränkt.<sup>7</sup> Die wirtschaftliche Krise vertiefte die chronischen Probleme.

<sup>5</sup> Für Zusatzleistungen im Service- und Ausbildungsbereich sind die Chinesen jedoch in der Regel nicht bereit, speziell zu bezahlen; sie erwarten solche Leistungen als Geschenk.

<sup>6</sup> Für gewisse periphere und nicht prioritäre Wirtschaftszonen Chinas scheint eine MK- oder soft loan-Finanzierung aber notwendig zu sein. China scheint MK bevorzugt dort einsetzen zu wollen, wo das Risiko für eine kommerzielle Finanzierung zu gross erscheint.

<sup>7</sup> Vgl. beispielsweise Song Loulou als positiveres Beispiel.



- (145) Aber auch die Schweizer Seite hat an der Situation wenig zu ändern vermocht. Sonderanstrengungen vor Ort, beispielsweise im Verbund Schweizer Botschaft, BAWI und Industrie blieben selten. Bemühungen um ein eigentliches "Institutional Building" und um eine gezielte praktische Weiterbildung von kamerunischen Kaderleuten waren und bleiben schwach. Obwohl bereits vor dem MK I die Vollzugsprobleme in Kamerun bekannt waren, bzw. hätten bekannt sein sollen, sind daraus keine spürbaren Konsequenzen für Planung und Realisierung gezogen worden. Einzige Ausnahme bildet der im Zusammenhang mit dem MK I eingeführte **Praeinvestitionsfonds**, der jedoch nur für die technische Projektvorbereitung und -abwicklung konzipiert ist und nicht für die Vorbereitung der qualitativen Verbesserung der mit dem Vollzug betrauten Institutionen in Kamerun genutzt werden kann.
- (146) Kamerun konnte bisher auch nicht von **neuen Kreditkonditionen** profitieren. Interessanterweise verlangte Kamerun bisher auch keine Anpassungen. Insbesondere bestehen bei MK I und MK II
- keine Geschenkform der Bundestranche
  - beim MK II der nach OECD-Richtlinien 1983 minimale zulässige Geschenkteil (knapp über 25%)<sup>8</sup>
  - kurze Laufzeit der Bankentranche (10 Jahre)
  - lokale Anzahlungspflicht von 15% des Projektvolumens.

Im Vergleich zu den Konditionen anderer Geberländer sind diese Bedingungen für Kamerun hart und unattraktiv. Die Philosophie des Instruments MK verlangt aber richtigerweise eine relativ grosse Eigenleistung des EL. Vor dem Hintergrund rasch sinkender Devisenreserven entpuppt sich die Anzahlungspflicht seit etwa 2 Jahren als zunehmendes "pièce de résistance". Lösungen für Kamerun sind bisher weder ergriffen noch aktiv angestrebt worden. Das BAWI beruft sich auf die Konzeption des Instruments und bestehende Verträge und macht Vertragsänderungen von Grundsatzentscheiden abhängig, die erfahrungsgemäss lange Reifezeiten aufweisen.

- (147) Vor dem Erfahrungshintergrund der ersten MK-Linien und in Zusammenhang mit den Richtlinien der OECD sind innerhalb des BAWI gewisse Änderungen vor allem bei den Kreditkonditionen für neue MK-Linien in Gang gekommen. Gestützt auf die 1987 revidierten DAC-Richtlinien der OECD über gebundene, weiche Kredite ist die Schweiz dazu übergegangen, die Bundestranche der neu gewährten MK als **Geschenk** zu vergeben, um damit den neu geforderten Geschenkteil von 35 % zu erfüllen. Da alle OECD-Länder diese Bestimmung zu erfüllen haben, hat der Schweizer MK in seiner Konkurrenzfähigkeit maximal mit den Instrumenten anderer Geber gleichgezogen.

<sup>8</sup> Der MK II erfüllt die OECD-Richtlinien 1987, die einen minimalen Geschenkteil von 35% verlangen, nicht, rückwirkende Anpassungen sind jedoch keine Pflicht und wurden auch nicht gefordert.

Um die Wettbewerbsfähigkeit der Konditionen schweizerischer MK weiter zu erhöhen, prüft das BAWI zur Zeit mögliche Verbesserungen in folgenden Bereichen:

- In Gesprächen mit den Banken wird angestrebt, die im internationalen Vergleich kurze **Laufzeit der Bankentranche** auf 15 Jahre zu erhöhen.
- Verschiedene MK-Länder (darunter auch Kamerun) sind aktuell kaum in der Lage, 15% des jeweiligen Projektvolumens als **Anzahlung** zu leisten. Die meisten Industrieländer bieten deshalb zur Deckung der Anzahlung irgendwelche alternativen, weichen Finanzierungen an. Im Hinblick auf eine Erhöhung der Attraktivität schweizerischer MK wird im BAWI abgeklärt, welche Mittel theoretisch und praktisch zur Deckung der Anzahlung angeboten werden könnten (z.B. Zahlungsbilanzhilfe, Kreditfinanzierung über Banken). Eine 100% MK-Finanzierung wird ebenfalls geprüft, würde aber zweifelsohne nicht der Intention des Instruments entsprechen.

Keine Ansätze zu Verbesserungen sind in bezug auf die **Weitergabebedingungen** der MK an private Unternehmer in Entwicklungsländern erkennbar. Es genügt nicht, dass der BUNDESRAT (1986, S.55) in Ausnahmefällen eine Rückzahlung der Bundestranche von MK des alten Modus in Lokalwährung vorsieht oder dass das BAWI überlegt, solch rückzahlbare Bundestranchen in Geschenke - im Sinne des neuen Modus - umzuwandeln. Gemäss dem MK II-Vertrag müssen private Kreditnehmer in Kamerun - sofern überhaupt solche existieren - das gesamte Wechselkursrisiko tragen.<sup>9</sup>

Kaum in Frage gestellt wurde bisher auch die vollkommene **Ausschaltung der Konkurrenz zwischen den Banken**, welche die Kreditkonditionen für die Bankentranche innerhalb des gebildeten Konsortiums absprechen.

(148) Das BAWI hat auch **Vollzugsänderungen im planerischen Bereich** an die Hand genommen und bei den aktuellsten MK-Linien in die Praxis umzusetzen versucht.

Besonders wichtige Bemühungen sind :

- Frühzeitiger angesetzte und umfassendere "Appraisal Missions" für die Vorabklärung von MK-Linien.
- Verbesserte und frühzeitigere Zusammenarbeit mit zuständigen Institutionen im EL und mit den Schweizer Exporteuren.
- Vermehrte Evaluationen ex post, wobei nach wie vor Wirkungsanalysen selten sind.

Dem **MK-China** kommt dabei eine Art **Pionierfunktion** zu, soll doch an ihm versucht werden, die vom BAWI identifizierten Mängel und Schwierigkeiten bei der Realisierung von MK-Linien und Projekten der ersten Generation zu vermeiden und neue Ansätze zu testen.

---

<sup>9</sup> Vgl. Kap. 6, Ziff. 111.



(149) Bei der **Projekt lancierung und -planung** des MK China kann von einem eigentlichen institutionalisierten Projektzyklus gesprochen werden, der sich durch zwei Merkmale besonders auszeichnet:

1. intensiver Dialog zwischen allen Beteiligten in allen Projektphasen
2. grundsätzliche Prüfung durch Ex-ante-Evaluationen

In der Regel "finden" sich interessierte Exporteure und Importeure selbst und ohne Zutun des BAWI. Da das BAWI frühzeitig durch einen 3 - 5-seitigen Projektbrief der Chinesen bzw. durch den Schweizer Lieferanten<sup>10</sup> über ein Projekt informiert wird, kann es frühzeitig die entwicklungspolitische Anforderungen des BAWI an ein Projekt signalisieren und (potentielle) Schwierigkeiten identifizieren. Damit kann der meist auf technische und finanzielle Aspekte konzentrierte Dialog zwischen Kunde und Lieferant erweitert bzw. können "Fantasieprojekte" bereits ausgeschieden werden.<sup>11</sup>

In einer Projektmission durch einen Konsulenten werden bei interessant und sinnvoll erscheinenden Projekten vor allem die kritischen Aspekte gezielt analysiert. Können die chinesischen Partner gegebenenfalls keine überzeugenden Problemlösungen anbieten, so ist das BAWI nicht bereit, auf ein Projekt weiter einzutreten.

(150) Die **Projektprüfung** basiert auf dem Evaluationsbericht des Konsulenten, auf Missionsberichten, Informationen aus der Botschaft und einem durch die Chinesen ausgefüllten Fragekatalog.<sup>12</sup>

Die lange Gesamt-Prüfungsdauer von mehr als einem Jahr im Durchschnitt kann nach Auskunft von Lieferanten zu betriebsinternen Schwierigkeiten hinsichtlich Planung und Finanzierung sowie erhöhtem Aufwand für Kundenbetreuung führen. Diese Schwierigkeiten lassen sich nur zum Teil dadurch relativieren, dass die gesamte Projektdauer für einen Lieferanten je nach Projekttyp zwischen rund 3 bis 10 Jahren liegen kann, und dass ein Lieferant bei engem Dialog mit dem BAWI und mit den Chinesen sowie bei Anpassungsfähigkeit im Fall von (frühzeitig) geforderten Änderungen ein Projekt kaum verlieren kann. Genauso wenig würden auch folgende Argumente rechtfertigen, die Prüfung nicht möglichst effizient und schnell zu gestalten, wie beispielsweise dass Entscheide bei anderen Finanzierungsarten auch ihre Zeit beanspruchen, oder dass ein MK zuweilen die Voraussetzung für einen Geschäftsabschluss ist und nicht der Aspekt, der ein Projekt zum Scheitern bringt.

Die Kriterien bei der Projektauswahl sind beim MK China recht detailliert und wesentlich transparenter. Das Grundraster für die Zusammenstellung der Prüfungskriterien ist

<sup>10</sup> Die Schweizer Industrie weiss heute, dass ein frühzeitiger Kontakt mit dem BAWI im Rahmen der Projektplanung nötig und sinnvoll ist.

<sup>11</sup> Z.B. die Produktion künstlicher Felle.

<sup>12</sup> Dieser umfassende Fragebogen wird von den chinesischen Lieferanten zurecht als zu detailliert bezeichnet, enthält er doch Fragen, die im Falle China nicht beantwortet werden können (z.B. Rentabilität).

anerkannten Publikationen von internationalen Organisationen (UNIDO) und von anderen Nationen (z.B. Grossbritannien) entnommen; darauf aufbauend werden die Pflichtenhefte, die den Experten für die Projektprüfung auferlegt werden, den spezifischen Anforderungen und (potentiellen) Schwierigkeiten jedes einzelnen Projekts angepasst.<sup>13</sup> Insbesondere bei der ersten Vorprüfung eines Projekts durch das BAWI, die über seine grundsätzliche Eignung für eine MK-Finanzierung entscheidet, kommt der subjektiven Erfahrung des zuständigen Sachbearbeiters bzw. der MK-Gruppe innerhalb des BAWI eine gewisse Bedeutung zu.

Im Falle des MK China kommt jenen Kriterien eine zentrale Bedeutung zu, welche die finanzielle Durchführbarkeit bestimmen und den langfristigen physischen und wirtschaftlichen Weiterbestand eines Projekts unterstützen: Integration in einen Sektor, wirtschaftliche und organisatorische Leistungsfähigkeit der Träger und gegebenenfalls auch die sozialen und ökologischen Wirkungen. Die Rentabilität für sich allein genommen wird als wichtig, aber nicht entscheidend beurteilt.

(151) Der relative Erfolg des MK China - beide Linien sind bereits völlig ausgeschöpft und weitere Linien stehen zur Diskussion - ist auf folgende Gründe zurückzuführen, die nur bedingt plan- und wiederholbar sind, und deshalb die Wiederholbarkeit dieses Pilotmodells einschränken:

- China hat eine Vielzahl an Projekten, an denen die schweizerische Privatwirtschaft grosses Interesse hat<sup>14</sup>
- die Chinesen wissen recht genau, was sie wollen
- das BAWI war aktiv und erfolgreich präsent auf Platz
- der Wirtschaftsattaché der Botschaft verfügte über grossen technischen Sachverstand und ein grosses Engagement für MK
- die Sachbearbeiter der BAWI zeichnen sich durch überdurchschnittliches Engagement in diesem "Pilotmodell" aus
- in China betreut seit 4 Jahren derselbe kompetente Sachbearbeiter im Aussenhandelsministerium (MOFERT) das Schweizer MK-Dossier
- das anfängliche Misstrauen der Chinesen konnte überwunden werden durch eine konsequente Durchsetzung und Erklärung der Schweizer Position<sup>15</sup>
- das BAWI lehnt nicht einfach Projektanträge ab, sondern hilft mittels Projektevaluationen den Chinesen zu deren Vorteil ein Projekt zu optimieren
- das BAWI bewies durch begründete Ablehnung von Projekten, dass es ein echtes Interesse an der Entwicklung Chinas hegt und nicht a tout prix Exporte fördern und China übervorteilen will

<sup>13</sup> In einem Salzminenprojekt wird beispielsweise der ökologische Aspekt betont.

<sup>14</sup> Die Auswirkungen der gegenwärtigen politischen Veränderungen in China auf den MK sind unklar und bilden nicht Bestandteil dieser Analyse.

<sup>15</sup> Die Chinesen betrachteten den Schweizer MK als ein Exportförderungsinstrument, wie es die anderen Geberländer auch haben, weshalb sie die Bevormundung und hohen Kriterien der Schweiz anfänglich nicht verstanden.



- negative Projektentscheide des BAWI werden in einer frühen Phase dem zentralen Aussenhandels-Ministerium (MOFERT) mitgeteilt, so dass diese ihr Gesicht gegenüber den anderen Verwaltungsinstanzen nicht verlieren und ihre Projektplanung nicht unterlaufen wird
  - die schweizerischen Lieferanten werden kontaktiert und frühzeitig informiert
  - die Projekte werden durch die Botschaft und sich in China aufhaltende Konsulenten und BAWI-Leute beobachtet<sup>16</sup>, so dass gegebenenfalls besondere Massnahmen in Erwägung gezogen werden können
  - die Projekte entstammen vorwiegend aus dem produktionsorientierten Bereich mit einer klaren Zielorientierung.
- (152) Resultat der Bemühungen des BAWI und des neuen Projektzyklus sind, dass alle Beteiligten die **Spielregeln** kennen - teils nach einer ersten Misstrauens- und Ablehnungsphase - und dass durch eine enge Zusammenarbeit der Nutzen für alle maximiert und die Kosten limitiert werden können. Die Bereitschaft zur Zusammenarbeit ist dementsprechend grösser.
- (153) Die von MK-Land zu MK-Land unterschiedlichen und teilweise auch zufälligen Faktoren wie Mentalität, Kontinuität der direkt verantwortlichen Leute, zwischenmenschliche Affinität, Überwindung des gegen alle neuen CH-MK vorhandenen Misstrauens u.a., relativieren die Allgemeingültigkeit des Erfolgsrezepts beim MK China. Immerhin ist klar, dass der Länderauswahl, der Partner(institution)-Auswahl und -Unterstützung, einer aktiven und nicht reaktiven Projektbetreuung durch das BAWI, einer Klarlegung der Spielregeln, Kontinuität auf der Ebene Personal und Projektgrundsätze grosse Bedeutung zukommt. Eine **Konzentration auf weniger, dafür grössere Projekte** (MK II, 6 Projekte) erleichtert die Betreuung und erhöht die Effizienz des BAWI, aber auch das Risiko ("picking the winners-Prinzip"). Diese Regel dürfte Allgemeingültigkeit besitzen.
- (154) Für das kommende Jahr geplante Ex-post-Evaluationen in China werden zeigen, ob die vom BAWI realisierten Verbesserungen im Vergleich MK-Kamerun zu China bereits für eine erfolgreiche MK-Politik ausreichen.  
Hinsichtlich der **Konkurrenzfähigkeit** des Schweizer China MK lässt sich vorläufig wenig sagen, da das zentralistische China einen grossen Devisenbedarf hat und eine enge Zusammenarbeit mit der Schweiz wünscht. Deshalb wird der MK auch genutzt, obwohl er nur eine untergeordnete finanztechnische Wirkung auf Makroebene hat und auch in China recht beliebig substituierbar wäre.

<sup>16</sup> Bei Projekten, die besondere Schwierigkeiten haben (vgl. Uhrenprojekt bez. Qualitätssicherung), sind spezielle "Zwischen-Evaluationen" geplant.

## 7.5 Kernaussagen

(155) Die wesentlichen Erkenntnisse aus unserer Analyse sind:

- A. **Im Vergleich von MK I und MK II in Kamerun** hat sich praktisch nichts geändert. Kriterien der Projektauswahl, der Projektpartner, die Klarheit bezüglich beabsichtigter Wirkungen und die Attraktivität des Instruments an sich blieben unverändert. Bestehende Schwächen wurden nicht behoben, Stärken nicht verstärkt. Im Vergleich zwischen MK I und MK II ist vor allem eine intensivere Projektprüfung feststellbar, die aber im Zuge der allgemeinen Einführung eines eigentlichen Prüfverfahrens durch das BAWI Mitte der achtziger Jahre zu erklären ist und nicht durch die besonderen Bedingungen in Kamerun. Im Falle Kameruns hätten die spezifischen administrativen Hindernisse eine noch intensivere und entscheidungsorientiertere (Projekt-) Betreuung durch das BAWI bedingt, die mit den bestehenden Ressourcen aber nur zum kleinen Teil zu leisten gewesen wären.
- B. Aufgrund der Erfahrungen mit dem MK in Kamerun und anderen MK-Ländern der ersten Generation hat das BAWI in allen Bereichen **konzeptionelle Konsequenzen formuliert**: Die Kriterien der Länderauswahl und Projektauswahl wurden erweitert, jene für Projektpartner besser definiert und die Bestimmung beabsichtigter Wirkungen verbessert. Die Zielsetzung blieb innerhalb des Zielhorizonts des Gesetzes und der Grundsätze bestehen, neu aber in einer prägnanteren Form.
- C. Der **MK China** zeigt im Sinne eines Pilotmodells deutlich, dass durch eine sektorielle Konzentration, klare Spielregeln und einen intensiven Dialog mit der Industrie und den Behörden des EL auch die entwicklungspolitischen Ziele besser und - dank einer konsequenten Projektauswahl aus wenig umstrittenen Bereichen - einfacher erreicht werden können. Das neue Verfahren in China trägt damit einer Vielzahl - wenn auch nicht allen - Erfahrungen mit anderen MK Rechnung, darunter auch, aber nicht im besonderen von Kamerun. Die für den Erfolg des MK China massgeblichen Faktoren sind jedoch nur beschränkt wiederholbar.
- D. Die bisherigen Erfahrungen mit dem MK China zeigen aber auch, dass die **Ansprüche ans BAWI** in verschiedener Hinsicht steigen und ein aktives und dementsprechend personal- und kostenintensives Engagement hinsichtlich Projekt- und Partnerauswahl sowie Betreuung (Projektoptimierung, "Institutional Building") nötig ist.
- E. Angesichts einer tendenziell zunehmenden Konkurrenz zwischen Geberländern nimmt die Anstrengung zur Koordination und zum Erfahrungsaustausch ab. Die Anforderungen an einen echten Dialog mit einem EL werden auch deshalb anspruchsvoller und verlangen eine **Konzentration der Kräfte** auf erfolgversprechende Fälle.



## 8. Vom Fallbeispiel zur Gesamtschau

### 8.1 Der MK Kamerun im Vergleich mit dem MK China

- (156) Mit der Dokumentenanalyse über den MK China als Ergänzung zur umfassenderen Evaluation des MK Kamerun verfolgt der Auftraggeber zwei verschiedene Ziele:
- Einerseits soll der zeitverschobene Beginn der jeweiligen Kreditlinien (Kamerun 1981 und 1985, China 1985 und 1988) abschätzen helfen, ob das BAWI im Verlaufe der Zeit eine Veränderung der Vollzugspraxis vollzieht, ob somit ein **Lernprozess** erfolgte.
  - Andererseits soll die Untersuchung von zwei Fallbeispielen erlauben, dass die Erkenntnisse des Evaluationsteams nicht nur auf einen Einzelfall abgestützt sind, sondern eine grössere **Repräsentativität** der Aussagen ermöglichen.
- (157) Die empirischen Befunde dieses Berichts zeigen, dass beide MK **gemeinsame Merkmale** aufweisen. Zahlreiche Aspekte sind aber für die jeweiligen MK unterschiedlich. Wie insbesondere das Kapitel 7 dokumentiert, sind Lerneffekte vor allem in den Bereichen Zielsetzung und Vollzug zu verzeichnen; bei den Wirkungen indessen sind Feststellungen nur mit dem Vorbehalt möglich, dass die Aussagen zum MK China infolge der kurzen Laufzeit empirisch noch nicht erhärtet sind.
- (158) Aufgrund zahlreicher Indizien dürfte der MK Kamerun in wesentlichen Punkten **relativ repräsentativ** für eine 2. Generation von MK sein, die zu Beginn der achtziger Jahre lanciert wurden; der MK China hingegen stimmt in zentralen Punkten mit der 3. MK-Generation überein, die ab Mitte der achtziger Jahre bis in die Gegenwart abgeschlossen wurden und werden.
- (159) Der MK Kamerun wird vom BAWI selbst aber als ein für die erste MK-Generation **besonders negatives Beispiel** gehalten, bei dem verschiedene Probleme in extremer Weise auftraten und in Kombination miteinander multiplizierend wirken (vgl. Projektportraits und Kapitel 6). Der MK China hingegen dürfte sich als ein **positiver "Ausreisser"** entpuppen, da sich die spezifischen Rahmenbedingungen, die die Entwicklung dieses MK stark begünstigten, nur begrenzt wiederholen lassen. Methodisch wäre es deshalb richtig, die Evaluationsergebnisse von Kamerun und China an weiteren Fallbeispielen zu spiegeln. Da ein systematischer Quervergleich im Auftrag nicht vorgesehen ist, sollen die bestehenden MK-Evaluationsberichte des BAWI und vorliegende OECD-Erfahrungsberichte zum Vergleich herangezogen werden.

## 8.2 MK Kamerun und China im Vergleich mit anderen Schweizer MK

- (160) Wie in Kapitel 6 dargestellt, verfasst das BAWI selber oder durch einen Konsulenten in der Regel dann eine Evaluation, wenn eine MK-Linie ausgeschöpft und abgeschlossen ist. Infolge einer häufig zu langsamen Ausschöpfung, bzw. wegen zu langen Laufzeiten von MK-Linien, ist die Zahl der systematisch ausgewerteten Erfahrungen beschränkt. Bis jetzt liegen **sieben Evaluationsberichte** vor, die in Tabelle 10 nach verschiedenen Kriterien charakterisiert werden.
- (161) Die Befunde dieser Evaluationberichte sind einerseits auf die jeweils spezifisch untersuchten Einzelfälle ausgerichtet, andererseits weisen sie aber in der Bewertung von Fakten und in Schlussfolgerungen und Forderungen auf die grundsätzlichere Ebene der Handhabung des Instruments MK hin. In Tabelle 11 werden die **wichtigsten Erkenntnisse** aus diesen Berichten zusammengefasst dargestellt; es wird deshalb kein Anspruch auf Vollständigkeit der Abbildungen erhoben. Übereinstimmungen bzw. Widersprüche mit den Ergebnissen der vorliegenden BHP-Studie sind mit einer entsprechenden Signatur gekennzeichnet. Zum Vergleich sind Folgerungen im Rahmen der Botschaft zum 3. Rahmenkredit (19.2.1986) aufgeführt. Es werden vor allem solche Punkte aufgeführt, die über den spezifischen Einzelfall hinausweisen und grundsätzliche Aussagekraft haben.
- (162) Die Vergleichstabelle 11 zeigt, dass der vorliegende Evaluationsbericht in keinem Punkt mit den Evaluationsergebnissen anderer MK in fundamentalem Widerspruch steht. Vielmehr lässt sich ein **hoher Grad an Übereinstimmungen** erkennen. Die Einzelaspekte und -argumente in diesem Bericht verfügen demnach in der Regel nicht über eine beschränkte Aussagekraft, sondern werden durch die Erkenntnisse anderer Evaluationen und der Verwaltung selbst dort bestätigt, wo sich diese überhaupt äussern. Auffallend ist aber, dass viele grundsätzliche Aspekte dieser vorliegenden Studie in keiner bisherigen Evaluation erwähnt bzw. vertieft wurden.



Tabelle 10:

## Bisherige Evaluationsberichte zu schweizerischen MK

	Jahr	- MK-Linie (L) - Sektor (S) - Projekt (P)	Evaluations- typ	Hauptfragen
Aegypten	1983	L	ex post	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Prüfung der Projekte und des Vollzugs (Vergleich mit MK-Vertrag und EZG)</li> <li>◦ Vorschläge für MK-Evaluationskonzept</li> </ul>
Senegal	1985	L	ex post	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Effizienz des MK-Verfahrens, Makroökonomie und Handels-Effekte</li> </ul>
Kenia	1985	L	Monitoring	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Mobilisierung privater Ressourcen durch MK, E-Politik der EZ und Verwendung des MK</li> <li>◦ Vollzug der Partner (Nationale E-Bank), wirtschaftliche Beziehungen CH-Kenia</li> <li>◦ Evaluation von 3 Projekten</li> </ul>
Thailand I	1985	L (P) *	ex post	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Sektorieller Kontext, Alternativen, sozioökonomischer Impact, Entsprechung mit EZG, Informationsfluss, Auswahlkriterien für Finanzierung, Vollzug</li> </ul>
Thailand II	1985	L	ex ante	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Bedarf, Dimensionierung, vorhandenes Know-how für Unterhalt, betriebliche Anpassbarkeit der Schweizer Güter</li> </ul>
Honduras	1985	P	ex post	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Ziele des Projekts, Vollzug, Effizienz, Anpassbarkeit, E-Politik der EZ</li> </ul>

\* Die Kreditlinie wurde faktisch zu einem Projektkredit, da die thailändischen Behörden das gesamte Kreditvolumen für das Energieprojekt Mae Moh einsetzten.

Tabelle 11: Vergleich wesentlichster Evaluationsergebnisse aus Schweizer Evaluationsstudien mit Aussagen der vorliegenden Studie

<p>Kritikpunkte im Rahmen Schweizer Evaluationsberichte</p>	<p>BHP</p>	<p>Folgerungen in der Botschaft zum 3. Rahmenkredit (2/86)</p>	
<p>1. Gesetzeskonformität</p> <p>2. MK-Konditionen (i.w.S.)</p>	<p>+</p> <p>+</p> <p>+</p> <p>+</p> <p>+</p>	<p>• EZ-Verständnis der Schweiz ist vergleichsweise eng (im Vergleich mit EL)</p> <p>• Handelspolitische Komponente durch BAWI abgeschwächt</p> <p>• Tranche B (Dienstleistungen) teils nicht konkurrenzfähig (bei anderen Geben oft Geschenk)</p> <p>• Finanzierungsbedingungen teils unangepasst an Kapazität des Empfängers</p> <p>• Private MK-Kunden im EL oft effizienter als Staat</p> <p>• Projektkredite gegenüber Kreditlinien teils benachteiligt</p>	<p>Zielebene</p> <p>1. Gesetzeskonformität</p> <p>2. MK-Konditionen (i.w.S.)</p>
<p>1. Makrowirkungen im EL</p> <p>2. Mikrowirkungen im EL</p>	<p>+</p> <p>+</p> <p>+</p> <p>+</p> <p>+</p> <p>+</p> <p>+</p> <p>+</p> <p>+</p>	<p>• Meist untergeordnete, durch aktuelle Wirtschaftssituation beeinflusste Makrowirkungen</p> <p>• Schweizer MK-Volumen im Vergleich mit anderen Gebietsräumen untergeordnet</p> <p>• Projekte ohne Handelsbilanzfolgewirkungen (Export oder Importsubstitution) mit reduzierter Makrowirkung</p> <p>• Wirkungen bedingt durch: - Rahmenbedingungen - Projektintegration - Sektorenwahl - Begleitung - langfristigen Unterhalt - Qualität der Lieferanten</p>	<p>Wirkungsebene</p> <p>1. Makrowirkungen im EL</p> <p>2. Mikrowirkungen im EL</p>
<p>1. Länderauswahl</p>	<p>+</p> <p>+/-</p> <p>+</p> <p>+</p> <p>+</p>	<p>• Pro Kopf-Einkommen (Wirt. Indikatoren) allein sind zu wenig aussagekräftig. Vermachlässigung der Faktoren: - Stand der Industrialisierung (einzelner Sektoren) - Stand der wirtschaftlichen Infrastruktur - Organisationsqualität der Administration des EL</p> <p>• Unzureichende Konsultierung der Schweizer Wirtschaft vor Installation der MK-Linie</p>	<p>Vollzugsebene</p> <p>1. Länderauswahl</p>
		<p>• zusätzlich zu berücksichtigende Kriterien: positive Erfahrungen, Selbsthilfekapazität, finanzielle und administrative Absorptionsfähigkeit des EL</p>	



	Kritiken im Rahmen Schweizer Evaluationsberichte	BHP	Folgerungen in der Botschaft zum 3. Rahmenkredit (2/86)
2. Projektauswahl (-Lancierung)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• zuwenig Berücksichtigung der Privatwirtschaft des EL</li> <li>• Formelle Verhandlungsaspekte überlagern Projekthinhalte</li> <li>• Schweizer Botschaft zuwenig integriert</li> <li>• provisorische Zusicherung einer MK-Finanzierung von Anfang an</li> <li>• zuwenig Beteiligung an Grossprojekten (evtl. mit Kofinanzierung)</li> <li>• Ausbildungsstand der Projektträger</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+</li> <li>-</li> <li>+</li> <li>+</li> <li>+/-</li> <li>+</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vorauswahl der MK-Empfänger im Dialog mit Industrie und Behörden in der Schweiz und im EL</li> <li>• Entscheidend sind Prioritäten des EL und Eignung für MK-Finanzierung</li> </ul>
3. Projektplanung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• MK zuwenig im Konzert mit anderen Instrumenten eingesetzt</li> <li>• Anpassung des Projekts an das Instrument</li> <li>• Planungsstudien gegen Bezahlung oft nicht konkurrenzfähig</li> <li>• Know-how der CH-Industrie oft zuwenig genutzt</li> <li>• Betrieb und Unterhalt eines Projekts zuwenig berücksichtigt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+/-</li> <li>+</li> <li>+</li> <li>+</li> <li>+</li> </ul>	
4. Projektprüfung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• oft unpragmatische Prüfung <ul style="list-style-type: none"> <li>- unzulängliche Nutzung bestehender Studien</li> <li>- Exporteure als Informationsquelle zuwenig berücksichtigt</li> </ul> </li> <li>• Beachtung der sozio-ökonomischen Wirkungen und des Projektumfeldes zweitrangig</li> <li>• Preisvergleich bei Prüfung der Wettbewerbsfähigkeit zu einseitig: relativierende Faktoren <ul style="list-style-type: none"> <li>- Qualität</li> <li>- Service après vente</li> </ul> zuwenig beachtet </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+</li> <li>+</li> <li>+</li> <li>+/-</li> <li>+</li> <li>+</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Umfassende Prüfung der entwicklungspolitischen Relevanz und der Wettbewerbsfähigkeit</li> <li>• Beitrag zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung im Zentrum</li> <li>• Internationale Wettbewerbsfähigkeit als Grundsatz; am besten via Ausschreibung (teils via technische Spezifikationen). Shopping bei Kleinaufträgen, beschränkte Anbieterzahl möglich</li> </ul>
5. Projektbegleitung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Exporteure als Informationsquelle zuwenig genutzt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jährliche BAWI-Mission als Ziel</li> <li>• BAWI-Kapazität erhöhen durch Konzentration auf weniger Länder sowie weniger und grössere Projekte</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ volle Übereinstimmung</li> <li>+/- teilweise Übereinstimmung</li> <li>- Widerspruch</li> </ul>		

### 8.3 MK Kamerun und China im Vergleich mit den OECD- Richtlinien

- (163) Das Development Assistance Committee (DAC) der OECD sah sich zu Beginn der achtziger Jahre veranlasst, **Richtlinien über die Anwendung von Mischfinanzierungen** (Associated Financing) zu erlassen. Der Grund: Die völlig oder teilweise an den Kauf von Gütern aus den Geberländern gebundenen MK wurden von verschiedenen OECD-Ländern eher für binnenwirtschaftliche und handelspolitische Ziele verwendet, denn auf die Grundsätze der EZ ausgerichtet. Als besondere Gefahren für die EL wurden vor allem die Substitution von Lokalprodukten, Verlagerung der Hilfe von importschwachen in importstarke Sektoren, Einkauf von nicht konkurrenzfähigen, subventionierten Produkten erkannt. Ein fairer Wettbewerb und verzerrungsfreie Märkte waren durch den Einsatz dieser Finanzierungsinstrumente gefährdet. Die einzelnen Anforderungskriterien der 1983 von den Mitgliedsländern vereinbarten und 1987 revidierten Richtlinien sind in Kapitel 2 beschrieben worden.
- (164) Die Schweiz hat im Rahmen ihrer liberalen Handelspolitik aktiv am Auf- und Ausbau dieser Richtlinien teilgenommen. Deshalb und aus entwicklungs- und ordnungspolitischen Überlegungen, die nicht zuletzt durch eine liberale Aussenwirtschaftspolitik geprägt sind, fühlt sie sich der Einhaltung der Richtlinien speziell verpflichtet.
- (165) Die Möglichkeiten, Missbräuche mit dem Instrument MK zu betreiben, sind durch die erhöhte **Transparenz** und gegenseitige **Kontrolle** reduziert, jedoch nicht ausgeschlossen. Betrachtet sich ein Geberland, bzw. ein Lieferant des betreffenden OECD-Landes durch die Praxis eines anderen Gebers als unfair behandelt (Subventionierung von nicht konkurrenzfähigen Offerten), so hat es das Recht, den Streitfall vor das DAC zu bringen. Beim sogenannten "contact point" kann im Kreis aller OECD-Mitglieder die Rechtfertigung einer solchen Finanzierung eines MK-Projekts verlangt werden; eine eigentliche Sanktionierung solcher Praktiken ist zwar nicht möglich, dafür können benachteiligte Nationen in einem Matching die Finanzierungsnachteile nachträglich kompensieren. Die Schweiz hat bis anhin noch keinen Gebrauch von einem Matching gemacht, da nach Einschätzung des BAWI der konkrete Fall noch nicht angezeigt war. Allein das öffentliche Bekenntnis der Schweiz, gegebenenfalls Matchings durchzuführen und unerlaubte Subventionierungen anderer Geberländer auszugleichen, hat nach Ansicht des BAWI bereits eine abschreckende und dissuasive Wirkung auf andere Geberländer und EL. Die Schweiz selbst hat noch nie Anlass zu einem matching gegeben.
- (166) Im Mai 1988 beurteilte eine Examinatorengruppe im Rahmen der alle zwei Jahre stattfindenden **Überprüfung der EZ** von DAC-Mitgliedern die schweizerische Praxis. Unter anderem wurde auch ein Urteil über die schweizerischen MK insgesamt abgegeben: Die Examinatoren stellten die **grundsätzliche Respektierung** der OECD-Richtlinien durch die Schweiz nicht in Frage. Die Berücksichtigung von Ausbildung, Unterhalt, Lokalprodukten und billigeren ausländischen Produkten bei Schweizer Projekten scheint



sich von der Praxis anderer Geber positiv abzuheben, weshalb sie speziell positive Erwähnung fand.

- (167) Es wurde aber bezweifelt, ob das BAWI mit seinem aktuellen Personalbestand in der Lage ist, die einzelnen Projekte seriös zu betreuen und vor allem die entwicklungspolitischen Anforderungen zu prüfen und zu garantieren. Der Entwicklungsdienst des BAWI verweist in einer Rechtfertigung darauf, dass ein mit der mehrjährigen Erfahrung verbundener Lerneffekt bei allen Beteiligten den Vollzug vereinfacht; ausserdem ziehe das BAWI externe Experten bei, und es werde versucht, den Projektablauf sinnvoll zu vereinheitlichen und effizienter zu gestalten ("Modell China"). Die Kritik des DAC deckt sich indessen mit der Einschätzung des Evaluationsteams, das sich ebenfalls fragt, ob für die intensive Betreuung von 26 laufenden oder in (Vor-)Verhandlungen stehenden MK mit 21 Ländern und einer multilateralen Organisation genügend Personal zur Verfügung steht: 3 Personen beschäftigen sich zur Zeit vollamtlich mit MK und etwa 7 weitere Personen betreuen neben ihrer Haupttätigkeit einige MK-Dossiers mit. Das Pflichtenheft des BAWI bezüglich MK ist umfassend und beinhaltet neben der Kontaktpflege die Begutachtung von Projekten, ihre Betreuung, Vorbereitung von MK-Verträgen, Durchführung von Missionen, Informationsquelle für Industrie, Banken und Behörden im In- und Ausland, etc.. Die starke und mit dem Charakter des diplomatischen Dienstes erklärbare Personalfuktuation trägt das Übrige dazu bei, dass die Verantwortlichen objektiv und subjektiv überbelastet sind. Die Tatsache, dass keine offensichtlichen Fehlleistungen vorkamen, bzw. nicht bekannt sind, rechtfertigen diesen Zustand keineswegs.
- (168) Eine eigene Begutachtung der MK Kamerun und China genau nach den Richtlinien der OECD erlaubt folgende Schlussfolgerungen:
- Das Geschenkniveau übersteigt die zur jeweiligen Zeit gültigen Mindestsätze (Kamerun I 38%, II 25%; China I 38%, II 40%).
  - Die Projekte haben hohe Priorität in beiden Ländern.
  - Einzelne Projekte wurden und werden mit einem grossen Aufwand auf ihre entwicklungspolitische Bedeutung hin durchleuchtet; andere wurden nach Plausibilitätsüberlegungen im "Schnellverfahren" gebilligt.
  - Die Finanzierungsbedingungen sind im Falle von Kamerun nicht mehr angepasst. Der MK Kamerun II erhielt einen relativ tief, und vor allem tiefer als beim MK I festgelegten Geschenkteil, da Kameruns Entwicklungsprognosen zur damaligen Zeit positiv waren.
  - Die Länderauswahl war korrekt; eine weitere Kreditlinie an Kamerun zum heutigen Zeitpunkt würde aber kaum dem Sinn der Richtlinien entsprechen; das sich in Kamerun in Vorbereitung befindende strukturelle Anpassungsprogramm (IMF, WB) wird zu berücksichtigen sein.
  - Eine Ex-post-Evaluation ist vorgesehen für China I.
  - Projekt-Notifikationen wurden durchgeführt.
  - Die Ausschreibungsverfahren wurden eingehalten, bzw. in begründeten Fällen, die einen Missbrauch weitgehend ausschliessen (z.B. Nachfolgeauftrag), unterlassen.
  - Der zentrale Grundsatz der Richtlinien, den fairen Wettbewerb ohne Marktverzerrungen

zu garantieren, wurde in Kamerun durch andere Geber, nicht aber die Schweiz verletzt: Beim Projekt, die kamerunischen Eisenbahnen mit einem modernen Zugfunksystem auszurüsten, wurde eine schweizerische Firma abrupt aus dem Wettbewerb geworfen. Nachdem Autophon eine konkurrenzfähige Offerte vorgelegt und bereits eine Ausführungsstudie durchgeführt hatte, sowie einer MK-Finanzierung grundsätzlich nichts im Wege stand, wurde den Schweizer Behörden und dem Unternehmen von Kamerun mitgeteilt, dass das Projekt einem deutschen Unternehmen, das eine KfW-Finanzierung anbieten konnte, zugesprochen wurde. Beim BAWI wurde diese Praxis Kameruns und Deutschlands als unlauter betrachtet, worauf es beim contact point der OECD, sowie direkt bei den deutschen Behörden vorstellig wurde. Die von deutscher Seite aufgeführten Verteidigungs-Argumente veranlassten das BAWI, den "Fall Zugfunk" nicht weiterzuverfolgen und die Finanzierungsnachteile des Schweizer Unternehmens nicht durch ein Matching auszugleichen.

- (169) Bei den MK Kamerun und China können demnach **keine grundlegende Missachtung der OECD-Richtlinien** festgestellt werden. Es entzieht sich aber der genauen Kenntnis des Evaluationsteams, ob das BAWI nebst der Erfüllung der **OECD-"Pflichten"** ("guiding principles") auch die Ausnützung der **OECD-"Rechte"** vollumfänglich wahrgenommen hat, indem es beispielsweise nicht nur "Kampfbereitschaft" für lauterer Wettbewerb proklamiert, sondern in einer Matching Operation immer dort demonstriert, wo dies angezeigt wäre.<sup>1</sup>

#### 8.4 Kernaussagen

(170) Die wichtigsten Erkenntnisse sind:

- A. Die MK Kamerun und China gehören unterschiedlichen "MK-Generationen" mit jeweils typischer Konzeption an. Deshalb kann eine beträchtliche Zahl an **Unterschieden** identifiziert werden: Der MK Kamerun zeichnet sich durch besonders grosse und gravierende Probleme aus - der MK China hingegen durch einen besonders reibungslosen Ablauf. Die beiden MK sind quasi zwei Beispiele für die Extreme des Spektrums: Die ausgewiesenen Lerneffekte des BAWI im Vergleich dieser beiden MK-Linien erscheinen demnach eher überproportional.
- B. Die Erkenntnisse des vorliegenden Evaluationsberichts decken sich weitgehend mit den Aussagen anderer **Evaluationsberichte**, gehen aber bei verschiedenen Fragen weiter. In vielen **Bereichen** hält diese Studie neue oder neu zu beurteilende Aspekte fest, bzw. interpretiert einzelne Fakten auf einer grundsätzlicheren Ebene.
- C. Das BAWI hat bei den MK Kamerun und China, darüber hinaus aber auch allgemein die **Richtlinien der OECD** respektiert.
- D. Für alle MK-Fälle bleibt das Wissen über die **Wirkungen** des Mitteleinsatzes sehr beschränkt.

<sup>1</sup> Eine diesbezügliche Aktion von seiten der Schweiz ist im Juni 1989 erstmals durchgeführt worden.



## 9. Schlussfolgerungen

- (171) Die mit diesem Bericht vorliegende Evaluation des MK Kamerun zeigt deutliche **Stärken und Schwächen dieses Instruments** auf. Eine der **Kernfragen** des Auftraggebers, nämlich ob sich das Instrument MK für die laufenden Projekte in Kamerun eignet, bzw. ob ein anderes Instrument geeigneter wäre (GPK-Frage Nr. 22, vgl. Abschnitt 10.1), lässt sich demnach nicht mit ja oder nein beantworten. Bei aller Vorsicht der Interpretation darf aufgrund der Ausführungen in Kapitel 8 davon ausgegangen werden, dass die vorliegende Einschätzung aufgrund der Fallbeispiele Kamerun und China allgemeine Gültigkeit beanspruchen darf. Die Beantwortung dieser Fragen hängt letztlich davon ab, ob und inwieweit die festgestellten Schwächen und Mängel behoben werden können und das Instrument optimiert werden kann. Im Fallbeispiel Kamerun haben sich die Voraussetzungen für einen optimalen Einsatz des Instrumentes MK seit Mitte der achtziger Jahre deutlich verschlechtert; gleichzeitig wurden mit dem MK I im Rahmen der 1. Generation von MK Optimierungsmöglichkeiten nicht genutzt. Für den MK China trifft die gegenteilige Aussage weitgehend zu: Günstige Voraussetzungen ermöglichten eine Optimierung des Massnahmeneinsatzes, und diese Möglichkeiten wurden auch weitgehend genutzt.
- (172) Vor dem Hintergrund dieser Evaluation können je nach Zielorientierung unterschiedliche Folgerungen gezogen werden. Im nächstfolgenden Abschnitt werden vorerst **pragmatische Verbesserungsmöglichkeiten** am bestehenden Instrument MK aufgezeigt in der Annahme, dass eine Optimierung möglich ist. In Abschnitt 9.2 wird auf gewisse **grundsätzliche Alternativen** zum heutigen Instrument und seiner bestehenden Zielsetzung eingegangen, die dann im Vordergrund stehen, wenn die Mängel und Schwächen als grundsätzlich nicht beseitigbar eingeschätzt werden, bzw. wenn durch die Politik neue Zielsetzungen für die Mittelverwendung definiert werden.

Das Evaluatorenteam kommt zum Schluss, dass eine **Weiterentwicklung** im Sinne der Ausmerzung der Schwächen und Verbesserung der Stärken des bestehenden Instruments grundsätzlich möglich ist.

### 9.1 Ansätze für die Weiterentwicklung des bestehenden Instruments MK

- (173) Jede MK-Linie ist ein Einzelfall mit ihren spezifischen Charakteristika. In den **Grundzügen** erlaubt jedoch die Evaluation die **Identifikation einiger wichtiger Ansätze** zur Ausmerzung von Schwachstellen und damit letztlich zur Verbesserung der Wirkung und der Effizienz des Instruments MK. Je nach MK-Fall wird dabei der eine oder andere Punkt mehr oder weniger Bedeutung haben. Alle Ansätze werden nur stichwortartig formuliert; sie sind gedacht als Stossrichtungen und benötigen weitere Diskussion und Konkretisierung.

(174) Diese **Stossrichtungen** lauten in kürzester Zusammenfassung und in bezug auf die vier zentralen Fragekreise dieser Analyse:

- Konsequente Definition und Einhaltung der **Zielsetzung** mittels eines selektiven Mitteleinsatzes
- Weitergehende Massnahmen zur Erhöhung der **Wirksamkeit** des Instrumentes
- **Vergrosserter Aufwand** und erhöhte Wirkung bei der **Planung** und **Begleitung** von MK-Projekten
- **Systematischere Bemühungen** für das **Lernen aus der Praxis**.

Diese vier wichtigsten Stossrichtungen sind vom BAWI grundsätzlich erkannt und teilweise (insbesondere in den Bereichen Zielsetzungen, Planung und Begleitung) im MK China befolgt worden, wie Kapitel 7 verdeutlicht. Inwiefern der MK China für die neuste Generation von MK repräsentativ ist, kann im Rahmen dieser Evaluation nicht schlüssig beurteilt werden. Die eher günstige Konstellation dieses MK lässt vermuten, dass in praktisch allen anderen Fällen weitergehende Bemühungen des BAWI angezeigt sind. Dabei geht es vor allem um eine **konkrete und konsequente Umsetzung von Massnahmen**, welche die oben genannten vier Hauptansätze verwirklichen sollen. Hierzu sind dem BAWI auch die notwendigen Ressourcen bereitzustellen.

(175) Im **Bereich der Zielsetzung** lässt sich grundsätzlich folgern, dass eine klare **Definition von Kriterien für die Länder- und Projektauswahl** und deren konsequente Anwendung von herausragender Bedeutung sind. Nur so wird es letztlich gelingen, das Instrument der MK im Rahmen des EZG klar und komplementär zum Kernbereich der Grundbedürfnisorientierung einzuordnen.

Die **drei wichtigsten Kriterien für die Länderauswahl** sollten konsequent sein:

- Die **Effizienz (Kosten-Ertrags-Verhältnis)** des Mitteleinsatzes auf Makro- und Mikroebene
- Eine der Situation des Landes angepasste, aber immer existierende **Eigenleistung des EL** in finanzieller und institutioneller Hinsicht
- Eine **hinreichende Stärke der potentiellen Projektpartner** in Planung und vor allem Durchführung.

Im Vergleich dazu sind die Kriterien des Durchschnittseinkommens und der Verschuldungskapazität eines EL aus verschiedenen Gründen unwichtig.

Noch wichtiger als die Länderauswahl ist die **Projektselektion**, die folgende **drei Kriterien konsequent** anwenden sollte:

- **Langfristig absehbare volkswirtschaftliche Wirtschaftlichkeit** und damit auch **Rentabilität des Projektes an sich**



- Klare Definition und entwicklungspolitischer Sinn der beabsichtigten Wirkungen auf Makro- und Mikroniveau sowie Kontrolle über unbeabsichtigte Nebenwirkungen (z.B. ökologische, soziale Verträglichkeit)
- Positive Einschätzung bezüglich der Nachhaltigkeit der Wirkungen (z.B. organisatorische und betriebswirtschaftliche Kriterien).

Die genannten Kriterien benötigen eine weitergehende Operationalisierung, wobei verschiedene Institutionen hierzu Vorarbeit geleistet haben (z.B. Weltbank). Sie sollen für jede Erfolgskontrolle über MK-Linien und -Projekte die Richtschnur bilden. Allerdings werden auch in Zukunft Ermessensentscheidungen nicht zu umgehen sein.

Die konsequente Anwendung dieser Kriterien bedeutet erfahrungsgemäss einen **selektiveren Mitteleinsatz auf weniger Länder und darin weniger Projekte**. Die Durchschnittsgrösse der Projekte wird als Folge ansteigen.

- (176) **Bezüglich der Wirkungen von MK** lautet die grundsätzliche Stossrichtung wie folgt: Erhöhung der Wirkung auf der Projektebene (Mikro) und aus volkswirtschaftlicher Sicht (Makro) durch eine **Konzentration und Attraktivitätssteigerung des Mitteleinsatzes** sowie dessen verbesserte **Betreuung** zugunsten von **grösserer Nachhaltigkeit**.

Wirkungen auf der Makro- und Mikroebene können gesteigert werden mittels:

- **stärkeren sektoralen Prioritäten** und einer so erreichten höheren Bedeutung der Partnerschaft mit weniger, gut ausgewählten Institutionen im EL (besonders geeignete Sektoren sind aufgrund der bisherigen Erfahrungen wirtschaftliche Infrastruktur und Industrieproduktion, wenig geeignet ist für dieses Instrument der soziale Grundbedürfnisbereich);
- **stärkerer, begleitender Technischer Zusammenarbeit (TZ)** in all jenen Projekten, wo aus institutionellen oder technischen Gründen der Projektträger im EL einen echten Bedarf und ein einschlägiges Potential aufweist.

**Die Attraktivität des Instrumentes MK** kann angesichts der internationalen Konkurrenz gesteigert werden mittels:

- einer weiterhin gesicherten Bindung MK-ERG, wobei eine Prämienstufung nach Deckungssatz und allenfalls Länderkategorien angezeigt ist;
- einer zeitlichen Verlängerung der Bankentranche, was vom BAWI in Koordination mit der Industrie in Verhandlungen zu erreichen ist.

**Die Nachhaltigkeit der Wirkungen** kann vergrössert werden, indem:

- an den Projektträger erhöhte Anforderungen in Planung, Realisierung und Betrieb gestellt werden
- wo sinnvoll, Projektträgern TZ in vermehrtem Ausmass angeboten wird
- systematisch ein Coaching von wichtigen Institutionen im EL eingeführt wird

- bei allen Projekten ein realistisches Betriebskonzept (inkl. Maintenance) als Voraussetzung für die Investition verlangt und geprüft wird.
- Kosten für Unterhalt und flankierende Programme als Projektkosten akzeptiert und je nach finanziellen Möglichkeiten des EL bis zu 100 % durch einen neu zu schaffenden "Post-Investitionsfonds" finanziert werden
- die haftungsrechtliche Absicherung für Betriebssicherheit und für mittelfristige Garantien verstärkt wird, beispielsweise durch Prüfung der Idee einer verzinslichen Restzahlung an den Lieferanten erst nach 3 - 5 Jahren.

(177) Im Bereich des Vollzugs führt die Analyse zur Folgerung, dass das BAWI in **Planung, Begleitung und Kontrolle** von MK-Linien und -Projekten einen gegenüber heute grösseren Einsatz mit entsprechend grösseren Ressourcen leisten muss. Dies betrifft:

- in erster Linie die Phase der Planung und Projektprüfung, während der das BAWI am ehesten die Kriterien der Länder- und Projektauswahl durchsetzen kann; je klarer diese Kriterien und je konsequenter ihre Anwendung, desto präziser werden die Spielregeln für alle Beteiligten und desto kürzer der normale Prüfungsmechanismus; wichtig ist in diesem Zusammenhang eine enge Zusammenarbeit insbesondere mit dem betreffenden EL, beispielsweise im Rahmen von "joint evaluations";
- in zweiter Linie die Notwendigkeit einer verstärkten Begleitung und Kontrolle wichtiger MK-Linien und -Projekte, was eine direkte oder indirekte Präsenz des BAWI "vor Ort" erfordert; denkbar ist eine diesbezügliche Verstärkung von schweizerischen Botschaften oder der Einsatz regionaler Koordinatoren durch das BAWI direkt;
- schliesslich auch die Kapazitäten des Entwicklungsdienstes des BAWI selber, dessen personelle und planungstechnische Kapazitäten für die Realisierung der nötigen Praxisänderungen nicht ausreichen; eine diesbezügliche Stärkung kann unterschiedlich geschehen durch:
  - internen Ausbau
  - vermehrten Zuzug privater Dienstleistungen
  - Ausbau des Entwicklungsdienstes zu einer Annex-Institution des BAWI, die in Zukunft weitere Aufgaben übernehmen könnte.

(178) Die Analyse zeigt, dass auch für ein vermehrtes Lernen aus der Praxis Raum besteht. Besonders wichtig sind:

- die Erarbeitung und Durchsetzung eines Evaluationskonzeptes im Sinne eines Lern- und Führungsinstrumentariums, worin das Monitoring und insbesondere der Umsetzungsprozess aus der Evaluation in die Praxis integriert sind;
- verstärkte Weiterbildung für die Mitarbeiter des BAWI und von für die Aufgabe mitverantwortlichen Mitarbeitern der Schweizer Botschaft;



- der Einsatz einer kleinen, unabhängigen und dem BAWI zugeordneten Begleitkommission von Sachverständigen, die etwa einmal pro Jahr grundsätzliche Aspekte der MK-Praxis mit dem BAWI diskutiert;
- der systematische Erfahrungsaustausch mit der DEH, wobei neben den bisher teilweise behandelten Themen (Strukturanpassungsprogramme, Ländererfahrungen) vor allem auch methodische Aspekte der Projektplanung und -durchführung eine Rolle spielen sollten.

(179) Die genannten vier Stossrichtungen zu den Bereichen

- Zielsetzung
- Wirkung
- Vollzug
- Lernen

folgen der Analysestruktur dieses Berichtes. Ihre weitere Differenzierung und Konkretisierung ist notwendig, falls die heute vorgegebenen Zielsetzungen für MK besser erreicht werden sollen.

Die folgende Darstellung stellt die **Optimierungsvariante** in ihren wesentlichen Grundzügen dar. Wichtigster Vorteil ist ihr positiver Devisen- und Investitionskapazitätseffekt in EL, grösster Nachteil bleiben potentielle Zielkonflikte, deren Verminderung allerdings mit Optimierungsverfahren möglich ist.

Variante A: Optimierung

Ziel	Pro	Kontra
Optimierung zwischen entwicklungspolitischen und handelspolitischen Zielen mit Priorität auf ersteren	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Devisen- und Investitionskapazitätseffekt in EL</li> <li>• Multiplikator auf private Gelder</li> <li>• Wecken privater Interessen an EL im Sinne eines Nebeneffektes</li> <li>• gute politische Realisierbarkeit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Potentielle Zielkonflikte</li> <li>• Relativ grosser Aufwand für Planung und Betreuung in Zukunft</li> </ul>

## 9.2 Alternativen für die künftige Ausgestaltung des Instruments MK

- (180) Während im vorhergehenden Abschnitt 9.1 Stossrichtungen und Ansätze für die Verbesserung des bestehenden Instrumentes MK identifiziert werden, geht es abschliessend um die Frage, ob grundsätzlich andere Wege der Weiterentwicklung denkbar sind. Solche drängen sich dann auf, falls die Zielsetzung für die Verwendung dieser Mittel geändert oder anders gewichtet würde.

Solche grundsätzlichen Überlegungen, die bewusst keine Rücksicht auf vorgegebene Strukturen nehmen, führen zu vier alternativen Optionen:

- Konsequente **entwicklungspolitische Ausrichtung** des Mitteleinsatzes im Sinne der Kernprioritäten des EZG und teilweise als TZ bzw. gebundene Finanzhilfe ausgestaltet (Variante B).
- Konsequente **handelspolitische Ausrichtung** mit einer Zielsetzung, die eindeutig Handelsförderung priorisiert und doch die EZ nicht negativ tangiert; diese Variante würde eine Neuinterpretation des EZG verlangen (Variante C).
- **Substitution** des bestehenden Instruments MK durch eine gezielte **Industrieförderungspolitik** in EL, wobei die verfügbaren Mittel in einen gemischtwirtschaftlichen Risikokapitalfonds mit einer Rückversicherungsgarantie investiert würden (Variante D).
- Abschaffung des bestehenden Instrumentes MK und Verwendung der verfügbaren Mittel für eine ungebundene, **reine Finanzhilfe**, was eine stärkere Verpflichtung des Bundes auf der Makroebene der EZ bedeuten würde, allenfalls kombiniert mit Strukturanpassungsprogrammen (Variante E)

Alle Optionen haben ihre Vor- und Nachteile, wie die folgenden Ausführungen zeigen:

### (181) Variante B

Falls die verfügbaren Bundesmittel konsequent auf die **Kernprioritäten des EZG** ausgerichtet würden, dann würden Projekte der TZ und allenfalls einer gebundenen FH priorisiert. Der soziale Grundbedürfnisbereich bekäme voraussichtlich dominierende Bedeutung. Die folgende Tabelle hält Vor- und Nachteile fest. Entwicklungspolitisch sind bei dieser Alternative deutlich positive Wirkungen zu erwarten; gleichzeitig wird jedoch der Charakter der Mischfinanzierung entfallen, da kaum mit einer bedeutenden privatwirtschaftlichen Kofinanzierung zu rechnen ist.



## Variante B: Entwicklungspolitische Mischkredite im Sinne der TZ

Ziel	Pro	Kontra
Die Kernprioritäten des EZG werden durch MK wie bei der TZ angestrebt; soziale und weitere Infrastrukturbereiche erhalten oberste Priorität	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eindeutigere Zielorientierung</li> <li>• Stärkere entwicklungs- politische Impulse in EL</li> <li>• Kompletter Projektzyklus</li> <li>• Stärkere Projektbegleitung</li> <li>• Für EL: grössere Ungebundenheit der Hilfe</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verringeres Interesse an Privatfinanzierung (v.a. Banken)</li> <li>• Kleinerer Devisen- und Investitionskapazitätseffekt</li> <li>• Kleinere Exportimpulse für die Schweiz</li> <li>• Tendenziell geringere Effizienz des Mitteleinsatzes</li> </ul>

## (182) Variante C

Falls das oberste Ziel für MK die **Exportförderung Richtung EL** wäre, dann müssten die verfügbaren Mittel für entsprechende handelsfördernde Massnahmen eingesetzt werden. Die entwicklungspolitische Verträglichkeit könnte als Prüfkriterium integriert werden. Grösster Nachteil dieser Variante wäre gerade das Konfliktpotential mit der entwicklungspolitischen und auch mit der grundsätzlichen handelspolitischen Position der Schweiz. Wichtiger Vorteil wäre demgegenüber der hohe Multiplikator bezüglich privater Kofinanzierung des Instruments.

## Variante C: Handelspolitische Mischkredite

Ziel	Pro	Kontra
MK werden insbesondere zur Exportförderung eingesetzt; sie sollen aber entwicklungs- politische Kriterien nicht verletzen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eindeutigere Zielorientierung</li> <li>• Exportimpulse ("gleich lange Spiesse")</li> <li>• Stärkere Interessen der Banken und der Industrie</li> <li>• Raschere und grössere Devisen- und Investitionskapazitätseffekte</li> <li>• Tendenziell grössere Effizienz</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Konflikte mit entwicklungs- politischen Kriterien oft schwierig zu werten</li> <li>• Verschuldungseffekte in EL (für EL ungünstigere Mischung)</li> <li>• Aussenwirtschaftliches Konfliktpotential für die Schweiz</li> <li>• Klippe "OECD-Konformität"</li> </ul>

**(183) Variante D**

Im Unterschied zu vielen anderen Industrieländern verfügt die Schweiz über kein griffiges Instrumentarium zur Förderung von mittelgrossen Investitionsvorhaben in EL. Falls die verfügbaren Mittel zugunsten einer solchen Kombination von entwicklungs- und industriepolitischen Zielsetzung eingesetzt würden, dann könnte ein neues **Instrumentarium der Industriefinanzierung** geschaffen werden. Eine markante private Kofinanzierung kann als Vorteil hervorgehoben werden, während ein erhöhtes Risiko bei einem neuartigen Instrument einen gewissen Nachteil bedeutet.

**Variante D: Industriepolitik (Risikokapital, Rückgarantie)**

<b>Ziel</b>	<b>Pro</b>	<b>Kontra</b>
Die Mittel werden für Industrieinvestitionen in EL eingesetzt, die besonders innovativ sind und entwicklungspolitische Kriterien verletzen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eindeutige Zielorientierung</li> <li>• Interesse der Schweizer Industrie und der Banken</li> <li>• Produktive Investitionen und vermehrte Wertschöpfung in EL</li> <li>• Grosser Multiplikator in EL</li> <li>• Grosse Effizienz des Mitteleinsatzes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Möglicher Konflikt mit entwicklungspolitischen Kriterien (bez. Kernprioritäten)</li> <li>• Etwas kleinerer Exportimpuls für die Schweiz</li> <li>• Erhöhtes Risiko, da weitgehend Neuland</li> </ul>

**(184) Variante E**

Falls keine konkrete Projektarbeit angestrebt wird, dann könnten die verfügbaren Mittel zur Stärkung der ungebundenen **Zahlungsbilanzhilfe** eingesetzt werden. Fallweise könnten auch Strukturanpassungsprogramme multilateraler Institutionen damit unterstützt werden. Bei dieser Variante wäre kaum mit einer privaten Kofinanzierung zu rechnen. Entwicklungspolitisch hätte sie aber den Vorteil einer weitgehend uneigennütigen Form der EZ und eines sehr effizienten Mitteleinsatzes mit allerdings beschränkter Kontrollmöglichkeit.



## Variante E: Ungebundene Zahlungsbilanzhilfe statt Mischkredite

Ziel	Pro	Kontra
Die verfügbaren Mittel werden EL im Rahmen von Struktur- anpassungsprogrammen als ungebundene Finanzhilfe angeboten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uneigennützige Form der EZ</li> <li>• Strukturpolitische Effekte in EL</li> <li>• Bessere Verschuldungssituation von EL</li> <li>• Förderung Süd-Süd-Handel möglich</li> <li>• Aussenpolitisch guter Effekt</li> <li>• Grosse Effizienz</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Keine privaten Mittel einbindbar: Konzentration auf öffentliche Mittel wahrscheinlich</li> <li>• Kleinerer Devisen- und Investitionskapazitätseffekt gegenüber heute</li> <li>• sehr geringer Exportförderungseffekt</li> </ul>

(185) Jede der genannten Varianten zur weiteren Ausgestaltung des bestehenden Instrumentes MK besitzt eine eigene und prägnante Zielsetzung. Nur eine **Zielbestimmung durch die Politik** kann letztlich den Ausschlag für die eine oder andere Strategie geben. Nicht zu vergessen ist dabei, dass MK heute ein Instrument der Finanzhilfe darstellen, die mit ihrem Multiplikator (Bundestranche / Bankentranche) EL günstige Devisen für dringende (d.h. entwicklungspolitisch vom EL erwünschte) Importe verfügbar machen wollen. Diese heute gültige **Zielsetzung** besitzt auch aufgrund der vorliegenden Evaluation ihre Faszination. Sie verlangt allerdings ein unablässiges Bemühen um Optimierung. Dies dürfte umso besser gelingen, je klarer und konsequenter angewendet die Kriterien für den Mitteleinsatz sind, insbesondere betreffend selektivem Einsatz bezüglich Ländern, Sektoren, Projekten und Projektträgern.

**Optimierung** verlangt gerade auch im Vergleich zu allen anderen Varianten einen überdurchschnittlich klaren, transparenten Projektablauf vom Appraisal über Begleitung, Kontrolle bis zur Evaluation. So faszinierend und möglich die Optimierungsvariante demnach ist, so grosse Anforderungen stellt sie in konzeptioneller, methodischer und praktischer Hinsicht.

---

## **10. Anhang**



## 10.1 Auftrag der GPK

### Vorbemerkung

Das nachfolgend wiedergegebene **Pflichtenheft der GPK** zu diesem Projekt umfasst neben einer Hauptfrage und fünf Unterfragen zusätzlich neun Einzelfragen. Für die Analyse wurde eine Gruppierung dieser Fragen und der darin enthaltenen Teilaspekte in vier Fragebereiche vorgenommen (vgl. Ziff. 3), die als untersuchungsleitende Struktur vom Auftraggeber akzeptiert wurden.

Um dennoch den Bezug von jeder einzelnen Frage der GPK auf die vorliegende Analyse zu erleichtern, wird im folgenden ein Verweis auf die jeweils wichtigsten Ziffern im Text angegeben. Allerdings sollten die angegebenen Ziffern nicht isoliert, sondern im Zusammenhang des jeweiligen Kapitel gelesen werden.

GPK-Frage	Antworten in ...	
	Kapitel	Ziffer im Text <sup>1</sup>
<b>Hauptfrage</b>		
Wie gelangen die Grundsätze der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen der Mischkreditpolitik am Beispiel von Kamerun zur Geltung? Können an diesem Beispiel Aussagen darüber gemacht werden, inwiefern die Botschaften des Bundesrates zu den Rahmenkrediten sowie deren Umsetzung durch das Bundesamt für Aussenwirtschaft in einzelne Projekte den Zielen und Grundsätzen des Entwicklungshilfegesetzes entsprechen?	4. Ziele 5. Wirkungen 6. Vollzug 7. Lerneffekte	Gesamter Bericht
<b>Unterfrage 121</b>		
Werden bei den Mischkrediten innerhalb der Grundsätze der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit besondere Schwerpunkte gesetzt?	4. Ziele	59, 60, 61
<b>Unterfrage 122</b>		
Bewegt sich die Praxis in bezug auf Kamerun im Feld der Grundsätze der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit oder treten weitere Ziele hinzu, die in den Grundsätzen nicht enthalten sind?	4. Ziele	58ff, 171f, Projektportraits: siehe Anhang

<sup>1</sup> Fett: besonders wichtig.

**Unterfrage 123**

Werden bei den Mischkrediten gewisse Grundsätze der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit verletzt? Wenn ja, allenfalls mit welcher Begründung?

4. Ziele 58, 59, 64, 65

**Unterfrage 124**

Lassen sich die Wirkungen abschätzen

- a) des Instruments der Mischkredite auf die finanziellen Verhältnisse des Empfängerlandes bzw. von Projektträgern
- b) der mit Mischkrediten unterstützten Projekte auf die Entwicklung im Empfängerland sowie in der schweizerischen Wirtschaft?

5. Wirkungen 72, 73, 74

5. Wirkungen 77, 79, 80, 81, 83, 88

**Unterfrage 125**

Lässt sich annäherungsweise die Entstehungsgeschichte der tatsächlich zur Geltung gelangten Prioritäten bei den durchgeführten Projekten im Interessenfeld der Beteiligten (Eidgenossenschaft - Regierung und mögliche Projektträger in Kamerun - schweizerische Wirtschaft) darstellen?

6. Vollzug 98 - 113, insbes. 99, 103, 105, 111

**Einzelfrage 21**

Nach Ansicht des BAWI ist Kamerun ein typisches Mischkreditland. Welche Kriterien werden für diese Beurteilung verwendet? Warum wurde Kamerun aufgrund dieser Kriterien als Partnerland ausgewählt?

6. Vollzug 92, 93, 94, 95

**Einzelfrage 22**

Die Projekte in Kamerun liegen verhältnismässig nahe zu jenen der Finanzhilfe: Wie grenzt das BAWI generell und im Falle von Kamerun die Mischkreditprojekte von Finanzhilfeprojekten ab? Können die Projekte in Kamerun in Beziehung gesetzt werden zu "typischen" Projekten im Bereich der Mischkredite? Eignet sich das Instrument der Mischkredite für die in Kamerun laufenden Projekte? Wäre eine andere Form der Hilfe geeigneter?

6. Vollzug 33, 34, 77, 94, 104, 105, 107, 109, 171

**Einzelfrage 23**

In Kamerun besteht das Problem der Konkurrenz unter Geberländern. Wie wird unter diesen Bedingungen den Grundsätzen der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit nachgelebt? Welchen Einfluss üben die von anderen Geberländern in Kamerun praktizierten (und evtl. dort dominierenden) Finanzierungssysteme auf die Abwicklung der schweizerischen Mischkredite aus?

6. Vollzug 101, 103, 104, 106, 109, 114, 117, 118



**Einzelfrage 24**

In Kamerun sind überdurchschnittliche administrative Hindernisse für die Abwicklung der Mischkredite aufgetaucht. Wie ist das BAWI mit diesen Hindernissen umgegangen: Welcher Lernprozess hat dabei stattgefunden, wie ist dabei den Grundsätzen der Entwicklungszusammenarbeit Rechnung getragen worden ?

6. Vollzug 106, 107, 111,  
7. Lerneffekte 114, 117, 120,  
124  
131, 135, 136,  
139, 144, 145

**Einzelfrage 25**

Im Laufe der Abwicklung des ersten Rahmenkredites haben die Behörden in Kamerun gewisse Prioritäten geändert: Wie sind diese im Lichte der Grundsätze der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit zu beurteilen ? Wie hat das BAWI auf die Prioritätenänderungen reagiert (Lernprozess), insbesondere: Wie antwortet die Liste prioritärer Projekte für den zweiten Mischkredit auf diese Situation ? Welchen Kriterien folgt die Liste ? Wie wurde ihre Durchsetzung sichergestellt ?

6. Vollzug 115, 131  
7. Lerneffekte

**Einzelfrage 26**

Wie spielt die Zusammenarbeit von BAWI und DEH am Beispiel der Mischkredite in Kamerun (gegenseitiger Einfluss auf die Gewichtung der Grundsätze der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit) ?

6. Vollzug 95

**3 Gesamtbeurteilung nach dem Eindruck des Experten**

Ist die Mischkreditpolitik der Schweiz in Kamerun nach Ansicht des Experten sinnvoll ?

4. Ziele 171ff.  
5. Wirkungen  
6. Vollzug  
7. Lerneffekte

Entspricht das neue Verfahren, das am Beispiel von China aktenmässig zu studieren ist, den Erfahrungen (die insbesondere aus dem Beispiel Kamerun gewonnen werden können) ?

7. Lerneffekte 131, 133, 134,  
136, 140, 149,  
150, 151

Welche freie Bemerkungen und Anregungen hat der Experte anzubringen ?

zahlreiche Ziffern, insbes.  
171ff.

## 10.2 Projektportraits Kamerun

Die folgenden acht Projektportraits wurden aufgrund eines detaillierten Aktenstudiums, basierend auf Gesprächen mit allen beteiligten Akteuren und persönlichen Projektbesichtigungen erarbeitet. Sie wurden den beteiligten Unternehmen und dem BAWI zur Stellungnahme unterbreitet.

Die endgültige Formulierung und Gewichtung der Vielzahl einzelner Argumente wurde vom Evaluatorenteam vorgenommen und richtet sich bei der Bewertung nach den in Kapitel 4 formulierten MK-Zielen.

### 10.21 Song Loulou

Das Wasserkraftwerk **Song Loulou** wurde in den siebziger Jahren konzipiert. An einer Schwelle des Sanaga-Flusses, ca. 55 km nordwestlich von Edea, wurden Staudamm, Produktionsanlagen und Hochspannungsleitungen, die mit den Hauptverbrauchscentren Edea, Douala und Yaoundé verbunden sind, erstellt. Ein 500 m langer Erddamm und eine 360 m lange und maximal 35 m hohe Mauer stauen 10 Mio m<sup>3</sup> Wasser auf ca. 7 km flussaufwärts zurück.

1981 konnten vier der geplanten acht 48 MW Turbinen in Ergänzung zum einzigen bereits bestehenden Flusskraftwerk, Edea, Strom ans Netz liefern. In zwei weiteren Ausbauphasen wurden zwischen 1985 und 1988 die Turbinengruppen 5/6 und 7/8 gebaut.

Wegen der grossen, jahreszeitlich bedingten Schwankungen der Wasserführung des Sanaga (200 m<sup>3</sup>/s - 7'400 m<sup>3</sup>/s) stellen drei Wasserreservoirs an Zuflüssen des Sanaga einen integrierten Bestandteil des Song-Loulou-Projektes dar. Die Reservoirs Bamendjin (1.8 Mia m<sup>3</sup>), M'Bakaou (2.6 Mia m<sup>3</sup>) und Mape<sup>1</sup> (3.2 Mia m<sup>3</sup>) erlauben, in der Trockenzeit etwa 700 m<sup>3</sup>/s Wasser in den Fluss zu speisen und somit den Betrieb der acht Turbinen auch in der Trockenzeit weitestgehend zu garantieren.

Das Gesamtprojekt wurde mit **internationaler Beteiligung** realisiert. SONEL, die Betreiberin der Anlage, weist in einer Übersichtsdarstellung als wichtigste Partner auf technischer Seite französische, portugiesische, österreichische und schweizerische Firmen und auf finanztechnischer Seite arabische, französische und europäische Finanzierungsinstitute (-institutionen) aus.<sup>2</sup>

Aufgrund einer internationalen Ausschreibung erhielten die **Ateliers de Constructions Mécaniques de Vevey (ACMV)** in den 70er Jahren den Auftrag für die Lieferung der ersten 4 Francis-Turbinen zugesprochen. In zwei Ausbauphasen wurden zwischen 1985 und 1988 die Turbinengruppen 5/6 und 7/8 erstellt. Einzig die Turbinen 5/6 wurden durch einen MK finanziert; die ersten vier über die europäische Entwicklungsbank, die letzten beiden mittels normaler kommerzieller Kredite. Die Kosten für Lieferung, Montage und Inbetriebnahme von 5/6 belaufen sich auf 17.78 Mio sFr.

#### Ziel

Kamerun realisierte in Zusammenarbeit mit ausländischen Partnern in den siebziger und zu Beginn der achtziger Jahre verschiedene Projekte im Energiesektor. Die kamerunischen Behörden

<sup>1</sup> Mape wurde im Zusammenhang mit der Erweiterung von Song Loulou auf acht Turbinen nötig.

<sup>2</sup> Die Schweizer MK-Finanzierung ist nicht erwähnt.



und der lokale Projektträger SONEL bewiesen dabei eine relativ klare Prioritätensetzung im Bereich Energieproduktion und angemessene Realisierungsfähigkeiten im Anlagenbau. ACMV unterstützte aufgrund ihrer positiven Erfahrungen während ihrer langjährigen Marktpräsenz (Edea, Song Loulou) im Bereiche ihrer Möglichkeiten die Auswahl Kameruns zu einem MK-Land durch das BAWI.

Die Auswahl von Song Loulou wird durch folgende Faktoren untermauert:

- a) Der Ausbau der elektrischen Produktionskapazität und Versorgung entsprach in den siebziger Jahren und entspricht auch heute noch einem entwicklungspolitischen Ziel mit allerhöchster Priorität in Kamerun.<sup>3</sup> Mitte der siebziger Jahre hatten lediglich 20% der Ortschaften und 4% der Bevölkerung die Möglichkeit, Strom zu nutzen. Das grosse Potential Kameruns an Wasserkraft und geeignete Standorte an Flüssen bevorteilen aus wirtschaftlichen Überlegungen Wasserkraftwerke.
- b) Mit Song Loulou, das als "Herzstück" einer ersten Ausbauphase der Elektrifizierung Kameruns konsequent und prioritär gefördert wurde, konnte die Stromproduktion mit total 2.5 Mia kWh (1988) mehr als verdoppelt werden. Eine Grösser-Dimensionierung von Song Loulou war bereits aufgrund der Standortbedingungen (Wasserführung, Schutz der Flusstufe oberhalb des Kraftwerks) begrenzt. Die aktuelle Nachfrage kann in der Regel zu 100% gedeckt werden. Infolge des unzureichenden Stromverteilnetzes (=Engpass) können trotzdem erst etwa 14% der Bevölkerung Strom nutzen. Bei kontinuierlicher Erweiterung des Verteilnetzes und weitersteigender Nachfrage kann der Bedarf bis in die erste Hälfte der 90er Jahre gedeckt werden; weitere Wasserkraftwerke (Bini a Warak, Nachtigall) sind deshalb geplant und in Vorbereitung.
- c) Bei den Francis-Turbinen der ACMV handelt es sich um eine bewährte und internationalen Standards entsprechende technische Konzeption.
- d) Finanztechnische und wirtschaftliche Analysen bestätigen die hohe Rentabilität des Projekts.<sup>4</sup>
- e) Bei der Ermittlung der konkurrenzfähigsten Offerte durch eine internationale Ausschreibung erhielt ACMV den Auftrag für Song Loulou 1-4 in den siebziger Jahren. Song Loulou 5/6 ist als Nachfolgeauftrag zu betrachten.

Die sektorpolitische Ausgestaltung im Elektrizitätswesen durch die kamerunischen Behörden und die Qualität der Partnerinstitution SONEL hinsichtlich der langfristigen Betriebsfähigkeit der Anlage und der betriebswirtschaftlichen Anforderungen insgesamt müssen differenziert betrachtet werden:

In Kamerun ist der Hauptkonsument von Strom die Aluminiumfabrik Alucam. 1987/88 konsumierte sie 52% der verkauften Energie. Der überwiegende Anteil dieses Stroms (ca. 80%) stammt jedoch aus dem Kraftwerk Edea, das sich direkt neben der Aluminiumfabrik befindet. Der Staat legte 1979 vertraglich fest, dass Song Loulou 30 MW fix an Alucam liefern muss und dass weitere 48 MW geliefert werden, sofern der Bedarf des öffentlichen Netzes abgedeckt ist (jahreszeitliche Schwankungen); Song Loulou produziert also zur Hauptsache für das öffentliche Netz (max. 300 MW). Song Loulou (und die Wasserreservoirs) erlaubte damit, dass die Produktion des bedeutendsten Industrieunternehmens des Landes, Alucam, gesteigert werden

<sup>3</sup> Vgl. die entsprechenden Fünfjahrespläne.

<sup>4</sup> Ein Argument, das zu einem späteren Zeitpunkt unter anderen auch gegen die MK-Finanzierung von Song Loulou 7/8 angeführt wurde.

konnte, so dass höhere Exporte möglich wurden und dadurch seit 1986 (Sanierung der Alucam) beträchtliche Deviseneinnahmen und Steuerleistungen (1988: 3.2 Mia F CFA) notiert werden können.

Der Strompreis pro kWh ist nach Regionen, Konsumententypen und Verbrauch gestaffelt: Niederspannung (Privatverbrauch) Ø 50 CFA, Mittelspannung (Industrie) Ø 30 CFA, Hochspannung (Industrie ohne Alucam) Ø 17 CFA, Hochspannung (Alucam) Ø 4 CFA (aus Song Loulou: 5 CFA). Die Produktionskosten im Vergleich dazu betragen in Song Loulou ca. 10 CFA. Die staatliche Tarifpolitik hinsichtlich Alucam wird von den Verantwortlichen in Kamerun dadurch gerechtfertigt, dass keine oder kaum Transport- und Unterhaltskosten anfallen, der Stromkonsum über 24 Stunden und 365 Tage konstant ist und der Staat als grösster Aktionär von Alucam vom wirtschaftlichen Erfolg (Gewinne, Deviseneinnahmen aus Exporten) direkt profitiert und zusätzlich Industriearbeitsplätze sichert. Diese Subventionspolitik Kameruns kann jedoch trotzdem grundsätzlich in Frage gestellt werden.<sup>5</sup>

SONEL schloss 1987/88 nach zwei Jahren mit leichten Gewinnen wiederum mit einem Defizit ab (13.7 Mio sFr.). Der Umstand, dass der Grossabnehmer Alucam 52% des Stroms konsumiert, dafür aber nur 9% der Verkaufseinnahmen liefert, ist sicherlich dafür mitverantwortlich. Letztlich ist es aber eine politische Entscheidung, welche Schwerpunkte in der Elektrizitätspolitik gesetzt werden; Song Loulou leistet auf jeden Fall einen grossen Beitrag für die Breitenwirksamkeit der Elektrizitätsversorgung und belastet dank seiner hohen inneren Rentabilität das Budget der SONEL nicht.

Die **beabsichtigten Wirkungen** des Projekts sind in der Zielsetzung in eingeschränkter und teilweise allgemeiner Form festgehalten. Das Projekt konzentrierte sich klar auf die technischen, finanziellen und wirtschaftlichen Aspekte.

## Wirkungen

Die **finanztechnische Wirkung** der Schweizer MK-Finanzierung für das Budget, die Verschuldung und die Devisenreserven Kameruns ist angesichts der Gesamtkosten für die Ausbauphase 5/6 relativ begrenzt: 142 Mio sFr. Totalkosten (78% Auslandsfinanzierung), 15 Mio sFr. davon zu Vorzugsbedingungen mit dem Schweizer MK.<sup>6</sup>

Die hohen, nicht durch den MK gedeckten **Nebenkosten** (ERG-Prämien, Wechselkurs, Aufenthalt der Techniker in der Schweiz) werden von der SONEL im Nachhinein als nachteilige finanzielle Folgen dieses Geschäfts erachtet, zumal einer Finanzierung über den MK theoretisch nichts im Wege stand.

Lediglich die Turbinen 5/6 wurden über das Instrument der MK-Finanzierung abgewickelt.<sup>7</sup> Bei den Turbinen 7/8 konnte auf eine MK-Unterstützung verzichtet werden, weil der in Kamerun bestens eingeführte Turbinenlieferant ACMV offenbar kaum Gefahr lief, diesen Auftrag zu verlieren, auch wenn die Finanzierung über einen kommerziellen Kredit erfolgte.

<sup>5</sup> Wegen fehlender Daten kann die Inzidenz zwischen Subventionsleistung für den Strom und Einnahmen aus Steuern, Gewinnen und Deviseneinnahmen von Alucam nicht errechnet werden.

<sup>6</sup> Zum Vergleich: 1987/88 musste die SONEL insgesamt knapp 32 Mio sFr. an Kredit-Zinsen leisten.

<sup>7</sup> ACMV erwirtschaftete mit dem Verkauf von Gütern und Dienstleistungen für das gesamte Projekt (Turbinen 1-8) einen Umsatz von insgesamt 75 Mio sFr.; lediglich 17.6 Mio liefen über den MK.



Die Projektwirkungen werfen auf ökologischer Ebene keine gravierenden Probleme auf: Der Stauraum (Urwald, kein Siedlungs- und Nutzungsgebiet) wurde gerodet; der Wasserabfluss ist garantiert - nicht zuletzt, damit das flussabwärts liegende Flusskraftwerk Edea (ohne Staubecken) stets Strom produzieren kann; die Sedimentation von Schwebeteilchen im Wasser (Nährstoffe) wird durch die Konstruktion der Überlaufanlage verhindert; das Reservoir Mapé (ca. 520 km<sup>2</sup>) setzte Kulturland unter Wasser, weshalb ca. 4'200 Menschen umgesiedelt und mit Realersatz und finanziellen Kompensationen (total 1.2 Mia F CFA) entschädigt werden mussten.<sup>8</sup>

Während der Bauphase des Kraftwerks kam das Projekt ca. 3'000 Arbeitern zugute, die einen temporären Arbeitsplatz bekamen. Betrieb und Unterhalt bieten heute ca. 120 Leuten (Ingenieure bis Hilfspersonal) eine Verdienstmöglichkeit; sie leben in einer neuen Siedlung, die mit ihren Einfamilienhäusern, einer Schule, Kleinspital und Läden über einen überdurchschnittlichen Standard verfügt. Die Qualität des Betriebspersonals hinterlässt einen ausgezeichneten Eindruck. Das Kader scheint kompetent und sehr professionell zu sein, was sich im optisch einwandfreien Zustand der Anlage und in den wenigen Produktionsunterbrüchen sowie in sachkundigen Antworten auf Fragen widerspiegelt.

Die Nutzniesser der produzierten Elektrizität aus Song Loulou sind 1. städtische Zentren, 2. ländliche Regionalzentren und Dörfer, 3. Alucam (als grösster Einzelkonsument).

Der notwendige Know-how-Transfer wurde über die Ausbildung des Betriebspersonals sicherzustellen versucht. Die ACMV instruierte drei Techniker während mehrerer Wochen in der Schweiz; auf Platz erwies sich aus Sicht der Kameruner die Informations- und Lehrbereitschaft der ACMV-Leute aber als ungenügend. Der technische Standard der Turbinen ist zwar nach Weltmarktgesichtspunkten als bewährt und bekannt zu bezeichnen - für Kamerun bedeutet er aber einen Innovationsschritt, wenn auch infolge des beschränkten Technologie-Transfers nur in begrenztem Umfang.

Technische Probleme (reduziertes Turbinenradspiel) traten bei den Turbinen 1-4 auf; da die Ursachen noch nicht bekannt sind und Massnahmen noch nicht ergriffen werden konnten, befürchtet die SONEL, dass dieselben Schwierigkeiten auch bei der MK-finanzierten Turbinengruppe 5/6 sowie der Gruppe 7/8 auftreten könnten.<sup>9</sup> Die Kooperationsbereitschaft der ACMV nimmt aus Sicht der kamerunischen Behörden laufend ab: Man beobachtet, dass nach Ablauf der einjährigen Garantie je länger je mehr sämtliche Serviceleistungen nur noch gegen Bezahlung ausgeführt werden. Im Projektvertrag sind für solche 'service après vente'-Leistungen keine Finanzmittel vorgesehen, weshalb unter den gegebenen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen die Nachhaltigkeit der Anlage nicht optimal abgesichert ist.

Während des Normalbetriebs scheint die ökonomische Tragfähigkeit des Projekts für die Betreiber dank der hohen internen Rentabilität von Song Loulou gegeben zu sein. Angesichts einer sich zuspitzenden wirtschaftlichen Krise könnten jedoch in Zukunft für eine zunehmende Zahl vor allem nicht-institutioneller Kunden die aktuellen Strompreise ökonomisch nicht mehr tragbar werden.

Die Projektwirkungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

<sup>8</sup> Von den beiden anderen Reservoirs sind keine Informationen über Zwangsumsiedlungen und/oder ökologische Probleme bekannt; insbesondere in Bamendjin, in der dicht besiedelten (Nord-)West Provinz, sind negative Folgen aber nicht a priori auszuschliessen.

<sup>9</sup> Die Ursachen sind eher in den Betonfassungen, denn in den mechanischen Teilen der ACMV zu vermuten.

## 10.2 Projektportraits

- 8 -

Projekt- Wirkungen	Soag Loulou	Kamerun		
		Zentralinstitution	Projektträger	Zielbevölkerung
<u>Zahlungs- inzidenz</u>	Gesamtprojektkosten 142 Mio Fr.  davon 18 Mio durch CH-MK finanziert (Nachfolgeauftrag <sup>1)</sup> )	+ Kreditverbilligung  - steigende Ver- schuldung	+ kürzere Amortisa- tionszeit	+ Finanzmittel werden frei für andere Projekte
<u>Güter/Dienst- leistungen</u>  Investition	zwei Turbinen für Wasserkraftwerk	+ Basisinfrastruktur  + Schlüsselfaktor für Entwicklung	- beschränkter Technologie- transfer	+ Stromproduktion
Betrieb	im allgemeinen problemlos, aber technische Schwierig- keiten und Schäden treten auf bei Turbinen 1-4		- beschränkter Technologie- transfer  + 120 Arbeits- plätze	+ verbesserte Elek- trizitätsver- sorgung  - erst beschränkte ländliche Strom- versorgung
<u>Multiplikator</u>  finanziell	zusätzlicher Kapital- zufluss  Kapitaleinsparung	+ ermöglicht in- direkt Aluminium- export und somit Deviseneinnahmen		+ genügend Strom bewirkt angemessenen Preis
volkswirt- schaftlich	Elektrifizierung für Bevölkerung und In- dustrien  Bau der Anlagen (temporär)	+ Importsubsti- tution  + Schlüsselfaktor für Entwicklung	+ Einkommenseffekte auf Umgebung  + Arbeit und Be- schäftigung für lokale Firmen	+ Steigerung der Lebensqualität
<u>Nachhaltigkeit</u>  Wirtschaft- lichkeit	hohe interne Ren- tabilität	- Preispolitik Stromabgabe Alucam	+ Unterhalt wird selbst finanziert	- Strom könnte ev. billiger sein für Bevölkerung
Organisa- tionsquali- tät	durch SONEL betrie- ben (staatlich)	+ gut, da hohe Priorität	+ SONEL-Vertreter wirken professio- nell, unterstützt durch kanadische Beratung	+ garantierte Stromversorgung (ohne Produk- tionsunterbrüche)

Anmerkungen: 1) gleiches Produkt wie bei früheren Lieferungen, gleicher Preis, aber keine grossen zusätzlichen Planungsinvestitionen mehr nötig.

+ positive Wirkung

- negative Wirkung

- unklare oder neutrale Wirkung



## Vollzug

Die Lancierung des Projekts für eine MK-Finanzierung wurde durch die ACMV, die in enger Verbindung mit den lokalen Institutionen stand, getragen. Die langjährige enge Zusammenarbeit zwischen Lokalinstitutionen und der über lange Zeit auf Platz präsenten ACMV, sowie die hohe Priorität des Projekts führten zu seiner konsequenten Entwicklung.

Die Projektplanung erfolgte zu Beginn des Song Loulou-Projektes in den siebziger Jahren und war nicht direkt durch die MK-Finanzierung betroffen; das BAWI konnte keinen Einfluss darauf ausüben.

Die Projektprüfung durch das BAWI erfolgte verwaltungsintern; ein Appraisal durch einen Experten erfolgte nicht. Insgesamt verstrichen acht Wochen bis zur definitiven Genehmigung.

Die Entscheidungsargumentation des BAWI stützte sich auf wirtschaftliche, finanzielle und die (weitere) Zusammenarbeit betreffende Aspekte; interessanterweise wurde die Wirtschaftlichkeit des Projekts als ein negatives Merkmal kommentiert. Die im Zusammenhang mit Staudammprojekten wichtigen Aspekte der Ökologie und der sozialen Effekte wurden im Appraisal vernachlässigt, spielten aber bei der Projekterweiterung auch keine zentrale Rolle. Das BAWI erkannte die nicht unumstrittene Tarifpolitik und die betriebswirtschaftlichen Probleme der SONEL; sie wurden aber als nicht so gravierend erachtet, dass sie eine Nichtfinanzierung gerechtfertigt hätten. Eine Alternative zu SONEL besteht zudem nicht.

Die vom BAWI angeführten Argumente gegen eine MK-Finanzierung der Turbinengruppe 7/8 hätten auch für 5/6 gegolten: Stromtarif für Alucam (Elektrizitätspolitik Kameruns), Bilanzstruktur SONEL, geringe Gefahr, dass ACMV bei negativem Finanzierungsentscheid des BAWI den Auftrag verliert, hoher interner Ertragssatz des Projektes (22.7%), kurze Amortisationszeit (7 Jahre), gute Voraussetzungen für einen günstigen Exportkredit. Einzig die Argumente, dass bei einer Finanzierung von 7/8 andere prioritäre Projekte nicht realisiert werden könnten und dass die MK-Linien zu "energielastig" würden, trafen bei 5/6 nicht zu. Dass das BAWI trotzdem einer Finanzierung von 5/6 zustimmte, wird mit dem fortgeschrittenen Stadium des Geschäfts und der Gefahr, das Verhältnis mit den Kamerunern und der ACMV nachhaltig zu belasten, begründet.

Regelmässige Informationen (Zwischen- und Schlussberichte) der Projektträger über den Projektablauf wurden dem BAWI nicht übermittelt - das BAWI nahm keine aktive Projektbegleitung vor und war auch nicht detailliert über die Projektrealisierung informiert. Es gibt noch keine Ex-post-Evaluation.

Der Projektvollzug präsentiert sich wie folgt:

Vollzug	Schweiz		Kamerun	
	BAWI	Firmen	Zentralinstitution	Projektträger
Lancierung		~ ACMV versucht zweiten Teil eines bestehenden Projekts über MK zu finanzieren	+ höchste Priorität + enge Zusammenarbeit mit ACMV	+ enge Zusammenarbeit mit ACMV
Planung		~ ACMV führt technische Detailplanung zu Beginn des Gesamt-Projekts durch.	+ Integration in Sektorpolitik - Strompreis und Verteilung politisch motiviert	+ ausführliche Wirtschafts- und Finanzstudien
Prüfung	+ schnelle Prüfung - Deskstudy ohne Beizug Experte - Einseitiger Kriterienkatalog - Inkonsistente Kriterien - Zustimmung trotz Bedenken		~ vor MK - Finanzierung	~ vor MK - Finanzierung
Begleitung		+ Service während Garantiezeit ~ Nach Ablauf Garantie nur noch gegen Bezahlung		
Evaluation	- kein Schlussbericht/Evaluation			



## 10.22 Wasserversorgung Ndikinimeki, Zoetele, Campo und Makenene (sog. "Wasserversorgung 3 + 1 Städte")

Das Projekt der Trinkwasserversorgung für die drei in der Zentral- und Südprovinz gelegenen Sous-Préfectures Ndikinimeki (8'000 Einwohner), Zoetele (4'000 Einwohner) und Campo (1'000 Einwohner) wurde 1982 in Angriff genommen; 1983 entschied Kamerun aus politischen Überlegungen, das Subzentrum Makenene (6'800 Einwohner) an das sich 15 km entfernt befindende System von Ndikinimeki anzuschliessen. Die Anlagen in Zoetele und Campo sind fertig gestellt und von den kamerunischen Behörden abgenommen worden; die Anlage von Ndikinimeki ist erstellt, soll aber erst abgenommen werden, wenn der Anschluss Makenene ebenfalls gebaut ist.

Das BAWI finanzierte über den Praeinvestitionsfonds die Durchführbarkeitsstudien, die der Firma IBG zugesprochen wurden. Das Bauüberwachungsmandat (IBG) und die Pump- und Wasseraufbereitungsanlagen und Teile des Verteilnetzes (UNEFICO) werden aus dem MK I finanziert. Die Bauarbeiten und der grösste Teil der Röhrenlieferungen werden durch lokale Firmen (TIMCAM, SOCAFER) geleistet und durch Kamerun finanziert. Die Anlagen von Ndikinimeki, Zoetele und Campo sind fertig erstellt und werden von der Société Nationale des Eaux de Cameroun (SNEC) betrieben.

### Ziel

Die Auswahl Kameruns als MK-Land wurde vorgenommen, ohne dass bereits die Absicht bestanden hätte, dieses (oder ein ähnliches) Wasserversorgungs-Projekt zu realisieren.

Die Projektauswahl erwies sich in diesem Fall als schwierig, da kein 'reifes', ausgearbeitetes Projekt vorgelegt werden konnte. Erst durch den Praeinvestitionsfonds wurde das Projekt für die '3 +1 Städte' ausgearbeitet. Dabei standen folgende Aspekte im Zentrum:

- a) Die fundamentale Bedeutung von Trinkwasserversorgungssystemen sowohl in den Städten als auch auf dem Land im Hinblick auf eine verbesserte Volksgesundheit, regionale Bevölkerungstabilisierung und dezentrale Wirtschaftsentwicklung wird in den kamerunischen Entwicklungskonzepten erkannt und berücksichtigt.<sup>10</sup> Die meist katastrophalen Verhältnisse an den Orten, die noch nicht über ein geregeltes Wasserversorgungssystem (unabhängig vom technischen Konzept) verfügen, untermauern die hohe Priorität, die die Mehrheit der Betroffenen und Verantwortlichen dem grundbedürfnisorientierten Projekt beimisst.<sup>11</sup>
- b) Die Grösse der Anlagen ist auf die Dimensionierungsgrundlagen der kamerunischen Administration abgestützt. Danach sollen 70% der städtischen Bevölkerung Zugang zu sauberem Trinkwasser haben (3/4 über Privatanschlüsse, 1/4 über öffentliche Zapfstellen) bei einem Planungshorizont von 10 bzw. 20 Jahren für die verschiedenen Anlagekomponenten und bei einem Verbrauch von 40 Liter pro Tag und Einwohner an Zapfstellen und 600 Liter pro Tag an Privatanschlüssen für je 10 Einwohner.

<sup>10</sup> Im 5. Fünfjahresplan (1981-1986) wurden 20 Mia CFA, im 6. (1986-1991) 127 Mia CFA dafür vorgesehen.

<sup>11</sup> Beim Besuch von Makenene konnten Stellen an Bächen besichtigt werden, an denen Trinkwasser entnommen wird, Kleider und Geschirr gewaschen werden und Fäkalien und Abwässer aus einem anliegenden Schlachtplatz zufließen !



- c) IBG kam in ihren Ausführungsstudien zum Schluss, dass in allen Fällen Flusswasserfassungen und (meist zwangsläufig damit verbunden) die Wasserbehandlung in einer chemisch-physikalischen Aufbereitungsanlage als beste technische Lösung zu wählen ist, damit die angestrebte Wasserqualität nach WHO/OMS-Normen erfüllt werden kann.
- d) Der Bedarf an weiteren Wasserversorgungsanlagen ist in Kamerun so gross, dass mittelfristig ausreichend Projekte für verschiedene Lieferanten vorhanden sind.<sup>12</sup> Die Konkurrenzsituation ist deshalb nicht (zwangsläufig) ausschlaggebend dafür, ob ein Schweizer Lieferant einen Auftrag akquirieren kann oder nicht. Vielmehr entscheidet einerseits die Absorptionsfähigkeit Kameruns (Verfügbarkeit von Kapital) über die Finanzierbarkeit eines Projektes. Andererseits sind Industrieländer angesichts der weltweit anerkannten Priorität von Trinkwasserversorgungen schnell dazu bereit, solche Anlagen mit soft loans zu finanzieren,<sup>13</sup> weshalb in Kamerun die klare Erwartungshaltung besteht, dass Lieferanten in diesem Sektor eine weiche Finanzierung mitanbieten können. Die Kosten, die durch den Schweizer MK finanziert werden, belaufen sich auf 6.2 Mio sFr. (davon 529'000.- über den Praeinvestitionsfonds). Der Lokal-Kostenanteil Kameruns beträgt ca. 10.7 Mio sFr.
- e) Fragen nach der Wirtschaftlichkeit und der finanziellen Tragfähigkeit der Anlagen für Betreiber und Benutzer wurden vernachlässigt.

Die Qualität des kamerunischen Projektträgers SNEC hinsichtlich der Planung und Organisation eines Projektes ist heute ungenügend und auf externe Hilfe ausgerichtet, da erst durch die im Rahmen des Praeinvestitionsfonds finanzierten Studien ein eigentliches Projekt ausgearbeitet werden konnte.

Die beabsichtigten Wirkungen sind primär auf die Bereitstellung von sauberem Wasser für die kleinstädtische Zielbevölkerung durch ein Trinkwassersystem ausgerichtet. Die Aspekte Wirtschaftlichkeit, Verbesserung der Partnerqualität, Know-how-Transfer waren nicht zentral.

## Wirkungen

Die Wirkungen der MK-Finanzierung auf die finanziellen Verhältnisse des Staates Kamerun sind differenziert zu beurteilen. Die Finanzierung mittels eines Kredits und die schweizerischen Finanzierungsmodalitäten bewirken, dass durch die 15%-Anzahlung der Projektsumme (ca. 870'000.- sFr.) und die Rückzahlungen Devisen aus Kamerun abfliessen; ausserdem ist der MK wahrscheinlich nicht die (verbilligende) Alternative zu einem kommerziellen Kredit, sondern höchstens die Alternative zu einer anderen weiche(re)n Finanzierung eines anderen Lieferanten bzw. zu einem Geschenk im Rahmen der EZA. Allerdings ergibt sich auf der Makroebene der Effekt, dass ein nicht beanspruchter soft loan nun anderweitig eingesetzt werden kann.

Die Rechtfertigung der MK-Finanzierung von Wasserversorgungsprojekten liegt also in der Beschleunigung der Realisierung der vielen, noch notwendigen Anlagen in Kamerun durch die Bereitstellung von zusätzlichem Kapital, in der Unterstützung der Schweizer Industrie durch ein Finanzierungsinstrument, das denjenigen der ausländischen Konkurrenz ähnlich ist, und in der eigentlichen Projektwirkung: Die IBG-Anlagen liefern bei korrektem Betrieb Wasser nach den

<sup>12</sup> In einem Inventar der SNEC (1987) wurden 202 Städte identifiziert, die eine durch die SNEC betriebene Anlage haben sollten: Erst 73 sind heute erstellt (20 davon müssen aber überholt und/oder erweitert werden). Die ländliche Wasserversorgung ist dabei noch nicht berücksichtigt.

<sup>13</sup> Entweder über klassische Entwicklungshilfeprogramme oder weiche Kreditfinanzierungen (vgl. in Kamerun: Sata-Helvetas, UNICEF, DED, DANIDA (Scanwater), BAWI (IBG), u.a.).



WHO/OMS-Normen.<sup>14</sup> Ausserdem wurden die Ortschaften als lokale und regionale Zentren aufgewertet und können nun auch vermehrt von Betrieben als Produktionsstandort ausgewählt werden.<sup>15</sup> In diesem Sinne ist ein indirekter Nutzen-Multiplikator zu verzeichnen.

Kritische Fragen grundsätzlicher Art zum IBG-Projekt sind jedoch zur Wahl der **Technologie und Dimensionierung** und damit zur **Wirtschaftlichkeit** der Anlage zu stellen. Solche Fragen wurden aber bei der Projektprüfung durch das BAWI - in Entsprechung mit der damaligen Praxis - nicht thematisiert.<sup>16</sup>

Die in Ndikinimeki besuchte Anlage machte gesamthaft einen guten Eindruck; der Zustand der Anlagen ist in Ordnung. Alle fünf öffentlichen Zapfstellen funktionierten und wurden rege benutzt; einzig die dort fehlenden Sickerleitungen, die das Überlaufwasser hätten abführen können, führten zu einer gewissen Versumpfung. Die Wasseraufbereitungsanlage befindet sich fernab von Häusern bei der Wasserfassungsstelle. Die Bewachung dieser als neuralgisch bezeichneten Anlagekomponente könne aber nicht garantiert werden, da weder die Gemeinde noch die SNEC einen Wächter bezahlen können. Der Stationswart der SNEC arbeitete im SNEC-Gebäude im Zentrum; da er über kein Fahrzeug verfügt und da die spezielle Telefonverbindung für Notfälle zwischen Aufbereitungsanlage und Zentrum defekt ist, ist eine optimale Wartung, Überwachung und Kontrolle erschwert.

Der durchschnittliche Wasserverbrauch zwischen Mai und November 1988 betrug 2'770 m<sup>3</sup>/Monat (ca. 500-800 m<sup>3</sup> an den 5 Zapfstellen).<sup>17</sup> Im Vergleich zur maximalen Produktionskapazität der Anlage von 40'000 m<sup>3</sup>/Monat ist sie also lediglich zu 7% ausgenutzt! Sobald der Anschluss Makenene fertiggestellt sein wird - voraussichtlich bis Ende 1989 - wird sich der effektive Wasserverbrauch etwa verdoppeln. Wegen der hohen Anschlusskosten für einen Privatanschluss<sup>18</sup> und wegen der klar berechenbaren Gebühren für in Privathäuser fliessendes Wasser nimmt die Zahl der Privatanschlüsse nur schleppend zu: Pro Monat sind ca. 5 Neuabonnenten und zwei Abonnentskündigungen zu verzeichnen (Stand Anfang 1989: 152 Abonnenten). Dies bedeutet, dass die Politik der SNEC, möglichst viele Privatanschlüsse zu erschliessen, nur langsam - und angesichts der aktuellen wirtschaftlichen Krise wahrscheinlich in Zukunft noch langsamer - Wirklichkeit wird. Dadurch sind die Einnahmen der SNEC sicherlich tiefer als erwartet und die Notwendigkeit, dass die Gemeinde die Gebühren für den Verbrauch an

<sup>14</sup> Die wasserbedingten Krankheiten sind nach bescheinigter Auskunft der Gesundheitsverantwortlichen der drei Orte stark rückläufig: in Zoetele bspw. minus 50%.

<sup>15</sup> Die Versorgung mit Elektrizität und Wasser und der Anschluss an ein übergeordnetes Strassennetz wird einhellig als eine wirksame Massnahme gegen die Landflucht und den Druck auf die Grossstädte (Yaoundé, Douala) erachtet. In den drei Orten ist die Bevölkerungsabwanderung gebremst, Zu- und teils Rückwanderungen sind zu verzeichnen. In Ndikinimeki hat sich beispielsweise eine grössere Boulangerie angesiedelt.

<sup>16</sup> Vgl. IBG-Projekt "12 Städte", bei dem diese Fragen im Vordergrund stehen; in ihrer qualitativen Aussagekraft gelten sie auch für dieses Projekt.

<sup>17</sup> Im Dezember 1988 verbrauchten die 152 Privatabonnenten 970m<sup>3</sup>, das sind 216 lt/Tag/Anschluss oder 21 lt/Tag/Person (durchschnittlich benutzen 10 Personen einen Anschluss); sie hatten 196.- bzw. 244.- CFA/m<sup>3</sup> zu entrichten. Die Behörden/Administration verbrauchten 616 m<sup>3</sup> à 244.- CFA/m<sup>3</sup> und die Zapfstellen 839 m<sup>3</sup> à 156.- CFA/m<sup>3</sup>. Die SNEC erzielte in diesem Monat einen Ertrag von 498'140 CFA (ca. 2'500.- sFr.). Mit einem monatlichen Ertrag von 2'500.- bis 3'000.- sFr., auch wenn er sich nach Inbetriebnahme des Netzes Makenene verdoppeln sollte, sowie unter Berücksichtigung einer normalen jährlichen Zunahme der Produktion, wird eine Tilgung des Kapitals und der Finanzierungskosten nach Abzug der Betriebskosten kaum realisierbar sein.

<sup>18</sup> Der endgültige Preis hängt von der Länge des Anschlussrohres ab.



den Zapfstellen entrichtet, bedeutend grösser.<sup>19</sup> Gesamthaft beurteilt scheint die Anlage sehr gross zu sein; die Betriebskosten sind entsprechend hoch. Eine Dimensionierung aufgrund von prognostizierten Bevölkerungswachstumsraten für die nächsten 20 Jahre scheint deshalb nicht unproblematisch zu sein. Wegen der Wirtschaftskrise wird die SNEC auf der Einnahmenseite mit vermehrten Problemen konfrontiert werden. Unter dieser Voraussetzung scheint der Weiterbetrieb der Anlage nicht ungefährdet zu sein.<sup>20</sup>

Die 16 kg Chlor, 61 kg Aluminium-Sulfat und 24 kg Kalk, die zur Aufbereitung der ca. 3'000 m<sup>3</sup> des Monats November 1988 nötig waren, sind in Containern bei der Aufbereitungsanlage gelagert;<sup>21</sup> langfristig soll der Nachschub aus dezentralen Lagern der SNEC sichergestellt sein. Angesichts der relativ kurzen Betriebszeit können kaum Aussagen über die Erfüllung der Wartungspflicht gemacht werden; offensichtliche Schäden und Verwahrlosungen sind am funktionierenden System von Ndikinimeki nicht auszumachen. Spezielle Vorkehrungen für die langfristige Funktionstüchtigkeit dieser Anlage im Bereich des Unterhaltes waren von Kamerun nicht gefordert und sind demzufolge auch nicht speziell getroffen worden. Faktoren wie Wirtschaftlichkeit, Ausbildungsstand des Wartungspersonals, Wartungsorganisation u.a. sind deshalb noch bedeutender. Die mit der Wartung beauftragten Personen erwarben ihre spezifischen Kenntnisse in Form einer Art "Anlehre" während der Projektrealisierung; von einem eigentlichen Technologie-Transfer kann nicht gesprochen werden. Die SNEC betreut landesweit die Wasserversorgung in städtischen Gebieten und behandelt das System der "3+1Stadt" genauso wie all die anderen. Soll die 100%ige Funktionstüchtigkeit dieser Anlagen aber langfristig gesichert werden, so scheint eine regelmässige technische Betreuung durch die Schweizer Lieferanten für die Zukunft sicherlich notwendig zu sein - allerdings sind dafür keine Finanzmittel vorgesehen.

Die Projektwirkungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- 
- 19 **Angesichts der akuten Kapitalknappheit** der Gemeinden ist die Gefahr, dass die SNEC Zapfstellen schliessen könnte, besonders gross. In Zoetele sah sich die Gemeindeverwaltung sogar gezwungen, die temporäre Schliessung der öffentlichen Zapfstellen selbst zu verlangen, da sie die Wasserrechnung der SNEC nicht mehr bezahlen konnte.
- 20 An Orten wie Zoetele, wo in Konkurrenz zur IBG/UNEFICO-Anlage andere Systeme im Einsatz sind, die gratis Wasser abgeben (Scanwater), ist die Bereitschaft der Bevölkerung, für Wasser zu bezahlen, zusätzlich reduziert.
- 21 Sicherheitsbedenken wegen dieser Form der Lagerung in tropischem Gebiet, wie sie im Falle von Zoetele seitens Kameruns geäussert worden waren, wurden nicht wiederholt.



## 10.2 Projektportraits

- 15 -

Projekt-Wirkungen	Wasserversorgungen (3 + 1)	Kamerun		
		Zentralinstitution	Projekträger	Zielbevölkerung
<u>Zahlungs- inzidenz</u>  (wohin -> Nutzen woher -> Kosten)	Gesamtinvestitionen: 17 Mio. SFr.  davon durch MK finan- ziert: 6,2 Mio. SFr.	- MK im Vergleich zu anderen loans teurer  - Verschuldung steigt	+ beschleunigte Realisierung prioritärer Projekte	+ Finanzmittel werden frei für andere Projekte
<u>Güter/Dienst- leistungen</u>  Investition	Erfüllung WHO-Normen Kapazität für 20 Jahre	- (zu) unterschied- liche technische Konzepte	- beschränkter/ kein Technologietransfer, ange- lerntes Personal vor Ort	+ (zu) sauberes Wasser, markant verbesserte Ge- sundheit der Bevölkerung
Betrieb	anspruchsvolle Technologie mit an- spruchsvoller Wartung	- hohe logistische Ansprüche	+ dezentrale Wartung  - (zu) anspruchs- voll und unzuver- lässig	- keine Projekt- integration + momentan entschei- dend verbesserte Wasserversorgung - periphere Bevöl- kerungsgruppen nicht angeschlossen
<u>Multiplikator</u>  finanziell	freies Budgetkapital	+ raschere Projekt- realisierung	- hohe Unterhalts- kosten - hoher Lokalkosten- anteil	
volkswirt- schaftlich	Wasserversorgung für Bevölkerung und lo- kales Handwerk/In- dustrie Bau der Anlagen (temporär)	+ sinkende Kosten für Gesundheits- versorgung	+ Arbeit und Be- schäftigung für lokale Firmen	+ verbesserte Ge- sundheit + wichtig für ver- besserte Lebens- qualität und wirt- schaftl. Entw. + sinkende Migration
<u>Nachhaltigkeit</u>  Wirtschaft- lichkeit	geringe Ausnutzung hoher + teurer Chemieverbrauch hohe Kosten, tiefe Einnahmen	- nicht rentabel	- hohe Unterhalts- kosten, keine flexible Tarif- gestaltung möglich	- hohe Anschlussge- gebühren - wenig Privatan- schlüsse - Gemeinden finan- ziell überfordert <sup>1)</sup>
Organisa- tionsquali- tät	Betreiber SNEC (staatlich)	- Wasserversorgung hat Priorität aber ungenügende Pro- jektAbstimmung	- SNEC mit finan- ziellen Problemen: Unterhalts-, Re- paratur- und Per- sonalkosten sehr hoch	- Anlagen nicht ge- pflegt - keine Eigenlei- stungen

Anmerkungen: 1) durch Übernahme der Rechnungen der öffentlichen Zapfstellen

+ positive Wirkung

- negative Wirkung

- unklare oder neutrale Wirkung

## Vollzug

Die **Initiierung und Lancierung** des Projektes ist vor allem auf das grosse Engagement des damals zuständigen Sachbearbeiters des BAWI zurückzuführen, der grundbedürfnisorientierte Projekte grundsätzlich begrüsst und eine nationale Ausschreibung ermöglichte, bei der die Projektidee durch Studien im Rahmen des Praeinvestitionsfonds konkretisiert werden sollte. IBG ging als Gewinnerin dieser Ausschreibung hervor.

Für die **Projektplanung** wurde der Praeinvestitionsfonds genutzt. Damit waren die Schweizer Lieferanten für die Projektrealisierung vorselektioniert; sie mussten sich aber einerseits in einer internationalen und nationalen Ausschreibung behaupten (UNEFICO), bzw. andererseits eine verwaltungsinterne Kontrolle ihrer Konkurrenzfähigkeit bestehen (IBG).<sup>22</sup> IBG zeichnete sich bei der Planung durch eine aktive, enge, aber nicht institutionalisierte Zusammenarbeit mit den lokalen Behörden aus.

Die **Projektprüfung** durch das BAWI benötigte ca. drei Wochen; sie wurde verwaltungsintern durchgeführt. Das BAWI bezog sich bei dieser Prüfung auf die von Kamerun vorgegebenen Referenzgrössen.

Das BAWI nahm keine aktive **Projektbegleitung** vor. Es wurde in Zwischenberichten von seiten IBG regelmässig über den regulären Ablauf informiert, von seiten Kameruns jedoch nicht.

Beim Anschluss von Makenene sind besondere Vollzugsprobleme aufgetreten: Die Firma TIMCAM, Unterlieferant von UNEFICO, und UNEFICO selbst weigern sich seit Februar 1987, die Arbeit - kurz vor Abschluss - zu vollenden, da Kamerun ausstehende Rechnungen im Betrag von 1.5 Mio sFr. von TIMCAM und UNEFICO nicht begleicht und einen notwendigen Avenant nicht in Kraft setzt. Infolge dieser gravierenden Implementationsprobleme sind bei dieser Anlage Schäden festzustellen. Ein Teil der angelieferten Ausrüstungsmaterialien (sog. "Reserve") wie Röhren, Verbindungsstücke, Zapfstellen, etc. rottet ungeschützt dahin.<sup>23</sup> Das Problem liegt primär auf der Ebene kamerunische Administration und Lieferant; das BAWI ist nicht beteiligt. Das BAWI wurde über diese besonderen Probleme informiert, unter anderem, da sich die Beteiligten öffentlich gegenseitig die Schuld zuwiesen. Es versuchte darauf, die verfahrenere Situation zu deblockieren, indem es den Dialog zwischen den Schweizer Parteien untereinander und mit den kamerunischen Beteiligten zu fördern versuchte; dem MK-Mechanismus entsprechend hat das BAWI aber keine direkte Einflussmöglichkeit auf die Projektrealisierung und etwaige Probleme zwischen den Partnern. Eine UNEFICO-Mission im Januar 1989 führte zu einer weiteren Deblockierung: Kamerun wird für die Finanzierung eines ausstehenden Rechnungsbetrags für eine unverschuldete Projektabänderung einen Avenant einreichen, dem das BAWI positiv gegenüber steht; die 15% Anzahlung könnten aber noch einen letzten Hinderungsgrund darstellen. Opfer dieser langen Verzögerung sind auf jeden Fall die Bewohner von Makenene, die nach wie vor schlechtes Trinkwasser haben, und ist letztlich auch das Entwicklungsziel, welches das BAWI mit diesem Projekt unterstützen wollte.

**Eine Projektbegleitung über Projektabschluss hinaus ist kein Bestandteil des Projekts.**

<sup>22</sup> Beim Anschluss von Makenene wurden marché gré à gré akzeptiert.

<sup>23</sup> Dies ist aber letztlich ein betriebsinternes Problem des Schweizer Lieferanten, der für die etwaigen Mehrkosten bei Schäden an gewissen Ausrüstungsgütern selbst aufkommt. Nach Information des Unternehmens wird der Gesamtschaden auf ca. 1 - 1.5% des Aufwands für dieses Netz geschätzt - dies entsprechen den Normen. Fehlende Materialien sollen bei Arbeitsneuaufnahme auf dem lokalen Markt gekauft werden.



Eine eigentliche Ex-post-Evaluation wurde nicht durchgeführt, da für das BAWI das Projekt '3+1 Städte' wegen dem Anschluss Makenene noch nicht abgeschlossen werden konnte. Im Zusammenhang mit dem Projekt 'Wasserversorgung 12 Städte im Westen' erfolgte aber eine auf wenige zentrale Punkte ausgerichtete Begutachtung und Beurteilung der Anlagen in den '3+1 Städten'.

Der Projektvollzug präsentiert sich bis zum heutigen Stand wie folgt:

Vollzug	Schweiz		Kamerun	
	BAWI	Firmen	Zentralinstitution	Projektträger
Lancierung	+ forciert Aufnahme auf indikative Projektliste; nationale Ausschreibung		+ hohe Priorität	
Planung	+ Finanzierung via Praeinvestitionsfonds	+ Ausführungsstudie durch erfahrene IBG - keine Varianten-/ Alternativplanung - technische Aspekte zu zentral	+ enge Zusammenarbeit mit IBG + Festlegung der 'terms of reference'	
Prüfung	- Deskstudy - beschränkter Kriterienkatalog + Respektierung der lokalen 'terms of reference'		+ akzeptiert Studie und Projekt	
Begleitung	+ Missionsbesuche - Problemlösung Makenene nicht aktiv verfolgt	+ IBG aufs Engste mit Projektträger verbunden - Problem Makenene von Firmen selbst zu verantworten	- bezahlte ausstehende Rechnungen an Lieferanten bisher nicht	- verlässliche Projektwartung nicht garantiert
Evaluation	- partielle Begutachtung als Basis für WV 12	+ IBG evaluiert regelmässig		

### 10.23 Wasserversorgung "12 Städte im Westen" (WV 12)

Gemäss Definition des BAWI handelt es sich noch nicht um ein eigentliches "Projekt", da eine Genehmigung bis zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht erfolgte. Nach Auffassung des Evaluatorenteams ist durch die Aufnahme auf die "indikative Projektliste", die technische Konzipierung der Anlagen und den Prozess um die Genehmigung der Projektcharakter gegeben.

Beim Projekt "Wasserversorgung 12 Städte" soll in zwölf administrativen Subzentren im Westen des Landes ein geregeltes Trinkwassersystem installiert werden. Die geschätzten Gesamtkosten belaufen sich auf ca. 70 Mio sFr., die Devisenkosten davon auf ca. 36 Mio.

#### Ziel

Der grundsätzliche Zielbeitrag dieses Projektes ist unbestritten; die kamerunische Administration misst diesem Projekt dementsprechend hohe Priorität bei. Die Argumente unterscheiden sich nicht grundlegend von denjenigen des Projekts "3+1 Städte". Der im folgenden näher beschriebene Disput über die technischen und wirtschaftlichen Aspekte des Projekts betrifft die Zielebene.

Es liegt ausserhalb der Kompetenz der MK-Evaluatoren, diesen Disput abschliessend zu beurteilen. Die Ursachen für die Meinungsverschiedenheiten sind mit den grundlegenden Kriterien, wie ein Wasserprojekt in der Dritten Welt sinnvoll realisiert werden soll, verbunden: Das BAWI und die von ihm konsultierten Experten vertreten einen Ansatz, der auf den grundsätzlich für alle MK-Projekte geltenden Evaluationskriterien aufbauend besonders die existierenden Rahmenbedingungen und Begrenztheiten der Trägerinstitutionen hinsichtlich der Fähigkeit, für einen langfristigen Betrieb und Unterhalt zu sorgen (Finanzierung, Wirtschaftlichkeit), mit berücksichtigt. Kamerun und IBG orientierten sich primär an den langfristigen Bedarfsprognosen und an den hohen Wasserqualitätsnormen, wie sie bei den meisten vom Ausland finanzierten städtischen Wasserprojekten in Kamerun galten und gelten; die positiven politischen und sozialen Wirkungen des Projekts sind Kamerun wichtiger als betriebswirtschaftliche, und die Fähigkeit der SNEC, auch den Betrieb von komplexen Anlagen zu garantieren, beweist in den Augen der kamerunischen Behörden die SNEC an anderen Anlagen.

Da einheitliche, weltweit anerkannte Richtlinien für die Auslegung von Wasserversorgungssystemen fehlen, bleibt eine (Be-)Wertung der unterschiedlichen Kriterien unausweichlich. Dass die Zielorientierung der Wasserprojekte Kameruns (Normen, etc.) aber nicht über jeden Zweifel erhaben ist, zeigt der Rückzug der Weltbank aus diesem Bereich, weil sie die kamerunischen Projekt-Kriterien nicht akzeptierte und die Wasserprojekte ohne Erfolg zu koordinieren versuchte.

#### Wirkungen

Hinsichtlich der beabsichtigten Wirkungen sind ebenfalls wenige Unterschiede zum Projekt "3+1 Städte" zu erkennen (vgl. Portrait "3+1 Städte"). Die Aspekte Partnerqualität, Know-how-Transfer und Betreuung für eine möglichst langfristige Wirkung sind nicht zentral; dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit kommt aber vermehrte Bedeutung zu, da das BAWI die vorgeschlagene Projekt-Dimension - und die dadurch beeinflussten Betriebskosten - als zu gross und nicht der Bedarfsentwicklung entsprechend einschätzt. Der Aspekt der institutionellen Anforderungen für den Unterhalt der Anlagen wird nicht thematisiert.



Die Projektwirkungen werden mit hoher Wahrscheinlichkeit denjenigen des Projekts "3+1 Städte" entsprechen (vgl. dortige Tabelle), sofern keine bedeutenden Veränderungen am Projekt vorgenommen werden.

### Vollzug

Das Projekt "12 Städte" wurde zusammen mit dem Wasserversorgungsprojekt "3+1 Städte" in einer ersten Phase des MK auf die indikative Projektliste gesetzt. Die kamerunischen Behörden und der zuständige Sachbearbeiter des BAWI waren für die grundsätzliche Initiierung des Projekts verantwortlich. Im Sinne einer Prioritätenbildung wurde es jedoch dem analog ausgerichteten, aber kleineren Projekt der "3+1 Städte" nachgestellt. Der eigentliche Projektbeginn fand 1984 statt und wurde zwischen Kamerun und IBG vereinbart: Kamerun erteilte IBG den Auftrag, eine Ausführungsstudie zu erstellen, die das EL allein finanzierte. Die kamerunischen Behörden gingen dabei auch davon aus, dass dieser Betrag bei den 15% Eigenleistung im Rahmen der geplanten MK-Finanzierung der Projektausführung angerechnet werden könne; dies dürfte jedoch mit beträchtlichen ERG-Problemen verbunden sein.

Bei der Projektplanung bezog sich IBG auf die von Kamerun festgelegten Richtwerte und orientierte sich am Projekt "3+1 Städte", das von der kamerunischen Seite positiv beurteilt wurde. Im Mai 1986 wurde die Ausführungsstudie und ein offizieller kamerunischer Finanzierungsantrag dem BAWI übermittelt.

Die Erfahrungen des BAWI mit den IBG-Anlagen "3+1 Städte" sowie die in der Zwischenzeit grundsätzlich bei allen MK-Projekten eingeführte, stärkere Berücksichtigung von Projekt-Appraisals führten zu einer Praxis-Änderung durch das BAWI: Damals fand die Projektprüfung vor allem auf grundsätzlicher Ebene statt, und die Anlagen wurden realisiert ohne umfassende, vorgängige Detailprüfung durch das BAWI; heute werden sie eingehend, unter Einbezug von Experten geprüft. Es erwies sich ausserdem im Nachhinein, dass die Anlagen der "3+1 Städte" hinsichtlich Dimensionierung, Art der Wasserfassung, Wasseraufbereitungsart und Kosten nicht unangreifbar sind.

Bereits das erste Studium des IBG-Berichts über die "12 Städte" im Rahmen der Projektprüfung führte beim BAWI zu Bedenken hinsichtlich der Angepasstheit des Projekts; diese Bedenken wurden von der konsultierten Fachberatung "Wasser" der DEH geteilt, worauf sich das BAWI entschied, ein Gutachten durch einen unabhängigen Experten (EAWAG) erstellen zu lassen (August 1986).

Fazit dieser Studie war, dass das Projekt unangepasst sei; insbesondere die einheitlich ausgerichteten Varianten in der Wasserfassung (Flusswasser und keine Berücksichtigung von alternativem Quell- und Grundwasser) und der Wasseraufbereitung (komplette chemische Behandlungsanlagen und keine Berücksichtigung von biologisch-physikalischen Komponenten) sowie der hohe berechnete Wasserbedarf mit entsprechender Dimensionierung und entsprechenden (Investitions- und Betriebs-)Kosten der Anlagen wurden als die negativsten Merkmale identifiziert. Die Schlussfolgerungen in der EAWAG-Expertise veranlassten das BAWI, das Projekt in der vorliegenden Form nicht zu akzeptieren und Modifikationen zu fordern, sofern eine MK-Finanzierung weiterhin beabsichtigt war: Redimensionierung, Zusatzstudien über die Möglichkeit alternativer Grund- und Quellwasserfassungen und alternativer Wasserbehandlungsformen sind nach BAWI notwendig.

Die betroffene Firma IBG reagierte ablehnend und verteidigte ihre Resultate, die auf der Grundlage der von Kamerun vorgegebenen Terms of Reference beruhen. IBG ging und geht dabei von ihren konkreten Erfahrungen mit dem Projekt "3+1 Städte" aus, im Vergleich zu denen die Einflussnahme des BAWI und die Anforderungen für dieses Projekt bedeutend anspruchsvoller sind. IBG erscheint deshalb das Verhalten des BAWI als unangemessen und überproportional. Die neue Praxis ist aber damit zu erklären, dass das BAWI zwischenzeitlich für alle MK-Projekte ein erweitertes Prüfungsverfahren mit klareren Kriterien praktiziert. Für IBG als bis anhin einzige Firma, die im Rahmen des MK Kamerun quasi identische Projekte einmal unter der alten und einmal unter der neuen BAWI-Praxis realisieren will, ist der Unterschied klar und direkt erkennbar, sowie mit konkreten Konsequenzen verbunden. Auch für Kamerun bleibt bis heute schwer verständlich, dass ihre Kriterien für Wasseranlagen, die von anderen Nationen problemlos akzeptiert werden, für die Schweiz nicht gelten sollen, weshalb die Schweizer Behörden die "Spielregeln" änderten (Vergleich Projekt "3+1 Städte" vs. "12 Städte") und weshalb die Schweizer Behörden sie letztlich bevormunden wollen.

Im März 1987 anlässlich einer Mission in Kamerun, während der auch eine Ober-Expertise durchgeführt wurde, beschlossen die Beteiligten, dass zwei Zusatzstudien erstellt werden sollen, obwohl die kamerunischen Verantwortlichen der SNEC und des Ministeriums die Urteile der angereisten Schweizer Experten nicht teilten. Das BAWI erklärte sich dazu bereit, je eine Studie über Wasserbezugsorte und Wasseraufbereitung durch einen unabhängigen Experten zu finanzieren. Die beiden Studien bestätigten dann, dass eine Differenzierung und individuelle Anpassung an die lokalen Rahmenbedingungen sinnvoll ist.

Im Februar 1988 sollte anlässlich einer erneuten BAWI-Mission eine Lösung für das blockierte Projekt gefunden werden; es konnte aber kein Konsens mit den kamerunischen Partnern erzielt werden. Mit der Überzeugung, dass es sich beim vorliegenden Projekt um ein sinnvolles und wichtiges Vorhaben handelt, zeigte sich das BAWI und Kamerun kompromissbereit<sup>24</sup>: Es wird eine Zweiteilung des Projekts vereinbart, bei der für fünf Städte die Oberflächenwasser-Fassung realisiert werden kann, bei den restlichen sieben Städten müssen zusätzliche hydrologische Untersuchungen erfolgen, die über den Praeinvestitionsfonds bzw. den MK II finanziert werden können (ca. 1 Mio sFr.). Bei der Dimensionierung wurde ebenfalls ein Kompromiss vereinbart. Nachdem hinsichtlich der Lösung der technischen Probleme das weitere Vorgehen vereinbart werden konnte, bleibt das Projekt aber weiterhin blockiert, diesmal wegen zwei administrativen Problemen:

- Das BAWI ist zu einer Finanzierung der Zusatzkosten aus dem Praeinvestitionsfonds für die nötigen Anpassungen der Dossiers d'Appel d'Offres nur bereit, wenn ein Vertrag dafür zwischen Kamerun und IBG abgeschlossen wird.<sup>25</sup>
- Das BAWI möchte eine Abänderung bei der Zusammensetzung des ersten Projekt-Loses erst detailliert prüfen.<sup>26</sup>

<sup>24</sup> Kamerun ist vom Nutzen dieser Studien allerdings nicht voll überzeugt, da eine bereits bestehende hydrologische Untersuchung der Franzosen nur unbedeutende Grundwasservorkommen in der Gegend der 12 Städte belegen soll. Die Qualität dieser Studie konnte von BHP nicht geprüft werden; sie soll aber nicht über jeden Zweifel erhaben sein.

<sup>25</sup> Die relativ hohen Kosten für die Vertragsabschliessung allein (Spesen, Gebühren, etc.) und der Zeitverlust stehen nach Meinung der IBG aber in keinem Verhältnis zur Vertragssumme von 60'000 sFr.; IBG plädiert deshalb für den Verzicht auf diesen "Formalismus". Das BAWI sieht sich aber zurecht ausser Stande, Finanzmittel ohne formale Bewilligung des Partnerlandes an Schweizer Lieferanten auszubezahlen.

<sup>26</sup> Kamerun möchte Röhren nicht in Kamerun einkaufen, sondern sie zu +/- demselben Preis aus der Schweiz importieren (Qualitätsunterschiede); IBG argumentiert, dass das BAWI eine analoge Inzidenzprüfung bereits beim Projekt "3+1 Städte" durchgeführt habe und dort der Import letztlich gutgeheissen wurde. Nach Auskunft BAWI ist dieser Aspekt unbestritten; vielmehr werfe die fehlende Begründung für die Losänderung und die fehlende Stellungnahme Kameruns dazu Probleme auf - zumal damit Konsequenzen für die nationale Industrie (Röhrenproduktion) verbunden sind.



Das BAWI sieht sich mit seiner Haltung der engen Koalition zwischen Kamerun und IBG gegenüber. Der Informationsfluss und die Vertrauensbildung zwischen kamerunischen Behörden und IBG sind aber auch viel intensiver als zwischen Kamerunern und BAWI bzw. Botschaft.

Als teilweise unangemessen wird vor allem von Seiten Kameruns ausserdem die Art erachtet, wie das BAWI die Kommunikation mit den Behörden in Kamerun und mit der betroffenen Firma führt. Ungeschicktes und unangepasstes Auftreten und Verhalten von Experten und Missionsteilnehmern hat dabei zu Missverständnissen und Verärgerungen geführt, die den Dialog nicht förder(te)n. Während der dreijährigen Phase der Anpassungsdiskussion seit dem negativen Prüfungsentscheid durch das BAWI waren verschiedene Personen beim BAWI mit diesem Projektdossier konfrontiert; gewisse Stellungnahmen des BAWI warfen dabei zumindest die Frage auf, ob das BAWI eine aktive Projektbewirtschaftung pflegt<sup>27</sup>, bzw. ob Klarheit unter den Beteiligten besteht über die jeweiligen Vereinbarungen und das beschlossene weitere Vorgehen. Das BAWI seinerseits erachtet sich jedoch auch nicht in allen Phasen und Aspekten in fairer und sachdienlicher Weise durch die anderen Projekt-Partner behandelt.

Bis heute sind noch keine konkreten und definitiven Entscheidungen über die Finanzierungszusage gefallen; das Projekt ist nach beinahe drei Jahren seit dem ersten offiziellen Finanzierungsantrag immer noch hängig. Offensichtlich wurde diese Zeit auch zuwenig genutzt, um andere Problembereiche zu klären als nur diejenigen, die technische und wirtschaftliche Aspekte betreffen.

Abgesehen von den Kosten für die Missionen und Expertisen fällt vor allem die lange Zeitdauer seit 1986 ins Gewicht:

- Die Ungewissheit, ob das Projekt letztlich realisiert wird oder nicht, verursacht hohe Kosten für die Firma, die auf Platz präsent sein muss, um die Kontakte zu den Behörden aufrechterhalten zu können. Ausserdem bleibt ein weiteres Projekt von IBG ("15 Städte im Norden") solange blockiert, bis beim für Kamerun prioritäreren Projekt der "12 Städte" eine Lösung vorliegt.<sup>28</sup>
- Kamerun kann - aufgrund diplomatischer Gepflogenheiten - den Auftrag der Schweiz kaum entziehen, obwohl es sicherlich eine andere ausländische Finanzierung finden könnte.<sup>29</sup>
- Das BAWI sieht sich kaum im Stande, jetzt einen Negativentscheid zu fällen, nachdem beidseits gestellte Zusatzforderungen teilweise bereits erfüllt wurden; es besteht aber auf einer kohärenten Anwendung seiner (neuen) Kriterien und Argumente sowie einer Beseitigung der festgestellten Projektdefizite, damit eine MK-Finanzierung in Frage kommt.

Die Erfahrungen mit diesem Projekt zeigen, dass ein intensiver Dialog von Anfang an eine wichtige Voraussetzung darstellt für eine effiziente Realisierung eines Projektes. Das rasche Vorpellen von IBG, das ohne Konsultation des BAWI ein Projekt mit Kamerun begann (Ausführungsstudie), die konsequente Haltung des BAWI, das seine Kriterien - aus Sicht von Kamerun und IBG nachträglich - mit berücksichtigt haben will, und ein in diesem Falle wenig effizient gestaltetes Verfahren führten zu einer Situation, welche die Realisierung des Projekts erschwert oder sogar verunmöglicht.

<sup>27</sup> Infolge personeller Wechsel beim BAWI wurden komplexe Dossiers übergeben, bei denen nicht alle für eine adäquate Arbeit nötigen Informationen schriftlich festgehalten, bzw. nicht einfach zu finden sind.

<sup>28</sup> Falls keine Lösung gefunden wird, ist die Wahrscheinlichkeit, dass die Studie der "15 Städte" eine reine Papierübung ohne Umsetzung bleibt, gross.

<sup>29</sup> Nach Angaben von IBG lehnte Kamerun 1986 das Realisierungs- und Finanzierungsangebot durch deutsche Partner mit der Begründung ab, dass dieses Projekt für den Schweizer MK reserviert sei.

Der Projektvollzug präsentiert sich im Überblick bis zum heutigen Stand wie folgt:

Vollzug	Schweiz		Kamerun	
	BAWI	Firmen	Zentralinstitution	Projekträger
Lancierung	+ forciert Aufnahme auf indikative Projektliste	+ IBG forciert Realisierung (Studie)	+ Priorität + finanziert Ausführungsstudie	
Planung		+ Ausrichtung auf 'terms of reference' - Multiplizierung des "WV 3+1"-Projekts; keine angepassten Varianten		
Prüfung	~ ändert Spielregeln (WV 3+1 vs. WV 12) im Zuge des neuen Prüfungsverfahrens - mehrfache Expertisen - kein Grundsatzentscheid	- Rechtfertigungsstrategie (Konfrontation)	~ akzeptiert Studie IBG - langsamer Entscheidungsprozess	
Begleitung				
Evaluation				



### 10.24 Radio Bamenda (Nordwest-Provinz)

Der 15 km von Bamenda entfernte Radiosender sollte mit seiner grossen Leistungsfähigkeit von 300 kW den Empfang der nationalen und lokalen Radiosendungen in der ganzen NW-Provinz ermöglichen.

Der MK-Anteil am gesamten Projekt wurde auf 6.86 Mio sFr. veranschlagt. Bei einer Gesamtprojektsumme von 12.9 Mio. sFr. und einem Devisenanteil Kameruns von 1.21 Mio. sFr. ist noch ein beträchtlicher Betrag an Lokalkosten durch Kamerun zu leisten.

#### Ziel

Das Ziel des Projekts wird 1984 wie folgt umschrieben:

- Stabilisierung der Bevölkerung; gemeint ist die verringerte Abwanderung
- verbesserte Erziehung und Ausbildung (durch landwirtschaftliche Fachinformationen)
- aktuelle politische und kulturelle Informationen
- Förderung der Zweisprachigkeit und des "nation building-Prozesses"

Da im ländlichen Kamerun praktisch keine Telefonverbindungen existieren, kommt dem Radio eine hohe Informations- und entwicklungspolitische Bedeutung zu. Auch wenn zur Zeit noch wenig Sendegefässe bestehen, um Bildungseffekte zu erzielen, so ist dieses Ziel zumindest mittelfristig erreichbar, falls der Wille dazu vorhanden ist.

Um das Funktionieren des Senders zu gewährleisten, waren auch der Bau einer Zufahrtsstrasse, eines Sendegebäudes und zweier Nebengebäude vorgesehen.

#### Wirkungen

Die Projektwirkungen lassen sich heute (Januar 1989) im Überblick wie folgt darstellen:

Projekt- Wirkungen	Radio Bamenda	Kamerun		
		Zentralinstitution	Projekträger	Zielbevölkerung
<u>Zahlungs- inzidenz</u>  (wohin -> Nutzen woher -> Kosten)	Gesamtinvestitionen: 12,9 Mio. SFr.  MK-Anteil Schweiz: 6,86 Mio. SFr.	- Kreditverbilligung, aber andere soft loans billiger  - zusätzliche Ver- schuldung	+ beschleunigte Realisierung eines wichtigen Projektos	+ Budgetentlastung für die Reali- sierung anderer Projekte
<u>Güter/Dienst- leistungen</u>  Investition	modernste Anlage mit grosser Reichweite	+ Information der Bevölkerung - Erziehung, Ausbil- dung, Programme noch nicht vor- handen	- beschränkter Technologie- transfer	+ verbesserte Informations- möglichkeiten
Betrieb	Ersatzteile vor- handen Reparaturen relativ einfach Unterstützung durch ABB gewährleistet	- ungenügende Unterstützung durch kamerunische Behörden	- abgelegener Stand- ort gefährdet den regelmässigen Betrieb	- unzuverlässige Sendezeiten in- folge Sendeunter- brüchen
<u>Multiplikator</u>  finanziell	Kapitalfreigabe aus Budget	- keine Ressourcen für Unterhalt - teure Bewachung durch Armee - keine Kontrolle der Ausführung und Effizienz	- keine Ressourcen für einwandfreien Betrieb vorhanden (Auto, Personal, Unterkunft)	
volkswirt- schaftlich	Ausbildung und land- wirtschaftliche In- formationen erhöhen Ernten und Ein- kommen		+ lokale Bauarbeiten und Beschäftigung	+ besseres Ver- halten, höhere Lebensqualität
<u>Nachhaltigkeit</u>  Wirtschaft- lichkeit	obwohl nicht primär auf Rentabilität aus- gerichtet, relativ günstiger Betrieb (im Vergleich zu ahnli- chen Anlagen gleicher Grösse)	- kein Selbstfinan- zierungskonzept, teure Investition	- keine Selbst- finanzierung	
Organisa- tionsquali- tät	wichtig für rei- bungsloses Funk- tionieren der Anlage	- hohe innenpoliti- sche Priorität, ambitioses Kon- zept	- kein stringentes Unterhaltskonzept, keine Personal- planung	- mangelhafte Sende- zuverlässigkeit

+ positive Wirkung

- negative Wirkung

~ unklare oder neutrale Wirkung



## Vollzug

ABB war in Kamerun schon vor der Eröffnung der ersten Mischkreditlinie tätig. Vom Senderprojekt erfuhr der ABB-Vertreter nach der Unterzeichnung des ersten Mischkreditabkommens. ABB Infocom - damals BBC - führte dann eine Projektstudie durch und lancierte das Projekt zusammen mit den zuständigen kamerunischen Stellen.

Bei der Planung hatte ein Mittelweg gefunden werden müssen: Während Kamerun modernste Technologie wünschte, bestand das BAWI darauf, das ursprüngliche Projekt zu vereinfachen, sofern eine MK-Finanzierung weiterhin angestrebt wird.

Der Vertrag wurde im Sommer 1983 unterzeichnet (gré à gré). Die Anzahlung wurde durch Missverständnisse beim Akkreditiv verzögert, die erst während der Mission des BAWI im Juni 1985 beseitigt werden konnten. Dann schritt der Bau des Senders aber rasch voran. Schon am 28.6.1986 nahm die ganze Anlage ihren Betrieb auf.

Obwohl dem "service après vente" grosse Bedeutung beigemessen wurde - grosse Materiallager, modulärer Aufbau aller elektronischen Teile (Auswechselbarkeit!), Ausbildung in der Schweiz, Integration der kamerunischen Techniker bei der Montage in Kamerun, Unterstützung durch technisches Büro der Lieferfirma in Douala mit zwei Ingenieuren - funktionierte die Anlage nur wenige Wochen: Im Oktober 1986 waren Elektrokabel an 4 Stellen durchgetrennt. Der Sender stand still.

Die in der Schweiz während zwei Monaten ausgebildeten 3 Techniker waren nicht beim Sender in Bamenda anzutreffen; das Gebäude stand bei wiederholten Kontrollen leer und offen.

Erst auf Ende 1986 wurde einer der kamerunischen Techniker fest nach Bamenda verpflichtet. ABB lehnte jede Haftung für den schon nach kurzer Zeit eingetretenen völlig ungenügenden Unterhalt ab, reparierte aber dennoch die Schäden auf eigene Kosten.

Schon am 15.12.1986 musste der Sender wieder abgeschaltet werden, da das Betriebspersonal die Distanz von 15 km zwischen Sender und Bamenda ohne Auto nicht zurücklegen konnte und die notwendige regelmässige Wartung nicht garantiert war.

Im Juni 1987 erkundigte sich das BAWI über die Massnahmen, die Kamerun hätte treffen müssen und ob eine weitere Intervention der Schweiz nötig sei.

Die definitive Übergabe nach dem Garantiejahr sollte Ende Juli 1987 erfolgen, wurde aber wegen zwei zusätzlich zu erstellenden Gebäuden auf Ende November 1987 verschoben. Im Juli wurden von ABB während zwei Wochen durch vier Ingenieure Garantiarbeiten ausgeführt und die durch Kamerun nicht erfolgte Wartung gemacht. Der Betrieb wurde nach diesem Einsatz von ABB allerdings erst am 4.12.1987 wieder aufgenommen.

Die Kritik der kamerunischen Seite, dass nicht genügend Ersatzteile vorhanden gewesen seien, die Anleitungen zu den Apparaturen fehlten und überhaupt zuwenig Technologietransfer stattgefunden hätte, ist aufgrund der Gespräche vor Ort nicht zutreffend.

Der elektronisch gesteuerte Sender ist im Gegenteil einfacher zu betreiben und zu unterhalten als der alte 2 kW MW-Sender, da defekte Teile ausgewechselt und nicht aufwendig repariert werden müssen.

Die Betriebskosten belaufen sich wie folgt: Energiekosten von sFr. 41.50/Std.; Batteriekosten von sFr. 4'000.- alle 10 Jahre (Kadmiumbatterien) und von sFr. 8'000.- alle 3 bis 4 Jahre (Starterbatterien); Röhrenersatz über sFr. 100'000.- alle 3 Jahre - diese Ausgaben fallen in den nächsten 5 Jahren nicht an, da 2 Röhrensätze in Kamerun verfügbar sind. Dennoch stellt sich die Frage, ob ein Projekt, das zudem die Stromschwankungen des Netzes nicht gut verträgt, und für die Wartung einen Personalbestand von 6-8 Personen erfordert, letztlich eine technologisch sinnvolle Lösung darstellt. Da weitere ähnliche Anlagen in Kamerun geplant sind, ist diese Frage zu stellen, ohne dass wir beurteilen können, ob eine technisch noch einfachere Lösung möglich und sinnvoll wäre.

Das Hauptproblem besteht darin, dass ABB auch verantwortlich für die organisatorische Abwicklung des lokal finanzierten Teiles des Projektes war, nämlich für den Bau der Zufahrtsstrasse, des Sendegebüdes sowie zweier Nebengebäude.

Um den Betrieb des Senders nicht zu gefährden, liess ABB einen Teil dieser Bauten ausführen, ohne dass rechtskräftige Verträge mit Kamerun unterzeichnet waren. Für die Zufahrtsstrasse sowie die 2 Annex-Bauten (Polizeigebäude und Portierloge) ist die Bezahlung noch ausstehend, genauso wie für die restlichen 40% des Sendegebüdes.

Und es sind diese fehlenden Bauten, die nach kamerunischen Angaben einen gesicherten Betrieb der Anlage verhindern, da das Personal beim Sender gar nicht untergebracht werden kann und ein Dienstfahrzeug für die Strecke Bamenda zum Sender nicht vorhanden ist.

Das BAWI hat in seiner Mission nach Kamerun im Frühjahr 1988 auf die Bedeutung der Wartung der Anlage hingewiesen und von kamerunischer Seite Zusicherungen für eine Verbesserung der Situation erhalten, ohne dass aber im Januar 1989 in Bamenda oder Yaoundé ein Konzept hätte vorgelegt werden können. Die Benützung des vollkommen veralteten aber überraschenderweise immer noch funktionstüchtigen Studios und Senders im Zentrum der Stadt wird deshalb wohl die häufig benutzte Alternative zur neuen durch den MK finanzierten Anlage bleiben.

ABB hat auf Vorschlag Kameruns am 28.8.1987 eine Offerte für die Schulung und Betreuung sowie für 2 Allradfahrzeuge eingereicht. Ende Januar 1988 hat ABB einen Vertragsentwurf von Kamerun erhalten, der unterzeichnet wurde. Die Schweiz hat Ende 1988 Kamerun mitgeteilt, dass sie den Aufbau eines neuen Radiostudios und verstärkte Ausbildungsanstrengungen in Bamenda weiteren Telekommunikationsprojekten vorziehen würde und dass der Finanzierung durch den MK II grundsätzlich nichts im Wege steht. In der Zwischenzeit ist die Offerte abgelaufen.

**Der Projektvollzug präsentiert sich im Überblick bis zum heutigen Stand wie folgt::**



Vollzug	Schweiz		Kamerun	
	BAWI	Firmen	Zentralinstitution	Projekträger
Lancierung		+ frühes und rasches Reagieren, da Präsenz in Kamerun gegeben		
Planung		+ rasche Planung - Wartungsschwierigkeiten unterschätzt	+ Unterstützung des Projektvorschlags und einer gré à gré Projektvergabe	
Prüfung	+ Bestehen auf technisch möglichst adaequater Lösung - Probleme beim Betrieb unterschätzt	- Projektbeginn ohne gesicherte Infrastruktur		
Begleitung	+ kümmert sich um Projekte, Mission Frühjahr 1988 - zu wenig konsequent im follow-up	+ sehr intensiv für technischen Teil - Unterhalt ohne klares Konzept + Personal durch ABB ausgebildet, aber in Kamerun nicht verfügbar	- zu langsames Reagieren auf Probleme	- zu langsames Reagieren auf Probleme
Evaluation	- ausstehend			

## 10.25 Materiallieferungen Labogénie - Ministère de l'Equipement

### Ziel

Durch Materiallieferungen im Umfange von 3.7 Mio sFr. war geplant, die Erhöhung der Kapazität zur **Materialprüfung** und Verbesserung der **Verlässlichkeit** dieser Prüfung durch das 'Laboratoire National de Génie Civil' anzustreben.

Über den Praeinvestitionsfonds wurden 1984 und 1986 zwei **Studien** finanziert (sFr. 250'000). In der ersten Studie wurden die Bedürfnisse an Ausrüstungsmaterial ermittelt. Die zweite Studie beinhaltet die detaillierte Bestimmung der auszuwählenden Materialtypen, die Erstellung der Ausführungspläne für eine Betonversuchsanlage, die Erarbeitung der Ausschreibungsunterlagen sowie die technische Unterstützung der kamerunischen Behörden bei der Konsultation möglicher Lieferanten, bei der Offertenanalyse und Auftragsvergabe. Beide Studien wurden in enger Zusammenarbeit mit 'Labogénie', der 'Ecole Nationale Supérieure Polytechnique' (ENSP) und dem 'Ministère de l'Equipement' (MINEQ) ausgeführt.

Labogénie wurde 1953 in Douala gegründet und 1965 nach Yaoundé verlegt. Seit 1980 untersteht das Labor zwar dem MINEQ, agiert aber mit den drei technischen Einheiten Strassenbau, Konstruktion, Boden und Fundamente **kommerziell selbständig**. Zu den Aufgaben der 840 Angestellten, darunter 25 Ingenieuren, gehören Forschungsaufträge, Qualitätsüberwachungen, Normenfestsetzung sowie Ausbildung. Labogénie war mit seinen Laboratorien, Spezialgeräten und dem Rechenzentrum bei den meisten grossen Projekten dabei: Strassen, Brücken, Hochbauten. Labogénie ist heute auch in Douala, Limbé, Garoua und Bafoussam mit Aussenposten vertreten.

### Wirkungen

Während unseres Aufenthaltes waren die Geräte unterwegs nach Kamerun. Entwicklungspolitisch stellt das Projekt keine Probleme. Seriöse Ingenieurarbeit und Sicherheitsüberlegungen sind in Kamerun unerlässlich wie anderswo auch und die dazu notwendigen Instrumente werden überall gleich verwendet.

Kamerun muss ausser der 15 % Eigenleistung an Devisen nur wenig lokale Kosten tragen, da die Geräte in bestehenden Labogénie-Lokalitäten untergebracht werden können. Ein neues Labogénie-Gebäude ausserhalb von Yaoundé, das den grössten Teil des neuen Materials zuerst aufnehmen wird, ist zur Zeit im Bau und bei Ankunft der Sendung noch nicht bezugsbereit.

Die ganze Projektabwicklung - am Schluss infolge ausstehenden Anzahlungen Kameruns - hat sehr lange gedauert, wurde aber durch FRISA während der gesamten Zeit in überdurchschnittlichem Masse konstant begleitet und detailliert geplant.

Die **Projektwirkungen** lassen sich heute (Januar 1989) wie folgt darstellen:



## 10.2 Projektportraits

- 29 -

Projekt- Wirkungen	Materiallieferung Labogonie	Kamerun		
		Zentralinstitution	Projektträger	Zielbevölkerung
<u>Zahlungs- inzidenz</u>  (wohin -> Nutzen woher -> Kosten)	Gesamtinvestitionen: Studien 250'000.- SFr. Projektkosten: 3,7 Mio. SFr. MK-Anteil Schweiz: 3,24 Mio. SFr.	- Kreditverbilligung, aber andere loans billiger  - Verschuldung vergrössert	+ Erwerb wichtiger Maschinen und Geräte	+ Finanzmittel werden frei für andere Projekte
<u>Güter/Dienst- leistungen</u>  Investition	Maschinen und Geräte zur Materialprüfung, für Messungen und Tests, Ankunft Frühjahr 1989	+ Interesse an hoher Qualität der Basisinfrastrukturprojekte	+ bessere Qualität der Ingenieur- arbeiten  + Technologietransfer	
Betrieb	z. Teil dezentraler Einsatz der Maschinen und Geräte		- Bedienung und Wartung anspruchsvoll	
<u>Multiplikator</u>  finanziell	da Tests in eigenen Labors durchgeführt werden - Kostensparnis	+ Kapitalfreigabe für andere Projekte  + gute Projekte vermindern Unterhaltskosten	- Unterhalt der Geräte teuer	
volkswirtschaftlich		+ grössere Unabhängigkeit vom Ausland		+ verbesserte Qualität der Bauarbeiten und somit der Infrastruktur
<u>Nachhaltigkeit</u>  Wirtschaftlichkeit			+ neue Maschinen und Geräte führen zu Effizienzsteigerungen, bessere Ertragslage	
Organisationsqualität	'unabhängige' Institution, die Arbeiten im Auftrag von Staat und Privaten durchführt	+ wird als Profitcenter geführt, allerdings mit staatlichen Zuschüssen	- dezentraler Einsatz kann Gerätequalität beeinflussen  - grosse logistische Aufgaben bei Umzug in ein neues Gebäude (dann, wenn das MK-Material eintrifft)	

+ positive Wirkung

- negative Wirkung

~ unklare oder neutrale Wirkung

## Vollzug

1985 und 1987 haben sich die beteiligten kamerunischen Institutionen äusserst zufrieden über die beiden Studien geäussert. Lediglich über die Priorität der Betonversuchsanlage bestand auf kamerunischer Seite Uneinigkeit: Während der ENSP eine für pädagogische Zwecke ausgerichtete Anlage genügt, braucht Labogénie eine industrielle Anlage. Anfang 1987 wurde die vorgeschlagene Liste des Ausrüstungsmaterials von der kamerunischen Regierung substantiell **erweitert** (von 2.1 auf 3.6 Mio sFr.), wodurch auch die **Ausbildungskosten**, auf die das BAWI und Kamerun grossen Wert legten, entsprechend stiegen (85'000.- sFr.). Die gesamte Ausbildung wurde FRISA anvertraut. Höhere Einheitspreise und grössere Stückzahlen waren vor allem für die Erhöhung des Vertragspreises verantwortlich. FRISA hat das Projekt selbst konzipiert und an die zuständigen Stellen herangetragen.

Am 14.9.1987 erhielt das BAWI drei **Materiallieferungsverträge**:

Los 1: Bohrmaschinen mit Ersatzteilen und Zubehör, Montage, Ausbildung und Betriebsanleitung (MK-Anteil 85%: 850'000.- sFr., Geotrade S.A.)

Los 2: Messgeräte und Bohrmaterial, Ersatzteile und Zubehör, Montage, Ausbildung und Betriebsanleitung (MK-Anteil 85%: 896'000 sFr., Geotrade S.A.)

Los 3: Messgeräte und Bohrmaterial, Ersatzteile und Zubehör, Montage, Ausbildung und Betriebsanleitung (MK-Anteil 85%: 875'000 sFr., Terratest S.A.)

Die Aufträge wurden nach Ausschreibungen innerhalb der Schweiz vergeben.

Ein vierter Vertrag ist hängig. Er umfasst Ausrüstungsmaterial für die ENSP: Waagen, diverse Messgeräte, Heizbehälter, Vakuumpumpen. Die Instrumente sollen der theoretischen und praktischen Ausbildung in Labor und Feld dienen. Die Budgetposition ist bei der Universität in Yaoundé vorhanden und muss nur noch freigegeben werden. Mischkreditanteil 85%: 470'000.- sFr., Terratest S.A.

Der **Auslandanteil** bei den Geotrade-Verträgen war relativ hoch (45 und 23%), bei Terratest S.A. unter 30%. Die ERG-Deckung war trotzdem bei allen drei Verträgen gegeben, allerdings zum Teil mit einem reduzierten Satz.

Am 21.11.1986 unterzeichnete FRISA mit Kamerun (MINEQ) eine Vereinbarung, die FRISA verpflichtete, das Material vor Versand auf die vertraglichen Vereinbarungen hin zu kontrollieren, die Montage zu überwachen und die Arbeiten abzunehmen sowie die Ausbildung der Benutzer der technischen Geräte zu gewährleisten.

Das BAWI erhielt das Gesuch zur Finanzierung des unterzeichneten Vertrages anfangs Dezember 1986. Im September 1987 beschloss das BAWI, das FRISA-Mandat über den Praeinvestitionsfonds zu bezahlen.

Der **Projektvollzug** präsentiert sich im Überblick bis zum heutigen Stand wie folgt:



Vollzug	Schweiz		Kamerun	
	BAWI	Firmen	Zentralinstitution	Projektträger
Lancierung		+ Projekt selbst konzipiert und kamerunischen Behörden vorgelegt		
Planung		+ lange aber umsichtige Detailplanung		- Disput Betonversuchsanlage zwischen Labogénie und ENSP
Prüfung	- Betonversuchsanlage verzögert Projekt		+ Vorstudien von Kamerun akzeptiert	
Begleitung		+ intensive Begleitung durch FRISA	- Schwierigkeiten mit Anzahlung	- Infrastruktur am neuen Standort Labogénie nicht bereit
Evaluation				

## 10.26 Baufachschule Youndé

Über den Praeinvestitionsfonds wurde 1985 eine **Vorstudie** und 1986 die **Ausführungsstudie** für ein Projekt zur Ausbildung kamerunischer Baufachleute finanziert, die wiederum von FRISA ausgeführt wurde (total sFr. 183'000.-).

### Ziel

Ziel des Projektes ist die **Verbesserung der Ausbildung einheimischer Bauingenieure**, vor allem auf den Gebieten der Projektbewertung und -überwachung. Für die Realisierung ist die Etablierung einer eigenen Ausbildungseinheit vorgesehen, welche dem Ministère de l'Equipement (MINEQ) unterstellt ist.

Ausgebildet werden sollten einerseits Ingenieure, die kurz zuvor ihr Studium abgeschlossen haben und andererseits Baufachleute des MINEQ selbst. Es ist geplant, die Ausbildung mit 23 Kandidaten zu beginnen, die Zahl dann langsam ansteigen zu lassen und das Ingenieurteam der FRISA mit der Zeit durch einheimische Ausbildner zu ersetzen (nach etwa 4 Jahren). Das Schwergewicht der Ausbildung liegt in der **praktischen Tätigkeit** und in der Anwendung theoretischer Kenntnisse.

### Wirkungen

Das Projekt legt Wert auf praktische Ausbildung in einem grundlegenden Sektor der Wirtschaft und strebt eine rasche Kamerunisierung (4-5 Jahre) des Lehrkörpers an.

Neben dem konkreten Auftrag für FRISA und dem Büromaterialtransport aus der Schweiz (bis zum letzten Bleistift), beabsichtigt das Projekt den professionellen Umgang mit schweizerischen Instrumenten und Materialien zu vermitteln. Die Lehrer sollen neben praxisorientierten Fachkenntnissen auch Verständnis für Zuverlässigkeit und Genauigkeit von Schweizer Produkten wecken.

Das Projekt bewirkt einen intensiven **Know-how-Transfer** und schliesst exemplarisch die Lücke einer fast gänzlich fehlenden, systematischen praktischen Ausbildung.

Sollte die Kamerunisierung gelingen, so sind auch die **finanziellen Folgen** für Kamerun beachtlich, indem weniger teure externe Spezialisten bezahlt werden müssen.

Obwohl sich FRISA im Februar 1988 beim BAWI über die träge Abwicklung auch dieses Projektes beklagte - sieben Jahre seit dem ersten Vorschlag - bleibt festzuhalten, dass Kamerun selbst sehr **grosses Interesse** an diesem Projekt hegt. Die Verzögerung resultiert aus intensiven Studien- und Preisdiskussionen zwischen der FRISA und dem BAWI.

Die **Projektwirkungen** lassen sich heute (Januar 1989) folgendermassen darstellen:



## 10.2 Projektportraits

- 33 -

Projekt- Wirkungen	Ausbildung Baufachschule Yaoundé	Kamerun		
		Zentralinstitution	Projektträger	Zielbevölkerung
<u>Zahlungs- inzidenz</u>  (wohin -> Nutzen woher -> Kosten)	Gesamtinvestitionen: Studie 71'000.-- SFr. Projektkosten 3,1 Mio. SFr. MK-Anteil Schweiz: 2,64 Mio. SFr.	- Kreditverbilli- gung, aber andere soft loans billiger - grössere Ver- schuldung	+ Finanzierung eines wichtigen lang- fristigen Pro- gramms	+ Finanzmittel frei für andere Pro- jekte
<u>Güter/Dienst- leistungen</u>  Investition	praxisorientierte Ausbildung nach theoretischem Studium (HTL) und erster Praxis	+ Projekt schliesst bedeutende Aus- bildungslücke	+ beträchtlicher Know-how-Trans- fer	+ in Ausbildungs- programm Kamerun integriert - zu wenig leistungs- orient. Lehrgang
Betrieb	neues, modernes Schulgebäude	+ unbedeutende laufende Kosten	+ Eigenverantwor- tung der Schule, muss hohe Erwar- tungen erfüllen	- überbelegte Klassen
<u>Multiplikator</u>  finanziell		+ Kapitalfreigabe Kamerun	+ Know-how-Transfer spart Devisen in Zukunft	
volkswirt- schaftlich	Beispiel für die Be- deutung praktischer Berufsausbildung	+ ausgebildetes Personal in Ka- merun	+ zukünftige Lehrer werden im Kurs ausgebildet	+ praxisorientierte Arbeit mit hohen Qualitätsansprü- chen im Infra- strukturbereich
<u>Nachhaltigkeit</u>  Wirtschaft- lichkeit		- spätere staat- liche Finanzierung ev. nötig		
Organisa- tionsquali- tät	hohe Ansprüche an Schulinhalte und praktische Arbeit		+ unabhängige Stellung der Schule erleichtert flexible Organi- sation und frühe Ausbildung der späteren Lehrer - Kamerunisie- rungs- pläne zu opti- mistisch	

+ positive Wirkung

- negative Wirkung

~ unklare oder neutrale Wirkung

## Vollzug

Die intensiven Vorarbeiten von FRISA, die durch den Praeinvestitionsfonds finanziert wurden, nahm das MINEQ mit grossem Interesse auf. Die Projektsumme von 3.1 Mio. sFr. hätte eine Ausschreibung nahe gelegt. Doch die Erfahrungen von FRISA auf dem Ausbildungsgebiet und realisierter ähnlicher Projekte - sowie der enge Einblick in die kamerunischen Verhältnisse - rechtfertigten einen "marché gré à gré".

Die Preisprüfung des Projektes erfolgte durch einen bundeseigenen Spezialisten. Dieser erachtete die Projektsumme als um ca. 200'000.- sFr. zu hoch (September 1986).

Da FRISA dieses Resultat nicht akzeptierte, einigte man sich am 30.10.1986, ein **Projektgutachten durch Aussenstehende** anfertigen zu lassen. Am 9.1.1987 traf das Gesuch Kameruns zur Finanzierung beim BAWI ein.

Der Expertenbericht datiert vom 4.5.1987 und enthält folgende **Feststellungen und Vorschläge**

- nicht zu junge Ingenieure ausbilden, besser wären Absolventen mit bereits 1-2 Jahren Berufserfahrung
- die Frist für die Kamerunisierung von 4 Jahren ist vermutlich um einiges zu eng gesetzt
- das FRISA-Projekt wird eine grosse Ausbildungslücke schliessen
- das Projekt ist in hohem Masse den kamerunischen Verhältnissen angepasst
- die veranschlagten Projektkosten von 3.1 Mio sFr. sind günstig und könnten auch im Konkurrenzfall kaum unterboten werden.

Am 15.7.1987 konnte Kamerun die definitive Zustimmung zum Projekt durch das BAWI mitgeteilt werden. Kamerun hat auch bereits die 15% Anzahlung des entsprechenden CFA-Betrages geleistet, wobei dieser infolge **Wechselkursveränderungen** nicht mehr 15% des Lieferbetrages entsprach und damit die ERG-Richtlinien nicht mehr erfüllt waren. Da nach langen Diskussionen der festgesetzte Projektbeginn vom 3. Mai 1988 immer näher rückte, hat sich das MINEQ schliesslich einverstanden erklärt, den Wechselkursveränderungen Rechnung zu tragen und den Lieferwert des Projektes entsprechend zu verringern (von 3.1 Mio auf 2.7 Mio sFr.).

FRISA bestätigte in der Zwischenzeit, dass dadurch die zeitlich vorgesehene Abwicklung des Projektes nicht gefährdet sei.

Von kamerunischer Seite wurde ein sehr geeignetes Schulgebäude errichtet und anlässlich unseres Besuches im Januar 1989 war alles für den zweiten Kurs, der wenige Tage später begann, bereit.

Ein erster Kurs mit etwas weniger Teilnehmern wurde 1988 durchgeführt und erfolgreich abgeschlossen. Wie im externen Gutachten vorgesehen, liegt die Studentenzahl schon im zweiten Kurs mit 30 über den geplanten 23.

Der **Projektvollzug** präsentiert sich im Überblick bis zum heutigen Stand wie folgt:



Vollzug	Schweiz		Kamerun	
	BAWI	Firmen	Zentralinstitution	Projektträger
Lancierung		+ Projektentwicklung und Akzeptanz durch Kamerun von FRISA vorbereitet		
Planung	- Preisdiskussion verzögert Projekt		- Preisdiskussion verzögert Projekt	
Prüfung	~ BAWI lässt Projektsumme überprüfen, zuerst durch Bundesexperten, dann durch Experten	+ FRISA wird angemessener Preis bescheinigt	+ Kamerun akzeptiert Vorstudie und unterstützt Projektansatz	
Begleitung		+ intensive Betreuung durch FRISA		+ Infrastruktur bereitgestellt
Evaluation				

## 10.27 Ring Road (Nordwest-Provinz)

1982 - 84 wurde das Ingenieurbüro Colombi Schmutz Dorthé S.A. der FRISA Engineering S.A. beauftragt, Vor- und Durchführungsstudien für die Ringstrasse in der NW-Provinz auszuführen. Auch die Vorbereitung der Ausschreibungsunterlagen gehörten mit zum Projekt.

Das Projekt umfasst eine Strasse von 7 m Breite mit 1.5 m breiten Sicherheitsstreifen neben der geteerten Route, die sich fast durchwegs der bereits bestehenden Piste anlehnt.

### Ziel

Es ist ein altes und in seiner Bedeutung **unbestrittenes Projekt**, die topographisch schwierig zu erschliessende NW-Provinz das ganze Jahr zugänglich zu machen. Dazu ist der Ausbau der 400 km langen "Ring Road" in coupiertem Gelände zwischen 1000 und 2000 m.ü.M. notwendig. Das Projekt ist vor allem auch deshalb dringlich, weil Kaffee, Reis und Tee zur rechten Zeit aus der Provinz transportiert werden müssen. Mit der Strasse soll ein "Entwicklungsband" geschaffen werden, das sich durch die gesamte Provinz zieht.

FRISA hat den besonderen Projektanforderungen Rechnung getragen und offenbar wie bei kaum einem Projekt zuvor dem nötigen Strassen-Unterhalt schon bei der Planung bezüglich der Routenwahl Beachtung geschenkt. Da es sich um das erste Projekt der Schweiz im Génie Civil-Bereich handelte und andere Firmen sich in Kamerun festsetzen wollten, war es das Ziel von FRISA, mit seiner Ingenieur-Beratung einen Türöffner-Effekt zu erzielen. Mit dem Vorlegen einer solchen Studie wird ein beträchtlicher Know-how-Transfer eingeleitet, und es war nicht die Absicht von FRISA, es bei der Ring Road-Studie bewenden zu lassen. Bei einem Verkehrsaufkommen von 500 - 700 Autos, gegen 3000 Passagieren und 500 t Gütertransport pro Tag glaubte FRISA auch, die Strassenbreite von 7 m rechtfertigen zu können (Normalbreite grösserer Strassen in Kamerun).

### Wirkungen

Die Wirkungen der 1984 erstellten Studie lassen sich heute wie folgt skizzieren:



## 10.2 Projektportraits

- 37 -

Projekt- Wirkungen	Ring Road-Studie <sup>1)</sup>	Kamerun		
		Zentralinstitution	Projektträger	Zielbevölkerung
<u>Zahlungs- inzidenz</u>  (wohin -> Nutzen woher -> Kosten)	Gesamtinvestitionen: 4,54 Mio. SFr.  MK-Anteil Schweiz: 3,63 Mio. SFr.	+ Kreditverbilligung  - grössere Verschul- dung	+ beschleunigte Realisierung eines lange geplanten Projektjes	+ Budgetfreigabe für andere Pro- jekte
<u>Güter/Dienst- leistungen</u>  Investition	Ausführungsstudie 1984 für grosses Projekt: 400 km Ringstrasse	+ regionale Ent- wicklungsplanung: 'Erschliessung' NW-Provinz	- Studie beschleu- nigte Realisierung des Projektes nicht  - wenig Know-how- Transfer bei der Erstellung der Studie	+ kleiner Anfangs- schritt zur reg. Erschliessung
Betrieb	erst Los 1 15 km zum Flugplatz gebaut			- Strasse zum Flug- platz wäre sowieso gebaut worden
<u>Multiplikator</u>  finanziell				
volkswirt- schaftlich		+ vordringliches Projekt für wirt. Entwicklung der Provinz	- Bau erst vor kurzem begonnen	+ bessere Vermarktung landwirtschaft- licher Produkte
<u>Nachhaltigkeit</u>  Wirtschaft- lichkeit	Projekt nach wenigen Jahren durch GB überarbeitet	- Notwendigkeit für neue Studie durch England war nicht gegeben		
Organisa- tionsqualität		- keine durchgrei- fende Gesamtpla- nung	- wenig Mitgestal- tungsmöglichkeit der Provinz selbst	

Anmerkungen: 1) Bewertung wird nur von der Basis Ring Road-Studie aus gemacht und nicht unter Einbezug einer allfällig erstellten Ringstrasse.

- + positive Wirkung
- negative Wirkung
- ~ unklare oder neutrale Wirkung

## Vollzug

Der Auftrag wurde nach einer internationalen Ausschreibung und harter Preiskonkurrenz 1981 der Schweizer Firma zugeschlagen, die bereits seit 1970 in Kamerun vertreten ist. Erst nach Abschluss des Ausschreibungsverfahrens wurde eine Finanzierung über den Mischkredit I eingeleitet. Schon 1982 musste die Projektsumme infolge geänderter Linienführung und Teuerung um 1.7 Mio sFr. auf 4.5 Mio sFr. erhöht werden.

Die im August 1984 eingereichte Studie wurde vom Ministère de l'Equipement (MINEQ) akzeptiert und gegenüber der BAWI-Mission vom Juni 1985 nochmals sehr positiv kommentiert.

Am 16.5.1986 teilte die schweizerische Botschaft in Kamerun dem BAWI mit, dass die Studie der FRISA von britischen Experten überarbeitet wird. Geprüft wurde vor allem eine einfachere Strassenkonstruktion, welche den lokalen Bedürfnissen besser entspricht. Die "Terms of Reference" wurden aber offensichtlich nie verändert.

Das BAWI erkundigte sich erst wieder am 17.6.1987 über den weiteren Fortgang des Projekts, nachdem es via OECD von den Verhandlungen erfahren hat, die Grossbritannien inzwischen mit Kamerun über die Realisierung der Ringstrasse führte. England hatte bereits 1983 Kamerun einen Mischkredit zur Verfügung gestellt und hat 1985 anlässlich des Besuchs einer hochrangigen britischen Regierungsdelegation sein Interesse für die Ring Road im anglophonen NW angemeldet.

Bis heute ist von den 12 Baulosen des FRISA-Projektes das Los 1 von Bamenda nach Nso - inklusive der Erschliessung des neuen Flugplatzes - beendet. Inwieweit die schweizerische Studie weiterverwendet wird, konnte nicht schlüssig abgeklärt werden; aufgrund des Umstandes, dass die britischen Firmen lediglich einige Wochen für zusätzliche Studien aufwendeten, ist davon auszugehen, dass die FRISA-Studie nach wie vor grundlegende Bedeutung hat.

Der Projektvollzug präsentiert sich wie folgt:



Vollzug	Schweiz		Kamerun	
	BAWI	Firmen	Zentralinstitution	Projektträger
Lancierung		+ Gewinn der internationalen Ausschreibung durch in Kamerun erfahrenes Ingenieurbüro	+ für die Regierung prioritäres Infrastrukturprojekt	
Planung		+ Vorstudie und Hauptstudie in kurzer Zeit durchgeführt		
Prüfung			+ Studie wurde von Kamerun akzeptiert	
Begleitung	- kümmert sich wenig um follow-up			
Evaluation			- indirekte Überprüfung durch englische Konkurrenzfirma, die abgeändertes Projekt dann ausführt	

## 10.28 Materiallieferungen für das Développement Communautaire

### Ziel und Vollzug

Das dem Landwirtschaftsministerium unterstellte Développement Communautaire (DC)<sup>30</sup> und Helvetas - zwei Institutionen, die in Kamerun seit zwei Jahrzehnten zusammenarbeiten - haben 1982 eine Liste von dringend benötigtem Baustellen- und Ersatzmaterial erstellt. Das Engagement von Helvetas war 1982 in Kamerun recht gross und die Stellung der Partnerinstitution - des DC - innerhalb des Ministeriums nicht sehr stark.

Obwohl weder Ziele noch beabsichtigte Wirkungen formuliert vorlagen, kann davon ausgegangen werden, dass durch die geplanten Materiallieferungen beabsichtigt war, geplante oder in Betrieb stehende schweizerische Projekte zu unterstützen oder ein reibungsloses Funktionieren materiell zu garantieren.

### Wirkungen

Das Projekt ist bis heute (April 1989) nicht ausgeführt. Die zu erwartenden **Projektwirkungen** lassen sich dennoch im Überblick wie folgt darstellen:

---

<sup>30</sup> Eine offenbar ministerielle Neuzuteilung eines Teils des DC im Januar 1989 ist hier nicht mehr berücksichtigt.



## 10.2 Projektportraits

- 41 -

Projekt- Wirkungen	Materiallieferung Développement Communautaire	Kamerun		
		Zentralinstitution	Projekträger	Zielbevölkerung
<u>Zahlungs- inzidenz</u>  (wohin -> Nutzen woher -> Kosten)	Gesamtinvestitionen: -  MK-Anteil Schweiz: 1 Mio. SFr.	+ Kreditverbilligung, aber andere loans billiger  - grössere Verschuldung	+ Mittel für Anschaffung wichtiger Güter und Infrastruktur	+ Budget frei für andere Projekte
<u>Güter/Dienst- leistungen</u>  Investition	sehr breite Produktpalette	- da keine grosse Priorität, wird Anzahlung kaum geleistet	+ Bedarf an Ersatzteilen und verbesserter Infrastruktur	+ Weiterführung der CD-Projekte
Betrieb	seit 1982 diskutiert, Vertrag noch nicht unterzeichnet		- dezentraler Einsatz erschwert Einsatzkontrolle des Materials	- bei mangelnder Betreuung durch Zielbevölkerung gefährdet
<u>Multiplikator</u>  finanziell	kleine Summen, grosse Wirkung	- Materialliste auf Antrag Helvetas um 1 Mio SFr. reduziert	+ Ersatzteile 'passen', keine unnötigen Zusatzkosten	+ teure Ersatzteilbeschaffung vermieden
volkswirtschaftlich	CD wichtige Arbeit im NW und SW		+ Sicherung der Projektqualität + Arbeitsplätze	+ Basisinfrastruktur funktioniert weiter
<u>Nachhaltigkeit</u>  Wirtschaftlichkeit			+ effizientere und bessere Arbeit	
Organisationsqualität	CD bedeutende Ausbildungsfunktion (Handwerk, Unterhalt) im NW und SW	- CD periphere Bedeutung; Spannungen anglophoner/franco-phoner Teil	- Wartungsfähigkeit gering	+ Bevölkerung bei CD Projekten zum Teil für Unterhalt verantwortlich

- + positive Wirkung
- negative Wirkung
- unklare oder neutrale Wirkung

## Vollzug

Zur Lancierung und ursprünglichen Planung des Projektes lassen sich keine genauen Aussagen machen.

Der DC-Delegierte der NW-Provinz in Bamenda erwähnte lediglich, dass er seit 1982 jährlich seine Materialwünsche nach Yaoundé mitteile, ohne dass je etwas davon eingetroffen sei.

Erst am 9.1.1987 wurde eine neue Materialliste für das DC eingereicht. Die Kosten für das gesamte Material, welches unter anderem zur Erstellung von Wasserversorgungen und anderen Infrastruktureinrichtungen in Dörfern dient, betragen über 2 Mio sFr.. Dieser Betrag lag nach Helvetas und BAWI über den Bedürfnissen und Absorptionsmöglichkeiten des DC. Anfang März 1987 wurde zusammen mit Helvetas eine Überprüfung und danach eine Reduzierung und Modifizierung der Materialliste auf den Betrag von knapp 1 Mio sFr. vorgenommen. Eine zweite Liste von ähnlicher Höhe soll erst dann erstellt werden, wenn Führungsschwächen und Personalmangel in dieser Direktion behoben sind.

Am 14.5.1987 traf dann das **Finanzierungsgesuch** des Planungsministeriums für folgendes Material ein (Auswahl): Nivellierungsinstrumente, Höhen- und Barometer, Boussolen, Theodoliten, Distanzmessgeräte, Motorenpumpen, Bohrgeräte, Schutzhelme, Röhren, Wasserhahnen, Lederetuis, Equerren, Taschenrechner, Fachwörterbücher, Schreibmaschinen, Zeichenstifte, Heliographiegeräte, Umdruckgeräte, Zeichenpulte. Helvetas hat bei der Bestimmung der für das DC notwendigen Materialien bewusst auch den Bedarf für die eigenen Projekte im Auge gehabt.

Da Helvetas keine im Handelsregister eingetragene Firma ist, konnte sie gemäss den Richtlinien der ERG den Auftrag nicht selber ausführen: Die Firma ITECO (Affoltern a. A.), die bereits mehrfach für Helvetas tätig war, übernahm deshalb den Auftrag, das Material in der Schweiz einzukaufen und nach Kamerun zu verschiffen.

Dabei stellten sich einige **Probleme**: Der Anteil ausländischer Produkte war mit 40-50% relativ hoch. Eine Reduzierung auf 30% war möglich - Ersatz ausländischer durch schweizerische Produkte. Die ERG-Deckung war mit Sonderbewilligung gesichert.

ITECO war sich bewusst, dass die Durchführung des Auftrags mit besonderen **Risiken** verbunden war:

- Die Lieferanten müssen bezahlt werden, bevor sie selber die entsprechende Überweisung erhält. Wenn die kamerunische Regierung langsam arbeitet, steigen die Finanzierungskosten.
- Sollte Kamerun nicht bezahlen, hätte ITECO den nicht ERG-gedeckten Teil abzuschreiben.

Es war geplant, bis Ende 1987 den Vertrag zwischen Kamerun und ITECO zu unterzeichnen, denn der MK II hätte am 21.1.1987 auslaufen sollen. Dies ist aber bis zum Untersuchungszeitpunkt nicht geschehen. (Die Laufzeit der MK-Linien wurde aber sowieso in der Zwischenzeit verlängert.) Im Dezember 1988 lancierte ITECO einen weiteren Versuch, das Projekt in Gang zu bringen: Es verfasste zuhanden Kameruns ein detailliertes Büchlein mit Abbildungen, in dem die vorgesehenen Güter präsentiert und gegebenenfalls nähere Spezifikationen erfragt wurden; Kamerun sollte darauf aufbauend den tatsächlichen Bedarf formulieren und einen Finanzierungsantrag stellen. Bis heute ist keine Reaktion in der Schweiz eingetroffen. Infolge dieses Verhaltens der kamerunischen Behörden wird die grundsätzlich schwierige Arbeit der ITECO zusätzlich erschwert: Verschiedene potentielle schweizerische Lieferanten-Firmen sind es vermutlich bald überdrüssig, stets aktualisierte Offerten einzureichen oder den (teils



ungewohnten) Papierkrieg für die Ursprungszeugnisse der Güter und Zolldeklarationen zu leisten. ITECO bleibt damit kaum eine andere Möglichkeit als abzuwarten, bis Kamerun einen Eintretensentscheid fällt, da die Kosten für die Vorleistungen sonst ins Uferlose wachsen.

Was zwischen 1982, dem Zeitpunkt der Lancierung des Projektes und 1987 geschah, geht aus den Unterlagen und den geführten Gesprächen nicht hervor. Dass die ursprünglich vorgelegte Materialliste auf Veranlassung des BAWI und schliesslich auch von Helvetas um die Hälfte reduziert wurde, macht nach der Besichtigung des bestehenden Material-, Instrumenten- und Maschinenparks in Bamenda Sinn, da eine Pflege und fachgerechte Betreuung des Materials im ursprünglich geplanten Umfang nicht gewährleistet ist.

Der Projektvollzug präsentiert sich bis zum heutigen Stand wie folgt:

	Schweiz		Kamerun	
	BAWI	Firmen	Zentralinstitution	Projektträger
Lancierung	+ für BAWI 'Modellprojekt'	+ Helvetas erfahrener Organisator in der Schweiz und in Kamerun		- DC stellt zu umfangreiche Materialliste zusammen
Planung	+ ERG-Sonderbewilligung möglich	+ Helvetas übernimmt Detailplanung und ITECO Lieferung von der Schweiz + hohe Vorleistungen durch ITECO - Interesse von Schweizer Firmen teils beschränkt wegen langwierigem und unbekanntem Verfahren - Lieferbindung erschwert und verunmöglicht teilweise Zusammenstellung der Liste		
Prüfung			- Prüfung der Materialliste dauert viel zu lange - kein Feedback an BAWI / ITECO	+ DC an Materialliste und Überarbeitung aktiv beteiligt - aber zu langsam
Begleitung				
Evaluation				

## 10.3 Gesprächspartner in Kamerun

### Reiseprotokoll 10. Januar 1989 - 25. Januar 1989

#### Dienstag, 10.1.1989

Douala Schweizer Wirtschaftsvertreter: HH Delajoux (Nestlé), Lanzi (ABB), Meurillon, Bordier (SGS), Monney (Frutiger).

#### Mittwoch, 11.1.1989

Yaoundé

- Ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire (MINPAT): HH F.X. Eloundou (Sousdirecteur de la Coopération Bilatérale et Privée, Coopération économique et technique), J. Djengue Nkake<sup>1</sup> (Charge d'études).
- Ministère de l'Agriculture (MINAGRI): HH Tikela Kemone (Secrétaire d'Etat), J. Bitjong (Charge d'etudes), J.M. Minkoulou\* (Chef service de l'Education et des Actions communautaires, Direction du Développement Communautaire),
- Botschaft der Bundesrepublik Deutschland: Hr. Dr. W. Bolewski (1. Secrétaire, affaires économiques et coopération).

#### Donnerstag, 12.1.1989

- Ministère des Finances (MINFIN): HH Sadou Hayatou (Ministre), I. Njiemoun (Directeur de la Dette Publique), S. Mamba a Nyam (Directeur adjoint), \*.
- Ministère des Travaux Publiques: Hr. C. Tcheppannou (Ministre),\*.
- Délégation de la Commission des Communautés Européens (Fond Européen pour le Développement (FED)): Hr. M.A. Trapani.
- Ministère des Mines, de l'Eau et de l'Energie (MINMEE): HH Kwain (Ministre), J.H. Chendjouyoundje (Conseiller Technique), J. Komguem (Ingénieur Civil Hydraulic), L. Podie (Deputy Director of Power ), \*.
- Direction de l'Equipement: Hr. M. Nkme (Directeur)
- MINPAT: Hr. F.X. Eloundou.
- Schweizer Botschaft: HH Streuli (Ambassadeur), J.J. Leutenegger (1. Secrétaire).

<sup>1</sup> Begleiter bei offiziellen Treffen mit kamerunischen Institutionen /Teilnahme mit \* gekennzeichnet.



## 10.3 Gesprächspartner

- 45 -

Freitag, 13.1.1989

Song Loulou

- Song Loulou: HH E. Batet (Chef de Service) O.H. Che Niba (Chef de Service Mécanique), J. Bitanga (Ingénieur Division Equipement) P. Kotto (Chef Section PECC),\*.

Samstag, 14.1.1989

- dieselben

Yaoundé

- Schweizer Botschaft: HH Brignolo (Industriel), J.J. Leutenegger.
- Schweizer Botschaft: Hr. J.J. Leutenegger.

Sonntag, 15.1.1989

- Sofitel: Hr. A. Rénamy-Loriot (BEAC)
- Schweizer Botschaft: HH Streuli, J.J. Leutenegger (Ambassade), Brönimann(Trapp), Chauffat (IBG), Götsch (Sata-Helvetas), Hartmann (Ciba-Geigy), Plumettaz (FRISA), Wiesmann (Cogefar), Zumbach (Consultant).

Montag, 16.1.1989Ndikinimeki,  
Makenene

- Adduction 3 + 1: HH Chauffat (IBG), R. Mambok (Mair Ndiki), M. Abdon (Sous-préfet Ndiki), J. Mandak (Responsable SNEC pour centre Ndiki),\*.

Dienstag, 17.1.1989

Mbam

- HH Götsch, Christen (Sata-Helvetas)

Akum

- Adduction AKUM (Sata-Helvetas): HH Schöni, Christen (Sata-Helvetas), lokale Vertreter CD.

Bamenda

- Radio Bamenda: HH Y. Peterson Chia (Chef de Station), F.A. Samba (Directeur des Telecommunications), Techniker,\*.
- Hr. Lanzi (ABB)

Mittwoch, 18.1.1989

- Ring Road: Hr. J.M. Takam (Chief of Service, Provincial Service of Highways, Ministry of Equipment),\*.
- Développement Communautaire: Hr. Dr. K. Ngwang Gumne (Provincial Chief of Service Community Development)
- HH Christen, Schöni (Helvetas)

Donnerstag, 19.1.1989

Tonga, Bangou

- Wasserversorgung 12 Städte: HH Chauffat, P. Abdou Patcha (Sous-Préfet Bangou),\*.

## 10.3 Gesprächspartner

- 46 -

Freitag, 20.1.1989

## Yaoundé

- Labogénie: HH A. Siyam Siwa (Directeur), F. Sikali (Chef de Service de Recherche), Plumettaz (FRISA).
- Ausbildung: HH Plumettaz und Ausbilder (FRISA)
- USAID: Hr. B. Shoemaker (Chief Project Design and Evaluation Office)
- Britische Botschaft: Hr. B. Patterson (1. Secretary)
- Hr. Chauffat

Samstag, 21.1.1989

- Schweizer Botschaft: HH. J.J. Leutenegger, J. Nadeau (CNI - Evaluation der kanadischen Finanzierungsinstrumente)
- Hr. Zumbach
- Hr. Hartmann
- Hr. A. Rénamy-Loriot

Sonntag, 22.1.1989

- Hr. Brönimann
- Hr. O. Götsch

Montag, 23.1.1989

- Caisse Centrale de Coopération Economique: HH P. Marsez (Directeur CCCE), P. Caussan (Directeur BNP)
- Banque Mondiale: Hr. M. Raberisoa (Directeur)
- PNUD: Hr. Menores (Directeur adjoint)
- Ministère de l'Information et de la Culture: HH Ngayem Opeke (Secrétaire Générale), J.J. Leutenegger
- MINPAT: Mme E. Tankeu (Ministre), Hr. J.J. Leutenegger, \*



10.3 Gesprächspartner

- 47 -

Dienstag, 24.1.1989

Douala

- SONEC: HH J.P. Boupla (Directeur Général), J.D. Bile (Directeur des Etudes Générales), A. Zengue (Directeur de l'Equipe), Tohoua-Kamga (Directeur de Production et Transport), P. Kotto (Secteur PECC), G. Membwange (Directeur Comptable et Financier), J.J. Bieng (Chef Section Finance DCF), Mme Y. Mbang Enam (Charge d'Etudes)
- ALUCAM: Hr. J. Ndioro (Directeur Général)
- SNEC: HH F. Ebdunbou (Directeur des Etudes et Programmes), P.J. Kamga (Directeur des Travaux)
- Institut Panafricain pour le Développement: HH Dr. C. Dikoume (Sociologue), P.N. Meido (Coordinateur Financier)

Mittwoch, 25.1.1989

- HH Bordier, Delajoux, Lanzi, Meurillon, Monney
-

## Gesprächspartner Schweiz

20.12.1988	Schweizerischer Bankverein	HH H. Schöb L. Stickelberger	stv. Direktor Vizedirektor
5. 1.1989	Gebrüder Sulzer AG 8401 Winterthur	HH K. Deucher H. Feurer	Vizedirektor Regional Sales Manager
14. 1.1989	Gebrüder Bühler AG 9240 Uzwil	HH W. Kesselring T. Walter K. Nothegger	Vizedirektor Export Division Head Office Delegate
26.1.1989	IBG SA 8028 Zürich	HH F. Geering D. Lavanchy	Direktor Directeur
27. 1.1989	ABB Infocom AG 5300 Turgi	HH W. Hossli H. Haefeli Dr. W. Schminke  E. Lutz H. Brandmaier	Senior Vice President Vizedirektor Head of Transmitter Sales and Application Ingénieur de Projets Regional Manager Africa
2.2.1989	Ateliers de Construction Mécaniques de Vevey S.A. 1800 Vevey	Hr. G. Guidetti	Fondé de pouvoir, Chef des ventes pour Africa
2.2.1989	FRISA Engineering 1066 Epalinges	HH A. Realini E. Plumettaz	Président Ingénieur Civil
3.2.1989	Schweizerische Kreditanstalt 8021 Zürich	Hr. Dr. W. Etter	stv. Direktor
9.2.1989	Kantonalbank Bern 3011 Bern	Hr. F. Frey	stv. Direktor
3. 3.1989	Universal Ingenieur (UNEFICO) 4002 Basel	HH A. Hofer  Dr. P. Kottmann	Director International Operating Vorsitzender der Geschäftsleitung

---



## 10.4 Literatur

### Botschaften und Gesetze:

- 19.3.1973 Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend ein Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe.
- 19.3.1976 Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe.
- 12.12.1977 Verordnung über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe.
- 9.8.1978 Botschaft über die Finanzierung von wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen im Rahmen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit
- 14.12.1981 Botschaft über die Weiterführung der Finanzierung von wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit
- 31.1.1983 Botschaft über Massnahmen zur Stärkung der schweizerischen Wirtschaft
- 19.2.1986 Botschaft über die Weiterführung der Finanzierung von wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit
- 2.3.1987 Botschaft über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzierung zugunsten von Entwicklungsländern.
- 29.4.1987 Verordnung über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe, Änderung.
- 13.1.1988 Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 87/1+2.

### GPK / andere Bundesstellen:

- 1984 Basler, E., Sinn und Erfolg von Projekten der schweizerischen Entwicklungshilfe in Nepal.
- 23.8.1984 Bericht der GPK an den Nationalrat über die Erfolgskontrolle von Entwicklungsprojekten in Nepal.
- 14.8.1985 DEH: Die Grundsätze der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit
- 1985 Grundsätze der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit; Beurteilung durch die GPK (Jahresbericht der Geschäftsprüfungskommission)
- 20.9.1985 Auszug aus den Grundsätzen der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit, Papier des Sekretärs der GPK
- 23.9.1985 Anhang zum Auszug aus den Grundsätzen der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit, Papier des Sekretärs der GPK
- 1987 NADEL (ETH): Evaluationsinstrumentarium.
- 19.11.1987 Bericht der GPK-Nationalrat über die Inspektion der Exportrisikogarantie

### (Auszüge aus) Protokollen und Stellungnahmen:

- 4.7.1984 Stellungnahme von Direktor Staehelin, DEH, zum Expertenbericht Basler.

- 23.8.1984 Stellungnahme der Kommission für auswärtige Angelegenheiten zum Bericht der GPK-Nationalrat über die Erfolgskontrolle von Entwicklungsprojekten in Nepal.
- 7.11.1984 Commission consultative pour la coopération internationale au développement.
- 21.11.1984 Finanzdelegation der eidgenössischen Räte.
- 21.1.1985 Kommission für auswärtige Angelegenheiten NR
- 28.1.1985 Commission consultative pour la coopération internationale au développement.
- 30.10.1985 Protokoll der GPK-Nationalrat, Sektion BK/EDA
- 30.10.1985 Aussprache der Sektion BK/EDA (GPK-N)
- 12.11.1985 Protokoll der GPK-Ständerat
- 27.2.1986 Protokoll der AAK-Nationalrat
- 20.5.1986 Protokoll der GPK-Nationalrat
- 6.7.1987 Protokoll der Kommission für auswärtige Angelegenheiten, Ständerat, Unterkommission Entwicklungshilfe.
- 26.8.1987 Protokoll der Koordinationssitzung über Fragen der Entwicklungszusammenarbeit
- 26.8.1987 Protokoll der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte
- 1.9.1987 Protokoll der Kommission für auswärtige Angelegenheiten, Ständerat, Unterkommission Entwicklungshilfe.
- 10.9.1987 Sitzung der Kommission für auswärtige Angelegenheiten, Ständerat.
- 18.11.1987 Protokoll der GPK-Nationalrat
- 19.11.1987 Hauptprotokoll der Sitzung der Kommission für auswärtige Angelegenheiten, Ständerat.
- 19.11.1987 Anhang zum Protokoll: 18 Thesen zu schweizerischer Entwicklungshilfe
- 22.2.1988 Protokoll der GPK-Nationalrat, Arbeitsgruppe MK
- 16.5.1988 Protokoll der GPK-Nationalrat

**BAWI:**Dossiers (inklusive Projektunterlagen der ausführenden Schweizer Firmen) zu:

- MK Kamerun I
- MK Kamerun II
- MK China I und II

Spezielle Evaluationsberichte bez. MK Kamerun:

- 1984 SONEL, Etude Economique et Financière Song Loulou
- 1985 Telesuisse, Radio Bamenda
- 1985 Telesuisse, Telecommunication Rurales
- 1987 Kamm, J. / Jenni, B.-A., Bericht über die Beurteilung des FRISA-Projekts 'Ausbildung Baufach' in Kamerun.

Wasserversorgung 12 Städte:

- 1986 EAWAG, Gutachten über Ausführungsstudie der Firma IBG für den Bau von Wasserversorgungen in zwölf städtischen Zentren in Kamerun.



- 1987 Kundert, U., Bericht über das Projekt der Firma IBG.
- 1987 Kundert, U. / Guyer, R., Rapport de mission - Etude I.
- 1987 Kundert, U., Recommandations sur le traitement de l'eau - Etude II.
- 1988 Kundert, U., Bericht über die Mission vom 23. Februar - 4. März.

#### Evaluationsberichte anderer MK:

- 1983 Aegypten
- 1985 Senegal
- 1985 Kenia
- 1985 Thailand I
- 1985 Thailand II
- 1985 Honduras

#### Verschiedenes:

- 13.2.1989 Übersicht über den Stand der Planung und Benützung von Mischkrediten und Zahlungsbilanzhilfen per 31.12.1988
- 1989 Bestandesaufnahme über die laufenden Mischkredite: Länder, Stand 31.12.1988

#### **BAWI / DEH:**

- 1981 bis 1987 Jahresberichte: Entwicklungszusammenarbeit der schweizerischen Eidgenossenschaft
- 1987 Bericht des Bundesrates über die Politik der Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz 1976 bis 1985, Bern.
- 1987 Grundlagen zum Bericht über die Politik der Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz 1976 bis 1985.
- 1985 DEH: Die Grundsätze der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit.

#### **OECD:**

- 1983 Report, Development Co-operation: DAC Guiding Principles for the Use of Aid in Association with Export Credits and other market Funds, S. 169 -170.
- 1984 Ebda: Recent Trends in Associated Financing, S. 107-112.
- 1985 Ebda: Aid Tying and Mexes Credits, S. 241-247.
- 1985 Mitsotaki, A.G., Implications of "Associated Financing" for Recipient Countries: A Research Feasibility Study (Development Centre Papers), unveröffentlicht.
- 1986 Ebda: Good Procurement Practices for ODA, S. 195-209.

- 1987 Ebda: DAC Guiding Principles für Associated Financing and tied and partially Untied ODA, S. 177-181.  
s/d Raynauld, A., The External Financing of Tunisia's Imports (Development Centre Papers - Pre-Edition).

#### **Europäische Gemeinschaft (EG), Institute of International Finance (IIF):**

- 1988 EG-Mission, Aperçu de l'aide publique extérieure accordée au Cameroun de 1985 à 1987  
11.11.1988 IIF, Bericht der Kamerun-Mission des IIF vom 31.10.1988 - 4.11.1988, Washington.  
16.12.1988 IIF, Cameroun: Country Report, Washington.

#### **Kamerun:**

- 1981 V<sup>e</sup> Plan Quinquennal de Développement Economique, Social et Culturel 1981 - 1986  
1986 VI<sup>e</sup> Plan Quinquennal de Développement Economique, Social et Culturel 1986 - 1991  
23.1.1989 Ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire (Direction de la coopération économique et technique), Note sur le crédit mixte Suisse - Cameroun.

#### **Darstellungen / Analysen:**

- 1974 The American University, Foreign Area Studies: Area Handbook of the United Republic of Cameroun, Washington.  
1984 Schweizerischer Bankverein, Die Export-Finanzierung - Ein Leitfaden für die Praxis mit Beispielen, Basel.  
1987 Schweizerischer Bankverein, Das Dokumentargeschäft - Dokumenten-Akkreditive, Dokumenten-Inkassi, Basel.  
1980 Bluntschli, Franz, Zu den Beziehungen zwischen schweizerischer Aussenwirtschafts- und Entwicklungspolitik - Versuch einer Klärung und Orientierung im bestehenden Weltwirtschaftssystem, Zürich.  
1984 Brugger, Ernst A. und R.L. Frey (Hrsg.), Infrastruktur, Spillovers und Regionalpolitik. Methode und praktische Anwendung der Inzidenzanalyse in der Schweiz, Diessenhofen.



- 1984 Brugger, Ernst A. und Dieter Zürcher, Zur Evaluierung grosser Infrastrukturprojekte in der Dritten Welt, Zürich.
- 1986 Erklärung von Bern, Mischkredite und Fehlentwicklung, Beiträge zur entwicklungspolitischen Diskussion, Zürich.
- 1987 Gerster, Richard, Aus Fehlern Lernen?, Zürich.
- 1988 Hagen, Toni, Gutachterbericht an KfW über die Mission nach Kamerun 5.-20. Juli 1988 über Trinkwasserversorgungen in ländlichen Räumen.
- 1988 Hanser, Christian, Förderung des Berggebietes in der Schweiz: Wirkungsanalyse und Erfolgskontrolle. In: Gantner, M. und C. Rinderer (Hrsg.), Staatliche Wirtschaftsförderung, Frankfurt / M, Bern, New York, Paris.
- 1985 Hanser, Christian (Hrsg.), Auswirkungen von Infrastrukturinvestitionen, Themenband des NFP 'Regionalpolitik', Grösch.
- 1984 Hauser, Jürg A. and Walter H. Rambousek, Private Enterprise and Development - The Case of the Santa Monica (Goa) Plant of Hindustan Ciba-Geigy Limited, Bombay.
- 1976 Illy, Hans F., Politik und Wirtschaft in Kamerun - Bedingungen, Ziele und Strategien der staatlichen Entwicklungspolitik, Arnold Bergsträsser-Institut, München.
- 1988 Imboden, Nicolas, Mischfinanzierungen: Entwicklungshilfe oder Exportförderung ?, in: EDA, Die Volkswirtschaft 7/88, S. 14 - 17.
- 1989 Jaggi, Wilhelm B., Bedeutung und Funktion der Finanzhilfe des Bundes für die Entwicklungsländer, in: Der Staatsbürger (SSG, Zürich) Nr. 1 / 1989, S. 16 - 18.
- 1989 Leisinger, Klaus M., Entwicklungspolitik: Anspruch und Wirklichkeit, in: Der Staatsbürger (SSG, Zürich), Nr. 1 / 1989, S. 3 - 4.
- 1987 Rambousek, Walter H., Hohe Deckungssätze sind keine Erfolgsgarantie, Exportkreditversicherungen im internationalen Vergleich, in: Der Monat, Oktober 1987.
- 1988 US Department of Commerce, Cameroun: Foreign Economic Trends and their Implications for the United States, Washington.

