

GRÜNE KOPIE

Bundesamt für Aussenwirtschaft EVD  
Dienst für Entwicklungspolitik

Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe EDA

Bern, 26. Oktober 1989

Stellungnahme zum Bericht "Konsequenzen der Verschuldungskrise für die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit"

### 1. Einführung

Im Zusammenhang mit dem Auftrag zur Evaluation der Mischkredite durch die Arbeitsgruppe der GPK des Nationalrats wurde an der Sitzung vom 29. August 1989 beschlossen, von der gleichen Expertengruppe Brugger, Hanser und Partner (BHP), die die Evaluation der Mischkredite durchführte, einen Zusatzbericht über die Auswirkungen der Verschuldungskrise für die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit einzuholen. Angesichts der Erkenntnis, dass Programme und Projekte der Entwicklungszusammenarbeit (und darunter auch der Mischkredite) unter den Bedingungen der übermässigen Verschuldung deutlich eine geringere Wirkung erreichen, war die Frage zu prüfen, welche Aenderungen und Konsequenzen sich für die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit daraus ergeben.

Der Bericht BHP untersucht generell und anhand der Fallbeispiele Kamerun, Indien und Bolivien die Verschuldung als Bremse für die Entwicklung, stellt dann Grundsätze für eine nachhaltige Erreichung der Zielsetzung auf und schlägt acht Stossrichtungen für eine schweizerische Entwicklungszusammenarbeit vor. Wesentliche Elemente hält der Bericht in den Schlussfolgerungen fest.

Anlässlich der Sitzung der Arbeitsgruppe Mischkredite der GPK vom 16. Oktober wurden das BAWI und die DEH ersucht, zu Handen der Gesamtkommission der GPK für ihre Novembersitzung bis spätestens Ende Oktober kurz zu diesem Zusatzbericht Stellung zu nehmen.

Diese Stellungnahme von BAWI und DEH erfolgt hier gemeinsam und bezieht sich insbesondere auf die im Bericht gemachten Vorschläge zur zukünftigen Ausrichtung der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit. Dabei wird im Text des Berichts unter anderem die Frage aufgeworfen, ob die Schweiz bereit sei, die Vorteile einer aktiven Rolle in der heutigen Situation auszunützen. Es wird in diesem Bericht gesagt, dass dies weitgehend vom Willen und Können der verantwortlichen Instanzen und Akteure abhängt.

Wir möchten zunächst den Bericht der Expertengruppe BHP in einen weitem Gesamtzusammenhang stellen und im folgenden zu zeigen versuchen, wie sich die im Bericht gemachten Vorschläge im Vergleich zur heutigen Praxis und den bestehenden Arbeitsprogrammen verhalten.

2. Der Bericht BHP im weitem Zusammenhang der Tätigkeit der einzelnen Stellen der Bundesverwaltung

---

Der Bericht gibt einen kurzen Gesamtüberblick über die Schuldenproblematik und berührt damit die gleichen Fragenkomplexe, die zur Zeit im BAWI und in der DEH in den Arbeiten zu den Botschaften zu den neuen Rahmenkrediten über die Weiterführung der Finanzhilfe und technischen Zusammenarbeit, bzw. der wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen unternommen werden. Beide Botschaften ergänzen sich in dem Sinn, das beide in ihrem speziellen Aufgabenbereich die heutige Situation in den Entwicklungsländern skizzieren und die neuen Massnahmen und Programme darstellen, die als wirksame Antwort auf die Probleme vorgesehen sind.

Neben diesen grundlegenden Arbeiten, die dem Parlament im nächsten Jahr vorgelegt werden, hat der Bund eine Reihe von Initiativen aufgenommen, die sich mit der besondern Situation befassen, die die Verschuldungskrise in der Welt mit sich gebracht hat.

Dazu gehören in erster Linie

- die interdepartementale Arbeitsgruppe zur Frage der Verschuldung, in der unter Führung des Eidg. Finanzdepartementes, das BAWI, die DEH, der Finanz- und Wirtschaftsdienst des EDA und die Schweizerische Nationalbank vertreten sind.
- die verwaltungsexterne Expertenkommission zur Verschuldungsfrage unter Leitung des ehemaligen Präsidenten der Schweizerischen Nationalbank, Pierre Languetin.

Die Expertenkommission hat die interdepartementale Arbeitsgruppe bereits angehört, um Massnahmen und Vorschläge zu diskutieren. Der Bericht der Experten soll noch vor Ende 1989 vorliegen.

Zusätzlich zu diesen Arbeiten von allgemeiner Bedeutung werden im Rahmen der laufenden Arbeiten von BAWI, DEH und der andern Bundesstellen Lösungen für Einzelfälle bearbeitet, sei es im Rahmen der Verhandlungen über die Schuldenkonsolidierungen, sei es im Rahmen der Prüfung neuer Aktionen in den verschie-

denen Bereichen der Entwicklungszusammenarbeit oder im Rahmen internationaler Bemühungen in Konsultativgruppen der Weltbank und andern Gremien zur Wirtschaftslage bestimmter Partnerländer. Aehnlich wie in den Fallbeispielen der Studie BHP werden auch in den Unterlagen zuhanden der Sitzungen der internationalen Konsultativgruppen die wichtigsten makroökonomischen Daten analysiert und mit den wirtschaftspolitischen Massnahmen der betreffenden Regierungen und den Aktionen der Geberländer konfrontiert.

### 3. Zur grundsätzlichen Problematik der Verschuldungsfrage

Wie im Bericht BHP auf Seite 35 richtig gesagt wird, spielt die Schweiz im grossen Konzert der weltweiten Entwicklungszusammenarbeit quantitativ eine kleine Rolle. Im Rahmen ihrer Möglichkeiten hat sie sich aber solidarisch an den internationalen Aktionen zur Milderung der Verschuldungssituation beteiligt (Club de Paris, Spezialprogramm für Afrika der Weltbank, ESAF des IWF). Eine internationale Initiative der Schweiz im Entschuldungsbereich dürfte nur dann als glaubwürdig aufgenommen werden, wenn wir dies auch mit den entsprechenden finanziellen Leistungen untermauern können.

Die ganze Dimension des Schuldenproblems geht allerdings weit über die Entwicklungszusammenarbeit hinaus und wird entscheidend durch viele weitere Elemente bestimmt: So etwa den Aussenhandel und seine weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die allgemeine Wirtschafts-, Finanz- und monetäre Politik, das Niveau der Zinssätze, das allgemeine politische Klima (das sich auch auf die Kapitalflucht auswirkt), usw.

Auch ist die finanzielle Grössenordnung des Schuldenproblems so, dass die heutige internationale öffentliche Entwicklungshilfe von über 50 Mrd. \$ nicht einmal der Hälfte der Zinsen entspricht, die aus der Verschuldung resultieren.

Die Suche nach Lösungen ist international (im Rahmen von Währungsfonds und Weltbank) und auch in der Schweiz im Gange. Einfache Lösungen gibt es allerdings nicht und für jede Lösung sind grosse finanzielle Mittel nötig, die weit über die heutige öffentliche Entwicklungshilfe hinausgehen und die wesentlich auch den privatwirtschaftlichen Sektor betreffen .

Die Entwicklungszusammenarbeit muss zweifellos im Sinne einer Nothilfe bei der Ueberwindung der wirtschaftlichen Krisensituation in den Entwicklungsländern und bei den Strukturpassungen aktiv mithelfen. Dies wird von der Schweiz auch in beträchtlichem Umfang getan.

Die Entwicklungszusammenarbeit muss aber vor allem weiter dazu beitragen, dass auch eine langfristige Verbesserung der Lage der Bevölkerung ermöglicht wird. Nur durch zusätzliche Ausbildung, institutionelle Verbesserungen und die Stärkung der lokalen Initiative im weitesten Sinne besteht Aussicht, auch an die Lösung riesiger Probleme wie diejenigen des Bevölkerungswachstums und der Bekämpfung der Armut wirksam beizutragen.

Neben den grossen Aufgaben der wirtschaftlichen Strukturanpassungen, der Mitarbeit in den verschiedensten Sektoren (z.B. Gesundheits- und Erziehungswesen, der Reform des Finanzsektors, des Transportsystems, der Ernährungssicherheit) stellt sich heute zusätzlich noch die Herausforderung zur Erhaltung der Umwelt auch in den Entwicklungsländern. All dies wird sehr grosse Mittel benötigen, sodass dem Entscheid über die Prioritäten im Einsatz dieser Mittel immer grössere Bedeutung zukommt.

4. Die vorgeschlagenen Grundsätze und die Stossrichtungen für die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit

---

Den auf Seite 35/36 aufgelisteten allgemeinen Grundsätzen für die Behandlung der Verschuldungsfragen können wir uns im Prinzip weitgehend anschliessen. Allerdings ist dabei darauf hinzuweisen, dass die Möglichkeiten, die die Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit zur Lösung dieser schwierigen Fragen bieten, in verschiedenen Punkten bedeutend geringer sind, als im Bericht angenommen wird. Vieles ist dabei sehr wünschbar, z.B. die engere Koordination zwischen öffentlichen und privaten Gläubigern oder die Umgestaltung der politischen und wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen. Aber der Realisierung stehen grosse Hindernisse entgegen. Dass eine Schuldenreduktion auch Wege zu einer neuen Vertrauensbildung öffnen sollten, ist beispielsweise evident. Dass die Fähigkeit und der Wille von Entwicklungsländern zu tiefgreifenden Verbesserungen ihrer volkswirtschaftlichen Struktur von zentraler Bedeutung ist, können wir durchaus unterschreiben und dies gilt nicht nur für Entwicklungsländer.

Die vorgeschlagenen Stossrichtungen entsprechen im wesentlichen der bisherigen Praxis und den Absichten des Bundesrates (die verschiedentlich veröffentlicht worden sind) sowie auch dem Willen der Verwaltungsinstanzen, die sich speziell mit diesen Fragen befassen. Dabei sind natürlich auch schweizerischen Aktionen im Bereich der Entschuldung und Strukturanpassung Grenzen gesetzt, die nicht übersehen werden können. Insbesondere muss auch bei gesamthaft steigenden finanziellen Mitteln für die Entwicklungszusammenarbeit angesichts der riesigen Aufgaben ein angemessener Ausgleich zwischen der Finanzierung der verschiedenen nötigen Massnahmen gefunden

werden. Es geht vor allem darum, dass die öffentlichen Mittel im konkreten Fall eine optimale Wirkung erzielen. Im einen Fall mag der Ansatz für einen Schuldenrückkauf zu den angebotenen diskontierten Bedingungen besonders vorteilhaft erscheinen, im andern Fall wäre die Zuwendung neuer finanzieller Mittel in Form von Zahlungsbilanzhilfen oder Strukturanpassungsprogrammen besonders nützlich.

Zu den vorgeschlagenen Stossrichtungen für unsere Entwicklungszusammenarbeit lässt sich im einzelnen folgendes sagen:

- teilweiser Schuldenerlass in Extremfällen. In den ärmsten Ländern, insbesondere Afrikas, wurde dies von der Schweiz bei öffentlichen Krediten bereits 1977 realisiert.
- an der Erarbeitung von Strukturanpassungsmassnahmen beteiligen wir uns im Rahmen von Kofinanzierungen mit der Weltbank schon recht aktiv und wir wenden einen beträchtlichen Teil unserer Mittel für finanzielle Hilfe für diese Art der dringenden Nothilfe auf. Im Rahmen unserer (begrenzten) personellen Möglichkeiten bemühen wir uns auch darum, dass mehr massgeschneiderte SAP's und Sektorprogramme möglich werden.
- günstigere Rahmenbedingungen in den Entwicklungsländern sind natürlich in erster Linie die Aufgabe der verantwortlichen Regierungen. Wir können ihnen aber in verschiedenen Fällen helfen, wie dies insbesondere im Zusammenhang mit gesamtwirtschaftlichen und sektoriellen Reformprogrammen auch getan wird.
- bessere Rahmenbedingungen des Welthandels, die Unterstützung des Brady-Plans, der Aufbau unternehmerischer Substanz und Dynamik und die Beachtung ökologischer Gegenleistungen bei Entschuldungsaktionen werden alle entweder bereits unterstützt oder werden geprüft.
- Individuelle Pakete für Schwerpunktländer sollen nach Möglichkeit weiter verstärkt werden, sind aber angesichts der relativ geringen schweizerischen Mittel in ihrer Wirkung beschränkt. In einzelnen besonders Fällen hat die Schweizerische Hilfe im Gesamtbild der internationalen Anstrengungen ein grösseres Gewicht. Dies gilt z.B. für ein Land wie Bolivien mit 6 1/2 Mio. Einwohnern, wo bereits ein solches schweizerisches Paket aus Massnahmen der DEH und des BAWI besteht, das sich in der Gesamtentwicklung bisher positiv ausgewirkt hat. Technische Zusammenarbeit in verschiedenen Sektoren, Zahlungsbilanzhilfen und ein Beitrag an den Rückkauf kommerzieller Schulden, Beiträge an Sozialmassnahmen zur Linderung von Härten der Strukturanpassungsmassnahmen sowie die Unterstützung der Reform der staatlichen Verwaltung wurden in diesem Fall kombiniert.

Alle diese Massnahmen sind nötig. Für sich allein genügen sie aber noch nicht.

## 5. Schlussfolgerungen

Die Verschuldungskrise ist für die schweizerische Aussenwirtschaft, die Aussenwirtschaftspolitik und die Entwicklungszusammenarbeit eine echte und grosse Herausforderung. Der Bericht BHP stellt dies zu Recht fest. Die Schweiz muss die Herausforderung annehmen. Die Aufgabe geht aber weit über die Entwicklungszusammenarbeit hinaus und ist in den grössern Gesamtzusammenhängen zu sehen. Für die zukünftige Entwicklungszusammenarbeit und die Lösung des Verschuldungsproblems sind grosse finanzielle Mittel nötig.

Für das BAWI:



(W. Jaggi)

Für die DEH:



(R. Wilhelm)