

1962

SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT
 CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE
 CONSIGLIO FEDERALE SVIZZERO

Beschluss 1 6. Okt. 1991
 Décision
 Decisione

Beitrag von Fr. 15'000'000.-- zur Unterstützung der 2. Phase des wirtschaftlichen Strukturanpassungsprogramms in Benin (Kofinanzierung mit IDA)

Bern, den 25. Sept. 1991

Aufgrund des Antrages des EDA vom 25. Sept. 1991

Aufgrund der Ergebnisse des Mitberichtsverfahrens wird

beschlossen:

1. Ein Betrag von Fr. 15'000'000.-- für das wirtschaftliche Strukturanpassungsprogramm in Benin (2. Phase) wird bewilligt.
2. Die Verpflichtung erfolgt zu Lasten des Rahmenkredits zur Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern von 3,3 Mia. Franken gemäss BB vom 4. Oktober 1990. Die sich aus dieser Verpflichtung ergebenden Zahlungen sind zu Lasten des Budgets der DEH, Rubrik 0202-3600 vorzunehmen.

Für getreuen Protokollauszug

Hanna Murrat

Protokollauszug an:
 ohne / mit Beilage

| Nr. | z.K. | Dep. | Anz. | Akten |
|-----|------|----------|------|-------|
| | | EDA | 8 | - |
| | | EDI | | |
| | | EJPD | | |
| | | EMD | | |
| | X | EFD | 7 | - |
| | X | EVD | 5 | - |
| | | EVED | | |
| | | BK | | |
| | X | EFK | 2 | - |
| | X | Fin.Del. | 2 | - |





EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

Bern, den 25. Sept. 1991

AN DEN BUNDESRAT

Wird Gegenstand einer Pressemitteilung nach Unterschrift des Vertrages

Beitrag von Fr. 15 Millionen zur Unterstützung der 2. Phase des wirtschaftlichen Strukturanpassungsprogramms in Benin (Kofinanzierung mit IDA)

I

UEBERBLICK

Mitte 1989 hat Benin mit Unterstützung von Währungsfonds, Weltbank (IDA) und einiger europäischer Länder ein wirtschaftliches Strukturanpassungsprogramm begonnen, um die stagnierende Wirtschaft wieder anzukurbeln und den vollständig aus dem Gleichgewicht geratenen Staatshaushalt zu sanieren. Die Schweiz beteiligte sich mit Fr. 15 Mio an dieser Unterstützung. Die Ziele des Programms wurden jedoch vorerst nicht erreicht. Insbesondere blieben die staatlichen Einnahmen 1989 etwa um einen Drittel unter den Erwartungen zurück. Gründe dafür waren eine schlecht funktionierende und teilweise korrupte Zoll- und Steuerverwaltung, häufige Streiks der Staatsangestellten und der Zusammenbruch des Bankensystems. Schliesslich kam es auch zu einem völligen Vertrauensverlust der Bevölkerung in das herrschende Regime marxistischer Prägung. Diese krisenhaften Entwicklungen führten bei allen Beteiligten zur Einsicht, dass nicht nur tiefgreifende wirtschaftliche, sondern auch politische Reformen nötig waren, um das Land aus der Krise herauszuführen. Unter dem Druck der Bevölkerung und der Geber kam es im Februar 1990 zu einer nationalen Konferenz, die zur Absetzung der Regierung, zur Einsetzung einer auf ein Jahr befristeten Uebergangsregierung und schliesslich im Februar/März 1991 zur Abhaltung freier Parlaments- und Präsidentenwahlen führte. Unter der Uebergangsregierung kamen die Reformen besser voran. Insbesondere wurden die für 1990 budgetierten Einnahmen im Staatsbudget bis auf eine kleine Differenz erreicht.

Es gilt nun, die angefangenen Reformen weiterzuführen und zu verstärken. Deren Hauptziel besteht darin, die Wirtschaftstätigkeit im Durchschnitt

der Jahre 1991-93 auf einen sozial ausgewogenen Wachstumspfad von 3.4 % pro Jahr, also knapp über das jährliche Bevölkerungswachstum von 3.2 % pro Jahr, zu führen. Um dieses Ziel zu erreichen, sind hauptsächlich

folgende Massnahmen vorgesehen: weitere Sanierung des Staatshaushalts und wirksamere Gestaltung der staatlichen Dienstleistungen; Weiterführung der Reformen der öffentlichen Unternehmungen durch Privatisierung und wo nötig, Liquidation, insbesondere im Bankenbereich; Schaffung von besseren Anreizbedingungen zwecks Erhöhung der Investitionen des Privatsektors. Dabei soll der sozialen Dimension der Strukturanpassung besondere Beachtung zukommen, u.a. durch Erhöhung der Ausgaben im Erziehungs- und Gesundheitswesen sowie durch Ausarbeitung einer längerfristigen Strategie in diesem Bereich.

II

DAS STRUKTURANPASSUNGSPROGRAMM BENINS (SAP)

A. Hintergrund

Das 1960 unabhängig gewordene Land, damals Dahomey genannt, wurde vorerst durch verschiedene, durch wechselnde Koalitionen gekennzeichnete Regierungen geführt. 1972 kam es zu einem Militärputsch, in dessen Folge die "Volksrepublik Benin", eine Militärdiktatur marxistischer Prägung, errichtet wurde. Die bestehenden Industrien-, Banken und Handelsbetriebe wurden verstaatlicht und auch in der Landwirtschaft wurden einige Staatsfarmen errichtet. Grosse neue Investitionen wurden vorgenommen (Oelpalmen, Zuckerproduktion, Zementwerke, Erdöl), die das Wirtschaftswachstum stimulierten. Ab 1982 stellte sich aber heraus, dass ein Grossteil obiger Investitionen nicht rentabel waren, so dass die aufgenommenen Darlehen nicht zurückgezahlt werden konnten. Ueberdies wurden die staatlichen Betriebe schlecht geführt und belasteten durch ihre Defizite das Staatsbudget. Dazu kamen in den folgenden Jahren Erlöseinbussen bei den traditionellen Exporten (Baumwolle und Oelpalmenprodukte) sowie im Transithandel mit den Nachbarländern. Zwar wurden ab 1986 mit Unterstützung der Weltbank und der Schweiz Reformen bei den öffentlichen Unternehmungen eingeleitet, aber die wirtschaftliche Lage verschlechterte sich weiter und akzentuierte sich noch durch den völligen Zusammenbruch des Bankensystems. Nach zweijährigen Verhandlungen mit Währungsfonds und Weltbank entschloss sich Benin Mitte 1989 zur Durchführung eines umfassenden, vorerst auf 2 Jahre befristeten, Strukturanpassungsprogramms, zu dessen Finanzierung neben Frankreich, Deutschland und FED (Europ. Entwicklungsfonds) auch die Schweiz beitrug. Angesichts des desolaten Zustands der Wirtschaft war aber klar, dass langjährige Anstrengungen nötig sein würden, um auch nur die grössten Ungleichgewichte und Hindernisse für eine dauerhafte Entwicklung aus dem Weg zu räumen.

B. Resultate des ersten Strukturanpassungsprogramms (SAP 1), Mitte 89-Mitte 91

Die zu Beginn anvisierten Ziele wurden nur teilweise erreicht. Besonders 1989 ergab sich eine weitere Verschlechterung der Verhältnisse: statt des angestrebten positiven Wirtschaftswachstums resultierte ein Rückgang um 0.7 % und erst 1990 gelang die Rückkehr zu einer positiven Rate von 2.6 %. Desgleichen erhöhte sich das Defizit des Staatsbudgets 1989 um einen Prozentpunkt auf 10.5 % des BSP, um erst 1990 leicht auf 9.7 % zurückzugehen. Hingegen sank das Ertragsbilanzdefizit 1989 von 7.7 % auf 6.2 % des BSP, stieg aber 1990 wieder auf 8 %.

Fortschritte gab es im Bereich der öffentlichen Verwaltung, wo dank freiwilliger Abgänge (mit Kompensation) 1989/90 ein Abbau von 1'590 Stellen auf insgesamt noch 50'000 erreicht wurde. Gegen Ende 1989 war der Staat seinen Beamten gegenüber mit 6 Monaten Salärzahlungen im Verzug. Der Rückstand konnte 1990 auf 2 Monate abgebaut und die laufenden Salärzahlungen konnten von da an gesichert werden.

Bei den öffentlichen Unternehmungen wurden 3 Betriebe liquidiert und 3 weitere privatisiert. Ende 1990 gab es noch 29 öffentliche Betriebe gegenüber 60 im Jahre 1986. Zudem wurde eine der drei grossen Staatsbanken liquidiert, die beiden anderen harren noch der Liquidierung. Die Gesetzgebung im Bereich Handel-, Industrie- und Arbeitsrecht wurde revidiert, was u.a. zur raschen Gründung von 4 Privatbanken führte. Im Steuer- und Zollwesen wurden verschiedene Reformen durchgeführt, z.B. Einführung der Mehrwertsteuer und Vorauskontrolle der Importe durch die Genfer Firma Cotecna.

Insgesamt wurden also die Ziele punkto Wirtschaftswachstum und Sanierung der Staatsfinanzen in ungenügendem Ausmass erreicht, während in den übrigen Bereichen die Reformfortschritte im Grossen und Ganzen den Erwartungen entsprachen. Die Gründe für das Ungenügen lagen vor allem bei der Regierung, die nach 17 Jahren Machtausübung nicht mehr die Kraft aufbrachte, das eigene Haus in Ordnung zu bringen. Rückblickend besteht vielleicht das grösste Verdienst des Strukturanpassungsprogramms darin, einen wichtigen Beitrag zur Ablösung des alten Regimes und zum Uebergang zu einem demokratischen, die Menschenrechte respektierenden Staatswesen geleistet zu haben. Die Abhaltung der im UEBERBLICK erwähnten nationalen Konferenz wurde nämlich von den Gebern als eine Bedingung für die weitere Finanzierung des SAP 1 gestellt. Es darf erwartet werden, dass diese neue Lage einen fruchtbareren Boden für die Weiterführung des Strukturanpassungsprogramms abgeben wird.

C. Die zweite Phase des Strukturanpassungsprogramms (SAP 2) 1991-93

Die grundlegende Zielsetzung von SAP 2 bleibt die gleiche wie von SAP 1: Es geht darum, Benin "wieder auf den Pfad eines nachhaltigen und sozial möglichst ausgewogenen Wirtschaftswachstums zurückzuführen". Dies ist ein langfristiges Ziel, dem sich Benin nur etappenweise und im Gleichschritt mit den anstehenden Reformen nähern können. Angestrebt wird ein Wirtschaftswachstum, das im Durchschnitt der Periode mit 3.4 % pro Jahr knapp über dem Bevölkerungswachstum von 3.2 % pro Jahr liegt, wobei die Inflationsrate nicht mehr als 3 % betragen sollte.

Bei den konkreten Massnahmen steht nach wie vor die Sanierung der Staatsfinanzen und die Reform der Staatsverwaltung zuoberst auf der Prioritätsliste. Durch Weiterführung der Steuerreformen und die Reorganisation des Zollwesens sollen die Einnahmen vergrössert werden. Auf der Ausgaben-

seite werden die Verminderung der Zahl der Staatsangestellten sowie verbesserte Budget- und Buchhaltungsprozeduren und weitere Massnahmen positive Auswirkungen haben. Damit soll eine fortschreitende Verminderung des Defizits von 9.7 % / BSP (1991) auf 6.4 % / BSP (1993) ermöglicht werden. Bereits 1991 hofft man, die laufenden Ein- und Ausgaben (ohne Berücksichtigung von Zahlungsrückständen und Schuldendienst) ins Gleichgewicht zu bringen.

Im Bereich der Staatsverwaltung werden Aufgaben, Organisation und Bestände der einzelnen Ministerien systematisch überprüft. Durch eine Kombination von normalen und freiwilligen Abgängen, sowie beschränkten Neurekrutierungen wird eine Reduktion der Zahl der Angestellten in der Periode 1991 - 94 um 16 % anvisiert, in absoluten Zahlen eine Verminderung von 50'000 (Ende 90) auf 42'000 (Ende 94) oder 2'000 pro Jahr. Dabei wird auch die Armee eine Reduktion ihrer Bestände erfahren. Die Zahl der freiwilligen Abgänge wird allerdings limitiert durch die Verfügbarkeit der Abgangsentschädigungen, die von aussen (voraussichtlich Europäischer Entwicklungsfonds) finanziert werden müssen.

Bei den öffentlichen Unternehmungen und Banken geht es vornehmlich um die Stärkung von verbleibenden Staatsfirmen (z.B. Wasser/Elektrizität, Petroleum), und um die Weiterführung von Liquidierungen und Privatisierungen. Insbesondere werden die zwei noch verbleibenden Staatsbanken liquidiert und deren Einleger nach Möglichkeit entschädigt werden. Gleichzeitig wird, unter einem speziellen Projekt, bei dem auch die Schweiz mitwirkt, das ländliche Kredit- Genossenschaftssystem gefördert, so dass langsam wieder ein funktionierendes Bankenwesen entsteht. Bei den handelspolitischen Reformen und den Massnahmen zur Förderung des Privatsektors geht es um die Vollendung bereits weit fortgeschrittener Reformen (Einfuhrlicenzen, Verminderung von Preiskontrollen) und die Prüfung der Auswirkungen bereits erfolgter Gesetzesreformen (Handels- und Arbeitsrecht, Investitionscode usw.).

Alle diese Reformen werden die Rahmenbedingungen für eine effizientere Entwicklungstätigkeit des Staates und eine erhöhte Aktivität der Privatwirtschaft zweifellos stark verbessern. Dies allein genügt jedoch nicht. Die Beniner müssen auch fähig und in der Lage sein, in Staats- und Privatwirtschaft den neu gewonnenen Spielraum zu nutzen. Zu diesem Zweck muss insbesondere das Ausbildungswesen von Grund aus überholt werden. So wird eine Sektorstrategie ausgearbeitet werden, deren Umsetzung voraussichtlich im Rahmen eines speziellen Sektor- Anpassungsprogramms erfolgen wird.

D. Soziale Dimension der Strukturanpassung

In diesem Bereich wurden bereits unter SAP 1 wichtige Massnahmen getroffen, die unter SAP 2 weitergeführt und verstärkt werden sollen. Insbesondere wurde darauf geachtet, dass im Staatsbudget bei Erziehung und Gesundheit keine Abstriche gemacht wurden. In Zukunft sollen sie erhöht werden, besonders bezüglich Unterrichtsmaterial, Medikamente und weitere dringend benötigte Materialien. Ebenso wurde ein Sozialfonds errichtet, mit dessen Hilfe die Rehabilitierung der arg vernachlässigten Infrastruktur im Sozialbereich finanziert werden kann. Seit Ende 1990 läuft ein arbeitsintensives Pilotprojekt zur Wiederinstandstellung von Strassen und Kanalisationen in den beiden wichtigsten Städten des Landes; dadurch

konnten rund 1'500 Arbeitsplätze geschaffen werden. Schliesslich besteht ein Programm freiwilliger Austritte aus dem Staatsdienst mittels finanzieller Kompensation, das erlaubt, die Zahl der Staatsbeamten zu vermindern, dabei aber soziale Härten zu vermeiden.

Ein längerfristiges Programm befindet sich gegenwärtig in Ausarbeitung und soll den Gebern gegen Ende dieses Jahres unterbreitet werden. Es hat unter anderem zum Ziel, die wichtigsten sozialen Indikatoren systematischer zu erheben und zu verfolgen, um so ein besseres Bild der sozialen Auswirkungen des Programms zu gewinnen und die daraus gewonnenen Erkenntnisse in die Konzeption künftiger Anpassungsprogramme zu integrieren.

E. Finanzielle Aspekte

Die externen Kapitalbedürfnisse Benins und deren Finanzierung für die Periode 1990-91 stellen sich nach Abzug von Projekthilfe und Schuldenerlassen wie folgt dar (in Mia FCFA, 1 Mia FCFA = rund SFR 5 Mio):

| | <u>1991</u> | <u>1992</u> | <u>1991/92</u> |
|--------------------------------|-------------|-------------|----------------|
| 1. Finanzlücke | 50.2 | 24.6 | 74.8 |
| 2. zugesicherte Finanzierung | 32.3 | 33.9 | 66.2 |
| - multilat. Institutionen | 14.4 | 24.6 | 39.0 |
| - bilaterale Quellen | 17.9 | 9.3 | 27.2 |
| 3. noch zu finanzieren (1.-2.) | 17.9 | -9.3 | 8.6 |

Ob die vor allem das Jahr 1991 bestimmende verbleibende Finanzlücke geschlossen werden kann, ist noch ungewiss. Allenfalls müsste das Programm also noch gekürzt werden. Die hauptsächlichsten Geber sind in dieser Reihenfolge:

- multilateral: Weltbank, EWG, Währungsfonds, Afrik. Entwicklungsbank
- bilateral: Frankreich, Deutschland, Schweiz, Japan, USA.

Der schweiz. Beitrag wird wie bei den übrigen Kofinanzierungen gemäss den Prozeduren der Weltbank abgewickelt und von ihr verwaltet.

F. Würdigung

Es handelt sich um ein sehr anspruchsvolles Programm, das von der Regierung grosse Anstrengungen und eine hohe Standfestigkeit fordert. Viele Massnahmen (Betriebsschliessungen, Zurückhaltung bei Salärforderungen u.a.) sind nicht populär und wesentliche Einkommensverbesserungen werden erst längerfristig möglich sein.

Mit dem Regimewechsel besteht nun an und für sich eine bessere Grundlage für eine erfolgreiche Durchführung der Reformen, aber auch die Risiken dürfen nicht unterschätzt werden: die neuen demokratischen Verhältnisse könnten unter Umständen zu sterilen Machtkämpfen und zu Populismus führen und die Regierung vom steilen Reformweg abbringen. Mögliche Preiseinbussen bei den Exportprodukten könnten die ohnehin schwache finanzielle

Basis des Landes gefährden und die Sanierung des Staatshaushalts verzögern. Ein stark retardierendes Moment besteht auch in der Arbeitsmentalität der staatlichen Beamten, die besonders in den letzten Jahren des alten Regimes stark gelitten hat und auch jetzt noch viel zu wünschen übrig lässt. Ein auch noch so gut konzipiertes Programm kann Schiffbruch erleiden, wenn es jenen, die es durchführen müssen, am nötigen Einsatzwillen fehlt.

Zusammen mit IDA werden wir diese Risiken im Auge behalten und die Abwicklung des Programms verfolgen und beurteilen und, wenn nötig, sich aufdrängende Massnahmen treffen. An jede der drei vorgesehenen Auszahlungstranchen sind übrigens Bedingungen geknüpft, die erfüllt sein müssen, bevor die Auszahlung stattfinden kann.

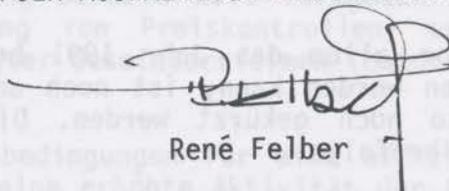
III

Das Bundesamt für Aussenwirtschaft und die Eidgenössische Finanzverwaltung sind zu diesem Antrag konsultiert worden. Sie empfehlen Annahme des Antrages.

IV

Wir beantragen Ihnen, dem beiliegenden Beschlussentwurf zuzustimmen.

EIDGENOESSISCHES DEPARTEMENT
FUER AUSWAERTIGE ANGELEGENHEITEN



René Felber

Protokollauszug an:

- EDA 12 zur Ausführung
- EFD 7 zur Kenntnisnahme
- EVD 7 (GS 5, BAWI 2) zur Kenntnisnahme
- EFK 2 zur Kenntnisnahme
- Fin Del 2 zur Kenntnisnahme

Zum Mitbericht an:

- Eidg. Finanzdepartement
- Eidg. Volkswirtschaftsdepartement

Beilage:

- Beschlussentwurf

1965
15. Okt. 1991

Beitrag von Fr. 15'000'000.-- zur Unterstützung der 2. Phase des wirtschaftlichen Strukturanpassungsprogramms in Benin (Kofinanzierung mit IDA)

Antwortschreiben des Bundesrates auf den Telex von Herrn Nationalrat N. Bundi und Mitunterzeichner vom 4. Oktober 1991 betreffend die Untersuchung der Erordnung von Prof. Dr. N. Bundi

Aufgrund des Antrages des EDA vom 25. Sept. 1991

Aufgrund der Ergebnisse des Mitberichtsverfahrens wird

beschlossen:

Auf Grund des Antrages des EDA vom 14. Oktober 1991

1. Ein Betrag von Fr. 15'000'000.-- für das wirtschaftliche Strukturanpassungsprogramm in Benin (2. Phase) wird bewilligt.

2. Die Verpflichtung erfolgt zu Lasten des Rahmenkredits zur Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern von 3,3 Mia. Franken gemäss BB vom 4. Oktober 1990. Die sich aus dieser Verpflichtung ergebenden Zahlungen sind zu Lasten des Budgets der DEH, Rubrik 0202-3600 vorzunehmen.

Für getreuen Protokollauszug

Stressen Auszug,
Protokollführer
Stressen

| Dep. | Aug. | Aktien |
|------|------|--------|
| EDA | 3 | - |
| EDS | 5 | - |
| EDP | 5 | - |
| EDM | 6 | - |
| EDF | 7 | - |
| EDV | 5 | - |
| EDVD | 6 | - |
| ED | 3 | - |
| EDK | | |