

t.022.1 (54) - SHE/CAL-ES

8. Juli 1991

BERATENDE KOMMISSION FUER INTERNATIONALE ENTWICKLUNGSZUSAM-
MENARBEIT UND HUMANITAERE HILFE

Protokoll der 54. Sitzung der Kommission, 31. Mai 1991

Mitglieder der Kommission

Anwesend Hr. Hans-Rudolf Nebiker, Präsident
Frau E. Segmüller, Frau L. Uchtenhagen, Hr.
G. Coutau, Hr. R. Gerster, Hr. P.-L.
Giovannini, Hr. J.-P. Rüttimann, Hr. K.
Schnyder, Hr. P. Trappe, Hr. R. Wiederkehr.

Entschuldigt Frau R. Bär, Frau R. Dreifuss, Frau C.
Ungricht, Hr. G. Goetz, Hr. K. Kennel, Hr.
K. Leisinger, Hr. H.-B. Peter, Hr. U.
Scheidegger, Hr. P. Veyrassat.

Verwaltung

DEH Hr. F.-R. Staehelin, Hr. R. Wilhelm, Hr. J.-
F. Giovannini, Hr. A. Hadorn.

BAWI Hr. P.-L. Girard, Hr. J.-D. Gerber, Hr. J.
Reding.

Protokoll Hr. L. Caviezel, Hr. H. Schmid.

TRAKTANDUM 1Eröffnung der SitzungTRAKTANDUM 2Traktandenliste und Protokoll

- Nebiker Zusätzlich zu den traktandierten Themen sollte eine kurze Information der Verwaltung unter Traktandum 4 zum Stand der Entschuldungsaktionen vorgesehen werden. Ausserdem muss die Kommission einen Unterausschuss zur Begleitung der Entschuldungsaktionen bilden, wie das in der Botschaft vorgesehen ist.
- Gerster Der zweite Abschnitt des Protokolls, S. 4, müsste richtigerweise lauten: "Die Hilfswerke werden erst nach den parlamentarischen Beratungen entscheiden, ob sie ein Referendum ergreifen".
- Nebiker Das Protokoll wird mit dieser Aenderung genehmigt.

TRAKTANDUM 3Leitbild der DEH

- Staehelin Die Wurzeln des Leitbildes reichen zurück zum Bericht Basler und dem 10-Jahres-Bericht. 1988 wurde in der DEH ein Prozess zur Formulierung von Perspektiven bis ins Jahr 2000 und darüber hinaus durchgeführt, der in einem Koordinatorensseminar in Hünningen gipfelte. Die Direktion beschloss darauf, die vielen Ideen die zusammengetragen worden waren, in einem Leitbild zu konkretisieren, um damit die Grundlage für eine verbesserte Zusammenarbeit in der DEH zu schaffen. Dessen Erarbeitung dauerte länger als vorgesehen, weil sehr darauf geachtet wurde, dass die Mitarbeiter in den verschiedenen Phasen einbezogen wurden. Heute liegen die vier Grunddokumente vor, die in einer vierseitigen Zusammenfassung synthetisiert worden sind. Es soll als Managementinstrument für die Zusammenarbeit mit den Mitarbeitern in der DEH dienen, aber auch als Basis für den Dialog mit unseren Partnern in den Entwicklungsländern.
- Giovannini J.-F. Les documents sur les besoins de la coopération au développement se basent sur des

informations surtout de l'OCDE ainsi que sur des scénarios que nous avons fait faire. Les principes de la politique de la DDA pour les années 90 tiennent compte de ses activités actuelles en vue d'estimer les besoins futurs en personnel.

- Staehelin Die Grundsätze für die Organisationsentwicklung sollen eine langfristige Leitlinie abgeben, anhand derer die DEH sich mit Flexibilität und Anpassungsfähigkeit selbständig weiterentwickeln kann. Die Grundsätze zur Personalpolitik wurden in Zusammenarbeit mit dem Personalamt erarbeitet. Noch einmal sei darauf hingewiesen, dass wir unsere Mitarbeiter als unser wertvollstes Kapital ansehen.
- Rüttimann Bedauert, dass die Diskussion erst jetzt stattfindet und fragt sich, ob die Kommission so noch Einfluss nehmen kann. Das Thema war für 1989 zur Diskussion vorgeschlagen worden.
- Segmüller Es handelt sich um ein interessantes Dokument. Dieses sollte auch ein Instrument der Politik, nicht nur des Managements sein. Eine Lektüre unter dem Aspekt Migrationsbewegungen ergab, dass das vorliegende Leitbild darauf zuwenig eingeht. Es vermittelt eine etwas traditionelle Sicht der Entwicklungszusammenarbeit. Zur Dokumentation der Kommission über die neuen Herausforderungen wäre auch die Verteilung des eben von der UNO herausgekommenen "Human Development Report".
- Wiederkehr Sollte nicht die Ausrichtung auf den Süden bereits im Titel aufgenommen werden? Es ist absehbar, dass ein Leitbild West-Ost notwendig wird. Es ist ein Widerspruch zwischen der politischen Aussage Seite 2 unten und den Aussagen zum Stichwort "Partner" Seite 4 der Zusammenfassung festzustellen. Diese Partner sind ja oft Regierungen, die kaum Interesse am Wohlergehen der Ärmsten in ihrem betreffenden Land zeigen.
- Gerster Bedauert wie Rüttimann die späte Konsultation der Kommission.
Zur Formulierung der EZA-Politik: Müsste es nicht heissen die DEH "ist verantwortlich" anstatt "beteiligt sich" ?
Zur Bemerkung von Frau Segmüller betreffend Migrationsbewegungen: der letzte Bericht des Bundesrates zur Ausländerpolitik ist haarsträubend. Nach dieser Konzeption soll Ursa-

chenbekämpfung für innenpolitische Probleme jetzt durch EZA-Massnahmen in der Dritten Welt geleistet werden. Die Mobilität der Faktoren Kapital und Arbeit werden völlig unterschiedlich gesehen.

Die Rolle der Hilfswerke (Seite 4) ist mit einer einzigen Erwähnung etwas stiefmütterlich behandelt. Im Gegensatz dazu wurde im Memorandum an das DAC die Rolle der öffentlichen Entwicklungsagenturen als subsidiär zu derjenigen der privaten Organisationen bezeichnet.

Staehelin

Der richtige Zeitpunkt für die Diskussion mit der Kommission war schwierig zu finden, da die Erarbeitung einen intensiven internen Prozess darstellte. Während der ganzen Zeit wurden aber zahlreiche Konsultationen auch mit externen Partnern durchgeführt. Ausserdem ist das Leitbild keine absolute Neuschöpfung, sondern baut auf vielen Diskussionen mit allen unseren Partnern auf.

Zur Formulierung Seite 3 (Bemerkung Gerster): Die DEH ist nur ein Amt innerhalb der Bundesverwaltung. Die Gesamtverantwortung für die Politik liegt beim Bundesrat, daher wurde eine relativ bescheidene Formulierung gewählt. Aufgrund der letzten Tage ist die Versuchung gross, unsererseits zu den Aeusserungen anderer Aemter Kommentare abzugeben. Im politischen Gesamtinteresse verzichten wir aber darauf.

Auch wenn der Zeitpunkt etwas spät gewählt sein mag, sind Anregungen immer noch willkommen!

Zum Einsatz als Instrument der Politik: unseres Erachtens ist der Text bereits zu kompliziert, um für die Diskussion mit der breiten Oeffentlichkeit noch nützlich zu sein.

Zur Osthilfe: die DEH hat vorläufig keinen Auftrag, sie teilt sich in die Arbeit mit anderen Bundesämtern.

Giovannini J.-F

En ce qui concerne la politique des réfugiés, j'ai été membre de la commission de travail. Le rapport sur les réfugiés n'est pas celui de la Commission, mais du Conseil fédéral. Il sera de plus en plus important que la coopération au développement tienne compte de la problématique des réfugiés. Le CICDA pourrait réfléchir sur la possibilité de donner un mandat dans ce sens à la DDA.

Nebiker

Zur Kohärenzfrage: Die DEH sollte eine aktivere Rolle beanspruchen, und die entwicklungsrelevanten Arbeiten innerhalb der

Bundesverwaltung koordinieren. Am Bundesrat liegt es dann, die Entscheidungen zu treffen. Zur Frage Osteuropa: Aufgrund der Veränderungen wird der Bundesrat eventuell der DEH ein neues Mandat zusprechen. Das Leitbild sollte daher nicht in der vorliegenden Form verabschiedet werden.

Wilhelm

Die Arbeit am Leitbild ist ein Beispiel für einen Auftrag, der während der Bearbeitung von den Ereignissen teilweise überholt wurde. Dass viele neue Aspekte eingebaut werden mussten, zeigt auch, dass unsere Aufgaben immer umfassender werden.

Uchtenhagen

Zur Bewältigung der Flüchtlingsproblematik ist aufgrund der beschränkten Aufnahmebereitschaft in der Schweiz Handeln notwendig. Das sollte aber nicht zulasten der ganz Armen gehen. Daher ist Druck auf den Bundesrat erforderlich, die zwei Probleme auseinanderzuhalten. Eine kurzfristige Politik würde sich für die Schweiz eines Tages rächen.

Coutau

Le rapport montre que l'aide au développement se pratique dans l'intérêt bien compris de la Suisse et pas seulement pour des raisons de solidarité. Car si les problèmes mondiaux ne sont pas résolus, la Suisse en souffrira également.

Les problèmes principaux sont évoqués dans le rapport, en particulier ceux de la démocratie et de la coresponsabilité des populations locales.

Le document sur la politique des années 90 me semble manquer un peu de réalisme. La documentation sur les besoins est trop critique parce que l'analyse est fondée sur une vision désespérée de la réalité.

J'ai ressentie une contradiction entre la culture des PED et notre culture, par exemple dans le rôle des femmes. Celui-ci est important, mais il se heurte aux coutumes dans de nombreux pays en développement. Pour soutenir les femmes, il faudrait même envisager d'encourager des groupements politiques antigouvernementaux.

J'ai l'impression qu'un certain protectionnisme est exercé vis-à-vis de l'Afrique. J'aurais voulu voir analyser d'une façon plus approfondie les succès décrits dans le rapport sur l'Afrique. Il faudrait se poser la question suivante: Pourquoi est-ce que d'autres pays en développement ont fait tant de progrès et pas l'Afrique?

- Trappe
- Wegen der rasanten Entwicklungen scheint die Herausgabe des Leitbildes heute nicht opportun. Fünf grundlegende Tendenzen sind heute wichtig:
- (1) Die weltweit abnehmende landwirtschaftliche Nutzfläche, (2) Die Bildung von Megastädten, in denen Menschen ohne Infrastrukturen leben. Notwendig sind hier vor allem Massnahmen der Bevölkerungspolitik.
 - (3) Eine rapide soziale Destruktuierung in ländlichen Gebieten.
 - (4) Die Aktualität der Probleme im Osten, zum Beispiel der fünfzig Millionen Moslems in der Sowjetunion. (5) Die Gruppe der Aermsten wird immer grösser, Hilfe an sie ist immer schwieriger. Es fragt sich, ob nicht auch das EZA-Gesetz diesen neuen Entwicklungen angepasst werden müsste.
- Wiederkehr
- Zum Stichwort "Probleme" fehlen die Erwähnungen von Krankheiten, vor allem von AIDS.
- Rüttimann
- Stil und Inhalt des Leitbildes sind sehr uneinheitlich.
- Zur Organisationsentwicklung: grosse Unterschiede zwischen den Philosophien einzelner Sektionen sind feststellbar. Die DEH sollte sich überlegen, analog der SRG, einen einzigen Chef für den operationellen Bereich zu schaffen. Teilweise wurde hier ein unbefriedigender Zustand festgeschrieben.
- Gerster
- Die Rolle der Koordinationsbüros ist auf Seite 17, Organisationsentwicklung sehr schwammig beschrieben. Deren Rolle sollte zumindest interdepartemental geklärt werden. Die EZA wird als "vorwiegend bilateral" umschrieben. Eine klare Aufteilung in ein Drittel multilateral-zwei Drittel bilateral wäre vorzuziehen.
- Schnyder
- Verschiedene Ergänzungen wären wünschbar: im Dokument "Besoins", Seite 19 sollte die Vermeidung von Nachernteverlusten aufgenommen werden. Darin liegt ein grosses Potential. Seite 21: Im Politikdialog sollten auch die Interessen der Schweiz eingebracht werden. Dazu gehören auch wirtschaftliche Interessen. Im Falle der ungebundenen Hilfe sollte von Regierungen zumindest erwartet werden können, dass sie nicht schweizerische Interessen mit Füßen treten (Peru).
- Im Dokument Organisationsentwicklung, Seite 19 sind die Kriterien für die interne beziehungsweise externe Bearbeitung nicht entwickelt. Seite 27: diese Kriterien werden

erst bei Intercooperation wirklich angewendet. Personalpolitik, Seite 9: Die Kriterien für die privatrechtliche versus die öffentlichrechtliche Anstellung sollten herausgearbeitet werden.

Uchtenhagen

Die Rolle des Koordinationsbüros sollte besser geklärt werden, insbesondere die Stellung des Koordinators gegenüber dem Botschafter.

Trappe

Unterstreicht die Bedeutung der Nachernteverluste, wie sie von Herrn Schnyder eingebracht wurde. Im Sahel liegen sie teilweise ein mehrfaches höher als die gesamte Nahrungsmittelhilfe.

Giovannini J.-F

On ne peut pas répondre à toutes ces questions, mais nous allons les intégrer dans le texte, par exemple la question sur les pertes avant et après la récolte et la question sur le SIDA.
Les objectifs du rapport sont bien réalistes. Ils indiquent une direction. La couverture des besoins essentiels, par exemple, varie beaucoup d'un pays à l'autre.
En ce qui concerne le protectionnisme, je changerai le texte.
En ce qui concerne les pays d'Afrique au sud du Sahara, c'est le FMI qui est chargé de présenter des scénarios de mise sur pied.

StaeHELIN

Die DEH muss bei der Koordination der Entwicklungspolitik eine aktive und aggressive Rolle spielen. Wir haben mit der Formulierung gerungen. Wichtig ist aber auch, dass unsere Mitarbeiter wissen, wo die Grenzen liegen.
Zur Flüchtlingsproblematik: wesentlich ist, die Wirksamkeit von Massnahmen der Entwicklungszusammenarbeit richtig einzuschätzen. Diese kann nicht sämtliche türkischen Beschäftigungsprobleme lösen, um nur ein Beispiel zu nennen. Zur Flüchtlingsfrage nahm ich bewusst gegenüber Journalisten keine Position ein. Es ist hier am Bundesrat zu entscheiden, unsere Politik soll nicht zu einem Ping-pong via Journalisten verkommen. Wir sind uns der neuen Herausforderungen bewusst. Nicht immer ist aber eine so rasche Reaktion wie zum Beispiel im Umweltbereich dank des Postulats von Frau Segmüller möglich.
Wir möchten mit der Organisationsentwicklung nicht Kompetenzen im einzelnen festschreiben.

- Nebiker Soll sich die Kommission in der Flüchtlingsfrage in einem Schreiben an den Bundesrat äussern ?
- Trappe In Sachen Migration sollte umsichtig vorgegangen werden. Als Beispiel sei ein Abkommen zwischen den Vereinigten Staaten und Mexico zitiert, zu dessen Durchsetzung die Mittel überhaupt nicht ausreichen. Eine Anpassung an die Politik der EG scheint verfehlt.
Eine neue Herausforderung stellt die neue Armut dar. Allerdings wurde die Studie in Basel-Stadt völlig fehlinterpretiert.
Zu der Liberalisierung der Landwirtschaft in den GATT-Verhandlungen sind Vorbehalte angebracht. Sie wird auf eine einseitige Förderung von Grossbetrieben in vielen Entwicklungs- und Industrieländern hinauslaufen, und damit zur Verdrängung der Armen und zur Verschärfung der Umweltproblematik beitragen.
- Rüttimann Unterstützt den Vorschlag Nebiker. Die Antwort der Verwaltung ist nur zum Teil befriedigend. In der französischen Version sollte der Begriff "Ressources humaines" ersetzt werden. Der Mensch sollte nicht nur als Produktionsfaktor verstanden werden.
- Coutau Il n'y a pas de remarque ni sur les dépenses d'armement ni sur les droits de l'homme dans le document sur les besoins en matière de coopération. La Coopération au développement devrait renoncer à donner de l'aide aux PED si les conditions minimales concernant ces deux points n'étaient pas satisfaites.
J'aimerais savoir si ces conditions sont déjà appliquées dans la vie quotidienne de la Coopération au développement de la DDA.
- Gerster In den Ausführungen zur Umweltproblematik sollte auch die Unterstützung privater Hilfswerke in den Entwicklungsländern erwähnt werden. Das von Nebiker vorgeschlagene Schreiben ist sinnvoll, es sollte vor dem 10. Juni geschickt werden, damit das Anliegen bereits in die Debatte eingebracht werden kann.
- Segmüller Es sollte bereits in den Kommissionen eingebracht werden.
- Staehelin Ein Brief der Kommission wäre sehr nützlich. Betreffend zusätzliche Mittel hegen wir keine allzugrossen Erwartungen, trotzdem werden wir unsere Anstrengungen verstärken.

- Nebiker Welche Schlussfolgerungen ziehen wir ? Auf jeden Fall sollte die traditionelle Entwicklungszusammenarbeit nicht geschmälert werden.
- Giovannini J.-F. Ce document est une description de la situation internationale.
- Staehelin Zur Rolle der Koordinationsbüros: Diese sind Teil der Botschaften und wir achten darauf, dass sie nach Möglichkeit auch im gleichen Haus untergebracht sind. Die Zusammenarbeit hat in der letzten Zeit zu keinen Klagen mehr Anlass gegeben. Die Koordinationsbüros stehen auch dem BAWI zur Verfügung, das aber selber entscheidet, wie es vorgehen will. Die Rolle der Evaluation muss in den entsprechenden Richtlinien erwähnt werden. Zur Aufteilung zwischen bi- und multilateraler Zusammenarbeit: der Bundesrat hat sich nie auf die Verteilung zwei Drittel / ein Drittel festgelegt, sondern immer nur von "prépondérance" gesprochen.
- Nebiker Das "Leitbild Nord-Süd" sollte neu traktandiert werden. Viele dieser Fragen werden auch dort wieder aufgegriffen werden müssen.
- Nebiker übergibt wegen anderweitiger Verpflichtung die Leitung der Sitzung an Coutau.
- Traktandum 4.: Mitteilung der Verwaltung.
- Girard Les actions de désendettement sont financées essentiellement par le crédit cadre de 400 mio. FS. Elles ont été budgétées à raison de 90 mio. FS pour 1991 et concernent le Niger, le Mozambique, le Nicaragua, le Peru, le Vietnam et le Ghana. Jusqu'à la fin de 1991 des opérations de rachat de créances de nombreux pays en développement sont planifiées, en collaboration avec la GRE et des banques commerciales.
- Nous rappelons que des actions pour la Bolivie et le Niger ont été financées avant l'entrée en vigueur du crédit de 400 Mio de FS par des aides à la balance des paiements avec le troisième crédit cadre de 1986.

- Gerster Die Unterstützung multilateraler Aktionen wie in Niger und Mozambik ist sehr begrüßenswert. Für Burkina Faso wurde ebenfalls etwas vorbereitet, das jetzt aber zurückhaltend bearbeitet wird. Handelt es sich dabei um eine Retourkutsche gegen Frankreich, das sich von der Aktion in Mozambik zurückzog ?
- Girard Nous ferons l'opération sur la base des efforts et des mérites dans les politiques macro-économiques et non pas sur la base de considérations politiques de nos pays voisins. En outre, nous maintenons le dialogue avec la France concernant le Mozambique. Il y a un bon espoir qu'elle participe à cette action.
- Coutau J'aimerais qu'un groupe de travail soit constitué afin de permettre à la Commission Nebiker de suivre ces actions de désendettement.
- Gerster Ist interessiert mitzuarbeiten.
- Uchtenhagen Ist ebenfalls interessiert
- Schnyder Ist interessiert als Vertreter der Industrie mitzuarbeiten. Herr Götz wäre ebenfalls interessiert.
- Staehelin Wegen der zahlreichen Abwesenheiten sollte eine schriftliche Konsultation bei den anderen Mitgliedern der Kommission durchgeführt werden.
- Giovannini P.-L. Intéressé à participer.

Budget

- Giovannini J.-F En ce qui concerne les informations sur la préparation du budget, les prévisions budgétaires sont basées sur l'hypothèse que les dépenses de la DDA pour les actions traditionnelles augmenteront en moyenne de 5% par an en vue de maintenir la valeur réelle de la Coopération au développement. A ces dépenses s'ajouteront le crédit-cadre de 700 mio. FS pour le désendettement et l'environnement et, si la Suisse entre aux Institutions de Bretton Woods, les frais d'entrée à la Banque mondiale. A partir de la deuxième année, les frais de la Banque mondiale seraient intégrés dans les dépenses de la DDA.

Traktanden nächste Sitzung

Zur vorliegenden Liste werden einige zusätzliche Vorschläge gemacht:

- Trappe Städtische Armut.
- Segmüller Baldige Diskussion des "Human Development Report" der UNO. Einladung eines der Verfasser.
- Gerster Die entwicklungspolitischen Implikationen der Verlängerung der Uruguay-Runde.
- Staehelin Alle Themen sind wichtig. Seitens der Verwaltung wäre eine baldige Diskussion des "Leitbilds Nord-Süd" wünschbar, ebenso wie die UNO-Konferenz über Umwelt und Entwicklung (UNCED).
- Wiederkehr Sorgen sind angebracht wegen Osteuropa, wo vor allem verlässliche Partner fehlen. Die gleichen Fehler wie in der Entwicklungszusammenarbeit sollten nicht wiederholt werden.
- Gerster Zu Osteuropa sind die Befürchtungen wesentlich grösser geworden seit der letzten Sitzung. Die hohen möglichen Beträge, die genannt werden, werfen Fragen auf nach dem besten möglichen Einsatz dieser Mittel. Ist eine spezielle Sitzung zu diesem Thema noch vor der Verabschiedung des Rahmenkredits möglich ?
- Staehelin Für die Vorbereitung der Botschaft stehen wir in einem intensiven Dialog mit den übrigen interessierten Stellen. Er ist auf diesem neuen Feld nicht einfach. Der Bundesrat sollte die Botschaft vor der Herbstsession verabschieden können. Insbesondere wird eine effiziente Organisation innerhalb der Bundesverwaltung notwendig sein.
- Gerster Im Zusammenhang mit der UNCED wären insbesondere die Kriterien für den 300 Millionen Rahmenkredit erwünscht.
- Coutau Pour la prochaine réunion du 10 septembre 1991 deux thèmes de discussion sont retenus: Premièrement, le postulat de la Commission des Etats sur le "Leitbild Nord-Süd" et deuxièmement, la préparation de la réunion

des Nations Unies sur l'environnement et le développement (qui devra se tenir en juin 1992 à Rio de Janeiro au Brésil) et les critères utilisés pour l'allocation du crédit des 300 mio. FS pour l'environnement.

Schnyder

Die Besprechung eines Länderprogrammes sollte auf die Traktandenliste gesetzt werden, damit die Kommission den Kontakt zum Terrain behält. Die Verwaltung ist um einen Vorschlag für die nächste Sitzung gebeten. Ist die Zusendung der "Richtlinien zur Evaluation" möglich ?

Segmüller

Für die Auswahl des Fallbeispielles für ein Länderprogramm sollte die politische Dimension (Regierungswechsel etc.) und deren Auswirkungen auf die Entwicklungszusammenarbeit besonders berücksichtigt werden.

Ende der Sitzung 12 Uhr 45.