

1910

t.811-2 - DN/ba

31. Oktober 1979

Beitrag 1980 an das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP)

Departement für auswärtige Angelegenheiten. Antrag vom 15. Oktober 1979 (Beilage)

Finanzdepartement. Mitbericht vom 26. Oktober 1979 (Zustimmung)

Volkswirtschaftsdepartement. Mitbericht vom 30. Oktober 1979 (Zustimmung)

Aufgabe und Stellung des UNDP

Antragsgemäss hat der Bundesrat

b e s c h l o s s e n :

Dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen wird für das Jahr 1980 der Betrag von 26,5 Millionen Franken zur Verfügung gestellt. Der Betrag geht zulasten des Rahmenkredites von 735 Mio Franken zur Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern (BB vom 21.6.1978). Die Zahlung fällt unter die Budgettrubrik 0.202.493.01/1. Der ständige Beobachter der Schweiz bei der UNO wird ermächtigt, anlässlich der am 20. November 1979 stattfindenden Anmeldekonzferenz der Vereinten Nationen diesen Beitrag mit folgender Erklärung anzukündigen: "La contribution volontaire de la Suisse au PNUD s'élèvera, pour 1980, à 26,5 millions de francs suisses, soit environ millions de dollars (selon cours du dollar du 20 novembre)."

Pour les prochaines années, le gouvernement suisse a l'intention d'inscrire à son budget une contribution au PNUD d'un montant au moins équivalent".

Protokollauszug an:

- EDA 20 zum Vollzug
- EFD 7 zur Kenntnis
- EVD 5 " "
- EFK 2 " "
- FinDel 2 " "

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:

Schwarz

t.811-2 - DN/ba

Ausgeteilt

An den B u n d e s r a t

A n t r a g Nr. 149/79

Beitrag 1980 an das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP)

1. Aufgabe und Stellung des UNDP

1.1 Das UNDP als Vermittler technischer Hilfe

Weltweit betrachtet wird die internationale technische Zusammenarbeit konkretisiert in den Zielen und Leistungen, der Idee und dem Charakter des UNDP. Die technische Zusammenarbeit ist zu einem nicht mehr wegzudenkenden Bestandteil der Hilfe an die Länder der Dritten Welt geworden, und zusammen mit der finanziellen Zusammenarbeit bildet sie ein Kernstück der gemeinsamen entwicklungspolitischen Anstrengungen von Nord und Süd. Ein Blick auf die gegenwärtige Situation der Entwicklungsländer, auf ihre reellen Bedürfnisse aber auch auf die Verhandlungsgegenstände internationaler Konferenzen (UNCTAD, CNUSTD, Konferenz für Agrarreform und andere) zeigt, dass die technische Zusammenarbeit in den nächsten Jahren an Bedeutung sicher nicht verlieren wird. Dies vor allem aus folgenden Gründen:

- In den Entwicklungsländern sind verstärkte Anstrengungen der technischen Hilfe erforderlich, damit sie selbständiger und effizienter werden in verwaltungsmässiger, technischer und wirtschaftlicher Hinsicht.
- Die Entwicklungsländer bedürfen in zunehmendem Mass der Uebertragung technischen Wissens, wobei der Schwierigkeitsgrad der technischen Anforderungen eher zu - als abnimmt.
- Der zunehmende Finanztransfer in Entwicklungsländer verlangt ein gleichzeitig steigendes Volumen an technischer Hilfe, wenn die finanziellen Mittel voll wirksam verwendet werden sollen.
- Das Verhältnis zwischen den verfügbaren Grössen Kapital und Technik muss im Hinblick auf die konkrete Bewältigung entwicklungspolitischer Probleme zugunsten der technischen Kapazitäten ausgeglichen werden.

- "Technischer Fortschritt" auch auf niedrigster Stufe wird mehr und mehr als der Schlüssel zu wirtschaftlichem Wachstum anerkannt.
- Nur ein Bruchteil der in den nationalen Entwicklungsplänen der Länder der Dritten Welt angegebenen Bedürfnissen nach technischer Hilfe ist heute gedeckt.

1.2 Das UNDP innerhalb des Systems der UNO

Das UNDP, das Programm der Vereinten Nationen für Entwicklung, ist keine internationale Organisation im eigentlichen Sinn, sondern ein Sonderorgan der Vereinten Nationen, das der Generalversammlung durch Vermittlung des Wirtschafts- und Sozialrates (ECOSOC) verantwortlich ist. An der Spitze seiner Verwaltung steht der Administrator, der dem Verwaltungsrat ("Governing Council"), untersteht. Die Verwaltung des UNDP ist organisatorisch betrachtet ein Teil des allgemeinen Sekretariates der UNO.

Das UNDP ist das wichtigste Organ im System der UNO, das sich mit der internationalen technischen Zusammenarbeit befasst. Es arbeitet praktisch mit allen Regierungen der Welt und mit den meisten Spezialorganisationen der UNO zusammen. Es hat sich zum Ziel gesetzt, durch die Finanzierung technischer Hilfe allgemein das Lebensniveau zu heben und ein schnelleres wirtschaftliches Wachstum in Asien, Afrika, Lateinamerika, in den arabischen Staaten und in bestimmten Teilen Europas herbeizuführen.

Am Sitz des UNDP in New York bestehen vier Regionalbüros und verschiedene Sonderabteilungen, die sich mit der Programmpolitik, mit technischen, finanziellen und administrativen Fragen beschäftigen. In über 100 Ländern ist das UNDP durch einen eigenen Repräsentanten vertreten, der dafür besorgt ist, dass die nationalen Entwicklungsprogramme vom Beistand des UNDP profitieren und dass die vom UNDP finanzierten Projekte so erfolgreich wie möglich ausgeführt werden. Er ist ausserdem für die Koordination der Tätigkeit der UN-Spezialorganisation zuständig. In allen Entwicklungsländern bestehen zur Zeit vom UNDP finanzierte Projekte, wobei den dreissig am wenigsten entwickelten Ländern besondere Unterstützung zukommt. Da auch alle Entwicklungsländer wenigstens symbolische Beiträge an das UNDP zahlen, kann hinsichtlich des Entwicklungsprogrammes der Vereinten Nationen wirklich von einer weltweiten Partnerschaft gesprochen werden. Es ist im Laufe der Jahre so universal geworden wie die UNO selbst, und zwar auf der Geber- wie auf der Empfängerseite.

2. Tätigkeit des UNDP im Jahr 1978

Die Tätigkeit des UNDP ist, wie jedes Programm technischer Zusammenarbeit, ergebnisorientiert. Die Resultate der von ihm finanzierten Projekte sind greifbar. Für die Realisierung des ganzen Programmes

sind zwei Elemente entscheidend:

- das UNDP muss vorerst einmal finanzielle Mittel mobilisieren;
- sodann hat es technische Hilfe im eigentlichen Sinn zu leisten, indem es seine fachliche Kompetenz und seine Dienstleistungen zur Verfügung stellt.

2.1 Finanzielle Beiträge an das Programm

Die Beiträge, die nach dem Grundsatz der Freiwilligkeit geleistet werden, beliefen sich 1978 auf rund 600 Millionen Dollar, und sie werden im laufenden Jahr gegen 690 Mio ausmachen. Die wichtigsten Geberländer sind die westlichen Industriestaaten, die in beiden Jahren zwischen 85 - 90 % des Gesamtbudgets aufbrachten.

Tabelle I (in Mio \$)

	<u>1978</u>	<u>1979</u>
USA	115,0	126,0
Niederlande	61,8	73,0
Schweden	61,1	67,9
Dänemark	43,1	62,3
Grossbritannien	47,6	55,8
Bundesrepublik Deutschland	49,8	55,2
Kanada	34,6	34,7
Norwegen	34,2	40,7
Japan	25,0	35,0
Belgien	15,4	16,3
Schweiz	10,4	14,2
Frankreich	14,0	14,0
Italien	5,3	5,4

Auch fortgeschrittenere Entwicklungsländer haben begonnen, ihre Beiträge an das UNDP zu erhöhen, doch liegen ihre Leistungen noch immer unter dem Betrag, den sie ihrerseits vom Programm in Form technischer Hilfe zugesprochen erhalten. Nur einige der erdölproduzierenden Staaten sind in den letzten Jahren Nettogeberländer geworden.

Die dem UNDP jährlich zur Verfügung stehenden Mittel erlauben ihm einen Ressourcentransfer, der sich auch mit dem Aufwand von ausserhalb des UN-Systems stehenden Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit, vor allem mit jenem der Regionalbanken, vergleichen lässt. Dabei ist zu beachten, dass das UNDP seine Mittel für die technische Hilfe als Geschenk zur Verfügung stellt, während die internationalen Finanzierungs-

organe ihre Finanzhilfe auf Kreditbasis gewähre, wobei jedoch oft überaus günstige, geschenkähnliche Bedingungen bestehen. Auf der anderen Seite nimmt sich das Jahresbudget des Programmes auch wieder bescheiden aus, wenn man berücksichtigt, dass es als universell tätige Organisation alle Entwicklungsländer unterstützen muss. So erhält Bangladesh, anteilmässig eines der wichtigsten Empfängerländer, im Laufe des gegenwärtigen Programmzyklus' pro Jahr rund 28 Mio Dollar. Schliesslich ein Vergleich: das Budget des UNDP für 1979 entspricht ungefähr der Grösßenordnung des gesamten schwedischen Hilfsprogrammes für diesselbe Zeit

2.2 Leistungen des Programmes im Jahr 1978

Die Projektausgaben sind gegenüber 1977 um 28 % auf 434 Mio Dollar angestiegen und haben so zum Abbau der hohen Liquidität beigetragen, welche noch im vergangenen Jahr vom Verwaltungsrat kritisiert worden war. Die folgende Tabelle gibt Auskunft über die verschiedenen Ausgabenkomponenten:

Tabelle II (in Mio \$)

Komponente	1977	1978	in % gegenüber Vorjahr
Experten	226,6	223,7	1,3
Ausrüstungen	37,8	102,6	171,4
Vorgabe von Aufträgen	37,4	51,0	36,4
Schulung	23,7	39,7	67,5
Diverse	6,6	10,6	60,6
Direkte finanz. Beteiligung durch Empfängerland	5,8	6,5	12,1
T O T A L	337,9	434,1	28,4

Auffällig ist der Rückgang des Anteils der Expertenausgaben an den gesamten Programmkosten. Sie machten 1978 nur noch gut 50 % aus, gegenüber rund 68 % im Jahr 1977. Entsprechend ist der Anteil der Kosten für Projektausrüstungen gestiegen. Hinter diesen Zahlen zeichnet sich der Trend ab, dass UNDP-Projekte mehr und mehr von nationalen Fachkräften der Empfängerländer verwirklicht werden.

Die Ausgaben in Höhe von 434 Mio Dollar verteilten sich geographisch auf folgende Regionen:

Tabelle III

Afrika	118,1 Mio \$	(27,2 %)
Asien und Pazifik	121,9 "	(28,1 %)
Arabische Länder	48,3 "	(11,1 %)
Europa	17,3 "	(3,9 %)
Lateinamerika	57,2 "	(13,2 %)
Interregionale Projekte	64,6 "	(14,9 %)
Regierungsbeteiligungen	6,6 "	(1,6 %)
T O T A L	434,0 Mio \$	(100,0 %)

Noch stärker als der Betrag für die Projektausgaben ist der Wert der 1978 genehmigten Projekte gestiegen. Er erreichte 687,5 Mio Dollar. Bei diesem Stand der Verpflichtungen und dem substantiell angewachsenen Ausgabenniveau (verbessertes Verhältnis Verpflichtungen/Auszahlungen sowie Auszahlungen/liquide Mittel) sollte es möglich sein, das für den 1981 zu Ende gehenden 2. Programmzyklus gesteckte Planziel von total 2,4 Milliarden Dollar knapp zu erreichen, vorausgesetzt, dass die Beiträge der Geberländer im bisherigen Rhythmus zunehmen.

Der Verwaltungsrat billigte im vergangenen Jahr 31 neue Länderprogramme, deren Prioritäten je nach den Bedürfnissen der einzelnen Länder zum Teil recht verschieden gewichtet waren. Diese vom UNDP zu finanzierenden Programme betreffen praktisch alle Bereiche des wirtschaftlichen und sozialen Lebens wobei sich für die einzelnen Sektoren folgende Aufteilung ergibt:

Tabelle IV

Sektor	durchschnittlicher Anteil in %
Landwirtschaft	30,5
Industrie	6,4
Wirtschaftsplanung	6,0
Infrastruktur (v.a. Transport- und Fernmeldewesen)	9,85
Wissenschaft, Technologie	8,8
Ausbeutung natürl. Vorkommen	6,4
Erziehung	7,5
Berufliche Ausbildung	5,2
Gesundheit	5,75
Soziale Dienstleistungen	11,4
Diverse	2,2

2.3 Beispiele für die Projektstätigkeit des UNDP

Im vergangenen Jahr wurde bei 246 Studien und Projekten des UNDP die Feldarbeit abgeschlossen. Zu diesen Vorhaben gehören unter vielen anderen beispielsweise:

- Indien: Ausmessung des Grundwasserpotentials im Einzugsgebiet des Chaggar-Flusses, im Hinblick auf landwirtschaftliche Planung. Die Studie erfasste ein Gebiet von gegen 70'000 km² in den Staaten Punjab, Haryana, Rjasthan u.a. und bestätigte das Vorkommen beträchtlicher, anhaltend fliessender Grundwasserquellen, die für Bewässerungsvorhaben genützt werden können. Ausführende Organisation: Abteilung der UNO für technische Hilfe (UNDTCD).
- Indonesien: Ausarbeitung eines Musterprojektes für die Umsiedlung von Familien, aus überbevölkerten Regionen (Java) in wenig besiedelte Gebiete mit grossem landwirtschaftlichen Potential. Im Hinblick auf diese künstliche Migration wurden bestimmte Schemen vorbereitet, nach welchen die Besiedlung vor sich gehen soll. Die indonesische Regierung plant die Versetzung von 100'000 Familien bis 1984. Die Kostentragung ist von den Niederlanden, den USA, der BRD, der asiatischen Entwicklungsbank und anderen zugesagt. Ausführende Organisation: FAO.
- Paraguay: Das UNDP leistete technische Hilfe für die Verbesserung landwirtschaftlicher Methoden, den Aufbau von bäuerlichen Genossenschaften und die Abwicklung von Kleinkrediten für Vorhaben der ländlichen Entwicklung. Parallel dazu gewährte die IDA zugunsten derselben drei Siedlungen im Gebiet von Eje Este einen Kredit für den Bau von Strassen, zur Einrichtung von Schulen und Kliniken und zur Gewährung von Kleindarlehen. Vom gesamten Projekt wird Modellcharakter erwartet für weitere Vorhaben zur Steigerung der Produktivität und zur Verbesserung der allgemeinen Lebensbedingungen. Ausführende Organisation: Weltbank.
- Ober-Volta: Durchführung von Forstprojekten, namentlich durch Anpflanzung brennholzreicher Baumarten. Vielversprechende Resultate wurden erzielt durch eine Muster-Aufforstung mit ertragreichen Eukalyptus-Bäumen, Kassien, Cmelina-Bäumen usw. Gleichzeitig erfolgte die Ausarbeitung von Verwaltungsplänen für die beiden Nationalparks Pô und Asly, v.a. mit Blick auf den Weltbestand. Ausführende Organisation: FAO.

3. Die Tätigkeit des UNDP beschränkt sich nicht auf die Verteilung von finanziellen Mitteln für die technische Hilfe. Das UNDP ist eine aktive, ihre Ziele und Methoden ständig revidierende Organisation. Zwei grosse, für die Zukunft des UNDP entscheidende Problemkomplexe beschäftigen gegenwärtig die Verantwortlichen des Programms ganz besonders:

- die Steigerung der operationellen Effizienz des Programms,
- die Planung des Dritten Programmzyklus (1982-1986)

3.1 Massnahmen zur Steigerung der operationellen Effizienz des UNDP

Um zu einem möglichst wirksamen Einsatz seiner Mittel zu gelangen, versucht das UNDP, in drei Bereichen neue bzw. bessere Wege zu beschreiben.

- Volle Integrierung der Programme für technische Zusammenarbeit in die nationalen Entwicklungspläne auf der Grundlage einer umfassenden Beurteilung der Bedürfnisse jedes einzelnen Landes nach technischer Hilfe.
- Wie der Administrator in seinem Jahresbericht für 1978 festhält, sind die Projekte der technischen Hilfe im allgemeinen räumlich zerstreut, und auch Umfang und Dauer sind eher darauf ausgerichtet, den unzähligen Nachfragen zu genügen, als darauf, durch konzentrierten Einsatz der Ressourcen für eine bestimmte Region oder in einem bestimmten Sektor eine spürbare Verbesserung der Situation herbeizuführen. Das UNDP unternimmt grössere Anstrengungen, eine sog. "kritische Masse" an technischer Hilfe für ein bestimmtes Programm über eine längere Zeit hinweg einzusetzen.
- Massnahmen zur Verbesserung der Programmierung der technischen Zusammenarbeit durch alle in diesem Bereich tätigen UN-Spezialorganisationen. Dazu gehören: Planung auf mehrere Jahre hin, mehrjährige Zusagen der Geberländer, Aufrechterhaltung des realen Wertes der Hilfe, Flexibilität beim Einsatz der Mittel, und so weiter.

3.2 Der Dritte Programmzyklus wird die Jahre 1982-1986 umfassen. Bereits an seiner diesjährigen Session setzte sich der Verwaltungsrat mit den für die Planung dieses Zyklus' wichtigsten Fragen auseinander, nämlich mit der Höhe der Mittel, die während des Zyklus' dem UNDP zur Verfügung gestellt werden sollen, sowie mit der Verteilung dieser Mittel auf Entwicklungsländer.

Beide Fragen sind einstweilen noch umstritten. Die Plansumme von 6,5 Milliarden Dollar dürfte nur erreicht werden, wenn es gelingt, die Last der Beiträge in Zukunft weniger einseitig zu verteilen; bisher leisteten die skandinavischen Staaten und die Niederlande rund ein Drittel der Beiträge. Für sie wird die Aufrechterhaltung des für den nächsten Zyklus vorgeschlagenen Wachstumsrhythmus von 14 % nicht möglich sein. Bei den verteilungspolitischen Diskussionen zeigte sich deutlich, dass die Hauptgeldgeber des UNDP das Schwergewicht seiner Tätigkeit eindeutig auf die am wenigsten entwickelten Länder (LDC) legen möchten, welche während des gegenwärtig laufenden Zyklus nur 31 % der Mittel erhielten. Die starke Konzentration der Mittel auf die LDC's ginge zulasten der weiter fortgeschrittenen Länder, wogegen sich diese naturgemäss zur Wehr setzten. Der Verwaltungsrat wird an seiner nächsten Session im Juni 1980 auf diese Fragen eine Antwort geben müssen, wenn die Planung des Zyklus rechtzeitig an die Hand genommen werden soll.

4. Schweizerischer Beitrag für 1980

4.1 Würdigung

Die Gründe, die für die positive Haltung der Schweiz gegenüber der multilateralen Hilfe sowie für ihre Solidarität mit der internationalen Entwicklungszusammenarbeit sprechen, sind mehrmals der Öffentlichkeit erläutert worden, namentlich in den Botschaften des Bundesrates über die verschiedenen Massnahmen zugunsten der Entwicklungszusammenarbeit. Sie gelten auch für unsere Beziehungen zum UNDP. Es sind dies unter anderem:

- die Komplementarität der multilateralen Hilfe zur bilateralen, sowohl betreffend die geographische Streuung als auch hinsichtlich der Gröszenordnung der Vorhaben;
- die Ubereinstimmung in Zielsetzung und Prioritäten;
- die Tatsache, dass multilaterale Hilfe von den Entwicklungsländern gewünscht wird;
- die Mitwirkung der Entwicklungsländer in den multilateralen Institutionen;
- die Gemeinsamkeit der Anstrengungen aller Industrieländer zugunsten multilateraler Programme.

Die unter Punkt 2 geschilderte Tätigkeit des UNDP im vergangenen Jahr und die dabei erzielten Resultate gestatten gesamthaft eine positive Beurteilung. Das UNDP ist unbestreitbar eine gut geführte Organisation, die unter der Leitung ihres Administrators, B. Morse, an Effizienz gewonnen hat. Unter seiner Führung ist das Programm zugleich auch problembewusster geworden.

4.2 Höhe des schweizerischen Beitrages

In den vergangenen Jahren hat die Schweiz ihre jährlichen Beiträge kontinuierlich erhöht. Für den zweiten Planungszyklus (1977-1981) des UNDP hat der Verwaltungsrat ein jährliches Wachstumsziel von 14 % vorgesehen. Die Schweiz hält dieses indikative Ziel für gerechtfertigt, weil ohne die jährliche nominelle Zunahme weltweite Kostensteigerungen, Inflation und Wechselkursverschiebungen nicht mehr ausgeglichen würden. Wir haben in den letzten beiden Jahren mit unseren Beiträgen die postulierte Wachstumsrate eingehalten. Angesichts der Bedeutung des UNDP als wichtigste multilaterale Institution im Bereich der technischen Zusammenarbeit erscheint es angebracht, mit einer erhöhten Beteiligung zu einem realen Wachstum seiner Mittel beizutragen. Damit erfüllen wir gleichzeitig das Postulat des solidarischen Lastenausgleichs ("burden-sharing"). Es drängt sich deshalb auf, die schweizerische Beitragsleistung effektiv das heisst in Schweizervaluta, dem Wachstumsziel des UNDP anzupassen, was zur Folge hat, dass sich der Beitrag für 1980 auf 26,5 Millionen Schweizerfranken belaufen wird. Dieser Betrag liegt 15 Prozent über dem schweizerischen Beitrag für 1979 und figuriert im Finanzplan der Eidgenossenschaft für 1980 (im Rahmen der technischen Hilfe der DEH).

Tabelle V

Jahr	Beitrag in Mio FS	Erhöhung in %	Beitrag in Mio \$	Erhöhung in %
1974	19,9	7,9	6,5	30,0
1975	18,4	-7,5	7,15	10,0
1976	20,6	12,0	7,9	10,5
1977	23,0	11,7	9,1	15,2
1978	20,8	-9,5	10,4	14,2
1979	23,0	10,5	14,2	36,5

5. Stellungnahmen

Politische Abteilung III :
 Bundesamt für Aussenwirtschaft EVD :
 Eidgenössische Finanzverwaltung :

6. Antrag

Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten

b e a n t r a g t

dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen für das Jahr 1980 den Betrag von 26,5 Millionen Franken zur Verfügung zu stellen. Der Betrag geht zulasten des Rahmenkredites von 735 Mio Franken zur Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern (BB vom 21.6.1978). Die Zahlung fällt unter die Budgetrubrik 0.202.493.01/1. Der ständige Beobachter der Schweiz bei der UNO wird ermächtigt, anlässlich der am 20. November 1979 stattfindenden Anmeldekonzferenz der Vereinten Nationen diesen Beitrag mit folgender Erklärung anzukündigen: "La contribution volontaire de la Suisse au PNUD s'élevera, pour 1980 à 26,5 millions de francs suisses, soit environ millions de dollars (selon cours du dollar du 20 novembre).

- 10 -

Pour les prochaines années, le gouvernement suisse a l'intention d'inscrire à son budget une contribution au PNUD d'un montant au moins équivalent".

EIDGENOESSISCHES DEPARTEMENT
FUER AUSWAERTIGE ANGELEGENHEITEN

Pierre Aubert

Zum Mithericht an:

- Eidgenössisches Finanzdepartement
- Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement

Protokollauszug an:

- Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (in 20 Exemplaren) zum Vollzug
- Eidgenössisches Finanzdepartement
- Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (je 5 Exemplare) zur Kenntnisnahme

Pour extrait conforme:

le secrétaire
S. Aubert