

754.1

DRINGEND
VERTRAULICHNotiz an Herrn Direktor BlankartKopien: Mitglieder der erweiterten Direktion
Es, Hä, Rd, JagIV. Rahmenkredit für wirtschafts- und handelspolitische
Massnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit

In der Beilage finden Sie eine Diskussionsgrundlage zur inhaltlichen Gestaltung des neuen, vierten Rahmenkredites für wirtschafts- und handelspolitische Massnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit, in der neue Entwicklungen und Bedürfnisse identifiziert und Möglichkeiten (Instrumente) zur Schliessung von Lücken aufgezeigt werden.

Bevor wir nun einzelne Möglichkeiten weiter vertiefen und entsprechende Kontakte mit der DEH sowie der Finanzverwaltung aufnehmen, sollten namentlich in folgenden Bereichen richtungsweisende Entscheide getroffen werden:

1) Neues Instrument zur Ergänzung von Mischfinanzierungen

Zur Auswahl stehen namentlich zwei grundsätzlich neue Instrumente:

- a) Darlehen zu IDA-Konditionen (soft-loan-window)
- b) "Garantiefonds" ERG

Die Notwendigkeit einer Erhöhung der Beweglichkeit ergibt sich aus Ziff. 2.3. und 2.4. der Diskussionsunterlage. Die zwei neuen Instrumente werden in Ziff. 4 bzw. 9 einer ersten Beurteilung unterzogen. Obwohl es durchaus denkbar wäre, beide nebeneinander zu realisieren, dürfte finanziell nur eine der beiden Möglichkeiten machbar sein.

Vor- und Nachteile der beiden Varianten werden in der Diskussionsunterlage dargestellt. Im direkten Vergleich weist der "Garantiefonds" den Vorteil auf, dass er im Zusammenhang mit der ERG-Revision plausibel erklärt werden kann und politisch leichter durchsetzbar sein dürfte. Die Schaffung eines de jure oder de facto gebundenen "soft-loan-windows" würde demgegenüber erlauben, eine grössere Bandbreite von Bedürfnissen abzudecken und würde den sich veränderten Verhältnissen auf Seiten der Zielländer entsprechen. Der Nachteil dieser Variante liegt in den politischen Widerständen, die sie wecken dürfte.

Als dritte und weil sie keine Schaffung neuer Instrumente bedingt, einfachste Lösung bietet sich eine substantielle Aufstockung der Mittel für Zahlungsbilanzhilfen an, bei gleichzeitiger Erhöhung der Flexibiliät ihrer Anwendung (Staffelung der Aufbringung bzw. in Einzelfällen Erlass der Gegenwertmittel). Ergänzend könnte auch beim Einsatz der Mischfinanzierungen (Mischungsverhältnisse) und zwischen diesen und Zahlungsbilanzhilfen (Durchlässigkeit) die beste-

hende Flexibilität erweitert (Ziff 2.5 und 5) und maximal genutzt werden (was die ERG anbetrifft, wäre dabei zu prüfen, wieweit gegebenenfalls Deckungsanteile durch Entwicklungshilfemittel zugekauft werden könnten).

Der Nachteil dieser pragmatischen Lösung einer maximalen Ausschöpfung der Flexibilität der bestehenden Instrumente liegt in einer gewissen Verwischung der Grenzen zwischen den Instrumenten. In Einzelfällen dürfte es ausserdem nicht immer möglich sein, einfache Lösungen zu finden und anzubieten.

2) Schuldenrückkauf

- Varianten gemäss Ziff. 10

- Was die Präsentation in der Botschaft anbetrifft, können die für Schuldenrückkaufsaktionen vorgesehenen Mittel separat ausgeschieden werden. Gegebenenfalls könnte aber auch daran gedacht werden, die Mittel zur Unterstützung von Strukturanpassungen (ZBH) entsprechend aufzustocken. Dieser Ansatz würde der gegenwärtigen Lösung (RK III) entsprechen und eine grössere Beweglichkeit gewähren. Auf jeden Fall muss zwischen den für Zahlungsbilanzhilfe- und Schuldenrückkaufsaktionen reservierten Mitteln eine grosse Durchlässigkeit gewahrt bleiben, da gegenwärtig namentlich schwer abzuschätzen ist, in welchem Umfang Schuldenrückkäufe getätigt werden.

- Die Streichung der ERG-Vorschüsse könnte Gegenstand eines separaten Artikels im Beschlussdispositiv zum IV. Rahmenkredit bilden. Denkbar wäre allerdings auch, an die Botschaft zum IV. Rahmenkredit eine separate Entschuldungsvorlage mit selbständigen finanziellen Konsequenzen (Erläss von ERG-Vorschüssen und Rückkauf der Anteile der Exporteure) und eigenständigem Bundesbeschluss anzuhängen. (Für diese Lösung spricht die Einheit der Materie, wobei die Frage zu prüfen ist, wieweit bei diesem Ansatz über die ERG-Ausstände hinausgegangen und Mittel für unabhängige "kommerzielle" Entschuldungsaktionen bereitgestellt werden können).

3) Retroaktive Umwandlung der MK-Bundesanteile der RK I + II (und Stärkungsprogramm) in Geschenke

- Varianten gemäss Ziff 2.6.

4) Finanzierung von Studien

- Darstellung der Problematik und Antrag gemäss Ziff. 2.7.

5) Personelle Konsequenzen

- Mit den in Ziff. 11 gemachten Ueberlegungen und vorgeschlagenen Massnahmen sollte es u.a. auch möglich sein, Ideen über eine Auslagerung der operationellen Durchführung von Mischfinanzierungen entgegenzuwirken (Experten-team Brugger/GPK).

6) Laufzeit des IV. Rahmenkredites

- Die DEH hat die Absicht, die Laufzeit der Rahmenkredite auf vier Jahre zu verlängern und pro Legislaturperiode nur noch eine Botschaft zu unterbreiten, wobei selbstverständlich auch das Volumen entsprechend grösser wird. Arbeitsökonomisch ist dies äusserst sinnvoll. Da bei uns gegenwärtig recht viel im Fluss ist (Erhöhung der Flexibilität und Attraktivität der Mischfinanzierungen unter Einbezug der Empfehlungen der GPK; neue Bedürfnisse; Verschuldung; allfälliger Ausbau des Industrialisierungsinstrumentariums) stellt sich lediglich die Frage, ob wir uns bereits jetzt oder erst ab RK V diesem Rhythmus anschliessen wollen. (Je länger die Laufzeit, desto grösser ist die Notwendigkeit einer möglichst hohen Freiheit bezüglich des Mitteleinsatzes).

7) Stellungnahmen zu weiteren Kapiteln der Diskussionsgrundlage

Für Stellungnahmen zu weiteren in der Diskussionsgrundlage enthaltenen Ueberlegungen sind wir ausserordentlich dankbar (Mischfinanzierungen, Rohstoffe u.a.)

8) Szenarien

In der Beilage finden Sie vier Szenarien einer möglichen Mittelaufteilung, die zu unterschiedlichen Volumina führen:

- "MAXI" geht von der theoretischen Möglichkeit einer maximalen Erreichung aller Postulate aus;
- "MIDI" geht von der Priorität "soft loan window" aus, die von uns Konzessionen im Bereich Mischfinanzierungen und Strukturanpassung verlangen dürfte (da "soft loans" eine Ergänzung dieser zwei Instrumente bilden, ist hier eine gewisse Reduzierung möglich);
- "REALO" geht von der Annahme aus, dass ein "soft loan window" politisch nicht durchsetzbar ist, wogegen ERG-Garantiefonds und Schuldenrückkauf wegen ihrer politischen Attraktivität verwirklicht werden können, ohne Abstriche bei anderen Positionen;
- "FLEXO" entspricht der Lösung der Aufstockung der Strukturanpassungsbeihilfen (ZBH) zur Abdeckung von Rehabilitationsbedürfnissen und Schuldenrückkauf bei gleichzeitiger Erhöhung der Flexibilität und Durchlässigkeit der bestehenden Instrumente.

Wir möchten Ihnen vorschlagen, diese Fragen der erweiterten Direktion anlässlich ihrer Sitzung vom 24. Mai 1989 zur Stellungnahme zu unterbreiten.


P.-L. Girard

Mittelaufteilung RK IV: Varianten (in Mio Fr.)

Beilage

RK III	Instrument	Ziff. Notiz	"MAXI"	"MIDI"	REALO"	"FLEXO"
240	Mischfinanzierung	2	290	240	290	290
120	Strukturanpassung (ZBH)	3	170	120	170	250
50	Rohstoffe	6	50	50	50	50
10	Industrialisierung/ Technologie	8	15	10	10	10
10	Exportförderung	7	30	30	30	30
430	Total 1		555	450	550	630
	"Soft-loan window"	4	200	200	-	-
	Garantiefonds	9	200 ¹⁾	-	200 ¹⁾	-
	Schuldenerlass (ERG-Vorschüsse)	10	200	200	200	200
	Schuldenrückkauf	10	100	100	100	-
	Umwandlung MK-Anteile des Bundes in Geschenke	2,6	400	400	120	400
Total 2	ohne Ausgabenwirkung		600	600	320	600
Total 3	mit Ausgabenwirkung		500	300	300	-
Total 4	1+3 Ausgaben		1055	750	850	630

1) verzögerte, nicht abschätzbare Ausgabenwirkung, im RK jedoch als Ausgabe/Rückstellung einzusetzen

**Vierter Rahmenkredit für wirtschafts- und handelspolitische
 Massnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit**

	<u>Seite</u>
I. Ausgangslage	1
II. Zuteilung der Mittel unter dem Rahmenkredit IV	1
1. Allgemeines	1
2. Mischfinanzierungen	2
2.1. Verwendung RK III	2
2.2. Erfahrungen und Entwicklungen	3
2.3. Verengung der Bandbreite geeigneter Länder	4
2.4. Lücke zwischen Mischfinanzie- rungen und Zahlungsbilanzhilfen	5
2.5. Folgerungen für Volumen und Gestaltung der Mischfinanzierungen	6
2.6. Retroaktive Umwandlung der MK- Bundesanteile der RK I + II in Geschenke	9
2.7. Finanzierung von Studien	10
3. Zahlungsbilanzhilfen	11
3.1. Verwendung RK III	11
3.2. Erfahrungen und Entwicklungen	11
3.3. Folgerungen	12
4. Neues Kreditinstrument: Darlehen zu IDA-Konditionen	13
5. "Durchlässigkeit" zwischen den Richt- grössen für Zahlungsbilanzhilfen und Mischfinanzierungen	14
6. Rohstoffe	15
7. Handelsförderung	16
8. Förderung des Einsatzes privatwirtschaft- licher Mittel für die Industrialisierung	17
9. Garantiefonds ERG	18
10. Schuldenrückkauf	21
10.1. Ausgangslage	21
10.2. Beurteilung	22
10.3. Antrag	25
11. Personelle Auswirkungen	26

I. Ausgangslage

Mit Beschluss vom 8.10.1986 hat das Parlament einem dritten Rahmenkredit für die Fortsetzung der wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen der Entwicklungszusammenarbeit in Höhe von 430 Mio Fr. und einer Mindestdauer von 3 Jahren zugestimmt.

Dieser Kredit konnte frühestens auf den 1.1.87 - jedoch nicht vor der vollständigen Verpflichtung des RK II - in Kraft treten. Dieses Ziel war am 31.05.87 erreicht, so dass der RK III ab 1.6.87 zu laufen begann. Wir können daher vom Parlament frühestens auf den 1.6.1990 einen weiteren Verpflichtungskredit verlangen. In der Botschaft zum RK III haben wir ausserdem darauf hingewiesen, dass mit einer längeren Laufzeit als drei Jahren zu rechnen ist, wenn der Entwicklungsdienst nicht mit mindestens vier zusätzlichen Einheiten verstärkt werden kann.

Um uns 1990 die Erfüllung des vorgesehenen Budgets von 130 Mio (Ausgabenseite) zu erlauben, sollte der RK III spätestens auf den 1.11.1990 verpflichtet sein, bzw. sollten wir zu diesem Zeitpunkt den RK IV eröffnen können. Von diesem Ziel ausgehend, sehen wir folgende zeitliche Planung vor (in Klammer vorhandene Reserve):

o Inkrafttreten	01.11.90	
o Zweitrat	Juni 90	(September 90)
o Kommission Zweitrat	April 90	(Juni 90)
o Erstrat	März 90	(Juni 90)
o Kommission Erstrat	Januar 90	(April 90)
o Beschluss Bundesrat	November 89	(Januar 90)
Mitberichtsverfahren		
o Unterzeichnung Antrag	Oktober 89	(Dezember 90)
o Konsultation Ständige und konsultative Kom- mission für Entwicklungs- zusammenarbeit	September 89	(November 89)
o Aemterkonsultation	August 89	(Oktober 89)
o Grundtext	Juli 89	(September 89)

Eine weitere zeitliche Reserve besteht insofern, als eine Inkraftsetzung, die erst auf den 1.1.91 erfolgen würde, politisch ebenfalls noch verantwortbar wäre.

II. Zuteilung der Mittel unter dem Rahmenkredit IV

1. Allgemeines

Der Rahmenkredit III ging hinsichtlich der Verwendung der Mittel von folgenden Richtgrössen aus:

- 2 -

o Mischkredite	240 Mio Fr.
o Zahlungsbilanzhilfe	120 Mio Fr.
o Rohstoffe	50 Mio Fr.
o Industrialisierung	10 Mio Fr.
o Importförderung	10 Mio Fr.

Für den Rahmenkredit IV kann grundsätzlich von den gleichen Instrumenten bzw. Bereichen ausgegangen werden. Neu zu beurteilen ist deren Gewichtung, Ausgestaltung sowie die Möglichkeit des Einbezuges neuer (flankierender) Massnahmen. Da die Entwicklung der Bedürfnisse und des Stellenwertes der einzelnen Instrumente sich rasch verändern kann, muss in der Botschaft eine möglichst grosse Flexibilität angestrebt werden. Was die Höhe des neuen Rahmenkredites anbetriift, sind zwei Faktoren zu beachten: zum einen die Richtgrösse von 15%, die sich bezüglich unseres Anteils an den Gesamtausgaben der öffentlichen Entwicklungshilfe eingependelt hat und zum zweiten die Möglichkeiten eines sinnvollen, optimalen Einsatzes unserer Mittel im Quervergleich. Von den 15% ausgehend, die aus Sicht des zweiten Faktors weder nach oben noch nach unten eine starre Grösse sein sollten, könnten wir unter Berücksichtigung des erfolgten und vorgesehenen Wachstums unserer Entwicklungshilfe für den Rahmenkredit IV von einer Planungsgrundlage von rund 550 Mio Fr. ausgehen.

2. Mischkredite

2.1. Verwendung RK III

Von den im III. Rahmenkredit für Mischkredite vorgesehenen 240 Mio Fr. (wovon ungefähr 10 Mio Fr. Durchführungskosten) sind bis zum 1.3.89 76 Mio Fr. verpflichtet worden (Bundesanteil): Abkommen mit Pakistan (31,5), Anteil Tunesien II (6), Philippinen (24), Guatemala (12) sowie diverse Aufstockungen (2,5).

In diesem Jahr sind weitere Vertragsabschlüsse vorgesehen mit: Zimbabwe (10), Kolumbien (18), Thailand (28), Indonesien (21), Elfenbeinküste (15). Vorausgesetzt, dass sich diese Vorhaben planmässig realisieren lassen, werden Ende 1989 168 Mio Fr. verpflichtet sein.

Wir sehen vor, von den verbleibenden 62 Mio Fr. bis zu 30 Mio Fr. für Zahlungsbilanzhilfen zu verwenden. Die restlichen 32 Mio Fr. halten wir in Reserve für die Finanzierung guter Projekte. 1990 werden wir Verhandlungen mit China, gegebenenfalls auch mit Pakistan sowie Indien über den Abschluss weiterer Abkommen führen, die bereits dem Rahmenkredit IV belastet werden könnten.

2.2. Erfahrungen und Entwicklungen

Die "Nachfrage" nach Mischkrediten hängt ab vom Angebot guter Projekte in den Zielländern sowie der Konjunkturlage in den übrigen Exportgebieten unserer Industrie. Die Entwicklung beider Faktoren dämpften in den vergangenen Jahren neben unseren Ansprüchen an die Qualität der Projekte eine rasche Ausnutzung der Mischkreditmittel. Die Verschärfung der Verschuldungssituation am unteren Ende sowie das Herauswachsen gewisser Länder aus den Mischkreditstaaten am oberen Ende (z.B. Thailand) schmälert ausserdem die Bandbreite idealer Mischkreditländer tendenziell. Andererseits ist festzuhalten, dass wir z.B. in China das Volumen unserer Mischfinanzierungen voraussichtlich ohne grosse Probleme verdoppeln könnten.

Die Griffigkeit unseres Mischkreditinstrumentariums wird auch dadurch beeinträchtigt, als es sich - vor allem im Vergleich mit den Möglichkeiten anderer Industriestaaten - zunehmend als zu wenig flexibel erweist. Schwierigkeiten ergeben sich namentlich aus:

- dem Erfordernis der 15% Anzahlung, bzw. der teuren Versicherung des höheren Restrisikos durch Banken und Industrie falls die 15% vom Lieferanten oder dem Bankenkonsortium "vorfinanziert" werden müssten; ein marginal höheres Restrisiko besteht im übrigen auch dann, wenn wir einer 100%igen Mischfinanzierung zustimmen (ausserdem gäbe es entwicklungspolitisch gute Gründe für eine Beibehaltung der Anzahlung);
- der zu kurzen Karenzfristen und Laufzeiten (Bankenanteil);
- der Struktur unserer Abkommen, die einen Regierungs- und einen Bankenvertrag vorsehen: einzelne Länder, wie z.B. Indonesien und Kolumbien wollen nur einen Vertrag (one-window-credit) auf Regierungsebene abschliessen;
- der grosszügigeren Möglichkeiten anderer Industrieländer Mischfinanzierungen mit reinen Soft-loans zu kombinieren (z.B. Finanzierung der 15% Anzahlung) bzw. Projekte mit reinen, gebundenen Soft loans zu finanzieren (z.B. KfW, die Kredite zu IDA Konditionen, d.h. zu 0,5% auf 40 Jahre vergibt; Italien, das gegenwärtig eigentliche "Finanzierungsoffensiven" mit 100% gebundenen Krediten unternimmt).

Das Expertenteam Brugger, das im Auftrag der GPK unsere Mischkredite evaluiert, kommt in seinen ersten Schlussfolgerungen denn auch zum Schluss, dass diese nicht mehr konkurrenzfähig sind. Neben der Form und den Konditionen bezeichnet es unter dem Blickwinkel der Konkurrenzfähigkeit auch die Projektprüfung und die Zielvorstellung der öffentlichen Ausschreibung als Nachteile, die sich insofern als diskriminierend auswirken können, als die Konkurrentenländer weniger strenge Massstäbe anzuwenden scheinen. (Bisher muss es allerdings als Mangel der Studie Brugger bezeichnet werden, dass diese sich vorwiegend auf Aussagen von Industrievertretern abstützt, ohne diese empirisch überprüft zu haben). Das Evaluatorenteam bezeichnet im übrigen die fehlende Projektbegleitung als die grösste entwicklungspolitische Schwäche unserer Mischfinanzierungspolitik. Diese Feststellung und die Forderung nach einer vermehrt summarisch durchgeführten, vereinfachten Projektprüfung stehen allerdings in einem eindeutigen Widerspruch. Das Team Brugger ist hier selber in eines der Spannungsfelder geraten, das uns täglich begleitet.

Zuletzt ist darauf hinzuweisen, dass die Revision der ERG mit dem Ziel, diese wieder näher an die Eigenwirtschaftlichkeit heranzuführen, einschränkende Konsequenzen auf die Flexibilität und die Attraktivität des Mischfinanzierungsinstrumentes hat (z.B. differenzierte Deckungssätze für Mischkreditländer, die für sich allein schon ein Problem darstellen und die Anzahlungsproblematik zusätzlich verschärfen). Andererseits ergibt sich aus der Möglichkeit, höhere Anteile von ausländischen Lieferanten einzubeziehen auch eine willkommene Erhöhung der Flexibilität, die der zunehmenden Internationalisierung der Produktion entspricht.

- 2.3. Verengung der Bandbreite geeigneter Partnerländer
 Von Verschuldungssituation und der neuen ERG-Politik ausgehend, dürften sich unter dem neuen RK noch gerade folgende "traditionellen" Länder ohne bzw. teilweise schon mit Vorbehalten für Mischfinanzierungen anbieten:

<u>Afrika</u>	: Marokko, Tunesien, Zimbabwe
<u>Asien</u>	: China, Indien, Indonesien, Pakistan, Thailand, Sri Lanka
<u>Lateinamerika</u>	: Kolumbien, <u>neu</u> je nach Entwicklung allenfalls Chile

Bei einzelnen dieser Länder wären die Exporteure ausserdem bereits gezwungen, bei der ERG Deckungsanteile

zuzukaufen, um das Restrisiko zu vermindern, was wiederum den entwicklungspolitischen Effekt und die Konkurrenzfähigkeit der schweizerischen Offerten beeinträchtigen könnte.

Angesichts der schmaler werdenden Bandbreite "guter" Mischfinanzierungsländer stellt sich die Frage, ob wir von der bisherigen oberen Richtgrösse abgehen bzw. ein anderes Kriterium wählen sollten. Bisher richteten wir uns nach der im Weltentwicklungsbericht der Weltbank angegebenen oberen Abgrenzung der Gruppe der Entwicklungsländer mittlerer Einkommen der unteren Kategorie (1986 bis 1630 Dollar Pro-Kopfeinkommen). Dabei räumten wir uns in der letzten Botschaft eine gewisse Flexibilität zur Ueberschreitung dieses Richtwertes ein, wobei wir feststellten, dass wir in diesen Fällen der Berücksichtigung benachteiligter Regionen und Bevölkerungsschichten besondere Aufmerksamkeit schenken werden.

Ein Einbezug der Länder mittlerer Einkommen der oberen Kategorie würde uns zu einer Limite von 7410 (Singapur) führen, zwänge uns zu einer schwierigen Selektion einzelner Länder und wäre innen- und aussenpolitisch heikel. Eine "willkürliche" Grenzziehung z.B. bei 2000 oder 2500 Dollar wäre allenfalls denkbar. Bei 2000 könnten zusätzlich Brasilien, Malaysia, Mexiko und Uruguay einbezogen werden. Bei 2500 zusätzlich noch Argentinien und im Grenzbereich Algerien (p.m. Türkei hat ein Pro-Kopfeinkommen von 1110 \$).

Eine Grenzziehung bei 2000 \$ könnte innen- und entwicklungspolitisch zwar vertreten werden, würde uns jedoch aus der Sicht der Verschuldungssituation und der ERG-Behandlung dieser Länder nicht viel weiter führen. Es dürfte deshalb im Sinne einer klaren, auf einem international anerkannten Richtwert beruhenden Grenzziehung angezeigt sein, grundsätzlich weiterhin von der Kategorie der Länder mittleren Einkommens der unteren Kategorie als obere Limite auszugehen. Eine kleine Zahl guter, potentieller Mischfinanzierungsländer ist insofern nicht nur von Nachteil als sie eine weitere Konzentration der Mittel begünstigt.

2.4. Die Länder zwischen Mischfinanzierungen und Zahlungsbilanzhilfen

Die Länder, welche auf Grund ihrer Verschuldungslage immer weniger für Mischfinanzierungen geeignet sind wie Kamerun, Elfenbeinküste, Aegypten, Kenya etc. weisen auf der anderen Seite ein recht grosses Rehabili-

tationspotential auf, das die Realisierung sinnvoller Projekte erlauben würde. Ausserdem sollten gerade diese Länder nicht vollständig vom Zufluss von Neugeld abgeschnitten werden. Es müssten deshalb Möglichkeiten gefunden werden, diesen Ländern weiterhin Mittel für die Realisierung von Rehabilitationen oder sinnvollen Neuanlagen zukommen zu lassen. Dieses Postulat gilt nicht nur aus entwicklungs- sondern auch aus handelspolitischer Sicht. Ohne konzessionelle Finanzierungsmöglichkeit dürfte die Schweiz in hochverschuldeten Ländern im Infrastruktur- und Industriebereich an Boden verlieren und auch in traditionellen Märkten immer mehr zurückgedrängt werden. Rehabilitationen können zwar unter gewissen Voraussetzungen mittels Zahlungsbilanzhilfen unterstützt werden. Als Nachteil erweist sich jedoch, dass bei diesem Instrument normalerweise die lokalen Gegenwertmittel vor der Einfuhr der Waren an die Zentralbank überwiesen werden müssen. Die Zahlungsbilanzhilfe weist für den Endbenützer also keinen eigentlichen Kreditcharakter auf, wie er für längerfristige Rehabilitationsinvestitionen erforderlich wäre. Der Ausweg über einen lokalen Kredit zur Beibringung der Gegenwertmittel scheidet dabei oft an hohen Zinssätzen und mangelnder Liquidität. Ausserdem setzen wir Zahlungsbilanzhilfen nur zu Gunsten von IDA-Ländern ein.

Zur Schliessung dieser Lücke bzw. zur Erhöhung unserer Flexibilität bieten sich folgende Lösungen an:

- die Schaffung eines neuen Kreditinstrumentes, das die Vergabe von Darlehen zu IDA-Konditionen erlauben würde;
- die Erhöhung der Flexibilität von Mischfinanzierungen und Zahlungsbilanzhilfen sowie ihrer gegenseitigen "Durchlässigkeit";
- die Schaffung eines Garantiefonds zur Rückversicherung von ERG-Garantien.

Auf diese drei Möglichkeiten wird in gesonderten Abschnitten kurz eingegangen (Ziff 2.5, 4, 5, 8), wobei zwischen Flexibilität der Mischfinanzierungen und Garantiefonds eine gewisse Wechselbeziehung besteht. Gradlinigste und deshalb beste Lösung - dies sei vorausgenommen - erscheint die Schaffung eines neuen Instrumentes.

2.5. Folgerungen für Volumen und Gestaltung der Mischfinanzierungen

Wenn wir davon ausgehen, dass die "nachfragebestimmen-

- 7 -

den" Faktoren sich nicht wesentlich verändern (z.B. Konjunkturlage) bzw. nicht grundlegend modifiziert werden (entwicklungspolitische Kriterien, Länderauswahl), dürfte eine reale Erhöhung der für Mischfinanzierungen vorgesehenen Mittel sich nur schwer rechtfertigen lassen. Angesichts des entwicklungspolitischen Primats, den Kapitalfluss in die Entwicklungsländer zu steigern sowie des verschärften Finanzierungswettlaufes ist jedoch mindestens vom Ziel der realen Erhaltung des bisherigen Finanzierungsvolumens auszugehen.

Unter dem RK/III werden wir voraussichtlich 200 Mio Fr. für Mischfinanzierungen verpflichtet. Bei einem durchschnittlichen Mischverhältnis von 40% Bund / 60% Banken wird damit ein Finanzierungsvolumen von 500 Mio Fr. erreicht, das 85% des Lieferwertes entspricht. Unter Einschluss der 15% Anzahlung wird insgesamt ein Projektvolumen von rund 588 Mio Fr. ausgelöst.

Für den RK/IV kann aufgrund der aufgezeigten Erfahrungen/ Indizien von folgenden, geänderten Bedingungen/ Annahmen ausgegangen werden:

- o Teuerung: 10% (über 4 Jahre)
- o Anzahlung von 15%: wird nur noch von 50% der Länder übernommen, einzelnen Ländern müssen diese 15% sogar separat finanziert werden (aus Mischfinanzierungsmitteln), um das Restrisiko zu verringern. Es kann deshalb insgesamt davon ausgegangen werden, dass die Anzahlung keine Wirkung mehr auf die Höhe des ausgelösten Projektvolumens ausübt.
- o Mischverhältnis: die internationale Konkurrenz sowie die Verschuldungslage zwingen uns zu immer günstigeren Mischverhältnissen (z.B. auch für Rehabilitationsvorhaben), so dass der Durchschnitt sich gegen 45-50% verschlechtern wird (Annahme 45%, da die gleiche Wirkung - Verbesserung der Konditionen - in bestimmten Fällen über die Anzahlungsfinanzierung erreicht werden kann, wobei ein Mischverhältnis von 50% plus 15% Anzahlung aus Bundesmitteln vereinzelt durchaus denkbar ist).

Von diesen Annahmen ausgehend, lässt sich die Richtgrösse für Mischfinanzierungen wie folgt ermitteln:

588 Mio + 10% Teuerung: Projektvolumen von rund
650 Mio Fr.

45% von 650 = Richtgrösse von 290 Mio Fr.
=====

Form und Laufzeiten

Die einfachsten Abkommensformen und die grösstmögliche Flexibilität hinsichtlich der Konditionen und Mittelverwendung dürfte durch die Schaffung einer schweizerischen Entwicklungsbank nach dem Muster der "KfW" erreicht werden, die noch andere Aufgaben der Entwicklungsfinanzierung (Übernahme von Beteiligungen, Rehabilitationskredite) übernehmen könnte. Eine solche Bank wäre in der Lage, die privaten Mittel der Mischfinanzierungen direkt auf dem Kapitalmarkt (Banken) aufzunehmen und diese Kredite rollend abzulösen. Diese "Maxi"-Lösung ist jedoch - namentlich politisch - kaum, sicher nicht kurzfristig, realisierbar.

Der Entwicklungsdienst prüft deshalb gegenwärtig zusammen mit der Finanzverwaltung die fallweise Möglichkeit der Vergabe von vorgemischten oder assozierten Krediten, bei denen gegenüber dem begünstigten Land nur die Eidgenossenschaft als Vertragspartner in Erscheinung tritt, die Banken sich gegenüber dem Bund zur Leistung der pari-passi Zahlungen verpflichten und dabei weiterhin das (ERG gedeckte!) Risiko tragen und die Verwaltung übernehmen. Abgeklärt wird gleichzeitig auch die Kompatibilität dieser Modelle mit den OECD/DAC-Richtlinien.

Bezüglich der Karenzfrist und der Laufzeiten dürften diese Lösungen allerdings nur begrenzte Verbesserungen erlauben. Der maximale Verhandlungsspielraum der Banken scheint aufgrund ihrer Refinanzierungspraxis bei 7 Jahren Karenz und 15 Jahren Rückzahlung zu liegen (heute 3 bzw. 10-12 Jahre).

Prozeduren

Die öffentliche Ausschreibung ist eine Zielvorstellung zur ordnungspolitischen Absicherung der Wettbewerbsfähigkeit der Projekte aber auch zur Vermeidung ungegerechtfertigter Preisforderungen (Melken der Bundeskuh) sowie zur Schmälerung von "Korruptionsspolstern". In der Mehrzahl der Fälle müssen wir die Konkurrenzfähigkeit heute jedoch auf anderen Wegen - einigermaßen - zu überprüfen versuchen.

Was die Projektprüfungen anbelangt, so zeigen unsere Erfahrungen, dass auf diese nicht verzichtet werden kann. Die Grundsatzfrage lautet hier, wieweit unsere Verpflichtungen (gegenüber dem Gesetz) bzw. unsere Ambitionen gehen: geht es um eine möglichst weitgehende Optimierung der Projekte oder lediglich darum, weisse Elefanten zu erkennen und auszuschneiden. Wie überall, dürfte es sich letztlich darum handeln, einen vernünftigen, pragmatischen Mittelweg zu gehen, wobei die Le-

bensfähigkeit der Investitionen (Wirtschaftlichkeit, institutionelles Umfeld, Projektbegleitung) im Vordergrund zu stehen hat.

Zur Erhöhung der Flexibilität sollten neben den bisherigen Kreditlinien vermehrt Projektkredite vergeben werden, die eine gezieltere Anpassung der Konditionen an einzelne Projekte erlauben.

2.6. Retroaktive Umwandlung der MK-Bundesanteile der RK I + II in Geschenke

Für eine Umwandlung der MK-Bundesanteile der RK I + II in Geschenke sprechen verschiedene Gründe: Gleichstellung alter und neuer Mischkredite; Verbesserung der Attraktivität unserer älteren Abkommen, die nun mehr und mehr in Konkurrenz zu günstigeren, den neuen OECD-Richtlinien entsprechenden, ausländischen Mischkrediten stehen; damit Verminderung der Gefahr, dass gewisse Kreditreste unbenutzt bleiben; entwicklungspolitisch positive Verbesserung des Konzessionalitätselementes; Vermeidung von Rückflüssen, die unsere DAC-Leistungen - allerdings nur sehr marginal - schwächen; administrative Vereinfachung.

Gemäss einer ersten Stellungnahme unseres Rechtsdienstes dürfte es - nicht zuletzt auch politisch - richtig sein, wenn das Parlament über eine allfällige Umwandlung beschliesst und nicht bloss der Bundesrat. Die Botschaft zum IV. Rahmenkredit würde uns Gelegenheit geben, einen solchen Antrag zu begründen.

Die als Kredit vergebenen Bundesanteile von Mischfinanzierungen belaufen sich insgesamt auf gegen 400 Mio Fr. Die "Maxilösung" würde darin bestehen, diese 400 Mio Fr. in Geschenke umzuwandeln. Als "Minilösung" könnten nur Anteile umgewandelt werden, die bereits in Konsolidierungen einbezogen sind (Senegal, Honduras, demnächst Kamerun, Aegypten), d.h. voraussichtlich gegen 120-150 Mio Fr. Zwischen diesen beiden Extremen sind weitere Zwischenlösungen denkbar (z.B. ärmere und hochverschuldete Länder generelle Umwandlung).

Für eine Maxilösung sprechen die eingangs erwähnten Ziele, die nur mit einer grosszügigen Lösung voll erreicht werden können. Abzuwägen bleibt jedoch die Frage der politischen Durchsetzbarkeit. Obwohl eine Umwandlung keine Mehrausgaben verursacht, führt sie doch zu Mindereinnahmen, die im Parlament vor allem mit der Ballung weiterer, ähnlicher Massnahmen (Abschreibung Währungsverluste der ERG, ERG-Schuldenverzicht oder -Rückkauf gegenüber den ärmsten, hochverschuldeten Ländern) Anstoss erregen könnte. Gewissen Parlamentariern könnte die Maxilösung auch einen Vorwand liefern, um die Vergabe des Bundesanteils als Geschenk, die ohne grosse Nebengeräusche diskret verwirklicht werden konnte, generell auf- und anzugreifen. Eine Begrenzung der Darlehensumwandlung in Geschenke auf die

hochverschuldeten Länder würde eher erlauben, die Aktion in den Kontext der Schuldenproblematik zu stellen.

Da sich die Maxilösung gut vertreten und begründen lässt, spricht nach Abwägung der Vor- und Nachteile vieles dafür, diese zu verfolgen und mögliche politische Widerstände in Kauf zu nehmen.

2.7. Finanzierung von Studien

Von den Verbänden und Vereinigungen schweizerischer Ingenieurunternehmen werden wir immer wieder mit der Forderung konfrontiert, ein Instrument zu schaffen, das uns erlauben würde, Studien auf Geschenkbasis zu finanzieren. Begründet wird dieses Anliegen im wesentlichen mit zwei Argumenten, denen eine gewisse Berechtigung nicht abzuspochen ist: die ungleichen Spiesse, da zahlreiche direkte Konkurrentenländer z.T. in grossem Stil solche "Geschenke" offerieren und viele Entwicklungsländer heute eine solche Finanzierung von Studien als selbstverständliche Bedingung voraussetzen; die Benachteiligung unserer Industrie, da durch diese Studien oft wichtige Weichen gestellt werden (was auch die "Grosszügigkeit" anderer Industrieländer erklärt).

Grundsätzlich sind gegenüber diesem Begehren jedoch grosse Vorbehalte am Platz: zunächst ist festzustellen, dass auch die Ingenieurunternehmungen bzw. deren Leistungsangebot einem dauernden Restrukturierungsprozess ausgesetzt sind, der durch staatliche Beihilfen nicht gehemmt werden sollte. Für gewisse Leistungen ist die Schweiz zu teuer; andere können heute zahlreiche Entwicklungsländer selber erbringen (z.B. Hochbau). Sodann ist es oft schwierig festzustellen, ob Studien, die ein Land gratis erhalten kann, wirklich einem entwicklungspolitischen Bedürfnis entsprechen. Die Verwaltung eines "Studienfonds" wäre deshalb voraussichtlich äusserst schwierig (Pressionen) und personalintensiv, wenn man verhindern wollte, dass sich die hohe Zahl unnützer Studien vergrössert.

Wir möchten deshalb davon absehen, im Rahmenkredit IV ein spezielles Instrument für die Finanzierung von Studien und Ingenieurleistungen vorzusehen. Diese können wie bisher von den konzessionellen Bedingungen der Mischfinanzierungen profitieren. Ferner werden sie über die zahlreichen, von der Schweiz gespiesenen Konsulentenfonds bei multilateralen Finanzierungsinstitutionen unterstützt (Weltbank, IFC, regionale Entwicklungsbanken). Im übrigen vergibt die DEH Projektstudien (im Durchschnitt eher kleineren Umfangs) in der

Schweiz. Wir beanspruchen unsererseits in zunehmendem Masse Konsulenten- und Ingenieurleistungen bei der Evaluation von Projekten.

Obwohl wir aus ordnungspolitischen Ueberlegungen versuchen, unsere Partnerländer davon zu überzeugen, Studien und Projektierungskosten in die Gesamtkosten eines Mischkreditprojektes einzubeziehen, schliessen wir ausserdem nicht aus, dass wir in Zukunft vermehrt dazu kommen, Vorstudien und gewisse Projektierungen, bei denen ein enger Bezug zu Mischfinanzierungen oder Zahlungsbilanzhilfen besteht, gezielt über den Durchführungskredit zu finanzieren.

3. Zahlungsbilanzhilfen

3.1. Verwendung RK III

Im Rahmenkredit III wurden 120 Mio Fr. für die Unterstützung von Anpassungsprogrammen in Form von Zahlungsbilanzhilfen vorgesehen. Davon entfallen mindestens 70 Mio Fr. auf Kofinanzierungen mit der Weltbank (Anteil unseres Amtes an IDA VIII). Die restlichen 50 Mio Fr. sind im Sinne der Botschaft grundsätzlich für bilaterale Zahlungsbilanzhilfen zu verwenden, mit denen - ohne de jure Bindung - eine gewisse Unterstützung potentieller schweizerischer Lieferanten erzielt werden kann (u.a. auch als bescheidenes "Gegenmittel" zu den wettbewerbsverzerrenden Warenkrediten anderer Industrieländer). Weil wir den Ursprung der Waren nicht kontrollieren können und wollen, wird im Rahmen dieser bilateralen Hilfen auch der Export (aus der Schweiz) eines grösseren Anteils Produkte ausländischer Herkunft mitfinanziert. Angestrebt wird aus naheliegenden Gründen, dass die von den Mischfinanzierung übernommenen 30 Mio Fr. in bilateralen Programmen Verwendung finden.

Ende 1988 waren 88,1 Mio Fr. verpflichtet, wovon lediglich 25 Mio Fr. in bilateralen Programmen, welche eine gewisse Unterstützung schweizerischer Unternehmen erlauben (Ghana III, Tanzania, Madagaskar V). Zwei weitere bilaterale Programme dieser Art sind in Vorbereitung (Senegal III, Uganda II).

Aus den Zahlungsbilanzhilfemitteln wurde auch die schweiz. Beteiligung am bolivianischen Plan des Schuldenrückkaufs finanziert (5 Mio Fr.) Eine solche Verwendung ist in der Botschaft ausdrücklich vorgesehen.

3.2. Erfahrungen und Entwicklungen

Das Bedürfnis nach rasch ausgabenwirksamen Mitteln zur Unterstützung der Restrukturierungsbemühungen der ärmsten, hochverschuldeten Ländern ist gross und dürfte

bedeutend länger anhalten als ursprünglich angenommen. Diese gilt sowohl für makroökonomische wie für sektoriell ausgerichtete Programme.

Schwieriger gestalten dürfte sich in Zukunft - dies zeigen bereits die gegenwärtigen Erfahrungen - die Identifikation guter bilateraler Programme. Dies hängt damit zusammen, dass immer mehr Länder ein Stadium erreichen, wo auch die Allokation bilateraler Hilfen in sinnvoller Weise über Devisenauktionssysteme erfolgt (Ghana). Im Rahmen des Spezialprogrammes für Afrika versucht ausserdem die Weltbank eine Vereinheitlichung der Beschaffungsprozeduren (ungebundener Einsatz im Rahmen eines Pools) zu fördern, um die begünstigten Länder von einem grossen administrativen Zusatzaufwand zu entlasten.

Auf der anderen Seite eröffnet der grosse Rehabilitationsbedarf im Infrastruktur- und Industriebereich sinnvolle Einsatzmöglichkeiten für bilaterale Hilfen, die ausserdem eine entwicklungspolitisch gezieltere Mittelverwendung erlauben. Rehabilitationsprojekte mit Investitionscharakter setzen dabei allerdings voraus, dass es gelingt, mit dem begünstigten Land, eine (im Sinne von Amortisationszahlungen) gestaffelte Ueberweisung der Gegenwertmittel zu vereinbaren, vor allem wenn der Projektträger eine private oder parastaatliche Gesellschaft ist. Lieferanten von Erzeugnissen, die in die Produktion eingehen und nicht "mischkreditfähig" sind (Textilfarben, Pestizide, Medikamente, etc.), sehen in bilateralen Zahlungsbilanzhilfen ausserdem einen psychologisch/politisch wichtigen Ausgleich.

3.3. Folgerungen Volumen

Das anhaltend grosse Bedürfnis an rasch ausgabewirksamen Hilfen verlangt eine indikative Mittelzuweisung, die mindestens den unter dem RK III in diesem Bereich letztlich vorgesehenen Verpflichtungen von 150 Mio Fr. entspricht. Dabei ist zu beachten, dass die Schweiz unter IDA IX von einem Kofinanzierungsbeitrag in der Grössenordnung von 400 Mio Fr. (mindestens !) ausgehen muss, wovon unser Bundesamt einen Anteil von 100 Mio Fr. wird übernehmen müssen. Um den verbleibenden Spielraum zu erhöhen und der Teuerung Rechnung zu tragen, erscheint deshalb eine Richtgrösse von 170 Mio Fr. als minimum. Sofern wir davon ausgehen würden, dass unter dem neuen RK die Strukturanpassungshilfen konsequent nach der mit der DEH getroffenen Regelung verteilt werden sollten, würde dieser Betrag voraussichtlich bei weitem nicht ausreichen.

Verwendung

Durch den auf unser Amt entfallenden Anteil an der schweizerischen Beteiligung an IDA IX ist vorgegeben, dass mindestens 100 Mio Fr. in Form von Kofinanzierungen verwendet werden. Nach Massgabe der vorhandenen Möglichkeiten sollten weitere 50 Mio Fr. in bilateralen Programmen eingesetzt werden, wobei diese sehr viel arbeitsintensiver sind (Identifikation, Verhandlung und Durchführung) und zunehmend arbeitsintensiver werden. Die restlichen 20 Mio Fr. können von Anfang an als "bewegliche" Reserve betrachtet werden. Vorausgesetzt, dass kein spezieller Betrag hierfür reserviert wird, ist wie im letzten RK im übrigen auch im RK IV festzuhalten, dass diese Mittel auch zur Unterstützung von direkten Entschuldungsprogrammen - deren Nutzen u.U. höher sein kann als jener von Restrukturierungsbeihilfen (Zahlungsbilanzhilfen) - Verwendung finden können. Für grössere Aktionen wären jedoch rasch höhere Summen erforderlich (vergl. Ziff 8).

4. Neues Kreditinstrument: Darlehen zu IDA Konditionen

In Ziff 2.4. wurde festgestellt, dass zwischen Mischfinanzierungen und Zahlungsbilanzhilfen eine Lücke entstanden ist. Infolge der Ueberschuldung gibt es immer mehr Fälle, wo sich statt einer Marktgeldkomponente oder einer Zahlungsbilanzhilfe die Vergabe reiner (de jure oder de facto) gebundener "Softloans" aufdrängen würde und zwar vom Land und/oder vom Projekt her. Gerade bei der Unterstützung von Rehabilitationsprojekten im Bereiche der Infrastruktur, denen in Zukunft verstärkte Bedeutung zukommen dürfte, würden Kredite zu IDA-Konditionen (KFW) in hochverschuldeten Ländern massgeschneidertere Lösungen erlauben.¹⁾

Der Schaffung eines solchen Instrumentes dürften jedoch grosse - teilweise nicht unverständliche - Widerstände erwachsen:

- wir tangieren den Kompetenzbereich der DEH (bilaterale Finanzhilfe), die ausserdem der Einführung eines neuen, de jure oder de facto gebundenen Instrumentes mit grossen Vorbehalten gegenüberstehen dürfte;
- wir kommen auf den Ende der siebziger Jahre gefällten Entscheid zurück, Finanzhilfe nur mehr in Geschenkform zu gewähren (dies lässt sich allerdings durch die veränderten Verhältnisse, bzw. die neu entstandene Zieländergruppe rechtfertigen);

¹⁾ In Fällen, wo sich unsere Mischkredite als nicht konkurrenzfähig erweisen, stehen sie im übrigen meist in Konkurrenz zu solchen "Softloans". Ein Beispiel unter vielen bildet der kürzliche 480 Dollar Kredit Italiens an Aegypten (40 % als Geschenk, der Rest zu 1,5% mit einer Laufzeit von 10 Jahren).

- durch die Schaffung eines neuen, gebundenen Instrumentes könnten wir das hohe qualitative Ansehen unserer Hilfe überproportional beeinträchtigen, was insbesondere ins Gewicht fällt, weil es uns nicht gelingt, das Volumen unserer Hilfe markant anzuheben.

Festzustellen ist auch, dass zwischen einem Kredit mit einer Laufzeit von 40 Jahren zu 0,5% und einem Geschenk nur ein marginaler Unterschied besteht. Letztlich könnten diese Mittel statt als Darlehen auch in Geschenkform vergeben werden (Geschenke ohne die Aufbringung von Gegenwertmitteln beinhalten allerdings die Gefahr einer struktur- und wettbewerbsverzerrenden Subventionierung).

Um eine gewisse Wirkung zu erreichen, müssten mindestens 200 Mio Fr. für dieses neue Instrument vorgesehen werden. Da damit Projekte unterstützt werden könnten, die sonst Mischfinanzierungs- oder Zahlungsbilanzhilfemittel binden, würde die Schaffung einer solchen Möglichkeit bei diesen beiden Instrumenten Kürzungen erlauben.

5. "Durchlässigkeit" zwischen den Richtgrössen für Zahlungsbilanzhilfen und Mischfinanzierungen

Sollte es kurzfristig (auf den RK IV hin) nicht möglich sein, ein neues (gebundenes) Instrument für Rehabilitationen und sinnvolle Neuanlagen in ärmsten, hochverschuldeten Ländern zu schaffen, wird die Lösung darin bestehen müssen, für Rehabilitationen einerseits vermehrt bilaterale Zahlungsbilanzhilfemittel und andererseits günstige Mischfinanzierungen (z.B. 60/40) einzusetzen (Ziff 2+3). Sollten die Bedürfnisse in diesem Bereich rasch steigen, könnte von den für Mischfinanzierungen vorgesehenen Mitteln ausserdem ein Teil für bilaterale "zahlungsbilanzhilfeähnliche" Rehabilitationshilfen abgezweigt werden. Da die Wirkung für die Wirtschaft mit Ausnahme der ausbleibenden Mobilisierung privater Kapitalanteile die gleiche ist, sollte dies politisch unproblematisch sein. Diese Flexibilität haben wir ja bereits unter dem RK III ausgenutzt, wobei eine Maximalvariante allenfalls darin bestehen könnte, für bilaterale Zahlungsbilanzhilfen mit Rehabilitationszielsetzung von anfang an zusätzliche Mittel (z.B. + 50 Mio Fr.) vorzusehen, bei unveränderter Dotierung der Mischkreditseite.

In jedem Fall ist es wichtig, dass wir in der Botschaft über den RK IV noch deutlicher als in der Vergangenheit darauf hinweisen, dass es sich bei den für die einzelnen Instrumente vorgesehenen Summen um Richtgrössen handelt, von denen je nach Entwicklung der Bedürfnisse abgewichen werden kann. Diese Durchlässigkeit ist zwischen Mischkredit- und Zahlungsbilanzhilfemitteln besonders wichtig.

6. Rohstoffe

Im RK III waren 50 Mio Fr. für Rohstoffe vorgesehen, wovon 40 Mio Fr. für den Ausgleich von Exporterlösverlusten. Die restlichen 10 Mio Fr. werden eingesetzt zur gezielten Unterstützung von Produktivitätsverbesserungen, Diversifikationsbemühungen und Exportanstrengungen im Rohstoffbereich, aber auch zur Verbesserung des Importmanagement der Entwicklungsländer, wenn diese als Rohstoffeinkäufer (Getreide, Mais etc.) auftreten (UNCTAD und ITC-Programme).

Nach beträchtlichen Anlaufschwierigkeiten, die u.a. darauf zurückzuführen waren, dass wir eine programm- und projektbezogene Zusammenarbeit mit der EG zu realisieren versuchten, ist unser schweizerisches - auf PMA-Länder - begrenztes Ausgleichsprogramm Ende 1988 gut und mit beachtlicher Resonanz angelaufen. Die 40 Mio Fr. dürften bis Herbst 1990 voll verpflichtet sein.

Für den RK IV ergeben sich hinsichtlich dieses Programmes drei Varianten: Auslaufen dieser Zahlungen, Weiterführung im selben Rahmen, Ausdehnung auf Nicht-PMA-Länder.

Für einen Abbruch dieser Zahlungen spräche die Tatsache, dass die Länder, die von uns Exporterlösausgleichszahlungen erhalten, gleichzeitig Strukturanpassungsprogramme von IMF/ Weltbank befolgen. Im Rahmen dieser Programme werden die gesamten Exporterlöse (Rohstoffe und andere) den Bedürfnissen an Devisen (Importe, Schuldendienst) gegenübergestellt und die Finanzierungslücke durch ESAF und IDA-Mittel sowie durch kofinanzierte und bilaterale Darlehen und Schenkungen gedeckt bzw. durch konzessionelle Umschuldungen reduziert. Exporterlösausfälle werden damit in diese Programme einbezogen und müssten nicht mehr durch spezifische Instrumente abgegolten werden.

Auf der anderen Seite bilden Rohstoffe nach wie vor den aussenwirtschaftlichen Grundpfeiler der meisten Entwicklungsländer und damit einen psychologisch wichtigen Bereich, was dazu führt, dass mit Zahlungen, die auf diesem - objektiv messbaren - Kriterium basieren, ein hoher "Goodwill"-Effekt erzielt werden kann. Exporterlösausgleichszahlungen sollten ausserdem die Planungssicherheit der begünstigten Länder erhöhen und weisen einen weniger offensichtlichen Hilfscharakter auf. Gleichzeitig beinhalten sie - ähnlich der Rohstoffabkommen - aber auch die Gefahr, die Entwicklungsländer in der wirklichkeitsfremden Auffassung eines "legitimen" Anspruchs auf stabile, "existenzsichernde" Preise zu bestärken. (Da die Volatilität gewisser Rohstoffpreise zumindest teil-

weise auch mit unseren "bewirtschafteten" Agrarmärkten zusammenhängt, gilt dieser Vorbehalt allerdings auch und vielleicht noch stärker für die Industrieländer).

Eine produkte- und preisbezogene Unterstützung der Entwicklungsländer ist ausserdem in unserer Oeffentlichkeit (Entwicklungsorganisationen und Parlament) sehr populär (Zucker). Würden wir dieses Programm schon wieder aufgeben, müssten wir deshalb nicht nur in den Entwicklungsländern, sondern auch bei uns mit Unverständnis und Widerstand rechnen. Gegenüber reinen Zahlungsbilanzhilfen hat das Instrumentarium der Exporterlösstabilisierung ausserdem den Vorteil, gezieltere Interventionen (Einsatz im betreffenden Rohstoffsektor, Unterstützung von Diversifikationsbemühungen) und damit auch eine bessere Risikostreuung zu ermöglichen.

Eine Ausdehnung der Stabilisierungszahlungen auf alle ACP-Länder würde eine Aufstockung dieses Programmes auf rund 130 Mio Fr. bedingen, was insbesondere auch im Lichte der oben gemachten Einschränkungen keine realistische Option ist.

Auf Grund dieser Ueberlegungen drängt sich der mittlere Weg einer Fortsetzung der bisherigen Aktionen in der Grössenordnung von 40-50 Mio Fr. auf. Zur Unterstützung von Diversifikationsbemühungen (ausserhalb der Exporterlösstabilisierung) und Exportanstrengungen sowie von Massnahmen zur Verbesserung des Importmanagement sind wie unter dem Rahmenkredit III rund 10 Mio Fr. vorzusehen. Da in der Praxis in den meisten Fällen kein Unterschied zu den Aktionen besteht, die wir unter dem Titel der Handelsförderung unterstützen, kann dieser Betrag unter dem RK IV diesem Bereich zugeteilt werden (Strafung der Botschaft).¹⁾

7. Handelsförderung

Für diesen Bereich wurden im RK III 10 Mio Fr. vorgesehen, die rasch verpflichtet werden konnten. Der Unterstützung der Bemühungen der Entwicklungsländer zur Förderung ihres Handels kommt weiterhin wachsende Bedeutung zu. Der Erfolg der Restrukturierungsmassnahmen der Entwicklungsländer ist weitgehend davon abhängig, ob es diesen gelingt, ihre Exporte zu steigern und neue Märkte

1) Im Sinne der Erhöhung der Flexibilität wäre es auch denkbar im RK IV für die Massnahmen im Rohstoff-, Handels- und Industriebereich globale 90-100 Mio Fr. einzusetzen unter der Präzisierung, dass davon gegen 40-50 Mio Fr. für Exporterlössausgleichszahlungen vorgesehen sind (die DEH ist hinsichtlich ihrer Aktionen viel weniger präzise).

zu finden. Eine wichtige Weichenstellung wird diesbezüglich selbstverständlich der Uruguay Runde vorbehalten sein. Parallel dazu gilt es jedoch die "Exportfähigkeit" der Länder, aber auch der Produkte, durch gezielte Massnahmen und Programme zu fördern. Dieser Bereich weist damit ein grosses Wachstumspotential auf. Von der Zielsetzung her liegt er im Kernbereich der entwicklungspolitischen Aufgaben unseres Amtes, wobei sich in der Praxis eine vermehrte Zusammenarbeit mit der DEH aufdrängen dürfte, da in vielen Fällen Investitionen, technische Unterstützung und Ausbildung eine wesentliche Voraussetzung sind, um Produkte exportfähig zu machen.

Hauptdurchführungsgskanäle werden jedoch auch in der Zukunft das ITC, in spezifischen Fällen die UNCTAD und der (erweiterte) Importförderungsdienst der OSEC bleiben, wobei sich auch die Stossrichtung nicht wesentlich verändern wird: Verbesserung der Import- und Einkaufsbestimmungen und -praxis der Entwicklungsländer (Kampf der Korruption), allgemeine Förderung der Exporte dieser Länder (inkl. Rahmenbedingungen) und schweizerische Importförderung.

Angesichts der zunehmenden Bedeutung dieses "Volets" gehen wir gegenüber dem RK III mindestens von einer Verdoppelung der Mittel auf 20 Mio Fr. bzw. unter Einschluss der 10 Mio Fr. aus dem Rohstoffbereich von einer Aufstockung auf 30 Mio Fr. aus.

8. Förderung des Einsatzes privatwirtschaftlicher Mittel für die Industrialisierung

Die Förderung des Einsatzes privatwirtschaftlicher Mittel für die Industrialisierung basiert vom Finanzrahmen her gesehen zur Hälfte auf dem UNIDO-Büro Zürich und Technology for the People, Genf. Diese haben von der Sache her eine schwierige Aufgabe, und es ist zumindest nicht offensichtlich (und schwer überprüfbar), ob die so eingesetzten Mittel im Vergleich zu anderen Verwendungsmöglichkeiten gut genutzt sind. Dies mag zum Teil darin liegen, dass diese beiden Büros - im Gegensatz zu anderen vergleichbaren ausländischen Institutionen - Heiratsvermittler spielen müssen ohne die Möglichkeit zu haben, Verbindungen mit einer Mitgift den Weg zu ebnen.

Wir prüfen deshalb gegenwärtig die Möglichkeit, diesen Agenturen Mittel zur Verfügung zu stellen, die es ihnen ermöglichen würden, sich an erfolgsversprechenden Joint Ventures mit einem beispielsweise auf 100'000.- Fr. begrenzten Betrag zu beteiligen. Bei Erfolg würde dieser Anteil vom ausländischen und schweizerischen Partner übernommen (zurückbezahlt), bei einem Misserfolg als nicht rückzahlbarer Beitrag abgebucht.

Nachdem Direktor Sommaruga den Abbruch der Studien zur Schaffung einer "Schweizerischen Entwicklungsfinanzierungsgesellschaft" verfügt hatte (u.a. wegen der Befürchtung, das Parlament könnte eine solche Initiative als Versuch zur Umgehung des Personalstopps interpretieren), wurde die Möglichkeit eines solchen Pilotversuches im RK III ausdrücklich vorbehalten. Obwohl eine neue Initiative in diesem Bereich der neuentdeckten, entwicklungspolitischen Bedeutung des Privatsektors entsprechen würde und schweizerischen Firmen den Einstieg in strategisch wichtige Märkte (Südostasien) erleichtern könnte, lassen uns folgende Faktoren zögern: die Gefahr schlechte, vom "Markt" nicht von sich aus aufgenommene Risiken bzw. Projekte zu unterstützen (Notwendigkeit sorgfältiger Projektprüfungen); die Tatsache, dass das Bedürfnis uns gegenüber weniger von der Industrie, die wahrscheinlich auch in Folge der guten Konjunkturlage wenig Neigung zu risikoträchtigeren Engagements in Entwicklungsländern hat, als von Entwicklungsexperten geltend gemacht wird; die Schwierigkeiten, einmal angefangene Programme dieser Art zu beenden. Immerhin ist festzuhalten, dass die DEH ein verstärktes Interesse am Einbezug der Privatwirtschaft zeigt und Druck auf uns ausübt, in diesem spezifischen Bereich (Technologietransfer etc.) mehr zu tun.

Das Büro der UNIDO und Technology for the People werden nächstes Jahr, also erst nach der Weichenstellung für den RK IV, durch externe Konsulenten gründlich evaluiert. Es dürfte vernünftig sein, vor einer Entscheidung über eine allfällige Erweiterung der Möglichkeiten dieser Institutionen die Ergebnisse der Ueberprüfung abzuwarten (Beurteilung von Erweiterungsmöglichkeiten gegebenenfalls als Teil des Mandates).

Für den RK IV ist deshalb ungefähr die Beibehaltung des bisherigen Richtwertes von 10 Mio - 15 Mio Fr. (Realwert) vorzusehen, mit dem Vorbehalt, die Mittel für einen allfälligen "Entwicklungsfinanzierungsfonds" anderen Bereichen (z.B. MK) zu entnehmen.

9. Garantiefonds für ERG-Schäden aus Mischfinanzierungen und Krediten an ärmere und ärmste hochverschuldete Länder

In Ziff. 2.2 wurde darauf hingewiesen, dass die Revision der ERG mit dem Ziel, diese wieder an die Eigenwirtschaftlichkeit heranzuführen, einschränkende Konsequenzen auf die Flexibilität und die Attraktivität der Mischfinanzierungen hat. Sollte diese Zielsetzung ohne Ausnahme verfolgt werden, wird es in Zukunft nicht mehr möglich sein, mit Ländern, die für die ERG geschlossen sind, Mischfinanzierungen abzuschliessen. Davon könnten

eine ganze Reihe gegenwärtige Partnerländer betroffen sein (Aegypten, Elfenbeinküste, Ekuador). Für eine weitere Zahl von Ländern wird sich die Reduktion des Deckungssatzes als prohibitiv erweisen, da die Versicherung des Restrisikos die Vorteile der konzessionellen Kreditgewährung stark reduzieren dürfte. Die Bandbreite möglicher Mischkredite wird sich dadurch sehr verengen (China, Indien, Thailand...).

Vizedirektor Jeker schlägt deshalb vor, im nächsten und den zukünftigen Rahmenkrediten einen Betrag (Garantiefonds) für mögliche ERG-Schäden aus Mischfinanzierungen vorzusehen, die mit ärmeren, hochverschuldeten Ländern abgeschlossen werden. Für die ERG würden dann Deckungssatz, Prämienfestsetzung und Länderauswahl von untergeordneter Bedeutung.

Gleichzeitig weist Vizedirektor Jeker auch darauf hin, dass die ERG in einer grossen Anzahl von Ländern ohne Mischfinanzierung mit dem Problem konfrontiert wird, entwicklungspolitisch sinnvollen Projekten aus risikopolitischen Gründen keine Deckung gewähren zu können. Er regt auch für solche Projekte die Reservierung von Mitteln im RK an, über die allfällige ERG Schäden später abgegolten werden könnten. Der Entscheid, solche Projekte der ERG Deckung zu unterstellen, würde dabei bei der entwicklungspolitisch verantwortlichen Instanz liegen.

Sofern eine pragmatische Flexibilität der ERG aus politischen Gründen nicht mehr möglich und kein neues Instrument gemäss Ziff. 4 geschaffen werden kann, sprechen folgende Faktoren für die Bildung eines solchen Reservefonds:

- die Förderung des Zuflusses neuer Mittel für die Realisierung prioritärer Projekte ist entwicklungs- und handelspolitisch äusserst sinnvoll und prioritär;
- eine grössere Bandbreite (Auswahl) an Mischkreditländern sowie die Attraktivität und Flexibilität des Instrumentes müssen unbedingt gewährleistet, wenn nicht verbessert werden;
- politisch ist es korrekter, in solchen Fällen eine Abgeltung von Schäden über Entwicklungshilfemittel vorzusehen, statt diese über das Bundesbudget abzuschreiben.

Die ersten Reaktionen der DEH sind positiv ausgefallen. Diese hat uns signalisiert, dass sie gegebenenfalls bereit wäre, beim Einschluss eines solchen Instrumentes einer überproportionalen Erhöhung unseres RK zuzustimmen (u.a. aus der Ueberlegung heraus, dass ein solcher Fonds erst

in 5-10 Jahren ausgabenwirksam würde).

Gegen dieses Konzept können folgende Vorbehalte angebracht werden:

- bei vielen Ländern wird man realistischerweise mit dem Eintreten eines Schadens rechnen müssen; die Mittel könnten deshalb ebensogut gleich auf Geschenkbasis gewährt werden (oder als Darlehen zu IDA Konditionen);
- Hypothekierung unseres Budgets (Abgeltung von Schäden) für die Zukunft;
- um die Garantien, die zu Beginn nur ein relativ bescheidenes Volumen annehmen könnten (bei schrittweiser Aufstockung von RK zu RK), dürfte eine harter "Verteilungskampf" entstehen;
- der Druck der Industrie würde von der ERG auf den Entwicklungsdienst verlagert; durch den Einsatz von Entwicklungsmitteln entstünde von Seiten der Entwicklungsorganisationen ein verstärkter Gegendruck; in diesem Spannungsfeld käme einer sorgfältigen Projektprüfung deshalb nicht nur von der Sicherheit der Garantie her grösste Bedeutung zu; eine Aufstockung des Personals wäre unumgänglich;
- unter dem Gesichtspunkt des qualitativen Aspekts unserer Entwicklungshilfe dürfte das Ausland geneigt sein, diese Garantie eng mit Exportförderung in Verbindung zu bringen (es ist abzuklären, wie weit eine solche Verwendung von ODA im DAC angerechnet werden könnte).

Um mehr als marginale Bedeutung zu haben, müsste ein solcher Fonds (in der ersten Phase) wenigstens die Deckung von Krediten in der Grössenordnung von 200 Mio Fr. (über drei Jahre) erlauben, wobei davon ausgegangen werden muss, dass für dieses Volumen zu Beginn eine 100%ige Kapitaldeckung vorzusehen wäre. In der Annahme, dass ein gewisses Risiko bei den Exporteuren bleibt und die ERG durchschnittlich nur 90% decken würde, ergäbe sich ein Projektvolumen von rund 220 Mio Fr. Etwa die Hälfte dieses Garantievolumens dürfte zur "Rückversicherung" von Bankenanteilen von Mischkrediten an Risikoländer benötigt werden, der Rest würde zur Absicherung ERG-gedeckter Projekte ausserhalb der Mischkredite dienen.

Aus früheren Zeiten bestehen in Vergessenheit geratene Rückstellungen in der Höhe von 90 Mio Fr. für Schäden aus Transferkrediten (?), die vielleicht für einen Grantiefonds aktiviert werden könnten.

Die Nachteile eines solchen Fonds scheinen die Vorteile aufzuwiegen, wobei auch die rechtlichen Bedingungen eines solchen Instrumentes noch eingehender vertieft werden müssten.

10. Schuldenrückkauf

10.1. Ausgangslage

Von der Ueberlegung ausgehend, dass auch nach den Erleichterungen des Pariser Clubs weitere Massnahmen zum Abbau des Schuldenüberhanges unumgänglich sind, werden von verschiedenen Seiten Modelle geprüft und in die Diskussion geworfen. Wir kommen deshalb an der Frage nicht vorbei, ob im RK IV Entschuldungsoperationen vorzusehen und hiezu spezifisch Mittel auszuscheiden sind. Die folgenden Ueberlegungen beziehen sich nur auf Möglichkeiten zugunsten der ärmsten, hochverschuldeten Länder. Für die Länder mittleren Einkommens kann davon ausgegangen werden, dass der Brady Plan die Lösung schwergewichtig im Rahmen von IMF/Weltbank sucht, wobei (zumindest vorläufig) keine gesonderten bilateralen Zuschüsse an Entwicklungsgeldern vorgesehen zu sein scheinen.

Im Rahmen der Verwaltung hat sowohl die DEH wie auch unser Bundesamt (Vorschlag von Vizedirektor Jeker) Möglichkeiten für marktmässige Entschuldungsaktionen skizziert. Ein wichtiger Unterschied besteht dabei in den anvisierten Schulden. Die DEH denkt an einen Rückkauf kommerzieller Schulden (als Ergänzung zu den Massnahmen des Pariser Clubs). Der Plan Jeker bezieht sich auf eine weitere Erleichterung der öffentlichen Schulden (Vertiefung der Massnahmen des Pariser Clubs). Erste Kontakte mit der DEH lassen erwarten, dass diese letzterem Zielbereich ebenfalls offen gegenübersteht.

Ein weiterer grundlegender Unterschied liegt in der Verwendung der diskontiert zurückgekauften Schulden. Während der Bund gemäss dem Plan Jeker die Restschuld in seinen Händen behalten würde, sähe die DEH vor, diese dem betreffenden Land zu erlassen, gegebenenfalls gegen die Bereitstellung des Gegenwertes in lokaler Währung, um mit diesen Mitteln gezielt lokale Entwicklungsanstrengungen zu unterstützen.

Der Vorteil des Planes Jeker läge darin, dass keine Bundesmittel direkt eingesetzt werden müssten (Variante 1), bzw. bei Einsatz von Bundesmitteln die Aktion für den Bund kostendeckend durchgeführt werden könnte (Variante 2.) Die beiden Varianten seien nachstehend nochmals kurz in Erinnerung gerufen:

Variante 1

- Die Banken stellen Mittel zu kommerziellen Marktzinsen (z.B. 6%) für 20 Jahre zur Verfügung, eingeschlossen eine gewisse Karenz. Garantiert wird die

Rückzahlung aus dem Rahmenkredit für wirtschafts- und handelspolitische Massnahmen.

- Mit diesen Mitteln werden von ERG und Exporteuren Forderungen gegenüber den ärmsten Ländern zu rund 1/3 zurückgekauft. Mit 100 Mio Fr. könnten so die rund 300 Mio. ausstehenden Schulden übernommen werden.
- Diese 100 Mio sind von den Schuldnerländern zu verzinsen und zurückzubezahlen, wobei Zinskosten (von 18 auf 6) und Schuld (von 300 auf 100) sich um zwei Drittel reduziert haben.
- Falls die reduzierten Zinsen oder Rückzahlungen nicht geleistet werden, erfolgt eine Abgeltung aus dem Rahmenkredit.

Variante 2

Diese unterscheidet sich von Variante 1 in der Finanzierung, die vom Bund direkt übernommen würde:

- die Anteile der ERG könnten aus Vorschüssen des Bundes abgegolten werden;
- die Anteile der Exporteure müssten aus Bundesmitteln gekauft werden.

Geht man davon aus, dass der Bund auf der Restschuld ebenfalls einen Zinssatz von 6% verlangen könnte und keine zu grossen Ausfälle an Zins- und Kapitalrückzahlungen erfolgen, wäre die Aktion (immer mit Bezug auf die Restschuld) letztlich ebenfalls kostendeckend; durch die positive Marge von 1-1,5% (gegenüber der Verzinsung eines Bundesvorschusses) sollten begrenzte Ausfälle bei den Rückzahlungen aufgefangen werden können.

Als dritte Variante ist selbstverständlich die direkte Finanzierung des Rückkauf aus Entwicklungshilfemitteln (Vorschlag DEH) denkbar, wobei über die Restschuld gemäss dem Vorschlag Jeker oder demjenigen der DEH disponiert werden könnte.

10.2. Beurteilung

a) Generelle Gesichtspunkte

- Eine wesentliche, selbstverständliche Voraussetzung jedes Schuldenrückkaufs bzw. -erlasses bleibt, dass das begünstigte Land ernsthafte Anpassungsanstrengungen (im Rahmen eines multilateral abgestützten Programmes) unternimmt. Das Schuldenportefeuille eines Landes gegenüber der Schweiz wäre dabei als ganzes einzubeziehen und könnte nicht - wie das die Hilfswerke fordern -

auf Projekte beschränkt werden, denen ursprünglich ein "verantwortungsvoller" Investitionsentscheid zugrundelag.

- Von dieser Voraussetzung ausgehend sind weitere Anstrengungen zum Abbau des Schuldenüberhanges unerlässlich und entsprechen einer realistischen Lagebeurteilung.
- Massnahmen, die auf einem Schuldenrückkauf zu Marktbedingungen basieren, erlauben den Diskont an die Schuldnerländer weiterzugeben. Sie verlangen gleichzeitig dem Gläubiger ein Opfer ab (Vorwurf des "bailing out" wird entkräftet) und erlauben, die Erzielung eines Multiplikatoreffektes.
- Werden solche Massnahmen aus Entwicklungshilfemitteln finanziert, stellt sich namentlich mit Bezug auf die Zahlungsbilanzhilfen die Frage, welcher Mitteleinsatz den grössten Nutzen abwirft.

Die Zahlungsbilanzhilfen haben den Vorteil der Zufuhr neuer Mittel. Damit dürfte mit diesem Instrument eine grössere Hebelwirkung auf die begünstigten Länder hinsichtlich deren Restrukturierungsanstrengungen zu erzielen sein als mit Reduktionen von Schulden, die zum Teil ohnehin nicht bedient werden. Als Mittel der Entschuldung (über Wachstumsimpulse) dürften Zahlungsbilanzhilfen jedoch eher langsam und "teuer" sein. Ausserdem stellen sich in verschiedenen Ländern gewisse Auszahlungs- bzw. Absorptionsschwierigkeiten ein. Es ist auch unrealistisch den Schuldenüberhang allein durch verstärktes Wachstum abzubauen zu wollen. Schuldenrückkäufe zu Marktbedingungen mit ihrem Multiplikatoreffekt stellen deshalb eine notwendige Ergänzung und Diversifizierung des Restrukturierungsinstrumentariums dar.

- Entschuldungsaktionen sollten allerdings wenn immer möglich in multilateralem Rahmen erfolgen, zum einen, um den gewünschten Impakt zu erzielen; zum andern aber auch unter dem Gesichtspunkt des "Burden sharing" (Erlass des einen, verbessert die Möglichkeit des andern Landes auf eine - teilweise - Rückzahlung). Das zweite Argument wird allerdings dadurch etwas entkräftet, als von einer massiven Mittelzufuhr zur Aufrechterhaltung einer begrenzten Zahlungsfähigkeit der Schuldner- auch die grössten Gläubigerländer am meisten profitieren (Verlagerung der Ausstände auf IWF/WB). Mit bilateralen Aktionen lässt sich - wenigstens gegenwärtig noch - ein besonderer Goodwill erzielen (bei den begünstigten Ländern und innenpolitisch).

b) Beurteilung der Varianten

- Die von Vizedirektor Jeker vorgeschlagenen Varianten haben den Vorteil, den Rahmenkredit nicht oder nur marginal (Variante 2: Rückkauf der Anteile der Exporteure) mit unmittelbar ausgabenwirksamem Mittelbedarf zu belasten (Finanzplanverträglichkeit).

Variante 1 könnte als Bestandteil des neuen Rahmenkredites realisiert werden, indem ein Garantiekapital von 100 Mio Fr. (zusätzlich) ausgeschieden würde. Sie hat allerdings den Nachteil, einen (weiteren) Garantiefonds zu kreieren, dessen effektive Beanspruchung während längerer Zeit mit grossen Unsicherheiten verbunden sein würde. Wird parallel dazu in der längerfristigen Finanz- (Ausgaben) planung nicht für eine entsprechende Erhöhung des Budgets Platz gemacht, könnten im Schadenfall diese Zahlungen in Konkurrenz treten zu traditionellen Instrumenten. Sie erscheint etwas kompliziert (Interaktion der Akteure) und mit dem Risiko behaftet, allfällige Probleme in die Zukunft zu verlagern.

Variante 2 wäre ERG-seitig praktisch mit einer Massnahme zu realisieren (Forderungsverzicht des Bundes gegenüber der ERG), die mit einem separaten Artikel im Beschlussdispositiv zum IV. Rahmenkredit verwirklicht werden könnte. Sie würde nur einen bescheidenen Einsatz neuer Mittel erfordern. Politisch wäre sie aber - noch stärker als Variante 1 - mit dem Odium belastet, eine salamitaktikähnliche Fortsetzung der Sanierung der ERG darzustellen.

- Eine Ausscheidung von Mitteln innerhalb des Rahmenkredites zur Durchführung von Entschuldungsaktionen, welche sich je nach Land auf offizielle und kommerzielle Schulden oder beide beziehen könnten, hätte als dritte Variante den Vorteil einer erhöhten Flexibilität in der Anwendung ohne Risiko hinsichtlich der Schuldendienstleistungen auf dem Restbetrag. Die Verbindung mit ERG Ausständen wäre weniger offensichtlich. Auch bei dieser Variante wäre im übrigen die Möglichkeit gegeben, die Operation in Form eines Fonds selbsttragend zu gestalten, sofern auf einen Erlass der reduzierten Schuld verzichtet wird, mit dem wichtigen Unterschied allerdings, dass zu Beginn eine den Finanzrahmen belastende Ausgabe erfolgt.

c) Behandlung der reduzierten Schuld

- Eine weitere Bedienung der reduzierten Schuld hat den psychologischen Vorteil, den "moral hazard" einer Entschuldungsaktion zu mildern und die Kredit-

würdigkeit dieser Länder weniger nachhaltig zu zerstören. Sie reduziert im Falle einer rein bilateralen Aktion auch das Risiko eines "bailing out" anderer Gläubigerländer. Sofern es gelingt, das Ziel durch selbsttragende Massnahmen zu erreichen, werden auch weniger Entwicklungsmittel gebunden, bzw. können diese (später) für weitere Aktionen freigestellt werden.

- Ein Erlass der reduzierten Schuld ohne Bereitstellung lokaler Gegenwertmittel hat den Vorteil der Einfachheit, wobei ein Schuldenerlass ja in jedem Fall an ein Restrukturierungsprogramm, d.h. an eine Konditionalität gebunden ist.
- Ein Erlass der reduzierten Schuld gegen die Bereitstellung lokaler Gegenwertmittel erlaubt die Förderung prioritärer Projekte in den begünstigten Ländern, namentlich in sozialen Sektoren, die von den Anpassungsprogrammen zu wenig nachhaltig (oder nur mit Verzögerung) "begünstigt" werden.

Diese "ideale Kombination" von Zielen darf jedoch nicht überschätzt werden und trägt verschiedene Risiken in sich. Einmal mangelt es in vielen Ländern nicht an lokalen Gegenwertmitteln sondern bestenfalls an deren "angepassten" Aufteilung auf die verschiedenen Sektoren. Dabei dürfte es eine Illusion sein zu glauben, über Schuldenrückkaufpläne die Verteilung entscheidender beeinflussen zu können als über Strukturanpassungsprogramme. Eine Umsetzung dieser Idee durch viele Gläubigerstaaten müsste ausserdem in den Schuldnerländern zu inflationären Schüben führen, wenn sie nicht zum vornherein an die im Rahmen der Anpassungsprogramme gesetzten Plafonds des Geldmengenwachstums stösst.

10.3. Antrag

Sofern die politische Akzeptanz gegeben ist, erscheint Variante 2 als die attraktivste Lösung, da sie den Rahmenkredit kaum belastet und eine substantielle Reduktion der Schuldenlast erlaubt ohne einen vollständigen Schuldenerlass zu beinhalten.

Als weitergehende Lösung sollten bei dieser Variante im Rahmenkredit zusätzlich noch 50-100 Mio Fr. untergebracht werden können für Entschuldungsaktionen, gemäss Variante 3, die sich auf den kommerziellen Bereich konzentrieren würden, wobei Variante 3 insgesamt als teurere aber gradlinigere Lösung bezeichnet werden kann.

11. Personelle Auswirkungen

Die folgenden Ueberlegungen zu den personellen Auswirkungen beziehen sich auf die operationellen Tätigkeiten, die sich aus dem Rahmenkredit ergeben, ohne Berücksichtigung der zunehmenden Belastung des Entwicklungsdienstes mit Grundsatzfragen (Verschuldung, "gerechter" Handel, IMF/ WB-Beitritt, parlamentarische Anfragen etc.) oder multilateralen Verhandlungsaufgaben (internationale Entwicklungsstrategie, Sondersessionen der UNO, ESAF, IDA, intensivere Einflussnahme auf regionale Entwicklungsbanken, etc.).

Von den Annahmen ausgehend, dass wir unter dem IV Rahmenkredit

- in Befolgung der Empfehlungen der GPK (Brugger) zu einer aktiven Projektidentifikation und namentlich Projektbegleitung übergehen müssen;
- sei es unter dem Titel MK/ZBH oder einem neuen Instrument (Darlehen zu IDA-Bedingungen) vermehrt arbeitsintensive Rehabilitationsvorhaben unterstützten wollen,

wird eine weitere schrittweise Aufstockung der Mitarbeiter des Entwicklungsdienstes um mindestens 2-3 Einheiten nicht zu umgehen sein. Dabei ist namentlich zu beachten, dass sich die Aufgaben von zwei bis drei Rahmenkrediten überlagern und zu einer kumulativen Mehrbelastung führen.

Diese Aufstockung genügt ausserdem nur, wenn parallel dazu weitere Entlastungsmöglichkeiten ausgeschöpft werden. Ausser einen noch intensiveren Beizug von Konsulenten im bisherigen Rahmen sollen hier vorläufig folgende Möglichkeiten erwähnt werden:

- Vergabe von ständigen Ueberwachungsmandaten an schweizerische (oder auch ausländische) Ingenieur- und Beratungsunternehmen, die im Partnerland über ein Büro verfügen (SGS ist beispielsweise daran, ihre Kapazitäten in diesem Bereich auszubauen und zu diversifizieren),
- weitere Institutionalisierung der Zusammenarbeit mit Ingenieur- und Beratungsbüros in der Schweiz (Rahmenverträge),
- befristete Anstellung von MK/ZBH-Koordinatoren in wichtigen Partnerländern über unseren Durchführungskredit.

Im Sinne der Ausschöpfung privater Ressourcen sind - wenn immer möglich - Lösungen eins und zwei vorzuziehen, wobei in einzelnen Fällen die Gefahr von Interessenkollusionen bestehen kann. Zu unterstreichen ist allerdings, dass private Konsulenten im In- und Ausland aber auch bundeseigene Koordinatoren von der Zentrale geführt werden müssen und solche Einsätze immer auch mit einer (unterproportionalen) Mehrbelastung des Entwicklungsdienstes verbunden sind.

Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass im Rahmen der MK-Evaluation durch die GPK - unter dem Eindruck der begrenzten personellen Ressourcen des Entwicklungsdienstes - die Frage aufgeworfen wird, ob es nicht möglich wäre, die Verhandlungs- und Durchführungskompetenzen zu trennen und letztere auszulagern. Dies ist u.a. aus folgenden Gründen kein gangbarer Weg:

- die politische Verantwortung für den Einsatz der Mischfinanzierungsmittel kann nicht ausgelagert werden. Mittlere und grössere Projekte müssten in jedem Fall von uns genehmigt werden, d.h. wir müssten uns mit den Projekten in ungefähr gleichem Ausmass beschäftigen, wie dies heute auf Grund der Expertenevaluation der Fall ist;
- eine Trennung der Verhandlungen über Kreditlinien einerseits und der Ausführung der einzelnen Projekte andererseits würde rasch zu einer Entfremdung unseres Amtes mit den für einen Negoziator wichtigen, praktischen Problemen führen;
- die Mischfinanzierungen würden in ihrer Eigenschaft als handelspolitisches Instrumentarium geschwächt, wenn die Einheit Verhandlung/Durchführung aufgebrochen wird;
- die Kooperation mit der Weltbank (Zugang zu Daten) und den Regierungen, vielleicht sogar mit schweizerischen und ausländischen Unternehmen könnte durch eine Auslagerung erschwert werden.

Neben der politischen Problematik einer Auslagerung der Durchführung dürfte eine solche Lösung zusammenfassend auch arbeitsökonomisch kaum Vorteile gegenüber den eingangs geschilderten Möglichkeiten (weitere Verstärkung Entwicklungsdienst und neue Formen des Bezugs von Ingenieur- und Beratungsfirmen) bringen.