

t.831 - SHE/FRT

Bern, 1. Februar 1991

EXAMEN DER SCHWEIZERISCHEN ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT IM DAC  
AM 19.10.1990

PROTOKOLL (VGL. ZUSAMMENFASSUNG VOM 8.01.91)

Nach der Eröffnung durch Präsident **Wheeler** geht GI in seiner Einführung auf die Bedeutung des Examens für die Schweiz ein. Diesem kommt für die interne Diskussion der Entwicklungszusammenarbeit (EZA) eine wesentliche Bedeutung zu. Themen können damit in die Diskussion eingebracht oder vertieft werden. Das Examen ist aber auch ein wesentliches Element für den Dialog mit anderen Gebern, und mit den Entwicklungsländern. GI unterstreicht dabei die Fortschritte im Dialog mit den Entwicklungsländern, die an der PMA-Konferenz besonders gut sichtbar wurden. EZA ist heute in einem viel weiteren Zusammenhang als früher zu verstehen, das macht auch ihre Beurteilung in einem solchen Examen wesentlich komplexer.

Die folgende Diskussion gliederte sich in fünf Abschnitte, aufgrund der Fragen die das Sekretariat vorbereitet hatte.

1. Das Volumen der EZA

**Grossbritannien (GB)** bringt seine Ueberraschung über den tiefen Prozentsatz der Hilfe als Anteil des Bruttosozialproduktes zum Ausdruck.

**Belgien (B)** fragt warum die Beiträge an die erweiterte Strukturanpassungsfazilität des Währungsfonds (ESAF) und die Toronto-Massnahmen nicht einbezogen wurden, und wünscht ausserdem Ausführungen zu der Petition "Entwicklung braucht Entschuldung".

**Wheeler** schlägt vor, das ungewichtete Mittel des DAC in die Diskussion einzubauen.

GI anerkennt, dass das Niveau der schweizerischen EZA immer noch tief liegt. Er führt aus, dass 1989 in SFR. ausgedrückt immerhin eine Erhöhung um 4 % bei den Auszahlungen erfolgte. Die negative Entwicklung in der DAC-Statistik ist den Wechselkursen zuzuschreiben. Eine Zeitlang schien es möglich, das DAC-Mittel in den 90er Jahren zu erreichen, was heute wegen der ungünstigen Entwicklung der Inflation wieder in Frage gestellt ist.





Die ESAF wurde nicht bilanziert, um zu vermeiden, dass sich durch solche ausserordentliche Beiträge eine sprunghafte Entwicklung unserer EZA ergibt. Ebenso spielten finanz-wirtschaftliche Ueberlegungen eine Rolle. Die Zinssatzermässigungen im Rahmen der Toronto-Bedingungen sahen wir bisher als Teil der Handelspolitik. Wir werden die Möglichkeiten, solche Massnahmen zu erfassen ernsthaft prüfen. Tatsächlich erscheint unsere EZA so als kleiner, als sie im Vergleich zu anderen DAC-Mitgliedern ist.

Verschiedene Faktoren beeinflussen die Perspektiven. Grundsätzlich kann ein Wachstum von 8 % vorausgesetzt werden, das die Finanzplanung vorgibt und das realistisch ist. Dieser Satz ist wichtiger als die 6 % im Memorandum, die sich nur auf die zwei neuen Rahmenkredite beziehen. 1991 erhöhen sich die Militärausgaben nur um 1,8 %. Die Ausgestaltung der Petition "Entwicklung braucht Entschuldung" ist noch nicht entschieden, sie wird aber einen Einfluss auf die finanziellen Perspektiven der EZA haben. Im Umweltbereich sind zusätzliche Massnahmen Gegenstand von Abklärungen.

Als Referenzgrössen in der innenpolitischen Diskussion eignen sich fixe Prozentsätze in der Schweiz nicht. Sie werden vom Souverän nicht als wesentlich empfunden und bleiben daher ohne politische Kraft. Notwendig sind konkrete Probleme, Aktionen, wie z.B. die Verschuldung, "Erziehung für alle", Sonderaktionen für Afrika, allgemein gesagt ein konkreter Bezug auf die Bedürfnisse der betroffenen Bevölkerung. Solche konkreten Aktionen werden vom Volk und vom Parlament viel eher akzeptiert. Die Referenzgrösse könnte effektiv neu z.B. der Durchschnitt der umliegenden EG-Staaten oder der ungewichtete Durchschnitt der DAC-Länder sein, um z.B. der Legislaturplanung in der Schweiz ein ambitiöseres Ziel vorgeben zu können. Jaggi (JA) geht auf die Fragen der Entschuldung ein. Mit den vorhandenen 100 Mio. SFR. werden heute bereits Entschuldungen für die Toronto-Länder gemacht. Ausserdem können Entschuldungsaktionen mit den Vorschüssen des Bundes in der ERG verrechnet werden. Für die Entschuldung von 300 Mio. SFR. den Toronto-Ländern gegenüber, benötigen wir ca. 30 Mio. neben Massnahmen im Rahmen der ERG. Vor diesem Hintergrund erachten wir die vorgeschlagenen 700 Mio. SFR. der Petition heute als zu hoch und haben eine Ausdehnung der Ziele der Petition auf globale Umweltfragen in die Diskussion getragen.

B lobt den hohen Anteil der ungebundenen Hilfe und der Liberalität.

GI: EZA führt sehr oft nicht zum Verdienst von Devisen, daher haben wir bereits 1978 aufgehört, EZA in Form von Krediten zu leisten.

Wheeler verweist auf das Argument, dass Geschenke anstatt Kredite die Bemühungen der Partner reduzierten. Welche Erfahrungen hat die Schweiz damit gemacht?



GI: Viele andere Faktoren sind wichtiger für die Qualität der EZA, z.B. die Tatsache, dass Korruption unter Kontrolle ist. Ausserdem müssen Kredite in 10 - 15 Jahren zurückbezahlt werden, was für den Moment keinen grossen Einfluss hat. Wir sehen in diesem Gegensatz kein wesentliches Argument.

GB wünscht Ausführungen dazu, dass gegen Ende Jahr aus finanzplanerischen Gründen trotzdem Reduktionen vorkommen können.

GI: Ausgaben, die nicht durch Gesetze vorgegeben sind, machen ca. einen Drittel des Budgets aus. Wenn im Gesamtbudget Kürzungen vorgenommen werden müssen, wirken sich diese auf dieses Drittel sehr stark aus. Kürzungen sind aber selten, 1989 folgten die beiden Räte nicht den Empfehlungen ihrer Finanzkommissionen, die EZA zu kürzen.

Für diese Diskussionen sind ein paar Grundmechanismen wesentlich: Die gesetzliche Verpflichtung zum Budgetausgleich, die flexibel gehandhabt wird. Die Staatsquote kann auf zentraler Ebene 10 % nicht überschreiten. Wesentlich ist aber auch, die Offenheit des Parlaments für Unvorgesehenes festzuhalten. 1990 wurde eine Mia. SFR. während des Jahres in Form von Nachtragskrediten gesprochen.

Frankreich (F) vergleicht die schweizerische EZA mit einer Uhr und sieht wenig Ansatzpunkte zu Kritik, wünscht Präzisionen zu den Perspektiven und dazu, dass gewisse Kategorien wie ESAF ausgelassen werden.

GI wiederholt, dass die Rahmenkredite auf der Finanzplanung basieren und allenfalls nur noch kleine Retouches erfolgen. Die nächsten Botschaften werden wahrscheinlich als Nord-Süd-Berichte präsentiert werden und eventuell ist dann die Aufnahme solcher aussergewöhnlicher Massnahmen möglich.

Wheeler wünscht Ausführungen zum IWF-Beitritt.

GI: Dieser wird in zwei Jahren frühestens möglich sein. Er bedeutet sicher eine Umlagerung von bilateraler auf multilaterale EZA. Wir werden versuchen, die die EZA gesamthaft zu erhöhen, um so die bilaterale Zusammenarbeit konstant zu halten.

Joyce verweist auf früheren Versuch, der IDA beizutreten.

JA: Es handelte sich damals lediglich um ein Referendum gegen IDA 4 (1976), das verworfen wurde.

Kanada (CDA): Aus welchen Gründen wünscht die Schweiz den Bretton-Woods-Institutionen (BWI) beizutreten? Welche Vorstellungen hat sie dort zum "Burden-sharing"?

GI: Der Antrag entspricht einer globalen Strategie der Schweiz, sich international vermehrt zu engagieren. Er verweist auf die UNO-Vorlage, die allerdings vom Volk verworfen wurde. Die Schweiz ist an den BWI sehr interessiert und misst ihrer Arbeit hohe Qualität in verschiedenen Bereichen bei. Er geht



dann ausführlich auf den Wunsch nach einer hohen Quote der Schweiz ein.

JA präzisiert auf eine Frage der USA die Verwendung der 100 Mio. für Umschuldungen: 30 Mio. sind für die Entschuldung von im Pariser-Club konsolidierten Beträgen vorgesehen. Diese beziehen sich auf die sogenannten Toronto-Länder. 50 Mio. für den Rückkauf von nicht garantierten kommerziellen Schulden, dabei gehen wir von einem Diskont von 85 % aus und wollen die Anwendung auch über die Toronto-Länder hinaus erweitern. Die verbleibenden 20 Mio. werden punktuell zur Rückzahlung von Ausständen bei den BWI eingesetzt, beispielsweise denken wir an Sambia. Dabei erzielen wir allerdings keinen Multiplikator-Effekt.

Die Hilfswerke rechnen mit einem Effekt von 2,7 bis 3 Mia., der mit ihrer Petition ausgelöst werden kann. Wir rechnen, dass wir nur 350 Mio. benötigen werden, wovon eventuell 200 Mio. in einem ersten Schritt eingesetzt werden und danach das weitere Vorgehen entschieden wird. Der Betrag von 700 Mio. ist noch nicht als gegeben anzusehen, da er noch mit dem Finanzministerium ausgehandelt werden muss.

GI hält fest, auf eine Frage von Wheeler, dass es unsere Politik ist, allgemeine, globale Umweltmassnahmen nicht auf Entwicklungskredite abzuwälzen, sondern spezielle Kredite dafür zu beantragen.

## 2. Partizipation

GI: Das Gesetz verpflichtet uns dazu, partizipative Entwicklung zu fördern. Die 80er Jahre haben gezeigt, dass Entwicklung ohne Beteiligung der direkt Betroffenen keine Aussicht auf Erfolg hat. Unser Ansatz besteht darin, 1. bei der Wahl eines Partnerlandes offene Gesellschaften zu bevorzugen, und 2. auch bei der Wahl der Partner im Land selber Verbindungen mit vielen Teilen des Partnerlandes einzugehen und dabei insbesondere Eigeninitiative zu fördern. Die PMA-Konferenz in Paris gibt Anlass zu Optimismus in diesen Fragen.

GB fragt nach den Gründen, die für einen Rückzug Anlass geben könnten.

GI: Wir fixieren uns nicht auf den Begriff der Demokratie, sondern entscheiden von Fall zu Fall. Man kann unser Vorgehen als "Management by strategy and opportunity" bezeichnen. Fälle von Rückzug (Bolivien), bzw. diplomatischer Androhung eines solchen hat es gegeben.

B: Könnte Bevölkerungspolitik ein Anlass sein?

GI: Konditionalität in diesem Sinne ist undenkbar für die Schweiz. Wir bevorzugen ein diskretes Vorgehen und sehen Bevölkerungspolitik als eine Angelegenheit, die besser in multilateralen Gremien diskutiert wird. Als wichtige Massnah-



men sehen wir: in erster Linie die Erziehung der Mädchen, dann Gesundheitsinformation allgemein und erst dann Massnahmen der Geburtenkontrolle.

Betreffend Frauenförderung haben wir bereits 1982 Richtlinien eingeführt. Die Umsetzung gestaltet sich aber schwieriger als angenommen. Wir bauen diese Problematik in vielen Projekten ein, versuchen aber eine Marginalisierung durch spezifische "Frauenprojekte" zu vermeiden.

Auf Fragen von F und CDA folgen Ausführungen zur praktischen Umsetzung.

**GI:** Wir halten die Erklärung unserer eigenen Wertvorstellung für ein sehr wichtiges Element. Die Schweiz verfügt über relativ viel Freiheit in diesem Zusammenhang, weil sie keine Kolonialmacht war. Sie versucht diesen vor allem durch Förderung der Initiative bei Benachteiligten und durch Ansätze, die den Partnerländern viel Freiheit zugestehen, zu fördern.

Die USA erkundigen sich nach dem Stellenwert der Demographie und des Privatsektors in unserer Entwicklungspolitik.

**GI:** Bevölkerungspolitik ist ein schwieriges Thema für die interne Auseinandersetzung in der Schweiz, weswegen wir die Diskussion in multilateralen Gremien vorziehen, wie oben schon ausgeführt. Das Vertrauen in den Privatsektor ist sehr hoch in der Schweiz. Wir sind der Ueberzeugung, dass alle Sektoren bei Entwicklungsprozessen beteiligt sein sollten.

**JA:** Für die Förderung des Privatsektors in wirtschaftlicher Hinsicht sehen wir drei Arten von Massnahmen vor: 1. die wichtigste ist die Durchführung von korrekten Struktur- anpassungsprogrammen, 2. die Verbesserung der Rechtssysteme in den Entwicklungsländern und 3. die Ausbildung von Unternehmern. Wir unterstützen vor allem Vermittlungen, Kontakte, z.B. via die UNIDO. Wir sind aber sehr zurückhaltend mit finanziellen Anreizen in diesem Sektor, weil wir dadurch Marktverfälschung befürchten.

**Wheeler** vermutet, dass in unseren Gesundheitsprogrammen demographische Aspekte noch vermehrt berücksichtigt werden sollten.

### 3. Konzentration

**GI:** Wir nehmen die Ausführungen des Sekretariats zur grossen Dispersion unserer Hilfe sehr ernst. Wir sind uns des Problems bewusst und hoffen, in ein paar Jahren konkrete Erfolge vorweisen zu können. Mehrere Mechanismen in unserer EZA führen dazu, dass die Tendenz zur Dispersion gross ist: a) die Universalität unserer Beziehungen, b) politische Verpflichtungen, z.B. bei gegenseitigen Besuchen.



Die USA fragen nach konkretem Vorgehen dabei, insbesondere in Bezug auf den Impact.

GI: Seit vier bis fünf Jahren legen wir unser Vorgehen in Länderprogrammen fest. Diese müssen in Zukunft vermehrt Prioritäten reflektieren. Wir sehen auch in der sektoriellen Konzentration ein wichtiges Ziel, das noch Verbesserungen ermöglichen dürfte.

CDA fragt nach der Zusammenarbeit mit den NGO's.

GI: Diese erfolgt über Rahmenbeiträge und Regieaufträge. Wir versuchen sie zu diversifizieren, beispielsweise dank der Gründung von Intercooperation durch die Hilfswerke oder auch durch Zusammenarbeit mit Universitäten.

Niederlande (NL): Liesse sich die Konzentration auf Regionen verbessern?

GI: Die Verteilung auf Regionen ist relativ fix vorgegeben, sie variiert höchstens wegen der relativ grossen Beiträge an Zahlungsbilanzhilfen manchmal.

Wheeler fasst zusammen, dass der Wille zur Konzentration stark spürbar ist und dass er Verständnis hat, dass das nicht einfach durchzuführen ist. Er notiert mit Befriedigung, dass die Schweiz in einigen Jahren greifbare Erfolge erzielen will.

#### 4. Mischkredite

JA führt anhand eines Standardbriefs die Prinzipien aus: a) das Partnerland muss nach Unterstützung fragen, b) eine positive Evaluation, c) kompetitive Bedingungen. Weitere Leitlinien unseres Vorgehens sind: wir wünschen einen möglichst frühen Kontakt auch mit interessierten schweizerischen Unternehmungen. Wir halten frühe Evaluation vermehrt für notwendig, auch wenn schliesslich kein Projekt daraus resultiert. Mit einzelnen Ländern definieren wir sektorielle Prioritäten. Wir achten sehr darauf, dass internationale Kompetitivität eingehalten wird, damit wir nicht mit diesem Instrument Marktverzerrungen fördern. Problematisch ist, dass Entwicklungsländer häufig Finanzierung bereits in die Evaluation einbeziehen. Ausserdem ist zu beachten, dass Entwicklungsländer selber nur beschränkt internationale Ausschreibungen wünschen.

Italien (I) erkundigt sich nach der Integration in Sektorpolitiken.

JA: Das BAWI führt solche nicht selber aus, fordert aber in der Regel eine positive Einschätzung der Sektorpolitik, z.B. durch die Weltbank. Oft werden auch gemeinsame Evaluationen mit der Weltbank durchgeführt. Die Grenze liegt bei Projekten um 2 Mio. Darunter werden sie aufgrund von desk-studies evaluiert.



F unterstreicht die Probleme "Geschenke" kompetitiv zu evaluieren.

JA ist damit einverstanden. Eine Lösung können ex-post Evaluationen sein. 1989 wurde die Mischkreditpolitik einer Evaluation unterzogen. Eine der Empfehlungen war die Kombination mit technischer Unterstützung. Das BAWI will in diese Richtung gehen, ist sich aber auch hier der Gefahr der Distortion bewusst, da Projekte im Prinzip ihre Kosten selber einspielen sollten.

USA fragt nach dem wirklichen Anteil der ungebundenen Hilfe.

JA: Wir bauen heute eher die Zahlungsbilanzhilfe aus, da diese mehr nachgefragt und sehr liberal ist. Für Mischkredite kommen immer weniger Länder in Frage. Daraus entsteht eine Tendenz zur weiteren Reduktion der gebundenen Hilfe.

GI: Eine jährliche Statistik über die Rückflüsse in der Schweiz wird erstellt und kann nachgeliefert werden. Die Rückflüsse sind vor allem bei multilateralen Geldern sehr gross, aber klein bei bilateralen, da wir grosses Gewicht auf Einkauf in Partnerländern legen.

NL: Wir sind mit demselben Problem konfrontiert und haben eine Analyse unserer Mischkredite kürzlich gemacht. Ein Problem liegt darin, dass die Partnerregierung häufig nur einen geringen Beitrag bei der Vorbereitung leisten kann.

Wheeler: Es handelt sich um ein wichtiges Problem. Wir müssen in Zukunft weiter untersuchen, inwieweit ungebundene Hilfe de facto trotzdem gebunden sein kann.

## 5. Stabex

JA gibt eine allgemeine Einführung. Die Erfahrungen mit Stabex sind gut, das Instrument ist auch in der Schweiz bei Parlament und Hilfswerken sehr populär. An sich wäre die Verwendung der Mittel als Budgethilfe logischer als in Form von Zahlungsbilanzhilfe. Wir behalten aber die Zahlungsbilanzhilfe als Form bei, erstens weil wir die effiziente Anwendung kontrollieren wollen und 2. weil wir befürchten, sonst zur Erhaltung überholter Strukturen beizutragen. Projekte werden meistens in der Produktion von Basisgütern angesiedelt und in der Regel mit der Weltbank abgesprochen. In Fällen, in denen Mittel nicht unmittelbar ausgegeben können, werden sie auf Sperrkonten einbezahlt.

B erkundigt sich nach der Zusammenarbeit mit der EG.

JA: Die Berechnung der Verluste wird effektiv von der EG übernommen. Die EG gibt heute noch einen grossen Teil der Mittel in Form von Budgethilfen ohne Auflagen. Nach unserer Information soll sich das mit Lomé IV ändern.



USA fragt, wie die Anpassung der Strukturen mit dem Instrument garantiert wird.

**JA:** Die meisten der begünstigten Länder führen heute Strukturanpassungsprogramme durch. Die Beträge, die ausgeschüttet werden, nehmen mit der Zeit ab, damit wird das Land unter einen Anpassungszwang gesetzt und das Instrument kann nicht als ein einfaches Geschenk bezeichnet werden. Wir streben damit natürlich Diversifikation der Exporterlöse an, in einigen Ländern bereitet uns das aber grosse Schwierigkeiten.

**Wheeler** hält abschliessend fest, dass die Qualität der schweizerischen EZA nach wie vor sehr gut sei, und beim Volumen eine positive Tendenz festzustellen sei, allerdings noch auf tiefem Niveau. Er hofft, diese setzt sich fest.

Damit ist das eigentliche Examen abgeschlossen. Die verbleibende Zeit wird für die Bereinigung des Pressecommuniqués verwendet.

Kopien: GI, HAD, BAWI, Délégation Paris, SHE.