V. Entwicklungszusammenarbeit

Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/sjep/1210>

DOI: 10.4000/sjep.1210

ISSN: 1663-9677

Publisher

Institut de hautes études internationales et du développement

Printed version

Date of publication: 1 janvier 1991

Number of pages: 128-160

ISSN: 1660-5926

Electronic reference

« V. Entwicklungszusammenarbeit », *Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik* [Online], 10 | 1991, Online erschienen am: 13 April 2013, abgerufen am 08 September 2020. URL : <http://journals.openedition.org/sjep/1210> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/sjep.1210>

V. Entwicklungszusammenarbeit

1. Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit 1989

1.1. Uebersicht

Die Ausgaben des Bundes für Massnahmen der Entwicklungszusammenarbeit (nachfolgend EZ) der Schweiz machten auch 1989 mit 894 Millionen Franken wie bereits im Vorjahr einen Anteil am BSP von 0,30 Prozent aus. Damit bleibt die Schweiz noch immer weit vom angestrebten durchschnittlichen Anteil der 18 DAC-Länder (1) von 0,35 Prozent entfernt; 1989 machten die DAC-Ausgaben 0,33 Prozent aus. Verwaltung und Parlament bekundeten im Berichtsjahr die Absicht, die Ausgaben in Zukunft weiter ansteigen zu lassen, um mittelfristig den DAC-Durchschnitt zu erreichen. Der Bundesrat kündigte in seinem Finanzplan an, dass der Anteil der öffentlichen Entwicklungshilfe am BSP 1994 0,34 Prozent erreichen soll.

Im Berichtsjahr wurden zwei Rahmenkredite verabschiedet, nämlich über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe sowie der wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen. Beide Rahmenkredite weisen gegenüber den vorangehenden Rahmenkrediten eine Erhöhung des Kreditrahmens und eine Ausdehnung des Geltungsbereiches um ein Jahr auf vier Jahre aus. Im Dezember 1989 hatte der Nationalrat bei der Behandlung des Staatsvoranschlags 1990 eine vom Bundesrat vorgeschlagene und vom Ständerat bereits genehmigte Kürzung der EZ-Ausgaben von insgesamt rund 15 Millionen Franken abgelehnt.

Einige private Hilfswerke sehen sich in den letzten Jahren mit den Problemen eines Spendenrückgangs konfrontiert. Eine Umfrage ergab 1989 zwar, dass die Massnahmen der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit mit den Entwicklungsländern in der Bevölkerung breiter abgestützt sind als noch vor Jahren (2). Andererseits macht sich offensichtlich doch auch eine Spendemüdigkeit bemerkbar.

Kritische Analyse

Bei der Lektüre der Botschaften zu den erwähnten Rahmenkrediten fällt die fundierte und kritische Analyse der aussenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die schlechte wirtschaftliche Lage zahlreicher Entwicklungsländer sowie der selbstkritische Ton auf, mit dem die Massnahmen schweizerischer EZ und der Aussenwirtschaftspolitik dargestellt werden. Fehler aufgrund zu enger Betrachtungsweisen werden eingestanden und vernachlässigte Bereiche - namentlich die Rolle der Frau im Entwicklungsprozess - beim Namen genannt und Verbesserungen angekündigt.

Schwerpunkt Ausbildung

Der von der DEH und vom BAWI gemeinsam verfasste Jahresbericht über die schweizerische EZ 1989 hat die *Ausbildung* zum Thema. Die OECD-Staaten haben die Nutzung des menschlichen Potentials zu einer wichtigen Priorität ihrer Entwicklungszusammenarbeit für die 90er Jahre erklärt. Die Ausbildung nimmt in der schweizerischen EZ traditionsgemäss einen wichtigen Platz ein. Auf dem Gebiet der Ausbildung bestehe eine paradoxe Situation, hält der Jahresbericht fest. Einerseits bestehe in gewissen Regionen ein Ueberangebot an - u.a. in Industrieländern ausgebildeten - Fachleuten, was zum brain drain vom Süden in den Norden führt. Andererseits ist nachgewiesen, dass die Qualität der Ausbildung seit Beginn der 80er Jahre wieder abnimmt, nachdem in den siebziger Jahren grosse Fortschritte erzielt worden waren. Mit ein Grund für die sinkende Qualität der Ausbildung sind die Streichung von Subventionen im Bildungssektor aufgrund einer restriktiveren Wirtschaftspolitik im Sinne der Strukturanpassungsmassnahmen.

Der Jahresbericht 1989 beschreibt einige ausgewählte - positive - Projekte. Er geht dabei auch auf die besondere Form der Vermischung von bilateraler und multilateraler Hilfe in diesem Bereich ein. Ein Beispiel dieses Zusammenfallens multilateraler und bilateraler Aspekte liefert die Hilfe der Schweiz an das nationale Polytechnikum in Laos. Die Schweiz ist Hauptgeldgeberin des von der Weltbank verwalteten Projekts, für das die ETH Lausanne technische Unterstützung leistet und fachliche Koordinationsaufgaben erfüllt. Auch in anderen Ländern arbeitet die Schweiz mit der Weltbank zusammen: In Bhutan beispielsweise, dem südostasiatischen Land mit einem Analphabetenanteil von 88 Prozent und der tiefsten Schulbesuchsquote der Region (nur 20 Prozent der Kinder im Schulalter). Die Schweiz hatte zunächst punktuell an der Verbesserung der Ausbildung gearbeitet, "denn in der Schweiz ist man vorsichtig mit globalen Ansätzen" (DEH-Jahresbericht S.7). Zusammen mit der Weltbank und UNICEF übernahm die Schweiz dann in Folge einer Sektoranalyse, welche aufzeigte, dass das Bildungswesen landesweit und systematisch verbessert werden müsse, die Mitverantwortung für ein breit angelegtes multilaterales Programm zur Verbesserung der schulischen Grundausbildung.

Migration, Thema der DEH-Jahrestagung 1990

Die Suche nach Lösungsansätzen für die weltweiten Migrationsprobleme stellt ein zentrales Thema der 90er Jahre dar und muss ganzheitlich angegangen werden. Die DEH thematisierte die negativen Auswirkungen von Wanderungs- und Fluchtbewegungen in der Dritten Welt an ihrer Jahrestagung 1990. Nur wenige Flüchtlinge aus Entwicklungsländern kommen als Asylsuchende in die Industrieländer; der weitaus grösste Teil bleibt in Ländern der Dritten Welt. Das Entwicklungsland Tansania beispielsweise hat 260 000 Flüchtlinge aufgenommen und muss mit äusserst begrenzten Mitteln für ihr Ueberleben und ihre Integration besorgt sein, während das Industrieland Schweiz seine Asylpraxis bei rund 30 000 Gesuchstellern aus Entwicklungsländern verschärft. Der Gastredner, UNO-Botschafter Amir Habib Jamal aus Tansania, betonte auch, dass das UNHCR (UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge) ohne wesentlich mehr Mittel die ihm gestellte Aufgabe nicht erfüllen könne. In den letzten zehn Jahren hat die Zahl der Flüchtlinge weltweit um 80 Prozent auf 15 Millionen Menschen zugenommen, der Aufwand des UNHCR jedoch nur um 15 Prozent.

Von der humanitären Hilfe der Schweiz kommen jährlich etwa 90 Millionen Franken Flüchtlingen und Konfliktopfern zugute. Im Berichtsjahr leistete der Bundesrat angesichts der Verschärfung des weltweiten Migrationsproblems verschiedene Sonderbeiträge an die Programme internationaler humanitärer Organisationen für ihre Hilfe an die Flüchtlinge.

Rahmenkredit für Osthilfe

Das Interesse für die Nord-Süd-Problematik wurde im Berichtsjahr wohl nicht zuletzt auch durch die Reformprozesse in den osteuropäischen Ländern überlagert. Diese Länder meldeten ihr Bedürfnis nach Wirtschaftszusammenarbeit **und Entwicklungshilfe** an. Das Parlament genehmigte im März 1990 im Dringlichkeitsverfahren einen ersten Rahmenkredit für die Osthilfe von 250 Millionen Franken für drei Jahre. Die Massnahmen konzentrieren sich zu Beginn auf die Länder Polen, Ungarn und die Tschechoslowakei. Das eingesetzte Instrumentarium entspricht ziemlich genau den Massnahmen der Entwicklungszusammenarbeit mit den Entwicklungsländern des Südens. Obwohl die Zuordnung der Verantwortung der Osthilfe in der Bundesverwaltung im Berichtsjahr noch nicht abschliessend geregelt war, wurde - einer Weisung der OECD folgend - festgehalten, dass die Osthilfe nicht zulasten der Entwicklungszusammenarbeit mit den Entwicklungsländern des Südens gehen dürfe. (Vgl. zu dieser Problematik den Beitrag von Alexander Melzer "Entwicklungshilfe Nord/Ost versus Nord/Süd" im zweiten Teil dieses Jahrbuches).

Uebersicht über die EZ-Ausgaben 1989

Den grössten Teil der öffentlichen Entwicklungshilfe finanziert der Bund: 1989 waren es - praktisch gleich wie in den Vorjahren - 98,3 Prozent; der Anteil der

Kantone und Gemeinden betrug 1989 1,7 Prozent (15,4 Millionen Franken). Der Anteil der EZ-Ausgaben macht 1989 wie im Vorjahr auch 3,2 Prozent der Bundesausgaben aus.

Die Übersicht über die Ausgaben der EZ mit leicht steigendem Trend der letzten zehn Jahre vermittelt Tabelle Nr. 15.

Tabelle Nr. 15

Übersicht über die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit 1980-1989					
1980	412 Mio. Fr.	0,23% des BSP	1985	677 Mio. Fr.	0,28% des BSP
1981	453	0,23%	1986	725	0,28%
1982	490	0,24%	1987	767	0,29%
1983	574	0,27%	1988	857	0,30%
1984	617	0,27%	1989	894	0,30%
Quelle: Jahresbericht von DEH und BAWI 1989					

Die **bilateralen** Massnahmen machen den grössten Teil der EZ des Bundes aus. Auch 1989 entspricht ihr Anteil mit 691 Millionen Franken rund 77 Prozent der gesamten EZ-Ausgaben. Die 203 Millionen Franken **multilaterale** Hilfe (23 Prozent) fliessen hauptsächlich als Beiträge an internationale Organisationen, wobei das Entwicklungsprogramm der UNO (UNDP) auch 1989 mit 55 Millionen Franken wiederum den grössten Beitrag erhielt. Seit Jahren umstritten - namentlich von der Arbeitsgemeinschaft der Hilfswerke - ist die statistische Erfassung der Kofinanzierungsbeiträge mit der Weltbanktochter IDA. Diese wurden in den vergangenen Jahren bilateral ausgewiesen, obwohl sie in der Durchführung wesentliche Elemente multilateraler Hilfe enthalten. Diese Kofinanzierungen machen einen bedeutenden Teil der EZ aus (1986: 56,7 Millionen Franken, 1987: 73,5, 1988: 52,7 und 1989: 74,5). Im neuen Rahmenkredit über technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe werden die IDA-Kofinanzierungen nun separat als multi-bilateral ausgewiesen.

Es ist anzunehmen, dass die scharfe Trennung zwischen bilateralen und multilateralen Ausgaben in Zukunft etwas an Bedeutung verlieren wird, angesichts der Ausdehnung der schweizerischen EZ-Ausgaben auf die neuen Instrumente wie beispielsweise Strukturanpassungsmassnahmen oder Massnahmen zur Kompensation von Exporterlösausfällen, welche bilaterale (Finanzierung eines Seminars in einem betroffenen Entwicklungsland über die Anwendung der Kompensationsmechanismen) und multilaterale Aspekte (Äufnung eines multilateralen Fonds) noch mehr verbinden.

Der Grossteil der Entwicklungshilfegelder verwaltet die Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (DEH, 1989 waren es 83,2 Pro-

zent). Die DEH verwaltet die Massnahmenbereiche Technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe, humanitäre Hilfe und Nahrungsmittelhilfe. Das Bundesamt für Aussenwirtschaft verwaltete einen Anteil von 11,4 Prozent der schweizerischen EZ-Ausgaben und ist verantwortlich für die wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen sowie die Zusammenarbeit mit den regionalen Entwicklungsbanken.

Schwerpunktländer

Die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit erfolgt zu einem wichtigen Teil mit den 19 Schwerpunktländern, für welche sog. Länderprogramme zusammengestellt werden. Die zehn Schwerpunktländer in Afrika sind Mozambik, Tanzania, Madagaskar, Mali, Kenya, Rwanda, Benin, Burkina Faso, Niger und Tschad; in Lateinamerika Peru, Honduras und Bolivien; in Asien Bhutan, Indonesien, Nepal, Indien, Bangladesh und Pakistan.

Öffentliche Ausgaben 1989

Die Aufteilung der öffentlichen EZ-Ausgaben für 1989 nach Massnahmenbereichen zeigt Tabelle Nr. 16.

DAC-Examen

Der Entwicklungshilfesausschuss der OECD (DAC) überprüft alle zwei Jahre die Entwicklungshilfe-Anstrengungen seiner Mitgliedsländer. Im Oktober 1990 überprüfte der Ausschuss die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit; Examinatorenländer waren Belgien und Grossbritannien. Wie in den vorangegangenen Überprüfungen kam der Ausschuss auch 1990 zum Schluss, dass die schweizerischen Entwicklungshilfeanstrengungen umfangmässig zu bescheiden seien und sich nur sehr langsam dem Durchschnitt der DAC-Länder annäherten. Die Schweiz wird aufgefordert, ihre EZ-Ausgaben namhaft zu erhöhen und diese damit in ein besseres Verhältnis zur wirtschaftlichen Stärke des Landes zu stellen. Andererseits wurde die Qualität der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit als hoch eingestuft. Namentlich sei der Anteil der ärmsten und armen Entwicklungsländer unter den Empfängerländern bedeutend höher als beim Durchschnitt der DAC-Länder. Die Aufteilung zwischen multilateralen und bilateralen Ausgaben bewegt sich im Durchschnitt der DAC-Länder; würden die IDA-Kofinanzierungen multilateral verbucht, wäre der Anteil der multilateralen Ausgaben wesentlich höher. Als positiv wurde der partnerschaftliche Ansatz in der schweizerischen EZ sowie die weitgehende Ungeboundenheit der Hilfe gewertet. Der Entwicklungsausschuss schlägt der Schweiz vor, ihre EZ-Anstrengungen noch mehr zu konzentrieren und damit den Verwaltungs- und Koordina-

Tabelle Nr. 16

Ausgaben der öffentlichen Entwicklungshilfe 1988 und 1989							
	1989					1988	
	bilateral	multi-lateral	Total			Total	
	Mio. Fr.	Mio. Fr.	Mio. Fr.	%		Mio. Fr.	%
Technische Zusammenarbeit	314	97	411	46		384	45
Finanzhilfe	101	55	156	17		164	19
Wirtschafts- und handels-politische Massnahmen	102	—	102	11		110	13
Nahrungsmittelhilfe	35	26	61	7		58	7
Humanitäre Hilfe	121	14	135	15		117	14
Nicht klassiert	21	11	32	4		30	3
Rückzahlung von Darlehen	-3	—	-3	—		-6	-1
Total	691	203	894	100		857	100
In Prozenten des BSP			0,30			0,30	
Quelle: Jahresbericht 1989 von DEH und BAWI							

tionsaufwand zu reduzieren. Der Ausschuss empfiehlt der Schweiz auch, vermehrte Anstrengungen im Bereich der Bevölkerungsentwicklung zu unternehmen.

Die Ausgaben der privaten schweizerischen Entwicklungsorganisationen übertreffen den Durchschnitt der DAC-Länder bei weitem, dies in absoluten Ausgaben pro Kopf der Bevölkerung wie auch als Anteil am BSP.

Netto-Kapitalströme

Die privaten und öffentlichen Kapitalflüsse aus der Schweiz in die Entwicklungsländer waren im Jahre 1987 insgesamt negativ. Der Kapitalabfluss aus der Dritten Welt in die Schweiz betrug über 2,4 Milliarden Franken. Wie Tabelle Nr. 17 zeigt, waren sämtliche Formen der Privatkapitalflüsse - Direktinvestitionen, Exportkredite, Kapitalanleihen und Bankgelder - negativ. 1988 kehrten sich die Direktinvestitionen wieder zu einem positiven Wert und es wurden wieder mehr Anleihen aufgenommen als zurückbezahlt. Doch zeigt die Tabelle auch, dass die Entwicklungsländer 1988 insgesamt mehr Gelder an schweizerische Banken zurückzahlten (962,1 Millionen Franken) als sie öffentliche Entwicklungshilfe aus der Schweiz erhielten (857,5 Millionen Franken).

Tabelle Nr. 17

Netto-Kapitalströme aus der Schweiz in die Entwicklungsländer 1986-1988			
	1986	1987	1988
	In Millionen Franken		
Öffentliche Entwicklungshilfe (APD)	718,3	767,3	857,5
Geschenke von privaten Hilfswerken	119,4	140,1	129,7
Andere Beiträge des öffentlichen Sektors	-12,6	-14,6	-10,9
Privatkapitalflüsse	1628,7	-3353,4	1876,8
davon: Direktinvestitionen	853,9	-495,7	3040,6
Exportkredite	-597,2	-1270,5	-864,5
Anleihen auf dem schweizerischen Kapitalmarkt	917,6	-1320,1	662,8
Bankgelder	454,4	-267,1	-962,1
Total der öffentlichen und der privaten Netto-Kapitalströme	2453,8	-2460,6	2863,1
	1986	1987	1988
	In Prozenten des BSP		
Öffentliche Entwicklungshilfe (APD)	0,28	0,29	0,30
Geschenke von privaten Hilfswerken	0,05	0,05	0,05
Andere Beiträge des öffentlichen Sektors	—	—	—
Privatkapitalflüsse	0,63	-1,26	0,66
Total der öffentlichen und der privaten Netto-Kapitalströme	0,96	-0,92	1,01
<p>“Öffentliche Entwicklungshilfe”: Man versteht darunter finanzielle Zuwendungen aus öffentlichen Mitteln an Entwicklungsländer und an multilaterale Institutionen für Entwicklungsfinanzierung, die mit dem Ziel der wirtschaftlichen Entwicklung dieser Länder zu Vorzugsbedingungen gewährt werden.</p> <p>“Geschenke von privaten Hilfswerken”: Es handelt sich um Ausgaben für Entwicklungszusammenarbeit und Nothilfeaktionen privater Organisationen ohne Gewinnstreben.</p> <p>“Andere Beiträge des öffentlichen Sektors”: Sie umfassen alle übrigen, von öffentlichen Körperschaften stammenden Mittel, die nicht zu Vorzugsbedingungen gewährt werden.</p> <p>“Privatkapitalflüsse”: Dies sind alle durch die Privatwirtschaft zu Marktbedingungen in die Entwicklungsländer geleiteten Mittel, Direktinvestitionen, Exportkredite, Anleihezeichnungen und Darlehen, die von in der Schweiz niedergelassenen Banken an Entwicklungsländer gewährt werden (langfristige Guthaben). Wenn sie nicht Rückzahlungen darstellen, werden dagegen die “Gegenströme”, die aus Operationen resultieren, welche von in Entwicklungsländern wohnhaften Personen getätigt werden, nicht berücksichtigt.</p> <p>BSP 1986: 254 510 Mio. Fr. BSP 1987: 266 270 Mio. Fr. BSP 1988: 282 735 Mio. Fr.</p>			
Quelle: Jahresbericht 1989 von DEH und BAWI			

1.2. Bilaterale Hilfe

Für Massnahmen und Projekte der bilateralen Hilfe wurde auch 1989 der weit aus grösste Teil der Hilfe ausgegeben, nämlich 691 Millionen Franken. Die Hauptmassnahmenbereiche der schweizerischen EZ sind die technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe, die Nahrungsmittelhilfe und humanitäre Hilfe sowie wirtschafts- und handelspolitische Massnahmen. Die bilaterale öffentliche Entwicklungshilfe der Schweiz ist nicht rückzahlbar und ungebunden, ausgenommen der private Teil der Mischkredite.

Aufteilung nach Einkommensstand

1989 erhielt wiederum die Ländergruppe der ärmsten Entwicklungsländer - nach UNO-Klassifikation (3) - mit insgesamt 246 Millionen Franken einen grossen Teil (35 Prozent) der bilateralen Hilfe; 187 Millionen Franken oder 27 Prozent floss in die anderen Länder mit niedrigem Einkommen (BSP pro Kopf unter 700 Dollar) und 102 Millionen Franken (15 Prozent) floss in die Länder mit mittlerem Einkommen (BSP pro Kopf über 700 Dollar).

Aufteilung nach Regionen

Der grösste Teil der Hilfe fliesst in die Länder Afrikas - zehn von den neunzehn Schwerpunktländern der schweizerischen EZ sind afrikanische Länder. Von der bilateralen technischen Zusammenarbeit und Finanzhilfe der DEH beispielsweise flossen 44,3 Prozent (176 Millionen Franken) nach Afrika; 26,8 Prozent (106,7 Millionen Franken) nach Asien und 16,6 Prozent (65,9 Millionen Franken) nach Lateinamerika.

Am meisten Hilfe als einzelne Länder erhielten die in der Uebersicht erwähnten Schwerpunktländer der schweizerischen EZ.

Aufteilung nach Sektoren

Das Schwergewicht der schweizerischen EZ bildeten auch 1989 die Sektoren Landwirtschaft und Forstwirtschaft mit 27 Prozent, gefolgt von den Sektoren Erziehung sowie Gesundheit und Sozialwesen mit je 13 Prozent. Die multisektorialen Projekte machten 17 Prozent aus.

Die Landwirtschaft bildet immer noch den Schwerpunkt der schweizerischen EZ. Doch zeichnet sich in den letzten Jahren eine leichte Verschiebung zugunsten von Massnahmen im städtischen Bereich aus. Leicht gestiegen ist in den letzten zehn Jahren auch der Anteil der bilateralen Hilfe der DEH für sog. multi-sektorielle Projekte - wie beispielsweise Massnahmen zur Verbesserung der Lebensbedingungen in städtischen Slums.

(Die Hauptempfängerländer sowie detaillierte Angaben über Umfang und Art der Hilfe sind im statistischen Teil dieses Jahrbuches aufgeführt).

1.3. Technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe

Die technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe ist die wichtigste Massnahme der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit. Sie machte 1989 insgesamt 567 Millionen Franken aus, das sind 63 Prozent des Totals. Davon wurden 415 Millionen Franken bilateral abgewickelt und 152 Millionen Franken multilateral. Merkmal dieser Hilfsform ist es, dass Massnahmen technischer Zusammenarbeit oft zusammenfliessen mit Finanzhilfe. Ziel der technischen Zusammenarbeit ist die Verbesserung des Einsatzes der Produktionsfaktoren; Massnahmen sind technische Projekte und Programme. Finanzhilfe wird für Investitionen in bestimmte Bereiche gewährt oder fliesst oft in Sektor- und Strukturanpassungsprogrammen.

Eine bilaterale Massnahme der technischen Zusammenarbeit ist beispielsweise die **Ausbildung von Stipendiaten** aus Entwicklungsländern. 1989 wurde die Aus- oder Weiterbildung von insgesamt 369 Stipendiaten finanziert: 249 Stipendiaten aus Afrika, 63 aus Asien, 34 aus Lateinamerika und 23 aus Europa.

Neuer Rahmenkredit

Im Berichtsjahr verabschiedete das Parlament den neuen Rahmenkredit für die Weiterführung der Massnahmen technischer Zusammenarbeit und Finanzhilfe. Während die alten Rahmenkredite eine Zeitdauer von drei Jahren abdeckten, ist der neue Rahmenkredit für vier Jahre gültig. Dies in erster Linie um den Verwaltungsaufwand - neue Botschaft, parlamentarische Debatte - etwas zu reduzieren. Der neue Rahmenkredit für die Periode 1991 - 1994 wurde gegenüber dem vorangehenden leicht aufgestockt, und zwar auf 3,3 Milliarden Franken für vier Jahre gegenüber 2,1 Milliarden Franken für drei Jahre.

Als Gründe für die Erhöhung des Rahmenkredits nennt die Botschaft die wachsenden Probleme der Entwicklungsländer und die dadurch notwendige Anpassung der Hilfe an neue Anforderungen und die Einführung neuer Instrumente. Rund 85 Prozent der beantragten Mittel sind für die Weiterführung von laufenden Projekten und Programmen vorgesehen, rund 15 Prozent sollen für neue Aktionen eingesetzt werden.

In der ausführlichen Botschaft zum Rahmenkredit fällt die kritische Betrachtungsweise auf, mit welcher die letzten Jahrzehnte der Entwicklungszusammenarbeit und insbesondere auch die heutige wirtschaftliche Lage der Entwicklungsländer analysiert werden. Der Gedanke des "verlorenen Jahrzehnts" der

achtziger Jahre (4) wird ebenso aufgenommen wie die Einsicht deutlich gemacht, dass die Rolle der Frauen im Entwicklungsprozess zu lange vernachlässigt wurde, oder dass die Umweltfolgen der Projekte erst nach schwerwiegenden Fehlern systematisch in Betracht gezogen werden.

Grundsätzlich soll die Entwicklungszusammenarbeit im bisherigen Rahmen weitergeführt werden. Oberste Priorität wird auch in Zukunft der **Armutsbekämpfung** beigemessen. Allerdings müsse in Zukunft vermehrt der politische Aspekt der Armut berücksichtigt werden: "Arm sind vor allem jene, die keine Macht haben, die nicht ausreichend Zugang zu produktiven Ressourcen wie Boden, Wasser, Kredite, Kenntnisse haben". Die Strategien zur Bekämpfung der Armut sollen auf die eigenen Kräfte der Armen aufbauen, "die wir als Subjekte und nicht als Objekte der Entwicklung verstehen. Diese Ueberlegungen gelten ganz besonders für die Frauen, die in praktisch allen Entwicklungsländern dem Mann gegenüber eine benachteiligte Stellung einnehmen" (Botschaft S. 53). "Die Rolle der Frauen ist unterschätzt worden" hält die Botschaft weiter fest. Die Frauen sollen als aktive Partnerinnen in den Entwicklungsprozess einbezogen werden. "Um dies zu erreichen, hat sich die schweizerische Zusammenarbeit entschieden, die Frauen in Projekte einzubeziehen, die einer Gemeinschaft, einem Dorf, einer Region zugute kommen, und nicht besondere "Frauen-Projekte" durchzuführen" (S.72). Der Bericht über zehn Jahre Entwicklungszusammenarbeit des Bundes (1976-1985) beispielsweise hatte den vernachlässigten Einbezug der Frauen im Entwicklungsprozess nicht analysiert, sondern lieferte lediglich in den Grundlagen zum Bericht wenige Daten, so etwa dass nur 23 von 388 DEH-Projekten eine "Frauenkomponente" hatten (5).

Die Botschaft setzt neue Akzente und will den grossen Veränderungen der achtziger Jahre, welche für viele Entwicklungsländer zusätzliche Probleme brachten, gezielter Rechnung tragen. Ein besonderes Gewicht erhalten die strukturellen Reformen in den Entwicklungsländern, die Massnahmen im Umweltbereich, die Migrationsprobleme. Erziehung und Forschung werden weiterhin gezielt gefördert.

Strukturanpassungsprogramme

Die Schweiz will in Zukunft vermehrt jene Reformprozesse in den Entwicklungsländern unterstützen, die einen tiefgreifenden Umbau der wirtschaftlichen und politischen Verhältnisse in den betroffenen Ländern zum Ziel haben. Im Anhang der Botschaft werden erste Erfahrungen mit Strukturanpassungsprogrammen analysiert und zukünftige Strategien aufgezeigt. Aussagen über den langfristigen Erfolg oder Misserfolg von solchen Programmen können noch nicht gemacht werden, erste Anzeichen deuten jedoch darauf hin, dass in gewissen Ländern dank Strukturanpassungsprogrammen die wirtschaftliche Talfahrt aufgehalten werden konnte. Allerdings sind die unmittelbaren Auswirkungen auf die ärmsten Bevölkerungsschichten zum Teil dramatisch und die Schweiz will zur

Verminderung dieser nachteiligen Folgen vermehrt die humanitäre Hilfe beziehen.

Strukturanpassung

"... es ist festzuhalten, dass in den frühen Anpassungsprogrammen der vergangenen Jahre das Gewicht der strukturellen Anpassung zu einseitig auf die Korrektur der makroökonomischen Zielgrössen, auf die Aussenhandelsdefizite und somit die aussenwirtschaftliche Anpassung gelegt wurde, was den erwähnten Bevölkerungsschichten erneut hohe Opfer abverlangte. Heute wird den sog. "sozialen Kosten" der Strukturanpassung und einer ausgewogenen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung stärker Beachtung geschenkt. Es hat sich gezeigt, dass dem Schutz der ärmeren Bevölkerung vor den vorübergehend negativen Auswirkungen der strukturellen Anpassung eine hohe Priorität zukommt und dass die Förderung des wirtschaftlichen Wachstums durch strukturelle Anpassung nur nachhaltig sein kann, wenn die Grundbedürfnisse und das wirtschaftliche Potential der gesamten Bevölkerung mitberücksichtigt werden." (Botschaft S.154)

Strukturanpassungsprogramme stossen bei ihrer Durchführung insbesondere auf folgende Schwierigkeiten:

- die begrenzte politische Durchsetzbarkeit,
- die institutionellen Schwächen im staatlichen Bereich,
- die Schwäche des privaten Sektors.

Nebst rein finanzieller Unterstützung seien die betroffenen Länder deshalb auf die Beratung und die technische Zusammenarbeit von aussen angewiesen. Die Schweiz will ihre Unterstützung für Strukturanpassungen auf Länder konzentrieren, in denen sie durch eine langjährige Zusammenarbeit über viel Erfahrung verfügt - z.B. in den Schwerpunktländern. Seit 1986 beispielsweise unterstützt die Schweiz das 1985 von Bolivien eingeführte Strukturanpassungsprogramm.

Nachfolgende Grafiken zeigen die Aufteilung der bilateralen technischen Zusammenarbeit und Finanzhilfe in den Schwerpunktländern und nach Sektoren.

Der Bundesrat beantragt in seiner Botschaft eine personelle und organisatorische Verbesserung in der zuständigen Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (DEH), um die Qualität der Projekte und Programme, wie sie im Rahmenkredit vorgesehen ist, gewährleisten zu können. Die zu verwaltenden Ausgaben pro Mitarbeiterin und Mitarbeiter in der DEH sind von 1 Million 1970 auf 4,2 Millionen Franken (1988) pro Jahr gestiegen und die Arbeitskapazitätsgrenze sei erreicht, eine Erhöhung des Personalbestandes - nebst organisatorischen Massnahmen - werde somit dringend.

Abbildung Nr. 3: Die bilaterale technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe 1991-1994 nach Schwerpunktländern und anderen Ländern

Die bilaterale technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe 1991-1994 in den Schwerpunktländern (Total 1991-1994)

Abbildung Nr. 4: Aufteilung der bilateralen technischen Zusammenarbeit und Finanzhilfe 1991-1994, nach Sektoren in den Schwerpunktländern

Abbildung Nr. 5: Durch bilaterale technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe unterstützte Regionalprogramme (Total 1991-1994)

Parlamentarische Debatte zum Rahmenkredit

In der parlamentarischen Debatte zum neuen Rahmenkredit meldete keine Fraktion Opposition zur Vorlage. Die Qualität, insbesondere die Ausführlichkeit der Botschaft wurde gelobt, nachdem die Botschaft für den ablaufenden Rahmenkredit bei der damaligen Parlamentsdebatte als zu wenig informativ bemängelt worden war. Die vorgesehenen jährlichen Ausgaben von 825 Millionen Franken werden von verschiedener Seite - trotz der realen Erhöhung - als nicht sehr hoch angesehen, angesichts der Komplexität der zur Lösung anstehenden Probleme und des sich weiter vergrößernden Nord-Süd-Gefälles. Der neue Rahmenkredit wurde vom Ständerat in der Junisession und vom Nationalrat in der Septembersession 1990 gutgeheissen. Ein Postulat der vorberatenden Ständeratskommission, wonach ein departementsübergreifendes Leitbild für die zukünftige Rolle der Schweiz in den Nord-Süd-Beziehungen erstellt werden soll, wurde überwiesen. Das Leitbild soll die verschiedenen Beziehungen der Schweiz mit den Entwicklungsländern besser koordinieren (Entwicklungszusammenarbeit, Aussenwirtschaftspolitik, Umweltpolitik). In beiden Räten wurde erwogen, in Zukunft für Umweltprogramme in den Entwicklungsländern eventuell einen gesonderten Rahmenkredit in Betracht zu ziehen.

1.4. Wirtschafts- und handelspolitische Massnahmen

Die wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit haben als Ziel, die Entwicklungsländer in ihren Anstrengungen zur Verbesserung der wirtschaftlichen Produktion und des Handels zu unterstützen. Die Massnahmen umfassen die "klassischen Mittel": Mischfinanzierungen, Zahlungsbilanzhilfen, Handelsförderung und die Förderung des Einsatzes privatwirtschaftlicher Mittel. Hinzu kommen die Kompensation für Exporterlösausfälle und Entschuldungsaktionen.

Neuer Rahmenkredit

1990 verabschiedete das Parlament den vierten Rahmenkredit für die Weiterführung der wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen. Der Rahmenkredit von 840 Millionen Franken für vier Jahre löst den Ende 1990 auslaufenden dritten Rahmenkredit von 430 Millionen Franken (für drei Jahre) ab. Mit der Erhöhung von 143 Millionen Franken auf 210 Millionen Franken jährlich will der Bund einerseits den gestiegenen Bedürfnissen der Entwicklungsländer Rechnung tragen und andererseits seine EZ-Ausgaben bis Mitte der neunziger Jahre an den DAC-Durchschnitt angleichen (0,33 Prozent des BSP 1989).

Der erste Teil der Botschaft analysiert die wirtschaftliche Lage der Entwicklungsländer, insbesondere den Bereich Produktion und Handel. Er hält fest,

dass der Zerfall der Rohstoffpreise und die steigende Verschuldung das Wachstum - insbesondere der afrikanischen, aber auch der lateinamerikanischen - Entwicklungsländer nachhaltig gebremst hat. Der Einbruch bei den Exporterlösen und der verschuldungsbedingte Rückgang der Importe führten - mit anderen Faktoren zusammen - zu einem Einbruch des Wachstums. So analysiert die Botschaft: "Die Rückkehr zu einem ausreichenden *Wachstum* ist, zusammen mit einer ausgewogeneren Verteilung der erwirtschafteten Güter, Voraussetzung zur Bekämpfung der Armut und zur Bewältigung der ökologischen Probleme" (Botschaft 90.015, S. 12).

Der Anteil der Entwicklungsländer am schweizerischen Aussenhandel verringerte sich in den letzten zehn Jahren, bei den Einfuhren von 9,5 auf 8,9 Prozent und bei den Ausfuhren von 21,4 auf 16,6 Prozent. Die Unterschiede je nach Regionen sind allerdings sehr gross. So verringerte sich der Anteil *Afrikas* bei den schweizerischen Einfuhren aus den Entwicklungsländern von 35 Prozent 1983 auf nur noch 12 Prozent 1988, bei den Ausfuhren von 17 Prozent auf 11 Prozent. Der Anteil *Lateinamerikas* stieg von 19 Prozent auf 30 Prozent bei den Einfuhren, wobei diese Zunahme zum Teil auf ein einziges Produkt (Edelsteine) zurückgeführt wird. Der lateinamerikanische Anteil an den Ausfuhren stieg leicht von 16 auf 18 Prozent. Den grössten Anteil am schweizerischen Aussenhandel mit den Entwicklungsländern halten nach wie vor die *asiatischen Entwicklungsländer*.

Rund 73 Prozent des auslaufenden Rahmenkredits von 430 Millionen Franken kamen den ärmsten Entwicklungsländern mit einem Pro-Kopf-Einkommen bis 580 Dollar (IDA-Empfängerländer) zugute; die restlichen 27 Prozent gingen an die ärmeren Länder der mittleren Einkommenskategorie mit einem Pro-Kopf-Einkommen bis 1620 Dollar.

Tabellen Nr. 18 und Nr. 19 zeigen die vorgesehene Verwendung des neuen Rahmenkredits sowie die Ausgaben des auslaufenden Rahmenkredits.

Exportererlösausfälle

Bereits unter dem alten Rahmenkredit kam dieses neue Instrument schweizerischer EZ zum Tragen, und zwar wurden Erlösausfälle von zur Gruppe der *ärmsten Entwicklungsländer* gehörenden Staaten abgegolten. Die EG verfügt im Rahmen ihres STABEX-Programms auf diesem Gebiet über langjährige Erfahrungen, und die Schweiz kann sich für die Berechnung der Erlösausfälle auf die Computerprogramme der EG abstützen. Im neuen Rahmenkredit sind 90 Millionen Franken für diesen Massnahmenbereich vorgesehen.

Im Berichtsjahr (1989) wurden im Rahmen des Programms zum Ausgleich von Rohstoff-Exportererlösausfällen der ärmsten Entwicklungsländer Zahlungen im Gesamtbetrag von 24 Millionen Franken bewilligt, und zwar an Äthiopien, Gambia, Togo, Tschad, Uganda und Vanuatu. Zusammen mit früheren Zahlungen an den Sudan, an Tansania, den Tschad und die Zentralafrikanische Republik von insgesamt 13 Millionen Franken seien damit alle bedeutenden Erlös-

Tabelle Nr. 18

Verwendung des Rahmenkredites von 430 Millionen Franken		
	Vorgesehener Betrag Mio. Fr.	Verpflichtungen am 31. Dez 1989* Mio. Fr.
Mischkredite	240	89
Zahlungsbilanzhilfe	120	115
Rohstoffe	50	41
Handelsförderung	10	11
Industrialisierung	10	5
Durchführungskosten	nicht aufgeführt	3
Total	430	264
* Ende Dezember 1989 waren über 60 Prozent des Rahmenkredites verpflichtet.		
Quelle: Bbl. 90.015		

Tabelle Nr. 19

Vorgesehene Verwendung des Rahmenkredits von 840 Millionen Franken	
	Mio. Fr.
Mischfinanzierungen	290
Garantien für erhöhte, entwicklungspolitische Risiken der ERG	100
Handelsförderung/Industrialisierung	60
Rohstoffe (Exporterlösausfälle)	90
Zahlungsbilanzhilfe	200
Entschuldung	100
Total	840
Quelle: Bbl. 90.015	

ausfälle der ärmsten Entwicklungsländer hinsichtlich ihrer Ausfuhren an Kaffee, Kakao, Baumwolle, Erdnüsse und Kopra in die Schweiz ausgeglichen (Aussenwirtschaftsbericht 1989, S. 59).

Entschuldungsaktionen

Für die Durchführung von Entschuldungsaktionen werden 100 Millionen Franken im Sinne einer Entschuldungsfazilität bereitgestellt. Mit diesem Betrag werden konkrete Aktionen zur Schuldenreduktion der ärmeren hochverschuldeten Länder durchgeführt. Vorgesehen ist namentlich der gänzliche oder teilweise Verzicht auf ERG-Forderungen gegenüber den ärmeren Entwicklungsländern: Ein Teil der Bundesvorschüsse an die ERG soll erlassen werden und die Selbstbehalteanteile der Exporteure werden zu diskontierten Marktwerten mit Mitteln aus dieser Fazilität zurückgekauft. Weil die Marktwerte für Altschulden sehr tief sind, kann mit dem eher bescheidenen Betrag von 100 Millionen Franken doch ein beachtliches Schuldenvolumen abgelöst werden. Die Botschaft rechnet mit 400 bis 600 Millionen Franken.

Mischfinanzierungen

Bis anhin sprach die Verwaltung von *Mischkrediten*, doch seit der Anteil des Bundes nicht mehr in Form eines Kredites sondern eines *Geschenkes* gewährt wird, wird nun von Mischfinanzierungen gesprochen. Diese machen auch im neuen Rahmenkredit den Hauptteil aus; es sind dafür 290 Millionen Franken vorgesehen. "Angesichts der Notwendigkeit, der ungünstigen Wirtschaftslage einzelner Partnerländer durch die Erhöhung des Bundesanteils im Mischverhältnis Rechnung zu tragen, wird dabei eine Reduktion des insgesamt mobilisierbaren Finanzierungsvolumens (Bundes- und Privatanteil) in Kauf genommen" (90.015, S. 3). Der neue Rahmenkredit sieht auch vor, Garantien bis zu einem Höchstbetrag von insgesamt 100 Millionen Franken zu gewähren, um der ERG Verluste abzugelten, die ihr aus entwicklungspolitisch sinnvollen Geschäften mit Entwicklungsländern entstehen, welche aber ein hohes Risiko beinhalten. Damit sollen auch für Länder private Kredite weiterhin möglich bleiben, die von den "normalen" privaten Kapitalzufuhren sonst ausgeschlossen sind.

Tabelle Nr. 20 zeigt die zwischen 1980 und 1989 gewährten Mischkredite. Das erste Mischkreditabkommen wurde 1977 abgeschlossen. Insgesamt hat die Schweiz bisher Mischkreditzusagen in der Höhe von 1390 Millionen Franken erteilt, davon waren 523 Millionen Franken Bundesgelder und 867 Millionen Franken Privatmittel. Mit der Umwandlung des Bundesanteils in ein Geschenk sowie der Erhöhung dieses Anteils von 25 auf mindestens 35 Prozent (OECD 1987) haben sich die finanziellen Bedingungen der Mischkredite etwas verbessert. Unter dem dritten Rahmenkredit lag der Bundesanteil zwischen 35 und 50 Prozent. Durch die vorgesehene Erhöhung des Geschenkelements kann sich der Bundesanteil auf bis zu 70 Prozent erhöhen.

Tabelle Nr. 20

Mischkredite seit 1979¹					
Übersicht	Inkraft-treten	Betrag in Mio. Fr.			Stand der Verpflichtung am 31.12.89 in %
		Bundes-anteil	Banken-anteil	Total	
Afrika					
Kamerun I	1981	10,0	10,0	20,0	95
Kamerun II	1985	24,0	36,0	60,0	41
Ägypten II	1984	30,0	60,0	90,0	98
Kenia	1981	10,0	10,0	20,0	79
Marokko	1982	17,6	37,4	55,0	72
Senegal	1980	12,4	12,4	24,8	100
Tunesien II	1986	21,0	39,0	60,0	23
Zimbabwe I	1981	7,7	11,5	19,2	100
Zimbabwe II	1982	10,6	10,6	21,2	100
Zimbabwe III	1989	10,5	19,5	30,0	20
BOAD ²	1984	10,0	10,0	20,0	1
Asien					
China I	1985	40,0	40,0	80,0	94
China II	1987	40,0	60,0	100,0	67
Indien	1984	40,0	60,0	100,0	46
Indonesien	1986	51,0	102,0	153,0	100
Jordanien	1986	20,0	40,0	60,0	25
Pakistan	1987	31,5	58,5	90,0	35
Philippinen	1989	24,0	36,0	60,0	1
Sri Lanka	1979	15,7	15,7	31,4	100
Thailand I	1979	12,8	38,2	51,0	100
Thailand II	1985	21,5	43,0	64,5	85
Lateinamerika					
Kolumbien	1986	7,4	14,8	22,2	100
Guatemala	1989	14,0	21,0	35,0	0
Honduras	1981	16,0	16,0	32,0	100
Total		497,7	801,6	1299,3	66
1) Ohne Mischkredite Ägypten I und Tunesien I, welche vor der Einführung von Rahmenkrediten abgeschlossen wurden. 2) Westafrikanische Entwicklungsbank Quelle: Bbl. 90.015, S. 110					

Die Nachfrage nach schweizerischen Mischkrediten hat in den letzten Jahren nachgelassen. Wegen der Verschärfung der Verschuldungskrise sind immer mehr "traditionelle Mischkreditempfängerländer" auf konzessionelle Bedingungen angewiesen. Andere Industrieländer bieten attraktivere Mischfinanzierungen - Geschenke und konzessionelle Kredite - an. Die schweizerischen Geschäftsbanken bieten ihre Kredite zu Marktbedingungen an. Allenfalls wollen die Banken in Zukunft etwas längere Laufzeiten gewähren (15 anstatt 10 Jahre). Mischfinanzierungen stellen eine gebundene Hilfe dar, das heisst sie sind mit Lieferungen schweizerischer Unternehmungen verknüpft.

Die GPK des Nationalrates hat die Mischfinanzierungen mit Kamerun und China geprüft. Sie empfiehlt, Richtlinien und Einsatzgrundsätze noch klarer zu verfolgen. Insbesondere empfiehlt sie eine intensivere Begleitung der Projekte und eine aktivere Rolle der zuständigen Bundesverwaltung in der Projektvorbereitung und -gestaltung.

Zahlungsbilanzhilfen

Mit Zahlungsbilanzhilfen werden wirtschaftliche Reformen unterstützt, indem Einfuhren von lebenswichtigen Gütern, von Rohmaterialien und Ersatzteilen finanziert werden, um damit die Grundbedürfnisse der Bevölkerung zu decken und vorhandene Produktionskapazitäten besser zu nutzen. Die Erhöhung der Mittel für diesen Bereich entspricht dem grossen Bedürfnis insbesondere der ärmeren afrikanischen Ländern für solche rasch verfügbaren Mittel.

Tabelle Nr. 21 zeigt auf, dass Bolivien das einzige nicht-afrikanische Land ist, das in den Genuss von schweizerischen Zahlungsbilanzhilfen gelangte. In der Regel erfolgt die Zahlungsbilanzhilfe *bilateral*. Bei den Kofinanzierungen handelt es sich um mitfinanzierte Strukturanpassungsdarlehen der IDA. Durchschnittlich 75 Prozent der durch bilateral gewährte Zahlungsbilanzhilfen finanzierten Güterimporte stammten aus der Schweiz.

Förderung des Handels und des Einsatzes privatwirtschaftlicher Mittel

Für diesen Massnahmenbereich werden 60 Millionen Franken bereitgestellt. Diese Massnahmen verstehen sich als Unterstützung von wirtschaftlichen Reformprogrammen und beinhalten beispielsweise den Technologietransfer und die Auslösung von Direktinvestitionen. Wichtigste Partner sind das UNIDO-Büro in Zürich und die Organisation "Technology for the People" in Genf. Letztere konzentriert ihre Aktivitäten auf ausgewählte asiatische Entwicklungsländer, während die UNIDO Technologietransferprojekte zwischen privaten Betrieben im Norden und im Süden generell fördert. In diesem Bereich arbeitet die Verwaltung eng mit dem Internationalen Handelszentrum (ITC) in Genf zusammen.

Tabelle Nr. 21

Zahlungsbilanzhilfen seit 1980 (Vergabe von Zahlungsbilanzhilfen unter den Rahmenkrediten I, II und III sowie zulasten des Beschäftigungsprogrammes von 1983 (BP))					
Land bzw. Zweck	Jahr des Inkraft- tretens	Betrag in Mio. Fr.	Form	Rahmen- kredit	Stand
Bangladesch	1980	15,0	kofinanziert	I	erschöpft
Sudan I	1981	12,0	bilateral	I	erschöpft
Zinsvergünsti- gung (IWF)	1981	5,2	multilateral	I	erschöpft
Madagaskar I	1982	10,0	bilateral	I	erschöpft
Sudan II	1984	10,0	kofinanziert	BP	erschöpft
Madagaskar II	1983/84	15,0	bilateral	II/BP	erschöpft
Sudan III	1984	10,0	kofinanziert	II	erschöpft
Ghana I	1984	12,7	bilateral	BP	erschöpft
Guinea-Bissau	1984	4,5	kofinanziert	II	erschöpft
Madagaskar III	1985	10,0	bilateral	II	operationell
Ghana II	1985	20,0	bilateral	II	erschöpft
Sambia	1985	10,0	kofinanziert	II	suspendiert
Guinea	1986	10,0	kofinanziert	II	erschöpft
Senegal I	1986	13,5	kofinanziert	II	erschöpft
Bolivien I	1986	10,0	bilateral	II	operationell
Ghana III	1986	10,0	bilateral	II/III	erschöpft
Tansania I	1987	10,0	bilateral	III	erschöpft
Mosambik	1987	10,1	kofinanziert	III	operationell
Bolivien ¹	1988	5,0	multilateral	III	erschöpft
Madagaskar IV	1988	10,0	bilateral	III	operationell
Madagaskar V	1988	10,0	kofinanziert	III	operationell
Ghana IV	1988	10,0	bilateral	III	operationell
Ghana V	1988	15,0	kofinanziert	III	operationell
Uganda I	1988	10,0	kofinanziert	III	erschöpft
Uganda II	1989	7,0	kofinanziert	III	operationell
Uganda III	1989	8,0	bilateral	III	operationell
Senegal II	1989	10,0	bilateral	III	operationell
Bolivien ¹	1989	4,5	multilateral	III	operationell
Total		287,5			
1) Entschuldung					
Quelle: Bbl. 90.015					

Kapazitätsgrenze in der Verwaltung

Zuständig für die Abwicklung der wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen ist der Entwicklungsdienst des Bundesamtes für Aussenwirtschaft. Diese Abteilung ist auch verantwortlich für die EZ-Ausgaben im Bereich der multilateralen Entwicklungsbanken, der internationalen Rohstofforganisationen sowie der multilateralen handels- und wirtschaftspolitischen Zusammenarbeit. Mit 16 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sieht sich diese Abteilung an der Grenze ihrer Arbeitskapazität und beantragte mit dem neuen Rahmenkredit eine personelle Aufstockung um vier Stellen.

Parlamentarische Debatte

Die im Rahmenkredit vorgesehenen Massnahmen für Entschuldungsaktionen haben bei ihrer Behandlung im Parlament (Nationalrat im Juni, Ständerat im Oktober 1990) eine unerwartete Diskussion ausgelöst. Alle Fraktionen (ausser der Autopartei) stimmten dem Antrag zu. Parlamentarier von verschiedener Seite wollten sogar über den 100-Millionen-Betrag hinausgehen. Es wurden zwei Anträge behandelt: Der Vorstoss Hans Zbinden (SP/AG), Sprecher der Kommissionsminderheit, sah eine Verdoppelung des Betrages für Entschuldungsaktionen von 100 auf 200 Millionen Franken vor, was den Rahmenkredit auf 940 Millionen Franken erhöht hätte. Einen zusätzlichen Rahmenkredit von 700 Millionen Franken für Entschuldungsmassnahmen wie sie die Petition der Hilfswerke verlangt und damit eine Reduktion des zur Debatte stehenden Rahmenkredits um die dafür vorgesehenen 100 Millionen Franken wollte der andere Antrag (Urs Scheidegger, FDP/SO). Beide wurden abgelehnt, mit der Begründung, dass eine Ausdehnung der Entschuldungsaktionen grundsätzlich notwendig sei, aber dafür erst Erfahrungen gesammelt und ein Konzept ausgearbeitet werden müssten. Die Petition der Hilfswerke wurde in Form eines Postulats überwiesen. Es ist anzunehmen, dass für die Verwendung der 700 Millionen Franken der Petition "Entwicklung braucht Entschuldung" eine neue Botschaft und ein spezieller Rahmenkredit ausgearbeitet werden.

Wirtschafts- und handelspolitische Massnahmen 1989

Tabelle Nr. 22 zeigt die Ausgaben 1988 und 1989 für diesen vom BAWI verwalteten Massnahmenbereich.

Zahlungsbilanzhilfen wurden gewährt an die Länder Senegal, Uganda und Bolivien. Die Hilfe an Senegal und an Uganda besteht in einer IDA-Kofinanzierung (10, bzw. 8 Millionen Franken) und einer bilateralen Unterstützung (ebenfalls insgesamt 10, bzw. 8 Millionen Franken). Die Schweiz beteiligte sich im Falle Boliviens an einer weiteren Entschuldungsaktion mit einem Betrag von 4,5 Millionen Franken.

Tabelle Nr. 22

Wirtschafts- und handelspolitische Massnahmen 1988/89				
	1989		1988	
	Mio. Fr.	%	Mio. Fr.	%
Zahlungsbilanzhilfe	22,8	22,3	40,0	36,8
Mischkredite	55,2	54,1	48,3	44,4
Handelsförderung	5,1	5,0	2,6	2,4
Förderung des Einsatzes privatwirtschaftlicher Mittel	2,7	2,6	3,3	3,0
Rohstoffe	16,3	16,0	14,6	13,4
Total	102,1	100,0	108,8	100,0
Quelle: DEH-Jahresbericht 1989				

1989 wurden drei *Mischkreditabkommen* geschlossen, und zwar mit Guatemala (14 Millionen Franken), mit den Philippinen (24 Millionen Franken) und mit Zimbabwe (10,5 Millionen Franken).

1.5. Multilaterale Hilfe

International gesehen werden rund dreissig Prozent der Hilfe multilateral abgewickelt. Die schweizerische Aufteilung entspricht in etwa dem Verhältnis 1:4; 1989 waren 23 Prozent der EZ-Ausgaben multilateraler Art, 1988 waren es 24 Prozent. Die multilaterale Hilfe "resultiert aus dem Zusammenlegen der finanziellen Mittel aus verschiedenen Industrieländern und öfters aus vielen Entwicklungsländern. Sie versucht vor allem Probleme von grossen Dimensionen zu lösen, die selbst durch die Summe aller bilateralen Hilfen nicht gelöst werden können", schreibt der Bundesrat (Botschaft 90.018).

Der Hauptteil der multilateralen Ausgaben erfolgt in Form von Beiträgen an verschiedene internationale Entwicklungsorganisationen, die wichtigsten darunter sind Spezialorganisationen der UNO sowie Entwicklungsbanken und Entwicklungsfonds.

1989 betrugen die Ausgaben für multilaterale Hilfe insgesamt 203 Millionen Franken. Davon verwaltete die DEH den grössten Teil, nämlich 151,5 Millionen Franken in Form von technischer und Finanzhilfe. Die restlichen rund 50 Millionen Franken verteilen sich auf multilaterale Massnahmen des BAWI. Tabelle Nr. 23 zeigt die Verwendung der von der DEH verwalteten multilateralen Mittel.

Tabelle Nr. 23

Multilaterale Entwicklungszusammenarbeit: Beiträge an Internationale Organisationen		
Organisationen	1989 Auszahlungen Mio. Fr.	1988 Auszahlungen Mio. Fr.
Organisationen der Vereinten Nationen (UNO)	98,9	93,7
Entwicklungsprogramm der UNO (UNDP)	55,0	51,0
Kinderhilfsfonds der UNO (UNICEF)	16,5	15,0
Fonds für die am wenigsten entwickelten Länder (LLDC-Fonds)	7,5	7,2
Bevölkerungsfonds der UNO (UNFPA)	7,3	6,6
Ausrüstungsfonds der UNO (UNCDF)	4,9	4,6
Spezialprogramme der Weltgesundheitsorganisation (WHO)	2,5	3,7
Energie-Programm von UNDP und Weltbank (ESMAP)	2,0	2,0
UNO-Organisation für industrielle Entwicklung (UNIDO)	2,1	0,7
Andere Entwicklungszentren der UNO	1,1	2,9
Regionale Entwicklungsbanken und ihre Spezialfonds	36,9	40,4
Afrikanische Entwicklungsbank (BAD)	3,4	3,4
Afrikanischer Entwicklungsfonds (FAD)	13,6 *	29,0 *
Asiatische Entwicklungsbank (ADB)	1,7 *	2,1 *
Asiatischer Entwicklungsfonds (ADF)	13,9 *	0,4 *
Interamerikanische Entwicklungsbank (IDB)	—	0,5 *
Interamerikanische Investitionsgesellschaft (IIC)	1,2	1,1
Fonds für Spezialoperationen der IDB (FSO)	3,1 *	1,4 *
Multilaterale Investitionsгарantieagentur (MIGA)	—	2,5
Andere multilaterale Institutionen	15,7	25,2
Internationaler Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung (IFAD)	5,5 *	5,3 *
Afrika-Programm des IFAD	—	10,0
Konsultativgruppe für internationale landwirtschaftliche Forschung (CGIAR)	8,8	8,0
Internationale Vereinigung zur Bewahrung der Natur (UICN)	0,8	1,5
Internationales Institut für agroforstwirtschaftliche Forschung (ICRAF)	0,4	0,4
Andere multilaterale Institutionen	0,2	—
Total	151,5	159,3
* Verschiedene Verpflichtungen, die in Form von "Notes" geleistet wurden, werden jeweiligen erst im Zeitpunkt, da sie beansprucht werden, verbucht.		
Quelle: Jahresbericht 1989 von DEH und BAWI		

An UN-Organisationen wurden insgesamt 98,9 Millionen Franken ausgerichtet, an die regionalen Entwicklungsbanken und ihre Spezialfonds insgesamt 36,9

Millionen Franken und an andere multilaterale Institutionen 15,7 Millionen Franken.

Die voraussichtlichen Beiträge an multilaterale Institutionen aus dem neuen Rahmenkredit für technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe zeigt Tabelle Nr. 24. Dabei fällt auf, dass die bis anhin als bilateral ausgewiesenen - und deshalb kritisierten - Konfinanzierungen über die Internationale Entwicklungsorganisation IDA separat und als multi-bilaterale Projekte ausgewiesen werden. Dazu schreibt der Bundesrat in seiner Botschaft (90.018, S. 177), dass es angebracht sei, die Wiederauffüllungen der IDA als eine Form der multilateralen EZ zu betrachten, da sie, trotz starken bilateralen Aspekten, eine Gesamtverpflichtung darstellen. "In der Tat handelt es sich um ein Programm von Konfinanzierungsprojekten, welche durch die Schweiz einzeln ausgewählt, vorbereitet und kontrolliert werden".

Der Anteil multilateraler Ausgaben am Gesamttotal des ablaufenden Rahmenkredits von 2100 Millionen Franken betrug 30,5 Prozent; beim neuen Rahmenkredit ist dieser Anteil in etwa gleich hoch angesetzt (vorgesehen sind 28,6 Prozent). Werden die Kofinanzierungen mit der IDA hinzugezählt, sind es rund 40 Prozent.

Das UNDP bleibt auch in Zukunft Hauptempfänger der schweizerischen multilateralen EZ-Ausgaben.

An dieser Stelle muss auch die Form **bilateraler** Projekte und Programme erwähnt werden, die durch die Vermittlung multilateraler Institutionen verwirklicht werden. In diesem Fall besteht keinerlei multilaterale Verpflichtung. Beispiele dieser Hilfsform sind die assoziierte Hilfe und rein bilaterale Kofinanzierungen via Spezialorganisationen wie etwa FAO, UNICEF, ILO, Weltbank.

UN-Organisationen

Dem wichtigsten multilateralen Partner der schweizerischen technischen Entwicklungszusammenarbeit, dem UNDP, kommt die Bedeutung einer Zentralkasse für multilaterale technische Entwicklungsprojekte zu. Das UNDP gewährt jedem Entwicklungsland einen auf fünf Jahre bemessenen Rahmenkredit, für den das Land Projekte gemäss seinen Prioritäten und seinen Bedürfnissen auswählt. 1989 betrug der schweizerische Beitrag 55 Millionen Franken. Die DEH beabsichtigt, von 1990 bis 1993 die Beiträge an das UNDP um jährlich rund 6 Prozent zu erhöhen. 80 Prozent der Mittel des UNDP sind für Länder mit einem jährlichen Pro-Kopf-Einkommen unter 750 Dollar reserviert.

Einen wichtigen Beitrag der schweizerischen EZ-Ausgaben machen die Kofinanzierungen über die IDA aus. Ein ordentlicher Beitrag an die IDA wurde in einer Volksabstimmung 1976 abgelehnt. In der Folge wählte die Schweiz den Weg der Konfinanzierungen für ihre Beteiligung an den Wiederauffüllungen der finanziellen Mittel der IDA. Dabei entscheidet die Schweiz - wie bereits erwähnt - in "jedem einzelnen Falle über die von ihr zu finanzierenden Projekte und Programme ... " (Botschaft 90.018, S. 95). Im Verlaufe der letzten Jahre hat die Be-

Tabelle Nr. 24

Voraussichtliche allgemeine Beiträge an multilaterale Institutionen (In Mio. Fr.)					
	1991	1992	1993	1994	Total
1. Entwicklungsinstitutionen der Vereinten Nationen					
– UNDP	62,5	66,5	70,5	75,0	274,5
– UNICEF	18,8	20,0	21,2	22,5	82,5
– UNFPA	8,2	8,7	9,2	9,6	35,7
– Spezialfonds des UNDP					
- UNCDF	5,6	5,9	6,3	6,7	24,5
- UN-Freiwillige	0,35	0,4	0,45	0,5	1,7
– Spezialprogramme der WHO	8,3	8,8	9,3	9,6	36,0
– Andere UN-Institutionen	17,0	18,0	19,0	20,0	74,0
2. Regionale Entwicklungsfonds					
– FAD	240,0				240,0
– ADF	130,0				130,0
– FSO				5,0	5,0
3. Andere multilaterale Institutionen					
– IFAD	25,0			35,0	60,0
– CGIAR	9,0	9,5	10,0	10,6	39,1
– übrige Institutionen	5,0	6,0	7,0	8,0	26,0
Total	1029,0				
Kofinanzierungen über die Internationale Entwicklungsorganisation (IDA) (multi-bilaterale Projekte)	380 Mio. Fr. (1990-1992), davon 285 Mio. Fr. technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe				

Das Total entspricht 28,6% des gesamten Rahmenkredites von 3300 Mio. Fr. Alle Angaben sind indikativ. Grössere Verschiebungen können sich insbesondere in bezug auf die Höhe der jeweiligen Wiederauffüllungen der Fonds der Entwicklungsbanken ergeben. Der Ausgang dieser Verhandlungen im internationalen Rahmen ist schwer im voraus abschätzbar.

Quelle: Bbl. 90.018

deutung der IDA immer mehr zugenommen, insbesondere auch im Zusammenhang mit Strukturanpassungsprogrammen. Die Schweiz wertet ihre Zusammenarbeit mit der IDA als sehr positiv. Insbesondere erfüllt die IDA die durch das schweizerische Gesetz über die EZ vorgegebene Prioritätensetzung für die Ärmsten. Die IDA räumt in ihren Programmen einen wichtigen Platz der Unter-

stützung der am meisten benachteiligten *Schichten* in den verschiedenen armen Ländern ein (Pro-Kopf-Einkommen unter 580 Dollar).

Die in Tabelle Nr. 24 ausgewiesenen 380 Millionen Franken betreffen die Periode der neunten Wiederauffüllung des IDA-Fonds. Davon gehen 285 Millionen Franken zulasten des Rahmenkredits für technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe und 95 Millionen Franken zulasten desjenigen für wirtschafts- und handelspolitische Massnahmen. (Vgl. die ausführlichen Angaben im Beitrag von J. Forster über die Beziehungen der Schweiz zur Weltbankgruppe im zweiten Teil dieses Jahrbuches).

UNICEF und FIDA

Die Zusammenarbeit mit dem Kinderhilfswerk UNICEF und mit dem Fonds für internationale Agrarentwicklung ist für die Schweiz wichtig, weil diese beiden Institutionen - nebst der IDA - diejenigen multilateralen Organisationen sind, die der Armutsbekämpfung der am meisten benachteiligten Bevölkerungsschichten die grösste Priorität beimessen. UNICEF hat ein Programm zur Deckung der Grundbedürfnisse im Bereich Gesundheit und in der Kinder- und Mütterernährung. Sämtliche Ressourcen des FIDA sind für die arme ländliche Bevölkerung, vor allem für Kleinbauern, Fischer und Handwerker bestimmt. Er führt ein Kreditprogramm für die Landlosen (Pächter, Landarbeiter), die keine normalen Kredite erhalten, weil sie keine Sicherheiten bieten können.

Regionale Entwicklungsbanken und ihre Fonds

Die regionalen Entwicklungsbanken sind wichtige Partner der schweizerischen multilateralen EZ, vor allem der Finanzhilfe. Die Schweiz ist Mitglied aller drei regionalen Entwicklungsbanken und speist regelmässig auch deren Fonds. 1989 beliefen sich die Beiträge auf insgesamt 36,9 Millionen Franken. Diese Beträge schwanken sehr von Jahr zu Jahr, weil der Zeitpunkt einer Wiederauffüllung bestimmend ist für die Beiträge. Der neue Rahmenkredit sieht wiederum die Beteiligung der Schweiz an der anstehenden Kapitalaufstockung der inter-amerikanischen Entwicklungsbank sowie die Speisung der verschiedenen Fonds vor.

Die Aufgabe der *Entwicklungsfonds* besteht darin, die Mittel der *öffentlichen* Entwicklungshilfe zu verwalten, die den sehr armen Ländern zu Vorzugsbedingungen gewährt werden. Die *Entwicklungsbanken* verwalten die Geldmittel *privater* Herkunft, welche auf den Finanzmärkten mit der Garantie der Mitgliederländer aufgenommen werden.

In der Botschaft (90.018) wird die Bedeutung des *afrikanischen Entwicklungsfonds* für die Entwicklung in Afrika unterstrichen. Afrika hat die Priorität der schweizerischen EZ. Die Schweiz beteiligte sich an der fünften Wiederauffüllung des Fonds für die Jahre 1988 - 1990 mit 161 Millionen Franken (rund 4 Prozent der Mittel) und wird sich im gleichen Rahmen an der nächsten Wiederauffüllung beteiligen.

Der *asiatische Entwicklungsfonds* realisierte seine vierte Wiederauffüllung (1987 - 1990), an welcher sich die Schweiz mit insgesamt 87 Millionen Franken beteiligte (1,23 Prozent der Mittel).

Der *Fonds für Spezialoperationen FSO* der interamerikanischen Entwicklungsbank wurde anlässlich seiner siebten Wiederauffüllung von der Schweiz mit insgesamt 2,5 Millionen Franken gespiesen. Die Schweiz führt mit der Interamerikanischen Entwicklungsbank einen "schweizerischen Fonds für technische Entwicklungs- und Kleinprojekte", welchem der Bund für die Jahre 1989-1992 insgesamt 10 Millionen Franken gewährt. Dieses Programm wird durch die Vermittlung von privaten - nicht gewinnorientierten - Institutionen, wie z.B. Genossenschaften oder Stiftungen abgewickelt. Dabei werden Kredite an Personen mit niedrigem Einkommen gewährt, die für normale Kredite ungenügend Sicherheiten bieten können.

Würdigung der multilateralen Hilfsform

Aufgrund ihrer Erfahrungen mit der multilateralen Hilfsform kommen die betroffenen Stellen zu folgender Wertung: Global betrachtet ist diese Hilfsform wichtig und unerlässlich. Eine zentrale und positive Rolle spielen die multilaterale Hilfe in der Forschung und in der Landwirtschaftsproduktion sowie im Gesundheitsbereich. Bisher als ungenügend eingestuft werden die Leistungen auf dem Gebiet der Bevölkerungsentwicklung und im Bereich der Umwelt, wo insbesondere die schlechte Zusammenarbeit unter den betroffenen Institutionen - namentlich dem Umweltprogramm der UNO (UNEP), dem UNDP und der Weltbank bemängelt wird. Auch das Fehlen einer genügend klaren Strategie für Umweltprogramme wird kritisiert. Als generelle Schwächen multilateraler Hilfe werden unter anderen genannt: die Schwerfälligkeit der Arbeitsweise und der Entscheidungsfindung, die Verzettlung, zu oft werden Entscheide aufgrund politischer Erwägungen gefällt.

Durch die Beteiligung der Schweiz an der multilateralen EZ können sich schweizerische Unternehmungen an den internationalen Ausschreibungen der verschiedenen Institutionen beteiligen. Die in den Jahren 1986 bis 1988 getätigten Käufe von Gütern und Dienstleistungen in der Schweiz zeigt Tabelle Nr. 25.

1.6. Humanitäre Hilfe

Die humanitäre und Nahrungsmittelhilfe umfasst bilaterale und multilaterale Massnahmen. Verantwortlich für ihre Durchführung ist die DEH. Gemäss Art. 7

Tabelle Nr. 25

Wirtschaftliche Auswirkungen multilateraler Hilfe 1986-1988		
(In den Jahren 1986 bis 1988 getätigte Käufe von Gütern und Dienstleistungen in der Schweiz)		
	Ausgaben der Schweiz (in Millionen Franken)	Käufe in der Schweiz (in Millionen Franken)
– System der Vereinten Nationen	276	136
– Andere Organisationen	27	—
– Regionale Banken und Fonds	85	335
– FIDA	44	3
– IDA	186	327
Total	618	801
Quelle: Bbl 90.018, S. 185		

des Bundesgesetzes über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (1976) hat sie folgendes Ziel: "Die humanitäre Hilfe soll mit Vorbeugungs- und Nothilfemassnahmen zur Erhaltung gefährdeten menschlichen Lebens sowie zur Linderung von Leiden beitragen; sie ist namentlich für die von Naturkatastrophen oder bewaffneten Konflikten heimgesuchte Bevölkerung bestimmt". Rund ein Fünftel der EZ-Ausgaben des Bundes dienen humanitären Zwecken, rund die Hälfte davon erfolgt in Form von Nahrungsmittelhilfe. Ein Merkmal der humanitären Hilfe ist es, dass ihre Aktionen kurzfristig ausgerichtet sind.

1989 betrugen die Ausgaben für humanitäre Hilfe der DEH insgesamt 201,4 Millionen Franken. Darin enthalten sind 4,8 Millionen Franken humanitäre Hilfe an Polen. Im Gegensatz zu den anderen Massnahmenbereichen der Entwicklungszusammenarbeit, welche ausschliesslich auf die Entwicklungsländer beschränkt sind, kann humanitäre Hilfe an **alle** Länder ausgerichtet werden. Der Anteil der Nahrungsmittelhilfe betrug 66,2 Millionen Franken; 10,4 Millionen Franken gingen an das Schweizerische Katastrophenhilfekorps und der Hauptteil, nämlich 124,8 Millionen Franken erfolgte in Form von Beiträgen an internationale und schweizerische Entwicklungsorganisationen.

Die Nahrungsmittelhilfe verwertet zu einem Teil schweizerische Agrarüberschüsse, in erster Linie Milch und Milchprodukte sowie in kleinerem Mass auch Dörrobirnen.

Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) erhielt 1989 Beiträge im Gesamtbetrag von 74,6 Millionen Franken; das UNO-Hochkommissariat für

Flüchtlinge (UNHCR) wurde mit 33,8 Millionen Franken unterstützt. Zusammen mit dem Welternährungsprogramm (20,4 Millionen Franken Nahrungsmittelhilfe) sind diese beiden Organisationen die wichtigsten Partner der Schweiz bei der Abwicklung der humanitären Hilfe und Nahrungsmittelhilfe.

Flüchtlingsbetreuung

Einen wichtigen Platz der humanitären Hilfe bilden die Aktionen zur Linderung der Lage der Flüchtlinge, darunter vieler Frauen und Kinder aus den ärmsten Bevölkerungsschichten. Weltweit werden rund 15 Millionen Flüchtlinge gezählt und nochmals rund 15 Millionen "umgesiedelte Menschen" (Flüchtlinge im eigenen Land). Gerade in diesem Bereich betont die DEH die Notwendigkeit, auch die humanitäre Hilfe in langfristige Entwicklungsprozesse einzubetten, bzw. solche auszulösen. Wie in allen Gebieten der Entwicklungszusammenarbeit wird auch hier der Lösungsansatz immer mehr bei der Ursachenbekämpfung gesehen. Dafür bedarf es griffiger, multilateral abgestimmter Vorbeugemassnahmen gegen die Fluchtursachen.

Bei der Flüchtlingsbetreuung legt die DEH grosses Gewicht auf die wirtschaftliche Selbständigkeit der Flüchtlinge; Ausbildungsprogramme beispielsweise sollen die Flüchtlinge auf eine Rückkehr und auf die Wiederaufnahme einer Erwerbstätigkeit vorbereiten.

Das schweizerische Katastrophenhilfekorps

Das SKH - zuständig für die Katastrophenhilfe - ist seit 1988 wieder der DEH unterstellt, nachdem es vorher direkt dem Departementsleiter des EDA verantwortlich war. Die Grenzen zwischen Katastrophenhilfe und Entwicklungszusammenarbeit sind fließend; dieser Tatsache wird mit der Ansiedlung des SKH innerhalb der DEH Rechnung getragen. Oft wandelt sich die unmittelbare Katastrophenhilfe in Wiederaufbauprojekte um, die langfristig ausgerichtet sind.

2. Private Entwicklungszusammenarbeit

1. Uebersicht

Nebst der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit durch den Bund leisten in der Schweiz rund 140 private Hilfswerke, Organisationen und Vereine in irgendeiner Form Entwicklungshilfe. Diese Entwicklungszusammenarbeit ist zum Teil religiös oder politisch motiviert. Ein grosser Teil der Hilfswerke führt eigene Projekte in den Entwicklungsländern durch, ein kleinerer Teil der Organisationen

hat die Informationsarbeit über die Nord-Süd-Zusammenhänge, insbesondere die Stellung der Schweiz, zum Inhalt.

1989 leisteten die privaten Hilfswerke aus privaten Spenden und Beiträgen von Kantonen und Gemeinden finanzierte Entwicklungshilfe im Gesamtbetrag von 163,1 Millionen Franken (1987: 153,4; 1988: 144,7). Der Bund leistete einen zusätzlichen Beitrag von 140 Millionen Franken. In den letzten Jahren ist bei einigen Organisationen ein leichter Rückgang bei den Spendengeldern festzustellen, welcher sich 1989 im Falle von Helvetas beispielsweise eklatant in einem Rückgang der Spendeneinnahmen um 1 Million Franken auf 6,4 Millionen Franken ausdrückte. Zum Teil wird dieser Spendenrückgang darauf zurückgeführt, dass Fragen der Entwicklungshilfe und der Entwicklungspolitik wegen der Reformprozesse in den osteuropäischen Ländern in den Hintergrund gedrängt werden; andererseits vermutet Helvetas-Geschäftsleiter E. W. Külling, dass sich generell eine gewisse Resignation über die Wirksamkeit der Entwicklungshilfe breitmache.

Die vier grossen Hilfswerke Swissaid, Fastenopfer, Brot für Brüder und Helvetas haben sich zu einer Arbeitsgemeinschaft zusammengeschlossen und nehmen regelmässig Stellung zu politischen Fragen und Vernehmlassungen des Bundes. Nebst ihren eigenen Projekten setzen diese Hilfswerke - wie andere auch - ein grosses Gewicht auf die Vermittlung von Informations- und Kulturaustausch. Zu ihrem Engagement gehört der politische Einsatz für gerechtere wirtschaftliche Nord-Süd-Beziehungen, wie etwa höhere Rohstoffpreise, Verzicht auf fragwürdige Investitionen, Umweltzerstörung, Respekt vor der kulturellen Identität und Tradition der Entwicklungsländer. 1989/90 waren Entschuldung und Exportrisikogarantie klare Schwerpunkte.

Die Leistungen des Bundes in Form von Regieaufträgen oder Projekt- und Programmfinanzierung betrugen 1989 für die wichtigsten privaten Partner: Helvetas (24,6 Millionen Franken), Intercooperation (20,4), Swisscontact (13), Swissaid (6,2), Organisation Reconstruction Travail (ORT) (5,5), Brot für Brüder (4,1), Caritas (3,0). Entgegen früheren Verlautbarungen und der Aufstockung der neuen Rahmenkredite werde der Bund in den kommenden Jahren keine zusätzlichen Mittel für neue Projekte der privaten Hilfswerke zur Verfügung stellen, dies befürchtet der Koordinator der Arbeitsgemeinschaft, Richard Gerster.

2.2. Schwerpunkte

Anhand einzelner Mottos der Sammelkampagnen 1990 oder anhand von Themenschwerpunkten ihrer Arbeit sollen nachfolgend einige ausgewählte private Hilfswerke und Entwicklungsorganisationen vorgestellt werden:

Helvetas stellte die nationale Sammelkampagne 1990 unter das Motto: "Immer mehr Menschen haben immer weniger - Solidarität ist nötiger denn je !". Damit will die private Schweizer Gesellschaft für Entwicklung und Zusammenarbeit auf das wachsende Wohlstandsgefälle zwischen den Industrie- und den Entwicklungsländern aufmerksam machen und das Gefühl der Mitverantwortung

tung für die Dritte Welt stärken. Auch **Swissaid** will einer Desolidarisierung gegenüber den Entwicklungsländern entgegenwirken. Schwerpunktthema ihrer Projekthilfe in Entwicklungsländern und der Öffentlichkeitsarbeit in der Schweiz ist "Landwirtschaft und Umwelt". Ziel ist es, die chronischen Ursachen von Armut und Hunger anzugehen, indem nicht in erster Linie die landwirtschaftliche Produktivität gesteigert werden soll, sondern die Schaffung von Einkommen für die ländliche Bevölkerung Priorität hat.

Terre des hommes Kinderhilfe setzt sich seit dreissig Jahren für hilfsbedürftige Kinder in Entwicklungsländern ein. Gegründet wurde das Hilfswerk vom Waadtländer Schriftsteller Edmond Kaiser. Insgesamt 29 Arbeitsgruppen in der ganzen Schweiz machen - in Form von Freiwilligenarbeit - durch Veranstaltungen und Sammelkampagnen auf die Kinderhilfe aufmerksam. In den dreissig Jahren seines Bestehens hat sich das Bild von Entwicklungshilfe und daraus folgend auch das Vorgehen des Hilfswerks geändert. Wurden in den sechziger Jahren notleidende Kinder in die Schweiz geholt und hier gepflegt, so liegt heute das Schwergewicht auf Projekten der Ernährungshilfe, der Gesundheitsversorgung, der sozialen Betreuung und der Ausbildung in den Entwicklungsländern. Hauptziel bleibt nach wie vor die private Soforthilfe. Rund 20 Prozent des Aufwandes wird durch den Bund finanziert. Gruppierungen, die sich nicht nur humanitär sondern auch entwicklungspolitisch engagieren wollten haben sich 1972 als **Terre des hommes Schweiz** (Basel und Genf) abgespalten.

Die beiden religiösen Hilfswerke "Brot für Brüder" (evangelisch) und das katholische "Fastenopfer" haben in einer Studie ("Neue Pisten", Autor: Rudolf Schoch) Richtlinien für neue Prioritäten in der kirchlichen Arbeit zugunsten der Dritten Welt entworfen. Der Bericht setzt drei prioritäre Themenbereiche fest: Entschuldung, Umweltschutz und Frauenförderung. Die weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, insbesondere die Folgen der Schuldenkrise, erschweren die Aufbauarbeit in Entwicklungsländern oder machen diese wieder zunichte, hält der Bericht fest. Nothilfemassnahmen verdrängen längerfristige Projekte oder private Organisationen müssen wieder Aufgaben im Erziehungs- und Gesundheitswesen übernehmen, die früher der öffentlichen Hand übergeben worden waren. Im Umweltbereich wird der Vorschlag gemacht, ähnlich der Sozialklausel (im Abnahmevertrag der Migros mit der Ananas-Produzentin Del Monte in den Philippinen) eine Oekoklausel zur Verminderung von Übernutzung und Pestizidschäden einzuführen. Was die Frauenförderung anbelangt, wird festgehalten, dass Frauenprojekte bei schweizerischen Gremien immer noch auf Hindernisse stossen. Generell sollen in den Hilfswerken die Arbeitsstrukturen verbessert, und allgemein eine engere Vernetzung und Koordination der Hilfswerke - auch der nichtkirchlichen - angestrebt werden. Die beiden kirchlichen Drittweltorganisationen stellten ihre Sammelkampagne unter das Motto: "Gerechtigkeit befreit". Insbesondere wurde die Petition "Entwicklung braucht Entschuldung" unterstützt.

Ein Beispiel von Informationsarbeit über die konkreten Beziehungen von Schweizerinnen und Schweizern zu einem Entwicklungsland war die gemeinsame Aktion folgender Hilfswerke und Umweltschutzorganisationen: Swissaid,

Erklärung von Bern, das Komitee Schweiz-Kolumbien, Greenpeace und Dritt-Welt-Läden zum Muttertag 1990 (6. Mai), welche die **Hintergründe des Blumengeschäfts** ausleuchtete. So arbeiten viele Menschen im Blumenanbau in Entwicklungsländern Lateinamerikas, Afrikas und Asiens unter grossem Gesundheitsrisiko, weil sie ungeschützt mit den verwendeten Pestiziden in Berührung kommen. Das Übermass an Pestiziden gefährdet Mensch und Umwelt. Rund ein Viertel der importierten Schnittblumen der Schweiz stammen aus Entwicklungsländern; die hauptsächlichsten Blumen-Lieferanten sind Kolumbien, Südafrika, Kenya, Thailand, Peru und die Mauritius-Insel. Am Beispiel Kolumbiens wurde aufgezeigt, dass die im Blumenanbau arbeitenden Menschen - vorwiegend Frauen - unter grossem Stress, gesundheitsgefährdet und zu schlechten Löhnen arbeiten und dass zwei von drei Angestellten krank sind.

1982 wurde die **AGRECOL** (agriculture écologique) gegründet. Die AGRECOL ist eine kleine private Informations- und Vernetzungsstelle für ökologischen Landbau; sie hat ihren Sitz am Ökozentrum in Langenbruck. Agrecol will insbesondere durch die Verbreitung und Weiterentwicklung ökologischer Landbaumethoden helfen, die Lebensbedingungen von Kleinbauern in der Dritten Welt zu verbessern. Der Schwerpunkt der Arbeit besteht darin, Personen und Gruppen miteinander in Kontakt zu bringen, damit diese ihre Erfahrungen und ihr Wissen austauschen können. Ähnlich arbeitet auch **Ecosolidar**, eine kleine Organisation für aktive Entwicklungszusammenarbeit im biologischen Landbau und in der Selbsthilfe.

Swisscontact, die schweizerische Stiftung für technische Entwicklungszusammenarbeit, konzentriert sich auf die technische Berufsbildung und die Förderung des Kleinunternehmertums. Sie wird im wesentlichen von der schweizerischen Wirtschaft (1989: 1,85 Millionen Franken) und vom Bund (12 Millionen Franken) finanziell unterstützt. Swisscontact führt eigene Projekte in Lateinamerika (mit dem Schwerpunkt Gewerbeförderung) und in Asien (Ausbildung, Lehrwerkstätten) durch. In Afrika laufen Pilotprojekte in Mali und in Togo, aufgrund derer sich Swisscontact eventuell für ein stärkeres Engagement in Afrika entscheiden wird.

Anmerkungen

1. Dem Entwicklungsausschuss der OECD - Development Aid Committee, DAC - gehören 18 Länder an: Australien, Belgien, Bundesrepublik Deutschland, Dänemark, Finnland, Frankreich, Grossbritannien, Irland, Italien, Japan, Kanada, Neuseeland, Holland, Norwegen, Oesterreich, Schweden, Schweiz, USA. Der Durchschnitt der Ausgaben für öffentliche Entwicklungshilfe der DAC-Länder schwankte in den letzten zehn Jahren zwischen einem Anteil von 0,37 und 0,33 Prozent des BSP. Die Ausgaben für öffentliche Entwicklungshilfe der DAC-Länder sind 1989 auf 46,5 Milliarden Dollar zurückgegangen, nachdem sie 1988 48,1 Milliarden Dollar betragen hatten. Der Anteil der Schweiz machte 1989 1,3 Prozent aus. In den letzten zehn Jahren steigerte die Schweiz ihre Ausgaben der öffentlichen Hilfe von 0,23 Prozent des BSP im Jahre 1980 (412 Millionen Franken) auf 0,30 Prozent im Jahre 1989 (894 Millionen

Franken). Der Durchschnitt der Ausgaben der EG-Staaten beträgt 0,50 Prozent des BSP.

2. Vier von fünf Schweizerinnen und Schweizern sind laut einer Umfrage bei rund 1200 Personen im Sommer 1989 der Ansicht, dass die öffentliche Entwicklungshilfe mindestens im gleichen Masse weitergeführt werden sollte; 37 Prozent der Befragten sprachen sich für eine Erhöhung der Hilfe aus. Ueber die konkreten Beträge der Hilfe sowie die Stellung der Schweiz im internationalen Vergleich wussten nur wenige Bescheid. (NZZ, 28.3.1990)
3. Die UNO-Liste der ärmsten Länder (LDC) findet sich im Anhang des statistischen Teils.
4. "Für die meisten Entwicklungsländer waren die 80er Jahre ein Jahrzehnt des Stillstands, wenn nicht der Krise. An vielen Orten sind die früher erreichten Fortschritte zunichte gemacht worden. Der Gesundheitszustand, das Niveau der Ausbildung, das Einkommen, die allgemeinen Lebensbedingungen haben sich gerade in den ärmsten Ländern wiederum verschlechtert." (Botschaft S.3)
5. Vgl. Bericht über die Politik der Entwicklungszusammenarbeit 1976-1985, 2. März 1987, sowie die Grundlagen zu diesem Bericht.

Quellen

Jahresbericht über die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit 1989 von DEH und BAWI

Bbl. 90.015, Botschaft über die Weiterführung der Finanzierung von wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen, einschliesslich Entschuldungsmassnahmen, 21.2.1990

Bbl. 90.018, Botschaft über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern, 21.2.1990

Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 1989/1 +2

OECD: "Examen de l'aide de la Suisse par le CAD", Communiqué de presse, 22.10.1990

IMF-Survey, 30.7.1990

E+D, Nr. 31/1990

NZZ, 1.12.1989; 10./11.3., 22.6., 5.9. und 20.9.1990

Tages-Anzeiger, 1.12.1989, 22.6., 5.9.1990