Der neue Rahmenkredit für technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe : Perspektiven zum Ausbau der Schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit

Richard Gerster

Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/sjep/992>

ISSN: 1663-9677

Publisher

Institut de hautes études internationales et du développement

Printed version

Date of publication: 1 janvier 1984

Number of pages: 147-153

ISSN: 1660-5926

Electronic reference

Richard Gerster, « Der neue Rahmenkredit für technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe :
Perspektiven zum Ausbau der Schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit », *Schweizerisches
Jahrbuch für Entwicklungspolitik* [Online], 4 | 1984, Online erschienen am: 03 Februar 2013, abgerufen
am 07 September 2020. URL : <http://journals.openedition.org/sjep/992>

II.

**Der neue Rahmenkredit
für technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe :
PERSPEKTIVEN ZUM AUSBAU
DER SCHWEIZERISCHEN ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT**

Richard Gerster

Im Prokrustesbett der Bundesfinanzen

Der Bundesrat visiert in seiner Finanzplanung für 1987, dem Ende der laufenden Legislaturperiode, eine öffentliche Entwicklungshilfe im Umfang von 796 Mio Franken bzw. 0,31 % des Bruttosozialproduktes an. Damit ist er von seiner Erklärung im Oktober 1982, die Entwicklungsleistungen bei 0,26 % zu plafonieren, abgerückt, und tritt für eine schrittweise Erhöhung ein, wenn auch weder im Tempo seiner eigenen Absichten zu Beginn der 80er Jahre noch entsprechend den Forderungen der Petition "Entwicklungshilfe ist eine Ueberlebensfrage". Diese von über 206.000 Personen unterzeichnete Petition, ein Memorandum der Landeskirchen in gleichem Sinne und zahlreiche positive Voten im Parlament haben den Bundesrat jedoch bewogen, in Sachen Entwicklungshilfe wenigstens einen Mittelweg zu beschreiten.

Der neue Rahmenkredit für technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe von 1,8 Mia Franken trägt dieser Zielsetzung Rechnung. Der Kredit steckt den Rahmen für neue Verpflichtungen, die der Bund eingehen kann; mit ihm wird jedoch nicht programmiert, wieviel tatsächlich jedes Jahr an Entwicklungshilfe ausgezahlt werden kann. So finden die politischen Auseinandersetzungen um das Volumen der Hilfe nicht im Zusammenhang mit den Rahmenkrediten statt — der Ständerat genehmigte den Kredit mit 38 : 0 Stimmen —, sondern sie sind auf die jeweiligen Budgetdebatten in der Wintersession verschoben. Bisher entstand oft eine Kluft zwischen den wohl-tönenden, aber unverbindlichen Erklärungen anlässlich der Finanzplanung und Rahmenkredite und den tatsächlichen Mittelzuweisungen bei der Bewilligung des Budgets. So ist die Laufzeit des früheren Rahmenkredits von 1,65 Mia Franken von 36 Monaten auf 46 Monate verlängert worden — eine Folge der alljährlichen Sparübungen. Die Zukunft wird weisen müssen, ob es dem 1,8 Mia-Franken-Kredit besser ergehen wird.

Weshalb mehr Entwicklungshilfe ?

Der Bundesrat begründet in seiner Botschaft an die Eidgenössischen Räte den weiteren Ausbau der Entwicklungshilfe nicht einfach mit dem ausserpolitischen Grundsatz der Solidarität oder der höheren Leistungen des Auslandes, sondern knüpft ausgeprägt bei unseren Eigeninteressen und unserer Identität an. Im Vordergrund stehen nebst dem ungesättigten Bedarf seitens der Entwicklungsländer und der humanitären Tradition der Schweiz vor allem unsere wirtschaftlichen Interessen, das unteilbar ökologische Gleichgewicht unseres Planeten und politische Überlegungen. "Die immer tiefere Kluft zwischen Armen und Reichen führt zu Spannungen und Konflikten. Indem sie diesen Graben verringern hilft, leistet die öffentliche Entwicklungshilfe einen wichtigen Beitrag zum Frieden und zur Sicherheit der Welt und dadurch auch zur Sicherheit der Schweiz" (S. 45). Schliesslich : "Da sich unsere Wirtschaft stark nach aussen orientiert, ist unser Wohlstand direkt vom guten Zustand der Weltwirtschaft, in welcher die Entwicklungsländer eine immer wichtigere Rolle spielen, abhängig" (S. 44). Selbst Hinweise auf Zielkonflikte fehlen nicht : "Wird die Hilfe anderen Zielen als der Entwicklung — zum Beispiel der Exportförderung oder kurzfristigen politischen Zielen — nutzbar gemacht, büsst sie darob an Wirksamkeit ein" (S. 29). Wenn heute eine "Minderheit von Ländern" über einen "sehr grossen Teil des Reichtums der Welt" verfüge, so hätten sie dies "nicht nur günstigen natürlichen Voraussetzungen oder der Arbeit und dem Erfindungsgeist ihrer Bewohner, sondern auch bestimmten historischen Zufällen und Gegebenheiten zu verdanken" (S. 45).

Die Formen der Hilfe

Neben der technischen Zusammenarbeit und Finanzhilfe werden aus anderen Rahmenkrediten wirtschafts- und handelspolitische Massnahmen, Aktionen der humanitären Hilfe, Kapitalbeteiligungen an Entwicklungsbauten und Universitätsstipendien finanziert. Mit aller Deutlichkeit hält der Bundesrat fest, dass der humanitären Hilfe zwar eine grosse Bedeutung zukommt, dass aber der "Entwicklungszusammenarbeit bei der Aufteilung der Mittel Vorrang eingeräumt werden muss. Sie schafft die Voraussetzungen, welche das Eingreifen der humanitären Hilfe langfristig überflüssig machen sollten" (S. 35). Der Anteil der humanitären Hilfe am "Gesamtkuchen" der Bundesleistungen bleibt von 1984 bis 1987 bei 20 % konstant. Eine versteckte Erhöhung ergibt sich allerdings dadurch, dass künftig die Beiträge von 8,2 Mio Franken (1983) an die UNICEF nicht mehr zu Lasten der humanitären Hilfe, sondern des Rahmenkredits für technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe gehen sollen. Der Anteil der wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen — in der Hauptsache die umstrittenen Mischkredite — steigt von 15 % (1984) auf 18 % (1986) bzw. 16 % (1987). Diese Erhöhung über den

15 %-Plafonds hinaus hat vorübergehenden Charakter und ist auf die Arbeitsbeschaffungsmassnahmen des Bundes zurückzuführen. Die Kapitalbeteiligungen sind und bleiben mit 2 % bzw. die Universitätsstipendien mit 1 % Anteil unbedeutend. Den Löwenanteil beansprucht die technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe mit rund 60 %. Aus entwicklungspolitischen Gründen ist dieser Schwerpunkt absolut gerechtfertigt; die Plafonds von 20 % für die humanitäre Hilfe bzw. 15 % für wirtschafts- und handelspolitische Massnahmen stellen Obergrenzen dar, die im Interesse von auf die Aermsten ausgerichteten und langfristig orientierten Entwicklungsbemühungen keinesfall überschritten werden sollten.

Anteil der multilateralen Hilfe

Die multilaterale Zusammenarbeit wird zu Lasten der verschiedenen Rahmenkredite finanziert. Beim 1,65 Mia-Franken-Rahmenkredit sind 425 Mio Franken bzw. 25,8 % für multilaterale Hilfe verpflichtet worden. Diesem Prozentsatz entsprechen auch ungefähr die 1981-83 gemachten Auszahlungen für eine bilaterale Zusammenarbeit von total 224 Mio Franken bzw. 24 % der Auszahlungen für technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe.

Ob der Bundesrat die multilaterale Hilfe auch in Zukunft in der Grössenordnung von 25 % weiterzuführen gedenkt, geht aus der Botschaft nicht hervor; denn er legt nur ganz allgemein weiterhin das Schwergewicht auf die bilaterale Zusammenarbeit, will sich aber gleichzeitig "in angemessener Form" an der Tätigkeit multilateraler Organisationen beteiligen. Diese Gummiklausel wäre zu präzisieren, wobei in Abwägung der Vor- und Nachteile die multilaterale Hilfe nicht weiter ausgebaut werden sollte. Auch die Petition "Entwicklungshilfe ist eine Ueberlebensfrage" enthält unter anderem die Forderung nach absolutem Vorrang für die **direkte** Zusammenarbeit mit den ärmeren Entwicklungsländern, Regionen und Bevölkerungsgruppen.

Von Bedeutung ist die Tatsache, dass im Gegensatz zu früher nun seit einigen Jahren die sog. "assoziierte Hilfe" und die "Kofinanzierungen" zum bilateralen Programm zählen. In diesen beiden Fällen wird ein bestimmtes Projekt aus dem Programm einer internationalen Organisation ausgewählt und entweder vollständig (assoziierte Hilfe) oder teilweise (Kofinanzierung) finanziert. 1981-83 wurden volle 115 Mio Franken für assoziierte Hilfe und Kofinanzierungen ausgegeben, was 12,5 % aller Auszahlungen für technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe entspricht. Um einer schleichenden Multilateralisierung der schweizerischen Entwicklungshilfe unter bilateraler Etikette vorzubeugen, wird man diesen Anteil sorgsam im Auge behalten müssen.

Allein für Kofinanzierungen mit der Weltbanktochter IDA sind 1981-83 79,2 Mio Franken bzw. 4,8 % des Rahmenkredits verpflichtet worden. Aus dem neuen Rahmenkredit sollen es nach den Vorstellungen des Bundesrates sogar 170 Mio Franken bzw. 9,4 % sein. Diese massive Erhöhung kommt

einer Umgehung des Volksentscheids von 1976 gleich, als die Stimmbürger ein 200 Mio-Franken-Darlehen zugunsten der IDA bachab schickten.

Auswahl, Vorbereitung und Evaluation von IDA-Kofinanzierungen

Auf Antrag von Nationalrat Walter Renschler hat das Parlament im Bundesbeschluss zum 1,65 Mia-Rahmenkredit von 1980 verankert, dass bei Beiträgen an Projekte internationaler Organisationen die Schweiz "an deren Auswahl, Vorbereitung und Evaluation im Prinzip beteiligt" sein soll. Diese Bestimmung bewirkt, dass Kofinanzierungen nicht nur statistisch in der Rubrik bilateraler Zusammenarbeit verbucht werden, sondern dass auch die Grundsätze der bilateralen Hilfe zur Anwendung gelangen. Allerdings ist diese Bestimmung nicht einfach in die Tat umzusetzen. Im Verlaufe des 1,65 Mia-Franken-Rahmenkredits wurde nur gerade die IDA-Kofinanzierung des Getreidelagerungsprojekts in Pakistan von Schweizer Seite evaluiert.

In seinen Beratungen zum neuen Rahmenkredit hat der Ständerat diesem Punkt besondere Aufmerksamkeit gewidmet und den früheren Beschluss in leicht veränderter Formulierung ("an deren Auswahl, Vorbereitung und Evaluation die Schweiz beteiligt oder interessiert ist") bekräftigt. Dem sehr legitimen Anliegen dieser Bestimmung kann nur nachgelebt werden, wenn der Umfang von Kofinanzierungen beschränkt bleibt. So ergibt sich von der qualitativen ebenso sehr wie von der politischen Seite her die Notwendigkeit einer Zügelung der Expansion von IDA-Kofinanzierungen.

Ausbau der Erfahrungsverwertung

Die Bedeutung, die der Bundesrat in seiner Botschaft der Evaluation zumisst, ist mehr als gerechtfertigt. Nur ausgebaute Finanz- und Erfolgskontrollen gemeinsam mit den Partnern im Entwicklungsland vermögen eine ständige Auswertung der Erfahrungen zu gewährleisten. Dieser Grundsatz darf nicht nur für die technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe gelten, sondern ebenso sehr für Aktionen der humanitären Hilfe wie auch bei den wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen. Bei den letzteren werden erste Schritte in Sachen Projektprüfung gemacht. Aktionen der humanitären Hilfe profitieren immer noch infolge ihres direkten humanitären Anspruchs sowohl hinsichtlich der finanziellen als auch der Erfolgskontrollen von einem ungerechtfertigten Schonraum.

Evaluation ist ein Blick zurück mit dem Ziel einer besseren Vorausschau. So werden Projektprüfungen zum Ausgangspunkt von Kurskorrekturen in der Projektpolitik oder der allgemeinen Entwicklungsstrategie. Diesem Aspekt der Innovationen sollte in Zukunft höchste Aufmerksamkeit geschenkt werden, ist doch angesichts des raschen weltwirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Wandels anzunehmen, dass die entwicklungspolitischen

Rezepte der 70er Jahre in der Mitte der 80er Jahre nur noch beschränkt anwendbar sein werden.

Neue Akzente in der Projektpolitik

Sehr zu unterstützen ist die **Bereitschaft des Bundes**, nicht nur mit staatlichen Stellen, sondern vermehrt auch mit **privaten Partnern in Entwicklungsländern zusammenzuarbeiten**. Ueber die Kanäle von privaten Organisationen können die ärmeren Bevölkerungsschichten oft direkter erreicht werden als über die Regierung. Nicht selten sind dabei auch Konflikte mit Behörden und einflussreichen Personen einprogrammiert, welche private Selbsthilfe-Aktivitäten als Konkurrenz oder gar Subversion empfinden. Diese von den Zielen des Entwicklungszusammenarbeitsgesetzes her wirksamen privaten Kanäle verlangen deshalb vom Bund ein gerütteltes Mass an Konfliktbereitschaft. Soweit die schweizerischen Vertretungen in den Partnerländern eingeschaltet sind, wird auch ihnen ein vertieftes Verständnis für Entwicklungsfragen aus der Sicht der betroffenen Bevölkerung anstelle der Regierungsoptik abgefordert.

Die ausdrückliche **Würdigung der Umweltbedingungen und des ökologischen Gleichgewichts in den Entwicklungsländern** verdient ebenfalls volle Unterstützung. Wenn sich heute das Augenmerk auf ökologische Fragen richtet, so ist das kein Zufall : Die Sensibilisierung hat in den Industrieländern infolge unserer eigenen Umweltprobleme zugenommen. Die Erhaltung natürlicher Lebensgrundlagen ist kein Luxus der Reichen, sondern auch eine unabdingbare Voraussetzung für das Ueberleben in den Entwicklungsländern. "Es sind im allgemeinen die am meisten benachteiligten Bevölkerungsgruppen, die in erster Linie unter einer Verschlechterung der Umweltbedingungen zu leiden haben" (S. 130f.). Schon bisher hat der Bund verschiedene Umweltprojekte durchgeführt. Wenn der Bundesrat diesem Bereich nun ausdrücklich eine "Vorrangstellung" einräumt, so lässt dies einen weiteren Ausbau und eine konsequente Beachtung von Folgen für die Umwelt bei den übrigen Projekten erwarten.

Der in Ländern wie z.B. Nepal, Rwanda oder Haiti dramatische Raubbau auf Kosten der natürlichen Lebensgrundlagen hängt auch mit der **Bevölkerungsexplosion** zusammen. Gemäss der offiziellen Projektphilosophie hat man sich beim Bund wie auch bei den privaten Hilfswerken bisher meist damit zufriedengegeben, dass im Zuge der wirtschaftlichen Besserstellung der Bevölkerung auch die Geburtenrate rückläufig wird, weil die Kinder nicht mehr als Altersvorsorge benötigt werden. Falls jedoch der Kinderreichtum die wirtschaftlichen Fortschritte fortlaufend überrundet und z.B. auch die natürlichen Lebensgrundlagen strapaziert, wirkt sich der Grundsatz "Entwicklung ist die beste Familienplanung !" bestenfalls höchst verlangsamt aus. Wenn dann in der bundesrätlichen Botschaft festgestellt wird, dass sich die Bevölkerung der heutigen Entwicklungsländer erst in der zweiten Hälfte des

21. Jahrhunderts bei ca. 9 Mia Menschen stabilisieren werde, so muss man sich fragen, ob dieser Aspekt in der Projektarbeit bisher nicht unterschätzt worden ist. Andererseits ist die Wirkungslosigkeit isolierter Massnahmen zur Geburtenkontrolle hinreichend bekannt. So bleibt die Forderung, im Rahmen umfassender Projekte künftig auch eine Komponente "Familienplanung" einzubauen und bevölkerungspolitischen Zusammenhängen höhere Priorität einzuräumen als bisher. Die Unterstützung multilateraler Aktionen wäre dementsprechend durch bilaterale Massnahmen zu ergänzen, die bisher wegen delikater politischer und kultureller Probleme vernachlässigt worden sind. Die Bevölkerungsexplosion wird damit keineswegs zum Sündenbock der "Unterentwicklung" gemacht; es geht vielmehr darum, die Möglichkeiten der freiwilligen Familienplanung für eine Verbesserung der Lebensgrundlagen ebenso auszuschöpfen wie das in anderen Bereichen eine Selbstverständlichkeit ist.

Engpass Personal

Erstmals in dieser Offenheit werden von der Verwaltung in einer Botschaft an das Parlament die personellen Probleme auf den Tisch gelegt. 1973 standen der DEH 101,5 Stellen zur Bewältigung eines Finanzvolumens von 80 Mio Franken zur Verfügung; 1983 waren mit 122,5 Stellen 359 Mio Franken zu "verdauen". Diesem offensichtlichen personellen Engpass wurde mit verschiedenen Massnahmen begegnet; weitere werden in der bundesrätlichen Botschaft in Aussicht genommen. Dabei handelt es sich zum Teil um Notlösungen. Fragwürdig ist beispielsweise die Ausdehnung des Projektumfangs, um den Verwaltungsaufwand herabzusetzen; denn grössere Projekte sind noch lange nicht bessere Projekte. Ebenso zweischneidig ist der programmierte Ausbau der IDA-Kofinanzierungen, um das quantitative Ausgabenwachstum besser bewältigen zu können. Wird die schweizerische Beteiligung an Auswahl, Vorbereitung und Evaluation der Kofinanzierung gemäss Bundesbeschluss seriös durchgeführt, so wird die arbeitsmässige Entlastung höchst gering ausfallen.

Im Interesse der Sache beim vorgeschlagenen Massnahmenbündel sollte die "angemessene Erhöhung des Personalbestandes der DEH" im Vordergrund stehen, sei es durch verwaltungsinternen Stellentransfer, sei es durch eine Aufstockung des Stellenplafonds. Der politische Wille zum quantitativen Ausbau der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit ist heute vorhanden. Diese Bereitschaft von Parlament und Verwaltung basiert weitgehend auf der international anerkannten Qualität der schweizerischen Entwicklungsarbeit. Damit diese auch in Zukunft aufrechterhalten und verbessert werden kann, ist eine personelle Aufstockung bei der DEH in naher Zukunft unerlässlich. Sollten keine verwaltungsinternen Stellentransfers zugunsten der DEH zustandekommen, so könnte dies nur als Führungsschwäche des Bundesrates gedeutet werden. Sollte das Parlament nach einer Aufstockung der

Kredite dann eine Aufstockung des Stellenplafonds verweigern, so käme dies einem Schuldbürgerstreik gleich. Denn der politische Wille zum Ausbau der Entwicklungszusammenarbeit ist unteilbar und betrifft sowohl Quantität als auch Qualität.