

## **Erfolgskontrolle der schweizerischen Mischkredite, untersucht am Beispiel von Kamerun**

**Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates  
an den Rat**

vom 21. November 1989

### **Stellungnahme des Bundesrates an die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates**

vom 17. Januar 1990

#### **1 Anlass und Vorgehen**

Die Geschäftsprüfungskommission hat im Jahre 1983 erstmals eine Erfolgskontrolle von Entwicklungsprojekten vorgenommen. In ihrem Bericht an den Rat hat sie angekündigt, sie fasse in Zukunft weitere ähnliche Überprüfungen ins Auge (BBl 1984 II 1338 ff. 1355). Die Kommission wollte sinnvollerweise zuwarten, bis der Bundesrat die bisherigen Erfahrungen in «Grundsätzen der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit» zusammengefasst habe. Dies ist 1987 geschehen (BBl 1987 I 86 ff.).

Am 18. November 1987 beschloss die Kommission eine Erfolgskontrolle zur schweizerischen Mischkreditepraxis am Beispiel von Kamerun sowie unter Berücksichtigung der neuen Praxis gegenüber China. Zur Betreuung des Geschäftes wurde eine Arbeitsgruppe eingesetzt<sup>1)</sup>.

Am 16. Mai 1988 beschloss die Kommission aufgrund der Offerten von fünf verschiedenen Experten, den Auftrag der Firma Brugger, Hanser & Partner zu erteilen. Die Erfolgskontrolle sollte sich in erster Linie mit dem Verhältnis der konkreten Projektziele und ihrer tatsächlichen Auswirkungen zu den Entwicklungszielen befassen. Für die Bestimmung der letzteren war einerseits auf die «Grundsätze der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit», anderseits auf die Entwicklungspolitik von Kamerun abzustellen. Primär ging es um den Vergleich der im ausgewählten Beispiel erfolgten Zielsetzungen mit den Grundsätzen der Entwicklungszusammenarbeit. Im Rahmen der Bewertung dieser Zielsetzungen sollten der Lernprozess im Feld und in der Zentrale sowie die Wirkungen der Projekte im Land berücksichtigt werden. Die Kommission formulierte folgende *Hauptfrage*:

<sup>1)</sup> Die Arbeitsgruppe bestand aus den Herren Nationalräten Houmar (Vorsitz), Allenspach, Berger, Braunschweig, Darbellay, Eggenberg-Thun, (später ersetzt durch Frau Fankhauser), Jeanneret, Jung.

Wie gelangen die Grundsätze der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen der Mischkreditpolitik am Beispiel von Kamerun zur Geltung? Können an diesem Beispiel Aussagen darüber gemacht werden, inwiefern die Botschaften des Bundesrates zu den Rahmenkrediten sowie deren Umsetzung durch das Bundesamt für Aussenwirtschaft (BAWI) in einzelne Projekte den Zielen und Grundsätzen des Entwicklungshilfegesetzes entsprechen?

Daneben wurden zahlreiche Unterfragen formuliert.

Die Arbeitsgruppe verlangte vom Expertenteam ein Konzept der Studie und einen Vorschlag über den Projektablauf. Sie genehmigte beides am 21. September 1988. In der Folge begleiteten der Präsident der Arbeitsgruppe und der Sekretär der Kommission den Fortgang der Expertenarbeit und leiteten insbesondere drei Sitzungen, die gemeinsam mit dem Expertenteam und einer Vertretung des Bundesamtes für Aussenwirtschaft durchgeführt wurden. An einer ersten Sitzung wurden Hypothesen des Expertenteams, die dieses aufgrund des Aktenstudiums und erster Gespräche aufgestellt hatte, diskutiert. Eine zweite Sitzung galt der Besprechung des empirischen Zwischenberichts, den das Expertenteam nach Rückkehr von seiner zweiwöchigen Reise nach Kamerun erstellt hatte. Eine dritte Sitzung wurde dem Berichtsentwurf des Expertenteams gewidmet. Der Bericht wurde der Geschäftsprüfungskommission im Juli 1989 eingereicht und an einer Sitzung der Arbeitsgruppe gemeinsam mit dem Expertenteam und einer Vertretung des BAWI diskutiert. Die Arbeitsgruppe veranlasste noch einige Ergänzungen zum Bericht, erteilte dem Expertenteam einen Zusatzauftrag zur Verschuldungskrise der Entwicklungsländer und zog ihre ersten Schlussfolgerungen. Den vorliegenden Bericht verabschiedete sie am 16. Oktober 1989.

## 2 Ergebnis der Expertise

Die Experten haben ihre Untersuchung auf vier Ebenen angesetzt. Sie befassten sich zunächst mit den *Zielen*, dann mit dem *Vollzug*, ferner mit den *Wirkungen* und schliesslich mit den *Lerneffekten*.

### 21 Zielanalyse

Die *Zielanalyse* setzt sowohl ein Verständnis des Instrumentes Mischkredit als auch eines der Ziele des schweizerischen Entwicklungszusammenarbeitsgesetzes voraus. Die Experten definieren die Mischkredite als ein wirtschafts- und handelspolitisches Instrument der internationalen Entwicklungszusammenarbeit des Bundes. Der Leitgedanke besteht darin, mit der Bereitstellung von Bundesgeldern privates Kapital in der Schweiz zu mobilisieren, um es Entwicklungsländern für die Finanzierung von Importgütern und Dienstleistungen vor allem aus der Schweiz zur Verfügung zu stellen. Beabsichtigt werden damit Wirkungen zugunsten von wirtschaftlicher Entwicklung und vermehrter weltwirtschaftlicher Integration der begünstigten Entwicklungsländer. Die Investitionskapazität dieser Länder soll erhöht werden.

Die Hauptmerkmale der Mischkredite sind

- die gemischte Finanzierung durch den Bund und durch private Kapitalgeber,
- die Koppelung mit der Exportrisikogarantie für das private Kapital,
- die Eigenleistung des Entwicklungslandes in der Höhe von 15 Prozent des Lieferwertes,
- der Grundsatz der Lieferbindung an Güter und Dienstleistungen aus der Schweiz,
- die Bedingung der Konkurrenzfähigkeit der schweizerischen Leistungen auf dem Weltmarkt,
- Mindestanforderungen hinsichtlich der Partnerländer (Entwicklungsstand, Verschuldungslage, Entwicklungspolitik, Potential an prioritären Projekten bzw. Bedürfnis nach schweizerischen Leistungen) sowie Prüfung der Wirtschaftlichkeit und entwicklungspolitischen Eignung der Projekte sowie
- Projektantrag, der vom Partnerland ausgehen muss.

Die einzelnen Projekte werden auf Initiative des Entwicklungslandes in Zusammenarbeit mit interessierten schweizerischen Unternehmen geschaffen. Der Bund ist nicht Initiator, sondern prüft lediglich die Vorhaben der Direktbeteiligten, denen schliesslich auch wieder die Verantwortung für die Realisierung der Projekte und deren Betrieb sowie für die damit ausgelösten Wirkungen auf das Entwicklungsland zufällt.

Die Bedeutung der Mischkredite ist innerhalb der Massnahmen der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit mit 8 Prozent (12% der technischen Zusammenarbeit) untergeordnet. In absoluten Zahlen beläuft sich die Gesamtsumme der Rahmenkredite seit 1978 auf 660 Millionen Franken. Noch geringer ist sie in bezug auf das Exportvolumen der Schweiz (0,5% der Exporte nach Entwicklungsländern, 0,07% der Exporte insgesamt). In Märkten und Sektoren, bei denen weiche Finanzierungen eine Voraussetzung für die Wettbewerbsfähigkeit eines Angebots sind, bilden Mischfinanzierungen jedoch eine wichtige Bedingung für die Aufrechterhaltung der Marktpräsenz und die Möglichkeit schweizerischer Firmen, sich an Aufbauprojekten zu beteiligen.

Die Experten nehmen eine Zielanalyse des Entwicklungszusammenarbeitsgesetzes vor (wobei sie die späteren Botschaften zum Vollzug des Gesetzes für dessen Interpretation beziehen). Sie entnehmen dem Gesetz *abstrakte Oberziele* wie den Beitrag zur Solidarität, die Förderung von Eigenanstrengungen, die Berücksichtigung echter Bedürfnisse und Möglichkeiten. Danach definieren sie zwei *umfassende Unterziele*, die Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung in Entwicklungsländern und die Stärkung der eigenen Möglichkeiten dieser Bevölkerung zur Entwicklung und zu Eigenanstrengungen. Auf einer dritten Stufe unterscheiden die Experten *Kernprioritäten* und *Nebenzprioritäten*. Die Kernprioritäten des Gesetzes umfassen danach die Unterstützung für die Ärmere, die Grundbedürfnisbefriedigung und die Förderung des demographischen und ökologischen Gleichgewichts. Die Nebenzprioritäten richten sich auf die Förderung des Engagements der Privatwirtschaft, die Intensivierung des internationalen Handels und die Integration der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft. Im Hinblick auf die Frage, inwiefern die heutige Praxis zum Instrument der Mischkredite gesetzeskonform sei, betonen die Experten, dass das Ge-

setz mit der Zulassung von Nebenprioritäten auch Massnahmen decke, die ausserhalb der Kernprioritäten des Gesetzes liegen.

Die Experten sehen dabei *drei mögliche Grundkonflikte* zwischen dem Instrument der Mischkredite und den Zielsetzungen des Entwicklungszusammenarbeitsgesetzes:

– Der Gesetzesauftrag des EZG für die internationale Entwicklungszusammenarbeit ist breit gefasst, legt aber gleichzeitig klare Kernprioritäten fest. Die drei Oberziele (Internationale Solidarität, Förderung von Eigenanstrengungen von und in Entwicklungsländern, Berücksichtigung echter Bedürfnisse und Möglichkeiten in Entwicklungsländern) sollen vorrangig mit einer Strategie der Grundbedürfnisorientierung für die ärmere Bevölkerung in ärmeren Entwicklungsländern erreicht werden; auf diesem Wege soll mehr Gleichgewicht in ökonomischer, sozialer, demographischer und ökologischer Hinsicht möglich werden.

Die wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen insgesamt und die Mischkredite im besonderen sind den gleichen Oberzielen verpflichtet, wollen diese aber mit einer wirtschaftlichen Wachstums- und weltwirtschaftlichen Integrationsstrategie erreichen helfen. Zentrale Annahme ist dabei, dass intensivierter Welthandel und höhere Investitionen in Entwicklungsländern dort positive Entwicklungsimpulse auslösen. Mischkredite sind demnach auf die Oberziele des EZG ausgerichtet, liegen aber nicht in dessen Kernprioritäten.

– Die Mischkredite bezwecken im Rahmen des Entwicklungszusammenarbeitsgesetzes in erster Linie eine *positive Entwicklungswirkung* im Entwicklungsland, insbesondere über die Kapital- und Devisenwirkung. Angesichts der Höhe der eingesetzten Mittel sind die Wirkungen im Entwicklungsland auf der Makroebene klein, auf der Mikroebene der Einzelprojekte zum Teil wesentlich. *Die grösseren Wirkungen* betreffen die beteiligten Exporteure *in der Schweiz*, da dank der Lieferbindung des Instruments ein Exportförderungseffekt für schweizerische Unternehmungen stattfinden kann.

– Schliesslich beabsichtigt das Entwicklungszusammenarbeitsgesetz die *Stärkung der Eigenständigkeit* (insbesondere der lokalen Träger) im Entwicklungsland. Die Gewährung von Mischkrediten setzt aber voraus, dass der Selbstverantwortung eine *Kontrolle durch den Bund* gegenübergestellt wird. Im Vergleich zur Technischen Zusammenarbeit ist bei den Mischkrediten der Einfluss des Bundes allerdings auf die Planung von Mischkredit-Abkommen und auf die Projektprüfung vor Realisierung beschränkt.

Angesichts der relativ grossen Breite der Zielsetzungen des Entwicklungszusammenarbeitsgesetzes nehmen die Experten an, dass der Gesetzgeber davon ausgehen, dass zwischen den drei Grundkonflikten in der Praxis eine Optimierung möglich sei.

## 22 Wirkungsanalyse

Eine eigentliche *Wirkungsanalyse* zu den Mischkrediten in Kamerun ist im Rahmen des vorliegenden Expertenauftrages nicht beabsichtigt und auch nicht möglich gewesen. Die Experten stellen fest, dass bis anhin noch keine Wir-

kungsanalysen vorliegen und überhaupt noch wenige Kenntnisse über die Wirkungen der Mischkredite vorhanden sind. Aufgrund der Literatur, des Aktenstudiums und des Besuchs in Kamerun gelangen die Experten zu folgenden Erkenntnissen:

*Für das Land Kamerun als Ganzes*, haben die schweizerischen Mischkredite geringe finanzielle Wirkungen. Die meisten Projekte wären auch ohne die schweizerische Hilfe – vielleicht mit einiger Verspätung und anderer Qualität – verwirklicht worden.

Die Kredite haben einen gewissen Zufluss an Devisen bewirkt, zugleich aber eine geringe Zunahme der Verschuldung des Landes. In Konkurrenz zu anderen Kreditgeberländern ist das schweizerische Instrument des Mischkredites in Kamerun kaum konkurrenzfähig.

*Auf der Ebene der einzelnen Projekte* darf hingegen festgestellt werden, dass die Gewährung von Mischkrediten die Realisierung beschleunigt, einen hohen Projektstandard fördert und Innovationsschritte bringt. Andererseits führt die Konzentration auf den Investitionszeitpunkt zu einer ungenügenden Betriebs- und Unterhaltsqualität, was die Nachhaltigkeit der Investition gefährdet. In aller Regel sind die lokalen Träger in Kamerun durch die schweizerischen Projekte überfordert.

Wesentlich grösser (und auch wesentlich besser feststellbar) sind die *Wirkungen der Mischkredite in der Schweiz*. Unsere Exportindustrie erhält für Lieferungen nach Kamerun ohne Mischkredite keine Exportrisikogarantie (und umgekehrt). Ohne Mischkredite wären nur wenige der Exportgeschäfte zustande gekommen. Überdies hat die Durchführung solcher Projekte für den Exporteur einen Türöffnereffekt, der ihm den Zugang zum Markt in Kamerun verschafft. Die Banken profitieren vom gut abgesicherten Mischkreditgeschäft. Hingegen gefährdet die mangelhafte Ausschreibungspraxis in Kamerun die Wettbewerbsposition der schweizer Industrie gegenüber Firmen, die von ihrem ausländischen Herkunftsstaat unterstützt werden.

## 23 Vollzugsanalyse

Der *Vollzug* der Mischkredit-Projekte ist ausserordentlich anspruchsvoll, da zugleich den Zielen der Entwicklungszusammenarbeit und den Zielen der Handelspolitik Rechnung getragen werden muss. Ferner sind sowohl in Kamerun wie in der Schweiz mehrere Institutionen beteiligt, die zusammenwirken müssen. Hinzu kommt in diesem Beispiel die wirtschaftliche und institutionelle Entwicklung in Kamerun. Dieses Land konnte zwar zu Beginn der Mischkreditgewährung gemäss den Kriterien des Einkommensniveaus, der Wachstumsperspektiven und der Verschuldungskapazität als Mischkreditland gelten, heute aufgrund der neuen Kriterien jedoch nicht mehr. Die Zukunftsperspektiven wurden überschätzt und das Kriterium der Partnerqualität vernachlässigt.

Die *Stärken und Schwächen des Vollzugs* in den einzelnen Phasen der Projektabwicklung werden von den Experten gegenüber der Geschäftsprüfungskommission wie folgt skizziert: Es liegt in der heutigen Konzeption der Mischkre-

ditropolitik, dass der Empfängerstaat der zentrale Partner ist, womit sich das Problem der Weitergabebedingungen der Kredite an die privaten Projektträger stellt.

Bei der Projektauswahl in Kamerun zeigt sich heute, dass die Projektträger in Planung und Betrieb überfordert sind. Die geringe Zahl der Projekte hat daher zur Schaffung eines Präinvestitionsfonds geführt. Bei der Projektauswahl sind keine sektoriellen oder regionalen Prioritäten erkennbar. Damit bleiben auch die beabsichtigten Wirkungen diffus.

Bei der Projektprüfung durch das BAWI waren früher der Umfang des Projektes und seine Technologie massgebend, während heute die Wirtschaftlichkeit des Projektes als ausschlaggebend gilt. Mitte der achtziger Jahre wurde die systematische Prüfung eingeführt. Das Kriterium der entwicklungspolitischen Relevanz im Sinne des Entwicklungszusammenarbeitsgesetzes ist dabei von besonderer Bedeutung. Die Prüfung erweist sich als schwierig und dauert daher lange, was den Exportfirmen Schwierigkeiten bereitet.

Eine aktive Projektbegleitung durch das BAWI hat in der Folge bewusst nicht stattgefunden. Projektevaluationen auf Projektebene sind nicht gezielt durchgeführt worden. Der Vertrag für die zweite Mischkreditlinie in Kamerun wurde vor einer Evaluation der ersten Mischkreditlinie abgeschlossen.

Die Experten gelangen zum Schluss, dass der Vollzug insgesamt im Sinne des Gesetzes erfolgt ist, dass sich aber erhebliche Vollzugsschwierigkeiten gezeigt haben und dass die schweizerischen Mischkredite im Vergleich zu anderen Geberländern im Vollzug nur schwach konkurrenzfähig sind, dies vor allem aufgrund der vergleichsweise höheren Anforderungen der schweizerischen Mischkreditpraxis.

## 24 Analyse des Lernprozesses

In bezug auf den *Lernprozess* unterscheiden die Experten zwei Phasen: Zwischen der ersten und der zweiten Mischkreditlinie in Kamerun ist in der Praxis kein Lerneffekt feststellbar. Die massgeblichen Kriterien bleiben unverändert, bestehende Schwächen werden nicht behoben, Stärken nicht verstärkt. Gestützt auf diese und weitere aus der ersten Mischkredit-Generation stammende Erfahrungen formuliert das BAWI jedoch für sämtliche Mischkredite konzeptionelle Konsequenzen: Die Kriterien der Länderauswahl und Projektauswahl werden erweitert, jene für Projektpartner besser definiert und die Bestimmung beabsichtigter Wirkungen verbessert. Am Beispiel des Pilotmodells Mischkredit China lässt sich zeigen, dass hier klarere Spielregeln geschaffen worden sind, der Dialog stattfindet, eine sektorielle Konzentration vorgenommen wird und das BAWI eine stärkere Rolle spielt.

Wie weit sich dies in der Realisierungsphase bewähren wird, lässt sich heute noch nicht beurteilen. Die Experten betonen, dass zwischen den von der Geschäftsprüfungskommission ausgewählten Beispielen Kamerun und China von den äusseren Bedingungen und auch von der Mischkredit-Praxis her sehr grosse Unterschiede bestehen. Die Experten vermuten, dass der von ihnen aus diesem Vergleich abgeleitete Lerneffekt des BAWI deshalb eher überzeichnet ist.

## 25 Stärken und Schwächen des Instruments

In ihren *Schlussfolgerungen* gelangen die Experten trotzdem zu allgemein gültigen Ergebnissen, die sich, wie eine Literaturstudie gezeigt hat, mit den allerdings nur teilweise relevanten Aussagen anderer Evaluationsberichte zu schweizerischen Mischkrediten decken.

Die Experten fassen die Stärken und Schwächen des Instruments der schweizerischen Mischkredite wie folgt zusammen:

### A: Stärken des Instruments Mischkredite

- Entspricht dem EZG,
- entspricht den OECD-Richtlinien,
- Komplementarität zu anderen Instrumenten der EZ: Ziel der MK ist Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung des EL,
- Förderung der Devisen- und Investitionskapazität des EL (Kapitalzufluss),
- Mobilisierung von Privatmitteln (Multiplikator),
- Förderung der Eigenleistung und Mitverantwortung des EL,
- Beschleunigung der Realisierung von Projekten,
- erhöhte Konkurrenzfähigkeit der schweizerischen Exportwirtschaft (Verbindung mit ERG, Konzessionalität des MK, Türöffner-Effekt),
- Innovationsgehalt von Projekten (technischer Standard, Know-how-Transfer),
- Wecken privater Interessen und (gegebenenfalls längerfristige) Zusammenarbeit zwischen EL und Privatwirtschaft

### B. Schwächen des Instruments Mischkredite

- Verschiedene Zielebenen des Instruments: Potentielle Konflikte und entsprechender Optimierungsbedarf,
- für sich allein unbedeutende Makrowirkung,
- für kamerunische Institutionen recht bedeutender Mitnahmeeffekt<sup>1)</sup>,
- schwache internationale Konkurrenzfähigkeit (Anzahlung, Volumen, Laufzeit, Bankentranche, Prüfungskriterien und -praxis),
- inkonsistente Ausschreibungspraxis (von seiten EL),
- unsichere Finanzierungsgarantie in Offertphase,
- unregelte Weitergabebedingungen an private Projektträger,
- wenig Einfluss des BAWI auf effektive Projektprioritäten und Projektrealisierung,
- Investitionsorientierung,
- Vernachlässigung der Betriebsphase (Unterhalt, Ausbildung, Coaching),
- ungenügende Nachhaltigkeit,
- oft schwache Partnerqualität,
- langes, teils ineffizientes und wenig transparentes Prüfungsverfahren,
- teilweise mangelnde Motivierung der Schweizer Wirtschaft,
- wenig Klarheit und Kenntnisse über beabsichtigte Wirkungen, Zielbevölkerung, Projektverlauf und effektive Wirkungen (mangelhafte Projektziel-Definition, Projektbegleitung und -evaluation),
- geringe Anpassungsfähigkeit bei sich verändernden Rahmenbedingungen und Voraussetzungen.

<sup>1)</sup> Als Mitnahmeeffekt wird das «Mitnehmen» eines Geschenks (z. B. günstige Finanzierung) durch den Begünstigten bezeichnet, ohne dass dieses die Projektscheidung in Qualität und Zeitablauf beeinflusst hätte.

Gestützt auf dieses Ergebnis können die Experten die Kernfrage der Geschäftsprüfungskommission, ob sich das Instrument der Mischkredite für die laufenden Projekte in Kamerun eigne, beziehungsweise ob ein anderes Instrument geeigneter wäre, nicht mit ja oder nein beantworten. Es lassen sich zwei unterschiedliche Folgerungen ziehen:

- wenn die Mängel und Schwächen als grundsätzlich nicht beseitigbar eingeschätzt werden oder wenn die Politik veränderte Prioritäten definiert, können dem heutigen Instrument vier grundsätzliche Alternativen gegenübergestellt werden,
- wenn angenommen wird, dass eine Optimierung der Stärken und Schwächen möglich sei, lassen sich pragmatische Verbesserungsmöglichkeiten am bestehenden Instrument aufzeigen.

Als Alternativen für den Mitteleinsatz sind denkbar:

- die konsequente Ausrichtung auf die Kernprioritäten des Entwicklungszusammenarbeitengesetzes,
- die konsequente Ausrichtung auf die Exportförderung,
- die Schaffung eines Fonds zur Industriefinanzierung in Entwicklungsländern,
- Zahlungsbilanzhilfe, die nicht an Lieferungen aus der Schweiz gebunden ist.

Die Experten kommen zum Schluss, dass eine Weiterentwicklung im Sinne der Ausmerzung der Schwächen und Verbesserung der Stärken des bestehenden Instrumentes grundsätzlich möglich ist. Falls ihre Empfehlungen konsequent durchgesetzt werden, können sich die Experten daher eine Optimierung des Instruments vorstellen. Sie sehen die diagnostizierten Schwächen als Konsequenz folgender fünf Faktoren:

- zu unklare Zielsetzungen der Mischkredite,
- ungenügende Ressourcen (finanzielles Volumen und Einsatzgebiet des Instruments, Kapazitäten des BAWI),
- zu unpräzise Festlegung der Konditionen und Nutzungskriterien von Mischkreditlinien in den Staatsverträgen,
- zu einseitiges Rollen- oder Selbstverständnis des BAWI,
- zu wenig selektive und konsequente Beurteilungskriterien bei Projektauswahl und Projektprüfung durch das BAWI.

Die Stossrichtung zur Behebung dieser Ursachen sind:

- konsequente Definition und Einhaltung der Zielsetzung mittels eines selektiven Mitteleinsatzes,
- weitergehende Massnahmen zur Erhöhung der Wirksamkeit des Instrumentes,
- vergrösserter Aufwand und erhöhte Wirkung bei der Planung und Begleitung von Mischkreditprojekten,
- systematischere Bemühungen für das Lernen aus der Praxis.

Dies wird nach den Experten einen selektiveren Mitteleinsatz auf weniger Länder und darin weniger Projekte zur Folge haben. Erforderlich ist auch eine verbesserte Betreuung zu Gunsten von grösserer Nachhaltigkeit, die Setzung stärkerer sektoraler Prioritäten und die Begleitung geeigneter Projekte durch Massnahmen der technischen Zusammenarbeit. Die Optimierung verlangt vom

BAWI einen erhöhten Einsatz in Planung, Begleitung und Kontrolle von Mischkreditlinien und Mischkreditprojekten. Das Lernen aus der Praxis erfordert die Erarbeitung eines Evaluationskonzeptes unter Einschluss begleitender Kontrolle im Sinne des Monitoring und der Integration des Umsetzungsprozesses aus der Evaluation in die Praxis. Erforderlich ist eine verstärkte Weiterbildung für die Mitarbeiter des BAWI, der Einsatz einer kleinen Begleitkommission von Sachverständigen sowie der systematische Erfahrungsaustausch mit der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe.

Die Strategie des selektiven Einsatzes erfordert einen klaren Entscheid der politischen Instanzen, damit die Vollzugsbehörde ihre Prinzipien und Kriterien gegenüber allenfalls divergierenden Interessen der Entwicklungsländer und/oder der Wirtschaft durchsetzen kann. Denn mit der Optimierungsvariante kann der grösste Nachteil der heutigen Konzeption der Mischkredite, nämlich die potentiellen Zielkonflikte nach Ansicht der Experten zwar verringert, nicht aber völlig beseitigt werden.

Optimierung verlangt gerade auch im Vergleich zu allen andern Varianten einen überdurchschnittlich klaren, transparenten Projektablauf vom Appraisal über Begleitung, Kontrolle bis zur Evaluation. So faszinierend und möglich die Optimierungsvariante demnach ist, so grosse Anforderungen stellt sie in konzeptioneller, methodischer und praktischer Hinsicht an alle Beteiligten, insbesondere aber an die Vollzugsbehörde.

### 3 Stellungnahmen der Verwaltung

Das *Bundesamt für Aussenwirtschaft (BAWI)* ordnet die Mischfinanzierungen als Teil der bilateralen Finanzhilfe in die Gesamtpalette der verschiedenen Formen unserer Entwicklungszusammenarbeit ein. Ziel ist die Ergänzung der internen Kapitalbildung in den Entwicklungsländern zum Aufbau der wirtschaftlichen und sozialen Infrastruktur. Mischfinanzierungen sind Programmhilfen zur Finanzierung langfristiger Investitionen für Projekte nach Wahl des Kreditnehmers. Das BAWI trägt eine Mitverantwortung dafür, dass die bereitgestellten Devisen für sinnvolle Projekte verwendet werden, betrachtet es aber in der Regel nicht als seine Aufgabe, Projekte selber zu kreieren. (In Ausnahmefällen ist auch für das BAWI eine Betreuung denkbar, die bis zur Planung von Projekten gehen kann). Als Instrument der Mobilisierung privater Mittel für die Entwicklung finden Mischfinanzierungen ihren optimalen Einsatz in Bereichen der wirtschaftlichen Infrastruktur und industriellen Entwicklung.

Nach Ansicht des BAWI besteht zwischen Wirtschafts- und Entwicklungspolitik kein unüberbrückbares Spannungsfeld, bei dem es darum gehen könnte, sich zwischen der einen oder anderen Dimension entscheiden zu müssen, sondern es geht letztlich wie überall in der Politik um die Optimierung.

Auch mit Bezug auf den Gegensatz zwischen wachstums- und grundbedürfnisorientierten Ansätzen haben die Erfahrungen des BAWI die Erkenntnis gefördert, dass diese sich nicht ausschliessen, sondern ergänzen müssen. Makroökonomische, wachstumsorientierte Ansätze verbessern die Erfolgsaussichten grundbedürfnisorientierter Massnahmen. Auf der anderen Seite bilden grundbe-

dürfnisorientierte Anstrengungen eine wichtige Voraussetzung für den Erfolg der makroökonomischen Ziele.

Für das BAWI gibt es somit keinen grundsätzlichen Gegensatz zwischen der entwicklungspolitischen Zielsetzung der Mischfinanzierung und den handelspolitischen Auswirkungen dieses Instrumentes, sofern nach unseren ordnungspolitischen Grundsätzen insbesondere nur international wettbewerbsfähige Lieferungen finanziert werden und nur Vorhaben finanziert werden, die wirtschaftlich und entwicklungspolitisch sinnvoll sind (diese beiden Anforderungen sind für das BAWI meistens deckungsgleich, da es einen umfassenden Wirtschaftlichkeitsbegriff verwendet, der den volkswirtschaftlichen und den sozialen Nutzen einschliessen soll).

Das BAWI prüft heute systematisch

- die gesamtwirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der Projekte,
- die Rentabilität der Projekte,
- die technische Machbarkeit und Lösung,
- die «Qualität» des Projektträgers,
- die Berücksichtigung der Schulungs- und Unterhaltsbedürfnisse,
- die Umweltauswirkungen.

Das BAWI teilt weitgehend die Beurteilung der Experten hinsichtlich der unbefriedigenden Ergebnisse in Kamerun und der guten Resultate in China. Es meint hingegen, dass die verallgemeinernden Schlüsse des Expertenteams zu stark von den negativen Eindrücken aus Kamerun und zu wenig von den positiven aus China geprägt seien. Die hier angewandten Grundsätze finden nämlich heute in allen andern Ländern ebenfalls systematisch Anwendung. Das BAWI ist bereit, sich inskünftig konsequent auf die Sektoren zu konzentrieren, in denen die spezifischen Stärken des Instrumentes am besten zur Geltung gebracht werden können, das heisst auf spezifische Bereiche der Infrastruktur und der Industrialisierung, in denen schweizerische Anbieter komparative Vorteile aufweisen. Bereits in der Botschaft zum 3. Rahmenkredit vertritt der Bundesrat die von den Experten geforderte Konzentration auf eine kleinere Anzahl geeigneter Länder und die stärkere Gewichtung der finanziellen und administrativen Kapazitäten der Partnerländer und Projektträger.

Das BAWI teilt die Schlussfolgerungen der Experten hinsichtlich der geringen Wirkungen der schweizerischen Mischfinanzierungen in Kamerun auf Makro- und Mikroebene nicht, da es der Auffassung ist, dass der von den Experten gewählte Ansatz des Mitnahmeeffekts bzw. der Substituierbarkeit unserer Hilfe durch andere Geber zu einseitig sei. Es anerkennt andererseits, dass es nicht gelungen ist, den Einsatz (Nutzen) der Mittel in Kamerun zu optimieren. Es weist darauf hin, dass die Palette der finanzierten Projekte atypisch ist und insgesamt nicht mit den Bereichen übereinstimmt, in denen die Schweiz über eindeutige komparative Vorteile verfügt. Es führt diesen Mangel einerseits darauf zurück, dass Kamerun beim Einsatz der Mittel den Grundsatz der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Lieferanten nur begrenzt beachtet und andererseits auf die damals noch ungenügende Projektprüfung.

Anstelle der Finanzierung von projektbegleitender technischer Zusammenarbeit auf Geschenkbasis versucht das BAWI, die Länder und Projektpartner davon

zu überzeugen, solche Leistungen in das Projekt selber einzubauen und möchte sie nur ausnahmsweise über den Durchführungskredit finanzieren.

Das BAWI teilt die Kritik der Experten an der Projektführung, an der Vernachlässigung der Nachhaltigkeit der Projekte und der Qualität der Projektträger in Kamerun. Der sorgfältigen Auswahl und Prüfung der Projektpartner sowie des Ausbildungs- und Wartungskonzeptes zum Projekt kommt heute eine vorrangige Bedeutung zu.

Das BAWI betont, dass Mischfinanzierungen es möglich machen, zwei Ziele oder Interessen miteinander zu verbinden, nämlich einerseits die Befriedigung der Bedürfnisse an prioritären Ausrüstungsgütern und an konzessionellen Finanzierungen unserer Partnerländer und andererseits die Sicherstellung von Liefermöglichkeiten für unsere Industrie (Industriestandort Schweiz). Das Amt erachtet es als seine Aufgabe sicherzustellen, dass die finanzierten Vorhaben im Einzelfall konvergenter Interessen entsprechen. Seine Erfahrung zeige, dass diese Konvergenz in der Mehrzahl der Gesuche, die unterbreitet würden, gegeben sei, wobei es in Einzelfällen darum gehen könne, noch gewisse Projektinhalte zu optimieren.

Ferner widerspreche die Annahme, dass Mischfinanzierungen für geeignete Zielländer von geringer Bedeutung seien, der Entwicklung der letzten Jahre, die eine drastische Verschlechterung des Zugangs der meisten Entwicklungsländer zu den privaten Kapitalmärkten mit sich gebracht habe.

Ebenso sei ein Zusammenhang zwischen Mischfinanzierungen (gebundener Hilfe) und Nachhaltigkeit empirisch ebenfalls nicht erwiesen. Die Erfahrungen zeigten vielmehr, dass in Afrika nahezu jede Form der Hilfe Nachhaltigkeitsprobleme habe.

Auch die Spannung zwischen dem Ziel der Förderung der Eigenständigkeit der Entwicklungsländer und der erforderlichen Überprüfung und Kontrolle der Projekte durch den Bund sei nicht einseitig den Mischfinanzierungen zuzuschreiben. Vielmehr handle es sich dabei – wie im Zehnjahresbericht des Bundesrates über die Entwicklungszusammenarbeit festgestellt werde – um ein grundsätzliches Dilemma jeder Entwicklungszusammenarbeit.

Das BAWI teilt zwar die Kritik der Experten an den Schwierigkeiten beim Vollzug der Projekte in Kamerun, will diese aber in erster Linie durch bessere Identifikation der potentiellen Projekte sowie durch die systematische Projektprüfung bekämpfen. «Die Generierung und Gestaltung (Planung) sowie Ausführung von Projekten betrachten wir jedoch aufgrund der spezifischen Rolle der Mischfinanzierungen, aber auch unseres Selbstverständnisses einer Arbeitsteilung zwischen Staat und Wirtschaft, als Aufgabe des Projektträgers im Partnerland und unserer Industrie»: Für die von den Experten geforderte Begleitung der Projekte hat der Bund, der sich auf eine Vermittlerrolle beschränken muss, nur beschränkte Möglichkeiten, nach Vertragsabschluss Einfluss zu nehmen.

Das BAWI fasst seine Haltung abschliessend wie folgt zusammen:

Wir sind zusammenfassend überzeugt, dass eine Optimierung des Mischfinanzierungsinstrumentes ohne wesentliche Änderungen unserer gegenwärtigen Praxis möglich ist, wenn wir unsere Grundsätze und Verfahren, die sich

in vielen Punkten mit den Empfehlungen der Evaluatoren decken, konsequent anwenden und uns auf Länder, Sektoren und Projekte konzentrieren, für die die Mischfinanzierungen das geeignete Instrument sind.

Das BAWI braucht dazu eine Verstärkung des Entwicklungsdienstes, einen Ausbau des Zugriffs auf private Dienstleistungen, ist hingegen von der Nützlichkeit einer Begleitkommission von Sachverständigen nicht überzeugt. Auch die Auslagerung der Mischkreditaktivitäten in eine Annex-Institution des Bundesamtes für Aussenwirtschaft wäre mit Nachteilen verbunden.

Die finanziellen Konditionen der schweizerischen Mischfinanzierungen sind nach Ansicht des BAWI im Vergleich mit gleichen Finanzierungen anderer Länder nicht ungünstig. Der schweizerische Nachteil liegt vielmehr darin, dass die meisten wichtigen Industrieländer über eine grössere Palette von Instrumenten zur direkten oder indirekten Unterstützung ihrer Industrie verfügen.

Da der Expertenbericht ein Fehlen der *Zusammenarbeit zwischen dem BAWI und der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe* (DEH) feststellt, hat die Geschäftsprüfungskommission die letztere zu einer Stellungnahme in dieser Frage aufgefordert. Die DEH bestätigt, dass im Fall Kamerun, insbesondere bezüglich der Wasserversorgungen (in denen Helvetas seit vielen Jahren tätig war) die fachlichen Erfahrungen der DEH auch für die Durchführung der Mischkredite hätten genutzt werden können. Die Schweizer Botschaft wollte damals jedoch die Abwicklung des Mischkredits direkt und ohne Einbezug des Koordinators für Entwicklungszusammenarbeit der DEH behandeln (seit 1986 werden die DEH-Koordinatoren in die Behandlung der Mischkredite für Länder in ihrem Zuständigkeitsbereich einbezogen).

Besonders im Bereich der Wasserfassungen sowie im Gesundheitsbereich und im landwirtschaftlichen Sektor bestehen Berührungspunkte zwischen der Entwicklungszusammenarbeit und den Mischkrediten. Die Zusammenarbeit beschränkte sich jedoch auf die Teilnahme eines Mitarbeiters der DEH an den Verhandlungen mit einer kamerunischen Delegation im Juni 1980 in Bern sowie auf die relativ späte Kontaktnahme mit dem Fachdienst Wasser der DEH im Laufe der Arbeiten des BAWI.

Die DEH betont, dass seit den Mischkrediten der ersten Generation grosse Fortschritte gemacht worden sind. Heute bestehen als Koordinationsinstrumente:

- die gegenseitige Konsultation bei der Erstellung der Länderliste für Mischkredite,
- die Koordinationssitzung zwischen den beiden Ämtern über die laufenden Aktionen sowie auch,
- die Länderprogramme für die Schwerpunktländer der DEH.

In den Ländern, wo die DEH über eine langjährige Landeskenntnis und Erfahrung in Bereichen, die für Mischkredite relevant sind, verfügt, könnte durch eine noch engere Konsultation voraussichtlich die Qualität der Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz noch verbessert werden.

## 4 Schlussfolgerungen

### 41 Lagebeurteilung

Ziel der vorliegenden Inspektion ist es, das Instrument der Mischkredite und die zugehörige Praxis auf ihre Bewährung hin zu überprüfen, soweit dies die durchgeführte Expertise gestattet. Eine Auswertung der Ergebnisse muss damit beginnen zu beurteilen, welche Fragen die Expertise beantwortet, welche sie offen lässt. Anschliessend sind die Stärken und Schwächen des Instruments der Mischkredite zu gewichten, um daraus Schlüsse für die künftige Politik in diesem Bereich zu ziehen.

Der Expertenbericht liefert eine gründliche Evaluation der Mischkreditpraxis in Kamerun und weist dabei in klarer Form auf die Mängel dieser Praxis hin. Er bietet damit eine wertvolle Informationsgrundlage für die Geschäftsprüfung in diesem Bereich. Er ergänzt diese Erkenntnisse durch Hinweise auf das Beispiel China sowie auf allgemeine Erfahrungen der Schweizerischen Mischkredite. Darüber hinaus weist er auf folgende Grundkonflikte im Konzept des Instrumentes selber hin:

- Es besteht ein Konfliktpotential zwischen der primären, *entwicklungspolitischen Zielsetzung* der Mischkredite und ihrer sekundären, *handelspolitischen Zielsetzung*. Das Entwicklungshilfegesetz legt das Schwergewicht auf die Verteilungsgerechtigkeit und auf die Schaffung eines wirtschaftlichen, sozialen und regionalen Gleichgewichts. Es lässt aber auch die Wachstumsorientierung zu, die die Mischkredite prägt. Darin liegt mindestens ein Spannungsfeld, wenn nicht ein Zielkonflikt innerhalb des Entwicklungshilfegesetzes (weitere Zielsetzungen des Entwicklungshilfegesetzes betreffen die Bevölkerungsentwicklung und die Umweltbelastung. Diese sind von der Geschäftsprüfungskommission im Rahmen ihrer Erfolgskontrolle von Entwicklungsprojekten in Nepal [BBl 1984 II 1338 ff.] hervorgehoben worden, finden aber in der vorliegenden Expertise weniger Beachtung. Hier läge ein weiteres Spannungsfeld innerhalb der Ziele des Gesetzes).
- Ein weiteres Konfliktpotential liegt im Verhältnis der Zielsetzung der Mischkredite, die Fähigkeit des Entwicklungslandes zur eigenen Entwicklung zu fördern einerseits, und dem Mittel des Mischkredites, das erfahrungsgemäss in erster Linie der schweizerischen Exportwirtschaft hilft, einen Markt für Investitionen zu finden: Auf der Zielebene hat der *Hilfsgedanke gegenüber dem Entwicklungsland* Vorrang, auf der Mittelebene überwiegen die *Interessen der schweizerischen Exportindustrie*. Angesichts des unterschiedlichen Interesses von Empfängerland und beteiligter schweizerischer Exportwirtschaft fehlt es an der Reziprozität oder Gleichwertigkeit der Interessenlagen der beteiligten Partner. Der Konflikt kann sich insbesondere auf die Nachhaltigkeit der Wirkungen der Hilfe negativ auswirken.
- Als Folge des zweiten Konfliktpotentials entsteht ein drittes, das zwischen dem Ziel der Förderung der *Eigenständigkeit* der Entwicklungsländer und der lokalen Trägerschaften einerseits und der erforderlichen *Überprüfung und Kontrolle* der Projekte durch den Bund anderseits besteht.

Der Expertenbericht liefert darüberhinaus eine *Zielanalyse* des Instrumentes

der Mischkredite innerhalb *des Entwicklungszusammenarbeitsgesetzes*. Hier liegt aber zugleich auch die Grenze von Auftrag und Leistung der erfolgten Evaluation. Im vorliegenden Zusammenhang wird keine umfassende Zielanalyse des gesamten Entwicklungszusammenarbeitsgesetzes geliefert. Damit bleibt die politische Bewertung der heutigen Konzeption des Instrumentes der Mischkredite offen.

Beispielsweise wird im Rahmen der von den Experten angebotenen Theorie der «Kernprioritäten» und «Nebenzprioritäten» nicht begründet, wo die Grenze zwischen allgemein gültigen Zielen und beschränkt anwendbaren Kern- oder Nebenzprioritäten liegt. Einerseits hat das Entwicklungszusammenarbeitsgesetz nach ihrer Auffassung die Spannung zwischen der Verteilungsorientierung und der Wachstumsorientierung auf der Zielebene zu Gunsten der Verteilungsorientierung entschieden. Andererseits lässt es als Nebenzpriorität auch Wachstumsorientierung zu. Die Experten anerkennen damit die Oberziele des Gesetzes auch für die Mischkredite als verbindlich, nicht aber die Kernprioritäten. Offen bleibt dabei, warum die Priorität für die Ärmern nur eine Kernpriorität sein soll, die für die Mischkredite nicht verbindlich wäre.

Ein Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 2. Oktober 1989 stellt dazu klar, dass nach der Systematik des Gesetzes die Zielnorm von Artikel 5 für alle Formen der Entwicklungszusammenarbeit nach Artikel 6 verbindlich ist. Dazu gehört auch die Priorität zugunsten der am meisten benachteiligten Länder, Gebiete und Bevölkerungsgruppen nach Artikel 5 Absatz 2. Diese Ausrichtung der schweizerischen Entwicklungspolitik schliesst aber handelspolitische Ziele nicht aus, da die Zielbestimmungen offen formuliert sind.

Die Experten können nach eigener Aussage auf Grund ihrer Untersuchungen die Hauptfrage der Geschäftsprüfungskommission nicht eindeutig mit ja oder nein beantworten und somit nicht entscheiden, ob die aufgedeckten Grundkonflikte durch eine Optimierung des heutigen Mischkreditkonzeptes hinreichend behoben werden können. Dies lässt politische Optionen zur Frage zu, ob und wie die Mischkredite weitergeführt werden sollen.

Sodann kann im heutigen Zeitpunkt noch nicht beurteilt werden, ob der Lernprozess, der auf der konzeptionellen Ebene seit der Eröffnung der beiden Mischkreditlinien für Kamerun stattgefunden hat, sich in der Praxis (vor allem auch ausserhalb des Beispiels China) durchsetzt.

Schliesslich beruht der Expertenbericht auf einigen *Annahmen*, die nicht näher überprüft worden sind:

- Gemäss den Experten gehen das Entwicklungszusammenarbeitsgesetz und die Grundsätze dazu von der zentralen Annahme aus, dass auf Projektebene wirtschaftlich sinnvolle Investitionen im allgemeinen auch entwicklungspolitisch sinnvoll sind (Kernaussage 4.3, C). Diese Annahme hat nur einen Ausgawert, wenn nicht alles entwicklungspolitisch Bedeutsame dem Wirtschaftlichen zugeordnet wird; dann scheint der Schluss von der Wirtschaftlichkeit auf die Entwicklungspolitik begründungsbedürftig.
- Die Experten gelangen zum «Schluss, dass eine Weiterentwicklung im Sinne der Ausmerzung der Schwächen und Verbesserung der Stärken des bestehenden Instruments grundsätzlich möglich ist.» (Ziff. 180). Sie treffen damit die

Annahme, dass eine Optimierung der gegenwärtigen Mischkreditpraxis in der Lage sei, einen echten Beitrag zur Entwicklung im Entwicklungsland zu leisten.

- Insbesondere nehmen sie an, dass die Nachhaltigkeit der Wirkungen von Mischkrediten durch die von ihnen vorgeschlagenen Massnahmen (insbesondere der Planung, Begleitung und Kontrolle durch den Bund) hinreichend verbessert werden kann, und dass es dazu nicht nötig ist, die Grundstruktur des Instrumentes, die von der Initiative zweier ungleich am Geschäft interessierter Partner abhängt, zu ändern.

Diese drei Annahmen der Experten erscheinen je nach politischem Standpunkt und Betrachtungsweise mehr oder weniger plausibel. Die Stellungnahme dazu ist jedenfalls ein politischer Entscheid, der die Schlussfolgerungen der Geschäftsprüfungskommission wesentlich prägt. Die parlamentarische Beurteilung des Instruments der Mischkredite kann sich daher nicht nur auf die Lösungsvorschläge der Experten abstützen, sondern muss bereits beim Ergebnis der Expertise betreffend die *Stärken und Schwächen dieses Instrumentes* ansetzen.

Dabei zeigt sich sogleich, dass schon *die Frage, was als Stärke gewertet werden soll, angesichts der Spannungen auf der Zielebene des Entwicklungszusammenarbeitengesetzes unterschiedlich beantwortet werden kann*. Positiv im Sinne aller Ziele, die für das Instrument der Mischkredite Geltung beanspruchen, dürfen nur solche Merkmale genannt werden, die zugleich entwicklungspolitisch wie handelspolitisch wertvoll sind.

Als positiv gelten den Experten beispielsweise der Kapitalzufluss, der die Devisen- und Investitionskapazität des Entwicklungslandes fördert, sowie der Multiplikatoreffekt beim Einsatz öffentlicher Mittel dank der Mobilisierung von Privatmitteln, oder die Förderung der Eigenleistung und Mitverantwortung des Entwicklungslandes. Solche positiven Wirkungen können aber durch die Zunahme der Verschuldung des Landes, beziehungsweise die ungenügende Nachhaltigkeit der privaten Investition oder die Abhängigkeit von der Kontrolle durch den Bund gefährdet werden. Gewisse im Expertenbericht ausgewiesene Stärken können somit nur dann als sowohl für das Entwicklungsland wie für die Schweiz positiv beurteilt werden, wenn die Annahmen der heutigen Mischkreditpraxis zutreffen.

Die Analyse der Stärken und Schwächen begründet jedenfalls den Schluss, dass Mischkredite nur unter (gegenüber dem Beispiel von Kamerun) wesentlich verbesserten Bedingungen sowohl im Empfängerland wie in der Schweiz verantwortet werden können. Die Anforderung des selektiven Mitteleinsatzes in weniger Ländern und darin weniger Projekten muss nach klaren Kriterien so konkretisiert werden, dass bestimmbar wird, für welche Länder der Erde und für welche Wirtschaftsbereiche das Instrument noch Anwendung finden kann. Afrika fällt jedenfalls weitgehend aus diesem Anwendungsbereich heraus, weil die meisten seiner Länder wirtschaftlich zu schwach und zu stark verschuldet sind.

Die Arbeitsgruppe der Geschäftsprüfungskommission hat insbesondere drei Lösungsvarianten näher geprüft: Die Optimierung des bestehenden Instrumentes, seine entwicklungspolitische Weiterentwicklung und die Variante Industriefinanzierung. Im folgenden seien – gestützt auf das Ergebnis der Expertise – für diese drei Varianten die voraussichtlichen Stärken und Schwächen einander gegenübergestellt.

Die *Optimierung der heutigen Mischkreditpraxis* entwickelt diese pragmatisch weiter, indem ihre entwicklungspolitische Zielsetzung konsequent eingehalten und die Wirksamkeit der Massnahmen gesteigert wird, insbesondere durch verstärkte Planung und Begleitung von Mischkredit-Projekten sowie durch systematischere Bemühungen um das Lernen aus der Praxis.

Die *entwicklungspolitische Weiterentwicklung* orientiert die Mischkredite auf die Kernprioritäten des Entwicklungszusammenarbeitsgesetzes und erteilt der sozialen und wirtschaftlichen Infrastruktur oberste Priorität, verringert dabei aber die Anreize für die Mobilisierung privater Geldmittel.

Bei der Variante *Industriepolitik (Risikokapital, Rückgarantie)* werden die Mittel des Bundes und der privaten Teilnehmer für Industrieinvestitionen in Entwicklungsländern eingesetzt, die besonders innovativ sind, jedoch entwicklungspolitische Kriterien nicht verletzen. Diese Variante ergänzt das schweizerische Instrumentarium der Entwicklungszusammenarbeit durch eine Kombination von entwicklungs- und industriepolitischer Zielsetzung zur Förderung von mittelgrossen Industrievorhaben in Entwicklungsländern, beispielsweise durch Schaffung eines gemischtwirtschaftlichen Risikokapitalfonds mit einer Rückversicherungsgarantie.

Beim Versuch, die *Stärken und Schwächen der drei Varianten* mit jenen des heutigen Instrumentes zu vergleichen, empfiehlt es sich, die *Qualität* anzugeben, für welche eine Stärke oder Schwäche geltend gemacht wird. Eine Stärke, beziehungsweise Schwäche der einen oder andern Variante bezieht sich jeweils entweder auf die *Verteilungsorientierung* des Instrumentes, die *Wachstumsorientierung* des Instrumentes oder seine *instrumentelle Eignung*, das heisst seiner Effizienz im engeren Sinne.

Die Liste der Stärken und Schwächen aus dem Expertenbericht wird daher im folgenden nach diesen Qualitäten gruppiert:

*Verteilungsorientierung*

Stärken des heutigen Instrumentes:

- entspricht dem EZG,
- entspricht den OECD-Richtlinien,
- Förderung der Eigenleistung und Mitverantwortung des Entwicklungslandes.

Schwächen des heutigen Instrumentes:

(Der Expertenbericht macht keine Schwächen geltend, die sich auf die Verteilungsorientierung beziehen).

### *Wachstumsorientierung*

Stärken des heutigen Instrumentes:

- entspricht dem EZG,
- entspricht den OECD-Richtlinien,
- Komplementarität zu anderen Instrumenten der EZ: Ziel der Mischkredite ist Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung des Entwicklungslandes,
- Förderung der Devisen und Investitionskapazität des EL (Kapitalzufluss),
- Mobilisierung von Privatmitteln (Multiplikator),
- erhöhte Konkurrenzfähigkeit der schweizerischen Exportwirtschaft (Verbindung mit ERG, Konzessionalität des Mischkredites, Türöffner-Effekt),
- Innovationsgehalt von Projekten (Technischer Standard, Know-how-Transfer),
- Wecken privater Interessen und (gegebenenfalls längerfristige) Zusammenarbeit zwischen Entwicklungsland und schweizerischer Privatwirtschaft.

Schwächen des heutigen Instrumentes

- für sich allein unbedeutende Makrowirkung,
- für kamerunische Institutionen recht bedeutender Mitnahmeeffekt,
- schwache internationale Konkurrenzfähigkeit (Anzahlung, Volumen, Laufzeit Bankentranche, Prüfungskriterien und -praxis),
- Investitionsorientierung,
- Vernachlässigung der Betriebsphase (Unterhalt, Ausbildung, Coaching),
- ungenügende Nachhaltigkeit,
- teilweise mangelnde Motivierung der Schweizer Wirtschaft.

### *Instrumentelle Eignung*

Stärken des heutigen Instrumentes:

- Beschleunigung der Realisierung von Projekten.

Schwächen des heutigen Instrumentes:

- verschiedene Zielebenen des Instrumentes: potentielle Konflikte und entsprechender Optimierungsbedarf,
- inkonsistente Ausschreibungspraxis (von seiten des EL),
- unsichere Finanzierungsgarantie in Offertphase,
- unregelmäßige Weitergabebedingungen an private Projektträger,
- wenig Einfluss des BAWI auf effektive Projektprioritäten und Projektrealisierung,
- oft schwache Partnerqualität,
- langes, teils ineffizientes und wenig transparentes Prüfungsverfahren,
- wenig Klarheit und Kenntnisse über beabsichtigte Wirkungen, Zielbevölkerung, Projektverlauf und effektive Wirkungen (mangelhafte Projektzieldefinition, Projektbegleitung und -evaluation),
- geringe Anpassungsfähigkeit bei sich verändernden Rahmenbedingungen und Voraussetzungen.

Eine vergleichende Bewertung der drei geprüften Varianten ist zwar erschwert, weil nur eine davon – die Optimierungsvariante – von den Experten hinreichend ausgearbeitet worden ist. Immerhin lassen sich aufgrund der vorstehenden Gruppierung folgende Aussagen über die drei Varianten machen:

Die Variante *entwicklungspolitische Weiterentwicklung der Mischkredite*:

- stärkt die vorhandenen Stärken der Verteilungsorientierung und ergänzt diese durch neue Stärken,
- schwächt die wachstumsorientierten Stärken des heutigen Instrumentes,
- bekämpft die Schwächen des heutigen Instrumentes im Entwicklungsland und die Mängel in der Nachhaltigkeit der Hilfe,
- bekämpft die Schwächen der heutigen Projektsteuerung und die Unklarheiten in den Spielregeln für private Investoren.

Die Variante *Industriepolitik*:

- verstärkt die Stärken der Wachstumsorientierung des heutigen Instrumentes,
- schwächt die Stärken der Verteilungsorientierung des heutigen Instrumentes,
- bekämpft heutige Schwächen der wachstumsorientierten Wirksamkeit in der Schweiz sowie auf der Makroebene des Entwicklungslandes,
- bekämpft einige instrumentale Schwächen des heutigen Instrumentes, verschärft dafür die Schwächen in der Projektsteuerung von der Schweiz aus,
- verschärft Schwächen in der Nachhaltigkeit der Wirkungen.

Die Variante *Optimierung des heutigen Instrumentes*:

- stärkt die vorhandenen Stärken der Verteilungsorientierung,
- stärkt die wachstumsorientierten Stärken des heutigen Instruments,
- bekämpft die schwache Nachhaltigkeit der Hilfe und
- bekämpft die Schwächen der heutigen Projektsteuerung.

Die Optimierungsvariante verspricht somit alle Vorteile der beiden anderen, ohne deren Nachteile tragen zu müssen. Dies kann nicht erstaunen, weil es nur die Folge des Umstandes ist, dass die Optimierung definitionsgemäss aus einem Bündel von Massnahmen besteht, die eigens zur Stärkung der Qualitäten und zur Bekämpfung der Schwächen der heutigen Praxis entwickelt werden sollen. Im Gegensatz zu den beiden anderen Varianten enthält die Optimierung kein selbständiges Konzept der Hilfe, das notwendigerweise neben neuen Stärken auch neue Schwächen haben muss. Der Nutzen der Optimierung kann daher weniger nach Stärken und Schwächen beurteilt werden, als nach ihrer mutmasslichen Wirksamkeit im Vergleich zum heutigen Zustand.

(Vergleiche die Einzelheiten in der Vergleichstabelle im Anhang).

*Die Geschäftsprüfungskommission entscheidet sich für die Optimierungsvariante*, da sie die Ausnützung von Chancen des bestehenden Instrumentes verspricht, ohne die Risiken alternative Lösungen zu schaffen. Ferner handelt es sich dabei um jene Lösung, die heute am deutlichsten erkennbar ist. Dieser Entscheid bedeutet freilich nicht, dass die Unsicherheiten dieser Variante nicht gesehen würden. Sie verspricht nur dann Erfolg, wenn die nachstehenden Empfehlungen erfüllt werden.

## **5 Empfehlungen**

Die Geschäftsprüfungskommission geht bei ihren Empfehlungen von den folgenden Ursachen für die Schwächen des heutigen Instrumentes aus:

- zu wenig klare Zielsetzungen für die Praxis der Mischkreditgewährung,

- ungenügender Einsatz von Mitteln zur Gewährleistung der angestrebten Wirkungen im Entwicklungsland,
- zu wenig genaue Festlegung der Bedingungen und Auflagen in den Staatsverträgen mit den einzelnen Entwicklungsländern über die Gewährung von Mischkrediten,
- zu passives Rollenverständnis des BAWI gegenüber den interessierten Parteien eines Mischkredit-Geschäftes und ihrem Projekt,
- nicht hinreichend selektive und konsequente Beurteilungskriterien für die Auswahl und Prüfung von Projekten durch das BAWI.

Die nachstehenden Empfehlungen sollen zeigen, welche Massnahmen die Geschäftsprüfungskommission für eine Optimierung des Instrumentes als geeignet erachtet.

## 51

Die *Zielsetzung der Mischkreditpraxis* ist durch eine klare Definition und konsequente Durchsetzung von Kriterien für die Auswahl von Ländern und Projekten zu stärken.

- Für die Länderauswahl soll die Gewähr entscheidend sein, die ein Land für die Effizienz des Mitteleinsatzes in umfassendem Sinne, die angemessene finanzielle und institutionelle Eigenleistung des Landes und die hinreichende Stärke der potentiellen Projektpartner in Planung und Durchführung der Vorhaben zu bieten vermag.
- Für die Projektauswahl ist konsequent auf den langfristigen zu erwartenden wirtschaftlichen Nutzen, die beabsichtigte entwicklungspolitischen Wirkungen und den voraussehbaren Grad der Nachhaltigkeit der Wirkungen abzustellen.

Bei konsequenter Anwendung dieser Kriterien sind die verfügbaren Mittel gegenüber heute auf weniger Länder zu verteilen und dort schwerpunktmässig einzusetzen. Mischkredite sind nur in Schwerpunktländern der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit einzusetzen, da unsere Behörden nur dort mit den Verhältnissen hinreichend vertraut sind.

## 52

Die *Wirkungen von Mischkrediten* sind zu erhöhen, indem die Mittel konzentrierter und für die Exportwirtschaft attraktiver eingesetzt werden und ihre Verwendung im Hinblick auf grössere Nachhaltigkeit vom BAWI besser betreut wird.

Dazu gehören insbesondere

- eine Konzentration auf bestimmte Sektoren (wie die wirtschaftliche Infrastruktur und die Industrieproduktion),
- verstärkte Massnahmen einer begleitenden technischen Zusammenarbeit bei den dafür geeigneten Projekten,

- die Fortführung der Verknüpfung von Mischkrediten mit der Exportrisikogarantie und die zeitliche Verlängerung der Bankenkredite,
- erhöhte Anforderungen an die Projektträger im Entwicklungsland sowie Förderung ihrer Kapazitäten,
- Anforderungen an das Betriebskonzept nach erfolgter Investition, wobei deren Nachhaltigkeit einerseits durch haftungsrechtliche Garantien, andererseits durch Anerkennung der Unterhaltskosten als Projektkosten oder durch Schaffung eines Fonds für Aufwendungen nach der Investition gesichert werden kann.

## 53

Im Bereich des *Vollzugs von Mischkreditgeschäften* sind die Möglichkeiten der Zusammenarbeit innerhalb der Bundesverwaltung und mit der Privatwirtschaft besser zu nutzen, damit vorhandene Kenntnisse und Erfahrungen ausgeschöpft werden können. Das BAWI muss sich dabei insbesondere für Planung, Begleitung und Kontrolle der Projekte einsetzen und dabei auch die Hilfe von Experten nutzen:

- In den Phasen der Planung und der Projektprüfung muss das BAWI die Kriterien der Länder- und Projektauswahl nach klaren Spielregeln konsequent durchsetzen.
- Wichtige Mischkredite müssen vom BAWI vermehrt begleitet und kontrolliert werden, wobei es die entsprechenden Aufgaben im Entwicklungsland entweder selber oder über die zuständigen Botschaften der Schweiz oder eigene Koordinatoren wahrnehmen kann.
- Die personellen Kapazitäten des BAWI sind vom Bundesrat in geeigneter Weise den erhöhten Anforderungen anzupassen; dabei sind die Möglichkeiten einer vertieften Zusammenarbeit mit der DEH auszuschöpfen. Die Prüfung der einzelnen Massnahmen, die hierfür erforderlich sind, ist Sache des Bundesrates. Die Geschäftsprüfungskommission sieht zur Zeit jedoch keine hinreichenden Vorteile der Schaffung einer ausgegliederten Organisationseinheit für die Betreuung der Mischkredite.

## 54

In bezug auf die *Auswertung gewonnener Erfahrung* hat sich die vorliegende Evaluation der Mischkreditpraxis auf zwei Sonderfälle bezogen. Während der Laufzeit der Mischkreditlinien für Kamerun hat die Expertise keine Auswertung von Erfahrungen durch das BAWI aufgezeigt. Umgekehrt sind zum Mischkredit für China starke Veränderungen in der Haltung des Amtes belegt, von denen aber auf der Grundlage der vorliegenden Inspektion noch nicht erkennbar ist, ob sie allgemein gelten. Immerhin zeigen die dabei geführten Diskussionen den heutigen Willen des Amtes, die in China verwendeten Kriterien soweit übertragbar zur allgemeinen Praxis zu machen. Die Kommission empfiehlt, die Erfahrungen mit China auszuwerten und für die künftige Praxis zu nutzen.

Dazu gehören insbesondere folgende Massnahmen:

- Über die gewährten Mischkredite sind wie bei den Projekten der technischen Zusammenarbeit möglichst systematisch Analysen vorzunehmen, die sich auf ein Evaluationskonzept stützen, das als Führungsmittel dienen kann und auch das Monitoring und den Umsetzungsprozess der Erkenntnisse in die Praxis gewährleistet.
- Die zuständigen Mitarbeiter des BAWI und der Botschaften sind für ihre Aufgaben verstärkt weiterzubilden.
- Mit der DEH ist ein systematischer Erfahrungsaustausch zu pflegen.
- Zur begleitenden Kontrolle des Lernprozesses in der Praxis der Mischkredite ist dem BAWI eine zahlenmässig sehr kleine beratende Kommission von Sachverständigen beizuordnen, die periodisch tagt; die Kommission hat auch Nachkontrollen durchzuführen und darüber den Geschäftsprüfungskommissionen auf deren Wunsch Bericht zu erstatten.
- Das Ergebnis der Wirkungsanalysen ist jeweils auch im Geschäftsbericht des Bundesrates darzustellen.

## 55

Der *Versuch einer Optimierung* der bestehenden Praxis ist für die Verwaltung anspruchsvoller als die Ablösung der Mischkredite durch ein Instrument, das auf die Verknüpfung von Entwicklungshilfe und Exportförderung verzichten würde. Denn die vorgeschlagenen Massnahmen können die potentiellen Zielkonflikte des Instruments Mischkredit nur verringern, nicht aber völlig beseitigen. Es ist daher nötig, dass die geforderte Strategie der Konzentration auf geeignete Länder, Sektoren, Projekte und Projektträger näher ausgearbeitet und dem BAWI durch den Bundesrat zur konsequenten Durchsetzung vorgegeben wird.

## 6 Hinweis zum Geltungsbereich der Untersuchung

Die Geschäftsprüfungskommission hält fest, dass die vorliegende Untersuchung sich nur auf das Instrument der *Mischkredite als Form der Entwicklungszusammenarbeit* bezieht. Allfällige Mischfinanzierungen als Formen einer möglichen Hilfe an osteuropäische Staaten sind nicht Gegenstand der Prüfung gewesen und werden von den Schlussfolgerungen und Empfehlungen nicht erfasst.

## 7 Stellungnahme des Bundesrates

Die Kommission bittet den Bundesrat, ihr bis zum 15. Januar 1990 mitzuteilen, welche Folge er diesem Bericht zu geben gedenkt. Die Konsequenzen aus dieser Überprüfung sind soweit möglich in der nächsten Botschaft zu einem Rahmenkredit sichtbar zu machen.

21. November 1989

Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates

Der Präsident: Rutishauser

Der Sekretär: Mastronardi

3737

### *Hinweis:*

Bei der Dokumentationszentrale der Bundesversammlung, 3003 Bern, kann eine Fassung dieses Berichts mit folgenden Anhängen bezogen werden:

1. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen aus dem Bericht von Brugger, Hanser & Partner: Evaluation Mischkredite anhand der Fallbeispiele Kamerun und China vom 30. Juni 1989. (Der ganze Bericht kann bei der Dokumentationszentrale der Bundesversammlung, 3003 Bern, bezogen werden).
2. Tabellarische Daten zu den Mischkrediten für Kamerun und China.
3. Stellungnahme des Bundesamtes für Aussenwirtschaft zur Evaluation Kamerun/China vom 15. August 1989.
4. Auszug aus dem Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 19. März 1976 (SR 974.0).
5. Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 27. September 1989 über Ziele und Prioritäten des Entwicklungshilfegesetzes.

## Vergleich der Stärken und Schwächen der Alternativvarianten

	Variante Optimierung	Variante Entwicklungs- politik	Variante Industrie- politik
<b>A. Stärken des heutigen Instruments</b>			
– Entspricht dem EZG .....	V/W verstärkt	verstärkt	geschwächt
– Entspricht den OECD-Richtlinien	V/W unverändert	verstärkt	geschwächt
– Komplementarität zu anderen In- strumenten der EZ: Ziel der MK ist Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung des EL .....	W unverändert	geschwächt <sup>1)</sup>	verstärkt <sup>1)</sup>
– Förderung der Devisen- und In- vestitionskapazität des EL (Kapital- zufluss) .....	W unverändert	geschwächt	verstärkt
– Mobilisierung von Privatmitteln (Multiplikator) .....	W verstärkt	geschwächt	verstärkt
– Förderung der Eigenleistung und Mitverantwortung des EL .....	V verstärkt	geschwächt <sup>1)</sup>	verstärkt <sup>1)</sup>
– Beschleunigung der Realisierung von Projekten .....	I verstärkt	unverändert	verstärkt
– Erhöhte Konkurrenzfähigkeit der schweizerischen Exportwirtschaft (Verbindung mit ERG, Konzessiona- lität des MK, Türöffner-Ef- fekt) .....	W unverändert	geschwächt	verstärkt
– Innovationsgehalt von Projekten (technischer Standard, Know- how-Transfer) .....	W verstärkt	geschwächt <sup>1)</sup>	verstärkt <sup>1)</sup>
– Wecken privater Interessen und (gegebenenfalls längerfristige) Zu- sammenarbeit zwischen EL und schweizerischer Privatwirtschaft ..	W unverändert	geschwächt	verstärkt
<i>Zusätzliche Stärken einer Variante</i>			
– eindeutigere Zielorientierung . . .	V unverändert	Stärke	
– Stärkung des entwicklungspoliti- schen Impulses im Entwicklungs- land .....	V verstärkt	Stärke	
– höhere Wirksamkeit kompletter Projektzyklen .....	V verstärkt	Stärke	
– Stärkung des Lerneffektes durch Projektbegleitung .....	V verstärkt	Stärke	
– grössere Ungebundenheit der Hilfe .....	V unverändert	Stärke	

<sup>1)</sup> Gilt nur je nach der entsprechenden Grundannahme zugunsten des heutigen Instru-  
mentes.

## B. Schwächen des heutigen Instruments

- Verschiedene Zielebenen des Instruments: Potentielle Konflikte und entsprechender Optimierungsbedarf .....	I	bekämpft	bekämpft	bekämpft <sup>1)</sup>
- Für sich allein unbedeutende Makrowirkung .....	W	bekämpft (Konzentr.)	verschärft	bekämpft
- Für kamerunische Institutionen recht bedeutender Mitnahmeeffekt .....	W	bekämpft (Konzentr.)	bekämpft	unverändert
- Schwache internationale Konkurrenzfähigkeit (Anzahlung, Volumen, Laufzeit Bankentranche, Prüfungskriterien und -praxis) ...	W	bekämpft	bekämpft	bekämpft
- Inkonsistente Ausschreibungspraxis (von seiten EL) .....	I	bekämpft	unverändert	unverändert
- Unsichere Finanzierungsgarantie in Offertphase .....	I	bekämpft	bekämpft	unverändert
- Ungeregelte Weitergabebedingungen an private Projektträger .....	I	bekämpft	bekämpft	bekämpft
- Wenig Einfluss des BAWI auf effektive Projektprioritäten und Projektrealisierung .....	I	bekämpft	bekämpft	verschärft
- Investitionsorientierung .....	W	bekämpft	bekämpft	bekämpft
- Vernachlässigung der Betriebsphase (Unterhalt, Ausbildung, Coaching) .....	W	bekämpft	bekämpft	bekämpft
- Ungenügende Nachhaltigkeit .....	W	bekämpft	bekämpft	verschärft
- Oft schwache Partnerqualität .....	I	bekämpft	bekämpft	verschärft
- Langes, teils ineffizientes und wenig transparentes Prüfungsverfahren .....	I	bekämpft	unverändert	bekämpft
- Teilweise mangelnde Motivierung der Schweizer Wirtschaft .....	W	unverändert	verschärft	bekämpft
- Wenig Klarheit und Kenntnisse über beabsichtigte Wirkungen, Zielbevölkerung, Projektverlauf und effektive Wirkungen (mangelhafte Projektziel-Definition, Projektbegleitung und -evaluation) .....	I	bekämpft	bekämpft	verschärft
- Geringe Anpassungsfähigkeit bei sich verändernden Rahmenbedingungen und Voraussetzungen .....	I	bekämpft	bekämpft <sup>2)</sup>	bekämpft <sup>1)</sup>

<sup>1)</sup> Gilt nur innerhalb des Instrumentes, nicht aber gegenüber den übrigen Instrumenten der Entwicklungszusammenarbeit.

<sup>2)</sup> Gilt nur je nach der entsprechenden Grundannahme zugunsten des heutigen Instrumentes.

Variante  
Optimierung

Variante  
Entwicklungs-  
politik

Variante  
Industrie-  
politik

*Zusätzliche Schwächen einer Variante*

– Erhöhtes Risiko eines neuen In-  
strumentes, das weitgehend Neu-  
land darstellt. ....

I

bekämpft

Schwäche

*Legende*

V = Verteilungsorientierung

W = Wachstumsorientierung

I = Instrumentelle Eignung



# DER SCHWEIZERISCHE BUNDESRAT

Bern, den 17. Januar 1990

An die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates  
z.Hd. von Hr. Nationalrat  
K. Tschuppert, Präsident

3003 Bern

## Erfolgskontrolle der schweizerischen Mischkredite, untersucht am Beispiel von Kamerun

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Ihr Bericht zur schweizerischen Mischkreditpolitik vom 21. November 1989 wurde von uns mit der gebührenden Aufmerksamkeit zur Kenntnis genommen. Ihre Empfehlungen finden - von wenigen Ausnahmen abgesehen - unsere breite Zustimmung. Auf der Grundlage der Grundsätze, welche wir in der Botschaft vom 19. Februar 1986 über die Weiterführung der wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen im Rahmen unserer Entwicklungszusammenarbeit bezüglich der Weiterentwicklung unserer Mischkreditpolitik darlegten, wurde ein grosser Teil Ihrer Empfehlungen bereits in unsere Arbeit einbezogen. Die Empfehlungen, welche neue Akzente in unsere Politik bringen, werden von uns grundsätzlich begrüsst, da sie uns zur Prüfung innovativer Möglichkeiten herausfordern, um die im internationalen Vergleich bescheidenen Mischkreditmittel noch konzentrierter, mit einer weiteren Verbesserung der entwicklungspolitischen Nachhaltigkeit und einer für unsere Wirtschaft erhöhten Attraktivität einzusetzen.

Wir haben von Ihrer Auffassung Kenntnis genommen, wonach die Mischfinanzierungen in einem Spannungsfeld zwischen Entwicklungspolitik und Handelspolitik stehen könnten. Die Konfliktpotentiale, welche in Ihrer Lagebeurteilung (Ziff. 4) dargelegt werden, scheinen uns jedoch überzeichnet und zu stark von den spezifischen Problemen geprägt, denen wir beim Vollzug der Kreditlinien begegneten, welche Kamerun 1981 und 1985 gewährt wurden.

### 1. Die Mischfinanzierungen als Teil der schweizerischen Finanzhilfe

Um die bisherige schweizerische Mischfinanzierungspolitik und unsere Stellungnahme zu einzelnen Empfehlungen und Thesen der Kommission besser verständlich zu machen, scheint es uns wichtig, die Stellung der Mischfinanzierungen im Rahmen der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit näher zu umschreiben.

Mischfinanzierungen sind Teil der schweizerischen Finanzhilfe, welche bilateral und multilateral (regionale Entwicklungsbanken und Entwicklungsfonds u.a.) gewährt wird. Unter den Begriff der Finanzhilfe fallen Kapitalhingaben an Entwicklungsländer, deren Hilfscharakter in besonders langen Laufzeiten und Karenzfristen sowie in günstigen Zinssätzen oder allenfalls gar in der Unentgeltlichkeit liegt. Allgemein sollen diese Leistungen die Zahlungsbilanz der Empfängerländer möglichst wenig belasten. Die Finanzhilfe dient somit u.a. der Ergänzung der internen Kapitalbildung in den Entwicklungsländern.

Ein Rückblick auf die Entwicklung der schweizerischen Mischkreditpolitik zeigt, dass unter dem ersten Rahmenkredit für wirtschafts- und handelspolitische Massnahmen im Rahmen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit (Botschaft vom 9. August 1978) dieser ursprüngliche Gedanke der Zurverfügungstellung von Devisen zur Ergänzung der internen Kapitalbildung wichtigstes Leitmotiv war. Mischkredite wurden als Programmhilfen vergeben (ähnlich einer Zahlungsbilanzhilfe) und den begünstigten Ländern eine grosse Entscheidungsaunomie in der Verwendung der Mittel gewährt. Bei der Mittelvergabe stand deshalb die Länder- und weniger die Projektauswahl im Vordergrund. Aufgrund der gemachten Erfahrungen und der Evaluationsergebnisse hat sich das Gewicht dann sukzessive auf die Ebene der Projektauswahl verlagert. In der Botschaft über den zweiten Rahmenkredit vom 14. Dezember 1981 beschrieben wir die Kriterien, von denen

wir uns bei der Länderauswahl leiten lassen, und welche auch heute noch weitgehend Gültigkeit haben. Gleichzeitig gingen wir auch bereits ausführlicher auf den Verwendungsbereich und die wichtigsten Kriterien der Projektauswahl ein. In der Botschaft über den dritten Rahmenkredit vom 19. Februar 1986 liegt das Schwergewicht eindeutig bei der Auswahl der Einsatzbereiche sowie der Projektauswahl und der Projektabwicklung.

Unsere stärkere Einflussnahme auf die Projektauswahl bedeutet eine Beschneidung der Autonomie und Selbstverantwortung der Partnerländer, der wir durch eine frühzeitige, gemeinsame Bereinigung indikativer Projektlisten und/oder Definition der Einsatzbereiche zu begegnen suchen.

Die Mischfinanzierungen tragen zu einer Mobilisierung von privaten Mitteln für die Entwicklung bei. Diesem Effekt kommt heute eine umso grössere Bedeutung zu, als der Rückgang privater Flüsse zu einer wesentlichen Verschärfung der Finanzierungslücken in den Entwicklungsländern beigetragen hat:

- o Die Verbindung von kommerziellen Krediten mit öffentlichen Geldern ergibt Bedingungen, die dem Entwicklungsstand ausgewählter Partnerländer entsprechen, welche ihren Devisenbedarf nicht oder nicht nur über öffentliche Hilfe auf Geschenkbasis befriedigen können. Im Gegensatz zu den meisten übrigen Industrieländern verfügt die Schweiz nur mehr in den Mischfinanzierungen über eine (bescheidene) Möglichkeit, bilaterale Finanzhilfe mit einem Kreditelement (Bankenanteil) zu gewähren.
- o Mischfinanzierungen stellen damit auch einen Teil des Instrumentariums dar, welcher der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit ermöglicht, ihren Aktionsradius etwas zu erweitern, ohne die Konzentration des Mitteleinsatzes auf die ärmeren Länder zu beeinträchtigen. Mischfinanzierungen erlauben, in jenen Ländern in beschränktem Masse gebundene Hilfe einzusetzen, die schweizerische Technologie und Dienstleistungen benötigen, und unsere ungebundene Hilfe schwergewichtig dort zu verwenden, wo lokale Aufbauarbeit vordringlich ist. Die Möglichkeit, mit einer grösseren Anzahl von Ländern zusammenzuarbeiten, kommt ausserdem auch unseren aussenpolitischen Interessen entgegen.

- o Mischkredite ermöglichen unseren Partnerländern eine günstige Finanzierung von Gütern und Dienstleistungen, die sie zur wirtschaftlichen Weiterentwicklung benötigen und welche die Schweiz mit komparativen Vorteilen liefern kann. Sie lassen andererseits unseren Unternehmen die Möglichkeit offen, sich zu Wettbewerbsbedingungen an Projekten zu beteiligen, für welche die Bereitstellung einer konzessionellen Finanzierung Bedingung ist.
  
- o Der Zugang zu günstigen Finanzierungen ist für viele Entwicklungsländer eine Voraussetzung, damit sie ein minimales Investitionsniveau aufrechterhalten können. Auf der Seite der Anbieter ist deshalb die Tendenz zu beobachten, verstärkt internationale (europäische) Konsortien zu bilden, um konzessionelle Finanzierungen verschiedener Länder kombinieren zu können. Die Beteiligung schweizerischer Unternehmen an solchen Konsortien setzt voraus, dass sie für ihren Anteil eine Mischfinanzierung in Aussicht stellen können.

Es gibt aber auch Faktoren, welche die Nachfrage nach schweizerischen Mischfinanzierungen dämpfen. Zu nennen ist einmal die breitere Palette von Finanzierungsmöglichkeiten anderer Industrieländer (einschliesslich reiner, gebundener Entwicklungskredite) und die im internationalen Vergleich umfassendere Prüfung der Projekte durch die Schweiz. In vielen Empfängerländern haben sich ausserdem in Folge der Uberschuldung die Aussichten verschlechtert, wirtschaftlich lebensfähige Projekte zu realisieren. Die Bindung zwischen Bund, Banken und ERG-Deckung des Bankenanteils erschwert sodann eine rasche Anpassung der Konditionen der schweizerischen Kredite an veränderte Verhältnisse.

Der Einsatz von Mischfinanzierungen setzt eine Konvergenz der Interessen zwischen dem Partnerland, welches am Bezug von Technologie und Dienstleistungen zu günstigen Bedingungen interessiert ist; und der schweizerischen Wirtschaft voraus, welche entsprechende Projekte in den Partnerländern realisieren kann. Obwohl die schweizerische Entwicklungshilfe sich am Grundsatz der Solidarität orientiert, unterstützt eine solche, unmittelbare Uebereinstimmung der Interessen den Aufbau echter partnerschaftlicher Beziehungen. Es obliegt dabei der Verwaltung sicherzustellen, dass vorgesehene Transaktionen diesem Anspruch genügen und sich nicht einseitig an schweizerischen Exportinteressen orientieren.

## 2. Die wesentlichsten Grundsätze der schweizerischen Mischkreditpolitik

Bei der Verwendung der Mittel liegt der einzige, grundsätzliche Unterschied der Mischfinanzierungen zur normalen Finanzhilfe in der Gebundenheit an schweizerische Güter und Dienstleistungen, welche in den letzten Jahren allerdings wesentlich gelockert worden ist (der Auslandanteil, den die ERG akzeptieren kann, wurde auf 50% angehoben). Dadurch erhalten die Unternehmen eine höhere Flexibilität in der Zusammensetzung ihres Angebotes, was sich entwicklungspolitisch positiv auswirkt. Dieser Unterschied zur normalen Finanzhilfe ist auch eine Folge der Zielsetzung, zusätzliche, private Mittel für die Entwicklung zu mobilisieren. Diese setzt eine Koppelung mit der ERG voraus, welche die Lieferbindung an Güter und Dienstleistungen aus der Schweiz begründet.

In dieser Gebundenheit der Mittel sehen wir die einzige Gefahr eines möglichen Zielkonfliktes mit dem Entwicklungshilfegesetz, der dann gegeben wäre, wenn wir die Mittel primär in den Dienst der Exportförderung stellen würden.

Um einen solchen Zielkonflikt auszuschliessen, beachten wir systematisch folgende Grundsätze:

- o Voraussetzung für eine Finanzierung bildet eine positive entwicklungspolitische Beurteilung der unterbreiteten Projekte (vgl. unsere Botschaft vom 19. Februar 1986 und die Stellungnahme des Bundesamtes für Aussenwirtschaft vom 15. August 1989).
- o Die internationale Wettbewerbsfähigkeit des schweizerischen Angebots (Relation Leistung/Qualität/Preis) muss gegeben sein und wird überprüft: das Partnerland soll seine Mittel wirtschaftlich einsetzen und Entwicklungshilfemittel sollen nicht zur Subventionierung schweizerischer Exporte verwendet werden.
- o Der Antrag zur Finanzierung eines Projektes muss grundsätzlich vom Partnerland ausgehen: es ist zunächst Sache des Kreditnehmers, Prioritäten festzulegen und Projekte zu bezeichnen, die er mit dem Kredit finanzieren will. Im Gegensatz zu anderen Industrieländern versuchten wir bisher grundsätzlich nicht, mit Mischfinanzierungen aktiv Projekte "einzukaufen" und dem internationalen Wettbewerb zu entziehen.

Diese Grundsätze entsprechen nicht nur entwicklungspolitischen Ueberlegungen, sondern auch unserer liberalen ordnungspolitischen Ausrichtung und einer auf den Aufbau langfristiger Beziehungen ausgerichteten Handelspolitik.

Die Befolgung dieser Grundsätze führt dazu, dass

- o Mischfinanzierungen vorzugsweise in den Bereichen der wirtschaftlichen Infrastruktur (46 %) und der Industrialisierung (40 %) eingesetzt werden, in welchen die schweizerische Industrie besondere, komparative Vorteile ausspielen kann,
- o die Projektakquisition und gemeinsam mit den lokalen Partnern auch die Projektvorbereitung primär bei den schweizerischen Unternehmen liegen, denen nach der Projektprüfung und Genehmigung zusammen mit ihren Vertragspartnern auch die Verantwortung für die Projektrealisierung obliegt,
- o projektbegleitende Massnahmen (Ausbildung, Wartung etc.) von uns bisher nur mit grösster Zurückhaltung auf Geschenkbasis finanziert worden sind, da wir zum einen davon ausgehen, dass wirtschaftlich lebensfähige Projekte solche Kosten selber tragen können, zum andern aber auch wettbewerbsverzerrende Auswirkungen solcher Zusatzleistungen vermeiden wollten.

Unser in Ihrem Bericht erwähntes zurückhaltendes Rollenverständnis darf nicht mit Passivität gleichgesetzt werden, da wir einerseits davon ausgehen, dass unsere Unternehmen und ihre Partner in den Entwicklungsländern ein hohes Mass an Mitverantwortung zu tragen und Eigenleistung zu erbringen haben und wir andererseits Mischkredite nicht als Exportförderungsinstrument missbrauchen wollen. Wir werden prüfen, wie und wieweit wir im Rahmen dieser Grundsätze zusätzliche Leistungen, Aufgaben und operationelle Verantwortung übernehmen können:

- o Die bevorzugten Einsatzbereiche der Mischfinanzierungen können kaum geändert werden, ohne den Grundsatz der Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Lieferungen in Frage zu stellen und sie entsprechen der von Ihnen empfohlenen sektoriellen Konzentration.
- o Hinsichtlich der Projektvorbereitung und Durchführung sowie der Uebernahme der Kosten von projektbegleitenden Massnahmen besteht Raum für zusätzliche Anstrengungen und

Leistungen durch den Bund, wie sie von Ihnen empfohlen werden. Wir gehen allerdings davon aus, dass sowohl der Projektträger im Partnerland wie auch die schweizerische Lieferfirma in diesen Bereichen weiterhin angemessene Eigenleistungen zu erbringen haben. Wir betrachten es als ein spezifisches Merkmal der Mischfinanzierungen, dass die Projektauswahl und Partneranbahnung in der Regel durch den Markt iniiert werden. Wir sind auch der Auffassung, dass im Normalfall die primäre Verantwortung für die Projektvorbereitung und Projektrealisierung beim lokalen Projektträger und der schweizerischen Lieferfirma bleiben muss. Dieser Einbezug privater Unternehmen in die Verantwortung für den Projekterfolg betrachten wir ebenfalls als ein erhaltenswertes Merkmal der Mischfinanzierungen.

- o Wir werden die seit 1986 unternommenen Anstrengungen zur frühzeitigen Identifikation und Auswahl mischkreditwürdiger Projekte verstärken. Wir sind dadurch in der Lage, auf die Projektvorbereitung Einfluss zu nehmen und Änderungen, welche für einen positiven Finanzierungsentscheid notwendig sind, rechtzeitig zu erwirken. Wir sind in spezifischen Fällen auch bereit, Faktibilitätsstudien zu finanzieren. Projekte, welche entwicklungspolitisch fragwürdig sind, können ausgeschieden werden, bevor grosse Vorbereitungskosten anfallen.
- o Ein wichtiger Punkt, dem Sie in Ihren Empfehlungen grosse Bedeutung zumessen, ist die Sicherstellung einer nachhaltigen Wirkung des Mitteleinsatzes. Wir legen bei der Projektprüfung seit 1986 ein besonderes Gewicht auf die Qualität des Projektträgers sowie die Ausbildungs- und Unterhaltsbedürfnisse. Wir gingen bisher grundsätzlich davon aus, dass diese Leistungen als Teil der Projektkosten in die Mischfinanzierung eingeschlossen werden sollten. In Fällen, wo eine solche Lösung nicht realisierbar ist, werden wir in Zukunft zu einer Finanzierung solcher Kosten auf Geschenkbasis (aus dem Durchführungskredit) vermehrt Hand bieten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Verhältnisse in den meisten Mischfinanzierungsländern mit den Schwierigkeiten, denen wir in Kamerun begegnen (atypische Projektpalette, rapide Verschlechterung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, schwaches institutionelles Umfeld) nicht vergleichbar sind.
- o Einer weiteren Vertiefung der Zusammenarbeit zwischen der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und dem Bundesamt für Aussenwirtschaft messen wir grosse Bedeutung zu.

Dies gilt namentlich auch mit Bezug auf unsere erhöhte Bereitschaft, projektvorbereitende und projektbegleitende Massnahmen bei Mischkreditvorhaben auf Geschenkbasis zu finanzieren. Das Bundesamt für Aussenwirtschaft wird in Fällen, wo solche Leistungen über ein spezifisches Projekt hinausgehen (z.B. Unterstützung lokaler Ausbildungszentren) oder nicht durch die Lieferfirma erbracht werden können, in Zusammenarbeit mit der DEH sicherstellen, dass im Rahmen der technischen Zusammenarbeit einheitliche Kriterien zur Anwendung gelangen und vor allem auch abklären, wieweit die DEH in der Lage wäre, entsprechende Leistungen zu erbringen und/oder aus ihren Mitteln zu unterstützen.

3. Bemerkungen zu den Ergebnissen der Expertise und zur Lagebeurteilung der Geschäftsprüfungskommission

Das nicht vergleichbare institutionelle und wirtschaftliche Umfeld in Kamerun und China sowie die Unterschiede zwischen der alten und neuen Konzeption des Vollzuges zeigen deutlich, wie problematisch eine Verallgemeinerung der Schlussfolgerungen hinsichtlich der in einem oder anderen Land erzielten Ergebnisse ist. Diese Einschränkung gilt namentlich für die aus den Schwierigkeiten in Kamerun abgeleiteten Spannungsfelder (Ziff. 41). Sie gilt aber auch bei der Beurteilung und Wertung, der von den Experten diagnostizierten Stärken und Schwächen des Instrumentes (Ziff. 42), welche je nach Umfeld bzw. Land nicht nur unterschiedlich wirksam werden, sondern teilweise nicht eine Frage des Instrumentes, sondern der Politik der Vollzugsbehörde darstellen und somit veränderbare Grössen sind.

Aufgrund der praktischen Erfahrungen und einer offeneren Auslegung des Entwicklungshilfegesetzes scheinen uns deshalb die unter Ziff. 41 Ihres Berichtes aufgezeigten Konfliktpotentiale stark überzeichnet.

Dies gilt einmal hinsichtlich der untersuchten Spannungsfelder mit den Zielsetzungen (Art. 5) des Entwicklungshilfegesetzes. Abgesehen davon, dass die Zielbestimmungen des Gesetzes offen und nicht abschliessend formuliert sind, können wir keinen Gegensatz zwischen der Grundbedürfnisorientierung des Gesetzes einerseits und wachstumsorientierten Massnahmen andererseits erkennen (Seite 14/15). Diese Ansätze schliessen sich nicht aus, sondern müssen sich ergänzen. Ausgewogene, auf ein nachhaltiges Wachstum ausgerichtete Massnahmen verbessern die Erfolgsaussichten grundbedürfnisorientierter Anstrengungen, die letztlich auch auf

mehr Wachstum ausgerichtet sind, welches für die Verbesserung der Lage breiter Bevölkerungsschichten von entscheidender Bedeutung ist. Auf der anderen Seite bilden grundbedürfnisorientierte Anstrengungen eine wichtige Voraussetzung für den nachhaltigen Erfolg ausgewogener makroökonomischer Wachstumszielsetzungen.

Keinen Zielkonflikt können wir auch zwischen der Priorität, die das Entwicklungshilfegesetz auf die Unterstützung der ärmeren Länder legt (Art. 5, Abs. 2), und der Tatsache erblicken, dass Mischfinanzierungen für ärmste Länder in der Regel kein geeignetes Instrument darstellen. Diese Priorität zu Gunsten ärmerer Länder wird im Gesetz ausserdem nicht absolut formuliert und lässt eine Öffnung bestehen für die entwicklungspolitische Unterstützung anderer als "ärmerer" Länder (Minimalanforderung ist im Einzelfall, dass es sich um ein Entwicklungsland handelt - Art. 5 Abs. 1).

Trotzdem haben wir bisher das Spektrum unserer Länderauswahl auf die untere Hälfte der Länder mittleren Einkommens beschränkt. Wir gehen im übrigen davon aus, dem Sinne des Gesetzgebers zu entsprechen, wenn ein eindeutiges Schwergewicht der schweizerischen Entwicklungshilfemittel auf die ärmeren Länder entfällt. Diese Politik basiert auf der Interpretation des Zielartikels, wie sie aus der Stellungnahme des Bundesamtes für Justiz vom 27. September 1989 hervorgeht.

Ueberzeichnet erscheint uns auch der zweite, auf Seite 15 dargestellte Zielkonflikt. Nicht einverstanden sind wir insbesondere mit der Feststellung, wonach die Mischkredite "erfahrungsgemäss in erster Linie der schweizerischen Exportwirtschaft helfen", sowie mit der aus unserer Sicht unzulässigen Unterscheidung zwischen Ziel- und Mittelebene.

Wir haben bei der Darstellung der schweizerischen Mischfinanzierungspolitik aufgezeigt, dass der Exportförderungseffekt subsidär bleiben muss und nur stattfinden darf, wenn der entwicklungspolitische Nutzen eines Projektes gegeben ist.

Würde die These der Kommission zutreffen, müssten die Grundsätze der schweizerischen Mischfinanzierungspolitik, mit denen wir das Primat der entwicklungspolitischen Zielsetzung der Mischfinanzierungen sicherstellen, grundlegend überprüft werden. Die These der fehlenden Reziprozität der Interessen stellt ausserdem eine Grundvoraussetzung in Fra-

ge, auf der Mischfinanzierungen beruhen, nämlich dass schweizerische Unternehmen, insbesondere im Bereich der wirtschaftlichen Infrastruktur und der Industrialisierung, zu kompetitiven Bedingungen Leistungen zum wirtschaftlichen Aufbau von Entwicklungsländern erbringen können, die für diese von prioritärem Interesse sind. Die meisten Mischkreditländer (Indien, China, Aegypten, Thailand, Tunesien, Marokko etc.) wissen im übrigen sehr genau, wo die komparativen Vorteile unserer Industrie liegen, und sind weder für unsere Industrie noch für uns leichtgewichtige Verhandlungspartner.

Die Probleme der Nachhaltigkeit der Projekte, mit denen wir in Kamerun zu kämpfen haben, liegen ausserdem in erster Linie in der atypischen Projektauswahl, in den institutionellen Schwächen, welche bedeutend grösser sind als in der Mehrzahl unserer übrigen Mischkreditländer sowie in der raschen und massiven Verschlechterung des wirtschaftlichen Umfeldes. Diese Schwierigkeiten würden auch auf normale, ungebundene Finanzhilfeprojekte negative Auswirkungen haben. Erschwerend hat sich in diesen Fällen allerdings ausgewirkt, dass wir bei Mischfinanzierungen bisher auf eine Verbindung mit auf Geschenkbasis erbrachten Leistungen (Assistenz im Betrieb, Ausbildung, Wartung) verzichtet haben, welche mit normalen Finanzhilfeprojekten häufig gekoppelt sind. Wir haben bereits darauf hingewiesen, dass wir als Ergebnis der Evaluation und der Empfehlungen Ihrer Kommission diesbezüglich eine flexiblere Politik anwenden werden.

Der dritte Zielkonflikt zwischen der Förderung der Eigenständigkeit der Entwicklungsländer einerseits und der erforderlichen Kontrolle des Mitteleinsatzes und der Projekte durch den Bund andererseits, welcher auf Seite 15 des Berichtes aufgezeigt wird, bezieht sich nicht nur auf Mischfinanzierungen. Wie wir im Zehnjahresbericht über die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit festgehalten haben, handelt es sich dabei um ein grundsätzliches Dilemma jeder Entwicklungszusammenarbeit, das allerdings auch nicht überbewertet werden darf. Ausserdem kann festgestellt werden, dass Mischfinanzierungen von den lokalen Projektträgern in der Regel mehr Eigenständigkeit voraussetzen als andere Formen der Entwicklungszusammenarbeit.

#### 4. Stellungnahme zu den Empfehlungen

Wir nehmen im folgenden nur zu Empfehlungen Stellung, welche uns zu Vorbehalten oder Bemerkungen Anlass geben. Empfehlungen, zu denen wir uns nicht äussern, werden wir so rasch wie möglich, spätestens aber unter dem kommenden vierten Rahmenkredit (ab 1991) umsetzen, soweit sie aufgrund der seit 1986 erfolgten Weiterentwicklung unserer Politik nicht schon berücksichtigt sind. Wir haben in Ziff. 3 dieser Stellungnahme ausserdem bereits darauf hingewiesen, wie wir unsere Einsatzgrundsätze aufgrund der Ergebnisse Ihrer Ueberprüfung und Ihrer Empfehlungen auszubauen gedenken.

Einen stärkeren Einbezug der Verwaltung in die Projektvorbereitung und Projektbegleitung sowie die Intensivierung von Kontrollen und Nachkontrollen bedingen, wie Sie festgestellt haben, einen personellen Ausbau des Entwicklungsdienstes des Bundesamtes für Aussenwirtschaft aber auch der DEH. Aus dem Kontingent, welches die Eidg. Räte dem Bundesamt für Aussenwirtschaft mit dem Voranschlag 1990 bewilligten, wurden dem Entwicklungsdienst (BAWI) bereits zwei zusätzliche Einheiten zugeteilt.

Als Vorbemerkung möchten wir feststellen, dass die in Ihrem Bericht unter Ziff. 5 einleitend aufgeführten Schwächen für die schweizerischen Mischfinanzierungen in Kamerun weitgehend zutreffen. Wir sind aber der Meinung, dass diese von den Experten zu generell und zu intuitiv verallgemeinert wurden und dass der Weiterentwicklung unserer Politik - wie sie am Beispiel China zum Ausdruck kommt - zu wenig Rechnung getragen wurde.

Von der gegenwärtigen Praxis ausgehend, ist beispielsweise nicht klar, welche Vorstellungen die Experten haben, wenn sie eine genauere Festlegung der Bedingungen und Auflagen in den Abkommen mit den einzelnen Entwicklungsländern über die Gewährung von Mischfinanzierungen fordern. Im Vergleich zu den "Protokollen" und Verträgen anderer Industrieländer sind unsere Abkommen einschliesslich des Anhanges, in dem der Vollzug geregelt wird, sowie der indikativen Projektlisten bereits sehr umfassend.

Was die Frage der Beurteilungskriterien anbelangt, hat das Bundesamt für Aussenwirtschaft in seiner Stellungnahme vom 15. August 1989 unter Ziff. I/5 (Seite 4) darauf hingewiesen, welche Punkte heute systematisch überprüft werden. In Ziff. II/2 (Seite 7) weist es ausserdem darauf hin, dass

die Aufstellung umfangreicher Kriterienkataloge eine Frage von Aufwand und Ertrag ist. Wir wissen auch hier nicht genau, in welchen Punkten die Experten - bezogen auf den heutigen Stand - eine erhöhte Selektivität unserer Beurteilungskriterien erwarten. Das Bundesamt für Ausseiwirtschaft hat die Absicht, diese wichtige und komplexe Frage mit den Experten im Rahmen eines eintägigen Seminars für die Mitarbeiter der Mischkreditsektion im Frühjahr 1990 weiter zu vertiefen.

ad 5.1. Zielsetzung der Mischkreditpraxis: Konzentration auf  
Schwerpunktländer

Wir haben bereits in unserer Botschaft zum dritten Rahmenkredit vom 19. Februar 1986 darauf hingewiesen, dass sich "eine Konsolidierung und die Konzentration auf eine kleine Anzahl von Ländern, für welche dieses Instrument besonders angepasst ist und die unsere Mischkreditpolitik wirksam mitgetragen haben", aufdrängt. Wir werden diese Zielsetzung auch unter dem vierten Rahmenkredit weiterverfolgen und unsere Mischkreditzusammenarbeit primär mit jenen Ländern fortsetzen, mit denen wir gute Erfahrungen gemacht haben. Wir müssen uns andererseits auch die Flexibilität vorbehalten, auf politische und wirtschaftliche Veränderungen reagieren zu können und mit neuen Ländern eine Zusammenarbeit aufzunehmen oder diese mit bisherigen Mischkreditländern auslaufen zu lassen. Ihre Evaluation (Kamerun) und unsere Erfahrung (vgl. Ziff. 2 dieser Stellungnahme) haben im übrigen gezeigt, dass das Projekt sowie die Qualität des Projektpartners für die Wirkung und Nachhaltigkeit unserer Hilfe mindestens ebenso wichtig sind wie das Land. Wir haben deshalb ein Interesse daran, Mischkreditmittel in Zukunft weiterhin auch in Form von Projektkrediten einzusetzen (hätten wir uns in Kamerun II auf die Finanzierung der Hydroturbinen beschränkt, wäre das Resultat der Evaluation bedeutend besser ausgefallen).

ad 5.2. Wirkungen von Mischkrediten: Fortführung der Verknüpfung von Mischkrediten mit der ERG

Zur Verstärkung dieser Verknüpfung prüfen wir gegenwärtig die Möglichkeit, der ERG in begrenztem Ausmass die Abgeltung allfälliger Verluste zu garantieren, wenn sie sich bereit erklärt, entwicklungspolitisch prioritäre Projekte (insbesondere Rehabilitationen) in Ländern zu versichern, in denen sie normalerweise keine Risiken mehr übernehmen kann. Damit könnte ein begrenzter Mittelzufluss zu konzessionellen Bedingungen in Länder erleichtert werden, die von

privaten Kapitalzufuhren weitgehend abgeschnitten sind.  
Einen entsprechenden Vorschlag werden wir den Eidg. Räten  
voraussichtlich mit dem nächsten Rahmenkredit unterbreiten.

ad 5.4. Auswertung gewonnener Erfahrungen: Kommission von Sach-  
verständigen

Wir werden die Schaffung einer solchen Kommission prüfen,  
möchten aber bereits jetzt zu bedenken geben, das jedes  
neue Beratergremium für die Verwaltung zusätzlichen Aufwand  
bedeutet, der dem zu erwartenden Nutzen entgegensustellen  
ist. Dies scheint uns in diesem Fall besonders wichtig,  
weil wir in den Konsultativkommissionen für Aussenwirt-  
schaftspolitik sowie Entwicklungszusammenarbeit bereits  
über Beratergremien verfügen, in denen alle, an der schwei-  
zerischen Mischkreditpolitik interessierten Gesprächspart-  
ner vertreten sind. Ausserdem hat das Bundesamt für Aussen-  
wirtschaft bereits in der Vergangenheit immer wieder ad-hoc  
Sitzungen mit den wichtigsten Gesprächspartnern im Misch-  
kreditbereich zur Diskussion von Grundsatzfragen organi-  
siert. Diese Praxis, die den Zielsetzungen entgegenkommt,  
welche dem ursprünglichen Vorschlag der Experten zur Schaf-  
fung einer Begleitkommission zu Grunde liegt, werden wir in  
Zukunft weiterführen.

Wir bezweifeln im übrigen, dass eine solche Kommission eine  
wirksame Kontrollfunktion ausüben könnte. Zur Ueberprüfung  
der schweizerischen Mischkreditpolitik und der Wirkungen  
der Mischfinanzierungen in den begünstigten Ländern sind in  
erster Linie regelmässige Evaluationen notwendig. Wir  
möchten darauf hinweisen, dass wir 1985 die Mischfinanzie-  
rungen Senegal, Kenia, Thailand I und Honduras evaluiert  
haben und aus diesen Evaluationen Konsequenzen für die  
Weiterentwicklung unserer Politik gezogen haben (Botschaft  
vom 19.02.1986). Wir werden gemäss den Empfehlungen Ihrer  
Kommission solche Evaluationen in Zukunft noch systemati-  
scher durchführen.

Die Ergebnisse der Evaluationen werden wir jeweils im Aus-  
senwirtschaftsbericht des Bundesrates darlegen, der uns für  
diese Rechenschaftsablage das geeignete Mittel zu sein  
scheint.

**ad 5.5. Optimierung: Ausarbeitung der Strategie**

Wir verweisen darauf, dass wir namentlich in unserer Botschaft zum dritten Rahmenkredit vom 19. Februar 1986 Grundsätze unserer Politik umschrieben haben (Konzentration auf weniger Länder und geeignete Sektoren, Projektauswahl, Projektabwicklung und das Auswahlverfahren für Lieferungen), welche durch die Evaluation bestätigt worden sind, und wir werden in der Botschaft über den vierten Rahmenkredit die Weiterentwicklung dieser Politik unter weitgehendem Einbezug der Empfehlungen Ihrer Kommission darlegen.

Genehmigen Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, die Versicherung unserer ausgezeichneten Hochachtung.

IM NAMEN DES SCHWEIZERISCHEN BUNDESRATES

Der Bundespräsident: Koller



Der Bundeskanzler: Buser



**Erfolgskontrolle der schweizerischen Mischkredite, untersucht am Beispiel von Kamerun  
Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates an den Rat vom 21.  
November 1989 Stellungnahme des Bundesrates an die Geschäftsprüfungskommission des  
Nati...**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1990
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	11
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	90.005
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	20.03.1990
Date	
Data	
Seite	1433-1471
Page	
Pagina	
Ref. No	10 051 362

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.