

**Botschaft
über die Weiterführung der Finanzierung
von wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen
im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit**

vom 20. November 2002

Sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen den Entwurf eines Bundesbeschlusses über die Weiterführung der Finanzierung von wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit mit dem Antrag auf Zustimmung.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

20. November 2002

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Kaspar Villiger

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

Mit dieser Botschaft wird die Eröffnung eines sechsten Rahmenkredites zur Finanzierung der Fortsetzung der wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit für einen Zeitraum von mindestens fünf Jahren beantragt.

Ende Juni 2003 werden wahrscheinlich noch etwa 30 Millionen Franken aus dem fünften Rahmenkredit nicht verpflichtet sein. Damit wird die Beantragung eines neuen Rahmenkredites nötig. Der Betrag des vorgeschlagenen Rahmenkredites beläuft sich auf 970 Millionen Franken und schliesst die Fortsetzung der Entschuldungsmassnahmen mit ein, welche bis anhin aus dem Rahmenkredit anlässlich der 700-Jahr-Feier der Eidgenossenschaft finanziert wurden.

Die wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen, die auf dem Bundesgesetz von 19. März 1976 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (SR 974.0) beruhen, machen einen bedeutenden Teil der öffentlichen Entwicklungshilfe der Schweiz aus und entsprechen ungefähr 15 Prozent der zugunsten der Entwicklungsländer bewilligten Ausgaben. Sie bilden einen der fünf Rahmenkredite, die der Finanzierung der öffentlichen Entwicklungshilfe der Schweiz dienen. Die anderen vier Rahmenkredite sind folgenden Inhalten gewidmet:

- der technischen Zusammenarbeit und Finanzhilfe zugunsten der Entwicklungsländer;*
- der Beteiligung der Schweiz an der Kapitalerhöhung der regionalen Entwicklungsbanken;*
- dem Beitritt der Schweiz zu den Institutionen von Bretton Woods;*
- der internationalen humanitären Hilfe.*

Im Anschluss an die sich als richtig erweisende Neuausrichtung der wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen, die anlässlich des fünften Rahmenkredites im Jahr 1996 vollzogen wurde, wird vorgeschlagen, während der Laufzeit des sechsten Rahmenkredites eine Konsolidierung und Optimierung des Erreichten vorzunehmen. Der Schwerpunkt wird weiterhin auf der Mobilisierung privatwirtschaftlicher Ressourcen liegen. Dennoch ist geplant einige Bereiche zu vertiefen und einige Anpassungen vorzunehmen, um die Wirkung der Operationen zu verstärken. In dieser Hinsicht wird dem politischen Dialog, der Bildung strategischer Partnerschaften und der geografischen Konzentration der Hilfe besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Diese Elemente sind ein integraler Bestandteil der zu Beginn des Jahres 2002 verabschiedeten Gesamtstrategie (Strategie 2006), welche dazu dient, den Bezugsrahmen, in dem die wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen eingebettet sind, zu verdeutlichen. Mit dieser Strategie wird die Absicht bekräftigt, ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum in den Entwicklungsländern zu fördern und deren Integration in die Weltwirtschaft zu unterstützen. Zentrales Anliegen ist dabei die Bekämpfung der Armut.

Mit den wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen werden somit folgende strategische Leitlinien verfolgt:

- Unterstützung der Schaffung von günstigen Rahmenbedingungen für ein nachhaltiges Wachstum und zur Armutsbekämpfung;*
- Begünstigung der Entwicklung des Privatsektors;*
- Förderung der Integration in den Welthandel sowie einer nachhaltigen Entwicklung;*
- Aufbau einer leistungsfähigen und dauerhaften Infrastruktur;*
- Verstärkung der Kohärenz der Politiken und Verbesserung der Wirksamkeit der Entwicklungshilfe.*

Die vorliegende Botschaft beschreibt die seit 1996 eingetretenen Veränderungen in der internationalen Zusammenarbeit sowie die wichtigsten gegenwärtigen Herausforderungen (Ziff. 1). Sie informiert über die Verwendung der Mittel aus dem fünften Rahmenkredit und nimmt eine kritische Beurteilung der mit den verschiedenen Instrumenten gesammelten Erfahrungen vor (Ziff. 2). Im Kernteil werden die Leitlinien für die künftige Zusammenarbeit (Ziff. 3) sowie die in Bezug auf jedes einzelne Instrument zu treffenden Massnahmen erläutert (Ziff. 4).

Botschaft

1

Einleitung

In den letzten Jahren hat sich der Liberalisierungs- und Globalisierungsprozess weiter beschleunigt. Als Folge davon nahm der weltweite Austausch von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Arbeitskräften zu. Dank den Fortschritten der Informationstechnologie expandierte gleichzeitig der Transfer von Wissen und Know-how. In mehreren Entwicklungsländern, insbesondere den Schwellenländern, *wirkten sich diese Entwicklungen positiv auf das Wirtschaftswachstum und die Reduktion der Armut aus.* Diejenigen Entwicklungsländer, die sich dem Handel und den internationalen Investitionen öffneten, verzeichneten generell ein stärkeres Wirtschaftswachstum als die Industriestaaten. Die Exporte dieser Länder erreichten im internationalen Vergleich überdurchschnittliche Zuwachsraten und machen heute fast einen Drittel des weltweiten Warenhandels aus. Auch die privaten Investitionen zugunsten der Entwicklungsländer gewannen an Bedeutung: Sie erreichten im Jahr 2000 240 Milliarden Dollar, gegenüber einem Durchschnitt von 60 Milliarden in den Jahren 1989 bis 1994. Parallel dazu ging in den Ländern mit starkem Wirtschaftswachstum die Armut verhältnismässig stärker zurück. Sie verringerte sich insbesondere dann schneller, wenn das Wachstum von gezielten Massnahmen zur Einkommensumverteilung begleitet war. Zwischen 1990 und 1999 sank der Anteil der Weltbevölkerung, der mit weniger als einem Dollar pro Tag auskommen muss, von 29 auf 23 Prozent. Angesichts des Bevölkerungswachstums *reichte dieser Rückgang jedoch nicht aus, um die Zahl der in extremer Armut lebenden Menschen zu verringern.*

Die Dynamik der *Globalisierung hat den Entwicklungsländern zweifellos neue Möglichkeiten eröffnet.* Sie ist jedoch kein Wundermittel für die Lösung sämtlicher wirtschaftlicher und sozialer Probleme, die sich im Zusammenhang mit der Entwicklung stellen. Für den Grossteil der ärmsten Länder stellt die Anpassungsfähigkeit, die ihnen die rasche Internationalisierung der Märkte abverlangt, eine schwierige Herausforderung dar. Länder, die nicht über ausreichendes Know-how und eine geeignete Infrastruktur verfügen und sich mit erheblichen strukturellen Problemen konfrontiert sehen, sind in der Regel weniger dazu in der Lage, die durch dieses neue Umfeld gebotenen Chancen zu nutzen. In den meisten Fällen blieb ihr wirtschaftliches Wachstum zu bescheiden, um die Armut signifikant zu vermindern. Ihr Anteil am Welthandel nahm dementsprechend nicht zu oder ist in gewissen Fällen sogar geschrumpft. Weil ihr wirtschaftlicher Erfolg im Zuge der Globalisierung in erster Linie von der raschen Aneignung von Know-how sowie vom Vorhandensein und von der effektiven Nutzung von Technologien und Informationen abhängt, *sind einige Länder durch die Globalisierung noch stärker ausgegrenzt worden.* Zudem stellen die Instabilität der internationalen Finanzflüsse und die Preisschwankungen bei den Rohstoffen weiterhin eine Gefahr für die Entwicklungsländer dar. *Die Globalisierung birgt somit auch gewisse Risiken, die entschärft werden müssen, damit ein integrierender Prozess in Gang kommt.*

Welche Rolle kann die Entwicklungszusammenarbeit angesichts dieser Tatsachen spielen?

Die Entwicklungszusammenarbeit und insbesondere die wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen stellen für die Partnerländer einen unerlässlichen Beitrag dar, um die Herausforderungen der Globalisierung zu bewältigen und die Marktkräfte in den Dienst der Armutsreduktion zu stellen. *Die Entwicklungshilfe trägt massgeblich dazu bei, die Investitionen und den Handel zu fördern und ein Umfeld zu schaffen, welches günstige Rahmenbedingungen für die Wirtschaftstätigkeit und eine bessere Verteilung der Früchte des Wachstums ermöglicht.*

«Natürlich wird nicht immer jeder Dollar sinnvoll ausgegeben. Das gilt sowohl für den öffentlichen als auch den privaten Sektor. Studien der Weltbank haben jedoch gezeigt, dass die Unterstützung von Ländern mit einigermaßen günstigen Rahmenbedingungen – und davon gibt es viele – signifikante Auswirkungen auf das Wachstum und die Reduktion der Armut hat.»

Joseph Stiglitz, *Financial Times*, 14. April 2002.

Die Wirkung der Hilfe ist in jenen Ländern am grössten, welche eine Politik des nachhaltigen Wachstums und der sozialen Gerechtigkeit verfolgen. Die bereits in der vorhergehenden Botschaft beschlossene Ausrichtung unserer Hilfe auf die Förderung des wirtschaftlichen Wachstums und die Entwicklung des Privatsektors wurde an der Konferenz von Monterrey zur Entwicklungsfinanzierung im Jahr 2002 bestätigt. In einem von stagnierender öffentlicher Entwicklungshilfe geprägten Umfeld sind die Mobilisierung von privaten Ressourcen sowie die Intensivierung des Handels als notwendige zusätzliche Beiträge zur Förderung der Entwicklung unabdingbar. Entsprechend bauen *die Massnahmen zur wirtschafts- und handelspolitischen Zusammenarbeit der kommenden Jahre auf diesem Fundament auf und können aufgrund der gemachten Erfahrungen optimiert werden. Im Rahmen eines Ansatzes, bei dem der politische Dialog, strategische Partnerschaften und die geografische Konzentration im Vordergrund stehen, wird dem übergeordneten Ziel der Armutsbekämpfung und den spezifischen Bedürfnissen der Entwicklungsländer im Globalisierungsprozess weiterhin besondere Bedeutung beigemessen.*

In der Millenniums-Deklaration hat sich die internationale Gemeinschaft verpflichtet, bis zum Jahr 2015 die Armut auf die Hälfte zu reduzieren. Um dieses ehrgeizige Ziel zu erreichen, werden die internationalen Finanzinstitutionen und die Gebergemeinschaft ihre Unterstützung inskünftig vermehrt im Rahmen von *Armutsbekämpfungsstrategien gewähren, die von den Empfängerländern unter Einbezug der Zivilgesellschaft erarbeitet worden sind.* Damit soll die Entwicklungszusammenarbeit noch besser auf die spezifischen Bedürfnisse der einzelnen Länder abgestimmt werden. Diese Form der Unterstützung, die auf einem breit angelegten internationalen Koordinationsprozess und einer verstärkten Partnerschaft mit den begünstigten Ländern basiert, ermöglicht es, die Kohärenz und die Wirkung der Hilfe zu erhöhen und das übergeordnete Ziel der Armutsbekämpfung in die nationalen Politiken zu integrieren. Weiter trägt sie zu einem besseren Funktionieren der Institutionen bei und stellt sicher, dass die sozialen Sektoren, wie Erziehung und Gesundheit, genügend Mittel erhalten. Dank ständigem Dialog sowie Programmen zur finanziellen Unterstützung und zum *«Capacity Building»* ermöglicht dieser Ansatz eine Unterstützung der Reformprozesse und erleichtert somit die Rückkehr zu makroökonomischer Stabilität sowie die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für die Entfaltung der Privatinitiative.

Es zeichnet sich auch immer deutlicher ab, dass der Entwicklungsprozess nur durch gemeinsame Anstrengungen des privaten und des öffentlichen Sektors vorangetrieben werden kann. Dieser Prozess vollzieht sich im Rahmen einer komplexen Dynamik, bei der die Rollenverteilung und die Gewichtung von Institutionen und Politiken von entscheidender Bedeutung sind. Es ist inzwischen *weitgehend anerkannt, dass sich Staat und Privatsektor ergänzen*. Daher ist es wichtig, diese Partnerschaft durch die Förderung des Dialogs und das Zusammenlegen von Ressourcen zu stärken. Die gute Regierungsführung spielt in diesem Zusammenhang eine massgebliche Rolle. Rechtsstaatlichkeit, Transparenz und eine effiziente Führung der Staatsgeschäfte sowie der privaten Unternehmen sind grundlegende Prinzipien der internationalen Zusammenarbeit und fördern die Schaffung von Vertrauensbeziehungen zwischen privaten und öffentlichen Partnern.

Die Mobilisierung privater Ressourcen ist unerlässlich, um den Entwicklungsländern insgesamt mehr Mittel zur Verfügung zu stellen und gleichzeitig die Abhängigkeit von der öffentlichen Hilfe zu reduzieren.

«Ein starkes Wirtschaftswachstum, das vom Privatsektor unterstützt wird, schafft Arbeitsplätze und Einkommen für die Armen. Es erzeugt auch öffentliche Einnahmen, mit denen Programme zur sozialen Entwicklung und Absicherung finanziert werden können, und stärkt den institutionellen Rahmen und die materielle Infrastruktur, die für ein gutes Funktionieren der Märkte nötig sind. Staat, Privatsektor und Zivilgesellschaft haben alle eine Schlüsselrolle bei der Armutsbekämpfung zu übernehmen, indem sie durch die Schaffung von leistungs- und konkurrenzfähigen Märkten das wirtschaftliche Wachstum zugunsten der Armen fördern.»

DAC-Leitlinien zur Armutsbekämpfung, April 2001.

Die ausländischen Direktinvestitionen spielen dabei eine wichtige Rolle. Trotzdem können sie nur eine Ergänzung zu den Eigenanstrengungen der Partnerländer bei der Entwicklungsfinanzierung sein. Die *Mobilisierung lokaler Ressourcen* bleibt unverzichtbar und verdient auch in Zukunft grosse Beachtung, zumal sie den Vorteil hat, dass der Unternehmergeist gefördert und die Ressourcen in den Partnerländern belassen werden. Der Zugang zu Kapital ist vor allem für die kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) wichtig, die den Grossteil des Privatsektors in den Partnerländern ausmachen. Nebst dem Problem der Finanzierung sind die KMU mit zahlreichen weiteren Schwierigkeiten konfrontiert, die ihre Entwicklung und die Schaffung von Arbeitsplätzen behindern. Es ist deshalb wichtig, dass ihre Managementkapazitäten verstärkt und die Bemühungen zur Eingliederung in die internationalen Märkte unterstützt werden.

«Statt sich auf die Notwendigkeit einer Anpassung an ein weltweites System zu berufen, das als unveränderlich eingestuft wird, müssen sie sich bemühen, dieses System ihren eigenen Stärken und Schwächen entsprechend zu gestalten. Parallel zu diesem Prozess müssen sich diese Länder zwangsläufig für die Integration in ein verändertes und offeneres Wirtschaftssystem einsetzen.»

Rubens Ricupero, Bericht des Generalsekretärs der UNCTAD anlässlich der X. UNCTAD-Konferenz, Bangkok, Februar 2000.

Wie die Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation (World Trade Organisation – WTO) vom November 2001 in Doha gezeigt hat, stellt die Integration der Entwicklungsländer und insbesondere der am wenigsten entwickelten Länder in den Welthandel eine grosse Herausforderung dar.

Der Ausbau des Handelsverkehrs mit der übrigen Welt ist eine wichtige Quelle für die Finanzierung und Diversifizierung lokaler Wirtschaftssysteme. In diesem Zusammenhang stellt der Zugang zu den Märkten der Industrieländer ein prioritäres Anliegen dar. Der Einhaltung grundlegender Regeln der WTO durch die Länder der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (*Organisation for Economic Co-operation and Development* – OECD) kommt ebenfalls eine entscheidende Bedeutung zu, damit das Vertrauen der Partnerländer in das weltweite Handelssystem gestärkt wird und diese wirklich davon profitieren können. Den Partnerländern sollte auch vermehrt Unterstützung gewährt werden, damit sie ihre Produktion diversifizieren, die durch die internationalen Handelsabkommen geschaffenen Möglichkeiten besser nutzen und ihre Interessen im Rahmen der neuen Verhandlungsrunde der WTO verteidigen können.

Eine nachhaltige Entwicklung erfordert zudem einen umfassenden Ansatz, der nicht nur die wirtschaftliche Dimension, sondern auch den Umweltschutz und soziale Aspekte einbezieht. Die Einführung internationaler Produktionsstandards, die Verbreitung umweltschonender Technologien und die Einhaltung sozialer Normen spielen diesbezüglich eine wesentliche Rolle. Zehn Jahre nach Rio wurde mit dem Weltgipfel in Johannesburg zur nachhaltigen Entwicklung ein weiterer wichtiger Schritt in diese Richtung gemacht.

Die gegenseitige Abhängigkeit von Entwicklungs- und Industrieländern, welche durch Umweltprobleme, Migration, internationale Kapitalbewegungen oder auch durch das Problem der internationalen Sicherheit offensichtlich geworden ist, verleiht der Entwicklungszusammenarbeit eine neue Dimension, welche eine gemeinsame Verantwortung beinhaltet. Eine bessere «*Ownership*» (Aneignung) und Koordination der Programme seitens der Entwicklungsländer sowie eine verstärkte Harmonisierung der Zusammenarbeitspolitiken seitens der Geberländer sind unerlässlich, um die Kohärenz und die Effizienz der Hilfe zu verstärken. Zudem haben die kürzlich eingetretenen Finanzkrisen aufgezeigt, wie wichtig ein weltweit stabiles und vorhersehbares Umfeld für eine effiziente Zusammenarbeit ist, damit diese ihre Wirkung voll entfalten kann.

Die Entwicklungszusammenarbeit ist schliesslich auch Ausdruck eines richtig verstandenen gegenseitigen Interesses. Indem die Schweiz die wirtschaftliche Entwicklung, die Schaffung von Arbeitsplätzen und die politische Stabilität in den Partnerländern unterstützt, eröffnet sie wirtschaftliche und soziale Perspektiven für die Bevölkerung des Südens und trägt so zur Eindämmung des Migrationspotenzials und von Konfliktrisiken bei. Langfristig fördert die Entwicklungszusammenarbeit auch die Heranbildung neuer Wirtschafts- und Handelspartner für unser Land.

Die Schweiz will mit ihren wirtschafts- und handelspolitischen Entwicklungsmassnahmen einen Beitrag zur *Erreichung der internationalen Entwicklungsziele leisten, welche u.a. in der Millenniums-Deklaration festgehalten sind*. In diesem Zusammenhang hat der Bundesrat, im Einklang mit internationalen Tendenzen, seine Absicht bekräftigt, bis 2010 die öffentliche Entwicklungshilfe auf 0,4 Prozent des BSP zu erhöhen. Die Weiterführung und Optimierung der im Rahmen der vorangegange-

nen Botschaft aus dem Jahr 1996 unternommenen Anstrengungen werden es ermöglichen, eine konkrete Antwort auf die neuen Herausforderungen der wirtschaftlichen und handelspolitischen Zusammenarbeit zu geben. Bei der Weiterführung dieser Zusammenarbeit wird den komplexen Wechselwirkungen zwischen Globalisierung, Wachstum und Armutsbekämpfung ein besonderes Augenmerk geschenkt, um die Wirkung der Hilfe weiter erhöhen zu können.

2 Die wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen von 1996–2002

2.1 Überblick: Erfolgreiche Neuorientierung

Die aktuellen wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit basieren auf dem Bundesbeschluss vom 10. Dezember 1996¹. Für die damals im Rahmen der vorangehenden Botschaft (fünfter Rahmenkredit) bewilligten Mittel von insgesamt 960 Millionen Franken sah der Bundesrat eine Laufzeit von mindestens vier Jahren (1996–2000) vor.

Mit dem fünften Rahmenkredit wurden eine Neuausrichtung der wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen vorgenommen und die Grundlage für die Entwicklung von neuartigen Instrumenten gelegt. Mit diesen konnte gezielt auf die veränderten internationalen Rahmenbedingungen und die Bedürfnisse der Partnerländer eingegangen sowie insbesondere KMU unterstützt werden: Mittlerweile sind, in diesem Sinne, in enger Zusammenarbeit mit dem Privatsektor die *Schweizerische Gesellschaft für Entwicklungsfinanzierung* (Swiss Development Finance Corporation – SDFC), die *Swiss Organization for Facilitating Investments* (SOFI) und das *Swiss Import Promotion Program* (SIPPO) gegründet worden. Auch wurden diverse Budgethilfen gewährt, Beteiligungen an Risikokapitalfonds realisiert sowie andere, bereits länger bestehende Instrumente weitergeführt. In dieser Zeit hat das Staatssekretariat für Wirtschaft (*seco*) auch seine Entwicklungszusammenarbeit intern reorganisiert (Zusammenlegung der Süd- und Ostdienste des ehemaligen Bundesamtes für Aussenwirtschaft – BAWI). Im Rahmen der Regierungs- und Verwaltungsreform wurde zudem die Zusammenarbeit mit der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) sowie mit anderen Bundesämtern intensiviert. 1999 führte das *seco* für seinen Leistungsbereich «Entwicklung und Transition» als eine der ersten Bundesstellen ein gemäss der ISO-Norm 9001 zertifiziertes Qualitätsmanagement-System ein. Im Frühjahr 2002 wurde eine *neue Strategie für die Jahre 2002–2006* verabschiedet, deren Schwerpunkt auf der Verminderung der Armut liegt. Sie sieht u.a. die *Weiterentwicklung von strategischen Partnerschaften, die Verstärkung des politischen Dialogs mit den Partnerländern, die Förderung der guten Regierungsführung und der Mobilisierung privater Ressourcen sowie eine stärkere geografische Konzentration der Hilfe* vor. Die internationale Koordination der Entwicklungszusammenarbeit wurde ebenfalls laufend verstärkt, wobei diesbezüglich neben anderen bilateralen Gebern dem Entwicklungshilфеausschuss (DAC) der OECD, den Bretton Woods Institutionen sowie den regionalen Entwicklungsbanken eine wesentliche Rolle zukommt.

¹ BBl 1997 I 782

Nach den ersten praktischen Erfahrungen mit den ab 1996 eingeführten Instrumenten wurden vor dem Verfassen der vorliegenden Botschaft u.a. bei SOFI, SIPPO, den Budgethilfen und bei den Beteiligungen an den Risikokapitalfonds externe Evaluationen durchgeführt. Heute kann somit eine umfassende Bilanz der damals beschlossenen Neuausrichtung vorgelegt werden. Generell geht aus dieser kritischen Überprüfung hervor, dass sich der neue Ansatz bewährt hat. Der vom Parlament in der vorangegangenen Botschaft vorgegebene Rahmen für die wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen ermöglichte es, flexibel und mit innovativen Massnahmen auf die wichtigsten Trends und Herausforderungen zu reagieren – Stichworte: Stellenwert gesunder makroökonomischer Rahmenbedingungen und eines starken Wirtschaftswachstums in den Partnerländern, vermehrte Integration in die Weltwirtschaft und verstärkte Rolle von Handel und Investitionen, Notwendigkeit der Mobilisierung privater Ressourcen für die Entwicklung – und einen effizienten Beitrag zur Reduktion der Armut und zur Schaffung von Arbeitsplätzen zu leisten. Von Vorteil war dabei auch die Nähe des *seco* zur Privatwirtschaft und die Synergien, welche damit für die Entwicklungszusammenarbeit wie auch für private Schweizer und lokale Firmen erschlossen werden konnten.

Die Evaluationen der bisher durchgeführten Projekte und Programme ergaben insgesamt gute Resultate. Auch im internationalen Rahmen, beispielsweise anlässlich des Länderexamens des DAC (2000), erhielt die Schweiz für ihre wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen gute Noten. Wo nötig wurden die Lehren aus den Evaluationen sowie aus den Vergleichen mit anderen Institutionen und internationalen Partnern gezogen. Unbestritten ist auch, dass die Projekte des *seco* von den Partnerländern sehr geschätzt werden und dass sie aufgrund des relativ direkten Nutzens für die Bevölkerung auch positiv zum Image der Schweiz beitragen. Im folgenden Kapitel wird ausführlicher auf den Einsatz der einzelnen Instrumente seit 1996 und auf die erzielten Resultate eingegangen.

So erfreulich die Ergebnisse insgesamt auch sein mögen, einen Grund zum Zurücklehnen sind sie natürlich nicht. Die internationale Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung in Monterrey vom März 2002 hat bestätigt, dass den wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen, mit deren Hilfe über den Einbezug der Privatwirtschaft Multiplikatoreffekte realisiert werden können, in den nächsten Jahren bei der Bekämpfung der Armut eine wachsende Bedeutung zukommt. Das *seco* kann dabei weitgehend auf dem bereits 1996 vom Parlament festgelegten, zweckdienlichen und bewährten Rahmen aufbauen, der eine Optimierung und Konsolidierung sowie den zielgerichteten Ausbau der bisherigen Massnahmen ermöglicht.

2.2 Förderung der Marktwirtschaft sowie günstiger Rahmenbedingungen für das Wachstum

In Anbetracht der wirtschaftlichen Flaute, welche die Entwicklungsländer in den 1980er Jahren heimgesucht hatte, erwiesen sich die Programme der Internationalen Finanzinstitutionen (IFI) zur strukturellen Anpassung als notwendige Massnahme, um den betroffenen Ländern eine Rückkehr zu makroökonomischer Stabilität und Wachstum zu ermöglichen. In den letzten Jahren wurden beträchtliche Fortschritte erzielt, und Länder, die entschlossen Reformen vorantrieben, verzeichneten im Allgemeinen hohe Wachstumsraten. Durch die makroökonomische Hilfe – in Form von

Zahlungsbilanz- und Budgethilfen sowie Entschuldungs- und technischen Hilfsmassnahmen – wurden diese Anstrengungen unterstützt. Die drei Länder, welche hauptsächlich in den Genuss von Budgethilfen des *seco* kamen (Burkina Faso, Tansania und Mosambik), verzeichneten in den Jahren 1997–2001 ein durchschnittliches Wachstum von über 4 Prozent, während sie gleichzeitig von einem stabilen makroökonomischen Umfeld profitieren konnten. Die Reformen müssen jedoch weitergeführt werden. Das Armutsproblem bleibt bestehen, und der Privatsektor bietet noch nicht genügend Erwerbsmöglichkeiten. In diesem Zusammenhang stellt die Formulierung *nationaler Armutsbekämpfungsstrategien* (PRSP – *Poverty Reduction Strategy Paper*, vgl. Kasten 9 Ziff. 4.1) einen beträchtlichen Fortschritt dar. Basierend auf den PRSP wird es möglich, sämtliche Anstrengungen zur wirtschaftlichen und strukturellen Reform auf das zentrale Ziel der Armutsbekämpfung auszurichten.

Zahlungsbilanz- und Budgethilfe

Die Zahlungsbilanz- und die Budgethilfe sind wichtige Massnahmen, um den von den Entwicklungsländern durchgeführten Reformprozess zu unterstützen. Dank zusätzlicher Mittel in Form von Schenkungen können im Rahmen einer Budgetumstrukturierung insbesondere die Ausgaben für die sozialen Sektoren erhöht und so den unerwünschten Auswirkungen von Anpassungsmassnahmen entgegengewirkt werden. Die Schweiz unterstützt in diesem Bereich Burkina Faso, Mosambik, Nicaragua und Tansania.

Kasten 1: Mosambik – Von der Zahlungsbilanz- zur Budgethilfe

Mosambik ist ein gutes Beispiel für die Entwicklung in Richtung eines auf die Armutsbekämpfung ausgerichteten Budgethilfeprogramms. Ursprünglich kam Mosambik in den Genuss von Zahlungsbilanzhilfen, die es dem Land ermöglichten, trotz eines ausgeprägten Mangels an Devisen den Import von wichtigen Gütern für den Gesundheitsbereich finanzieren. Mit dieser Hilfe sollte ein Land unterstützt werden, das aus einem langen Konflikt hervorging, sich von einer sozialistischen Planwirtschaft zu einer Marktwirtschaft entwickelte und unter grosser Devisenknappheit litt. Ab Anfang 1990 setzte Mosambik in Zusammenarbeit mit den Bretton Woods Institutionen ein umfassendes Wirtschaftsreformprogramm um, das u.a. eine Liberalisierung des Wechselkurses und eine Verbesserung der Währungspolitik zum Inhalt hatte. Dank diesen Massnahmen hatte das Land nun in ausreichenderem Mass Zugang zu Devisen, um seine Importe finanzieren zu können. Hingegen fehlte es immer noch an Mitteln aus dem staatlichen Budget zur Finanzierung des Wiederaufbaus sowie von Ausgaben im Gesundheits- und Bildungsbereich. Vor diesem Hintergrund hat die Schweiz 1995 beschlossen, ein Budgethilfeprogramm zu lancieren und den Reformdialog, insbesondere in Bezug auf die Budgetpolitik und Massnahmen zur Erhöhung der Ausgaben in den sozialen Sektoren, auf politischer Ebene zu intensivieren. Inzwischen ist die Budgethilfe des *seco* Bestandteil eines gemeinsamen von verschiedenen Gebern getragenen Makrohilfeprogramms, das darauf abzielt, die Umsetzung der nationalen Armutsbekämpfungsstrategie zu unterstützen. Im Vordergrund stehen dabei wirtschaftliche Reformen wie die Erhöhung der Fiskalerträge und Massnahmen im Bereich Budgetverwaltung. Über die Mobilisierung zusätzlicher Staatseinnahmen kann das Land seine für Entwicklungsausgaben zur Verfügung stehenden Budgetmittel erhöhen und die Abhängigkeit von auswärtiger Hilfe verringern. Ein verbessertes Budgetmanagement erhöht die Transparenz und die Effizienz in der Verwendung öffentlicher Mittel. Gleichzeitig wird dafür gesorgt, dass die zusätzlichen Mittel den für die Armutsbekämpfung vorrangigen Sektoren zugute kommen. Daneben wurde ein Programm finanziert, das mittels technischer Beratung und Stärkung der Kapazitäten in der Steuerverwaltung die Einführung der MwSt erlaubte. Diese Hilfe wird im Rahmen der Reform der direkten Steuern weitergeführt, so dass das von der Regierung formulierte strategische Ziel einer Erhöhung der Staatseinnahmen von 12–15 Prozent des BIP bis im Jahr 2005 erreicht werden kann.

Das Instrument der klassischen *Zahlungsbilanzhilfe*² beschränkte sich auf eine einzige Aktion zugunsten des Elektrizitätssektors von Nicaragua nach der Zerstörungen durch den Wirbelsturm «Mitch». Mit der Zufuhr von Devisen wurde der Import von Material und Ersatzteilen finanziert. Da die Länder Massnahmen zur Liberalisierung der Wechselkurssysteme getroffen, die Währungskonvertibilität eingeführt und ihre Geldpolitik verbessert haben, ist eine derartige administrative Devisenverwaltung heutzutage nicht mehr notwendig. Ausserdem läuft sie dem freien Spiel der Märkte zuwider. Wie in der letzten Botschaft bereits angekündigt, entwickelten sich die Programme in der Folge in Richtung *direkte Budgethilfe*. Mit diesem Instrument werden Mittel für das staatliche Budget zur Verfügung gestellt. Die Budgethilfe ist an einen politischen Dialog mit der Regierung des Empfängerlandes über die allgemeine makroökonomische Ausrichtung und die Budgetpolitik geknüpft. Bei der Diskussion um die Budgetpolitik geht es insbesondere um die Ausgabentransparenz und -effizienz, die Erhöhung der Zuwendungen zugunsten der prioritären Sektoren sowie um die Verstärkung der Bemühungen, ein effizientes System der Steuererhebung zu schaffen. Dieser Dialog findet meist in einem koordinierten Rahmen mit anderen bilateralen Gebern sowie den Bretton Woods Institutionen statt (vgl. Kasten 10, Ziff. 4.1.1). Die Budgethilfen wurden zunehmend auf die Umsetzung der Armutsbekämpfungsstrategien ausgerichtet, während gleichzeitig der Fokus auf die Wirtschaftsreformen bestehen blieb. Parallel zu den Budgethilfen wurden auch technische Hilfsprogramme umgesetzt. Damit sollen die Kapazitäten der Regierung im Hinblick auf die Umsetzung von Schlüsselreformen, insbesondere zur verbesserten Verwaltung öffentlicher Gelder oder in Bezug auf die Mobilisierung zusätzlicher Staatseinnahmen gestärkt werden.

Die Schweiz setzte das Instrument der direkten Budgethilfe als eines der ersten Länder ein und wirkte so wegweisend für die anderen Geber. Dank diesem Ansatz, verbunden mit gezielten technischen Hilfsprogrammen, konnte die Schweiz im Dialog mit den Partnerländern eine wichtige Rolle spielen. Eine Anfang 2002 durchgeführte unabhängige Evaluation des Budgethilfeprogramms bestätigt die gewählte Neuausrichtung. Sie empfiehlt grundsätzlich ein mittel- bis langfristiges Engagement in den begünstigten Ländern sowie eine Ausweitung der lokalen Betreuungskapazitäten (in den Botschaften oder den Koordinationsbüro der DEZA), um besser am politischen Dialog teilnehmen zu können. Heutzutage ist die Tauglichkeit der Budgethilfe weitgehend anerkannt, wie die vermehrte Verwendung dieses Instruments durch die anderen Geber und auch die Debatte in den internationalen Foren wie des *Strategic Partnership for Africa* (SPA) zeigen.

Entschuldungsmassnahmen

Der Schuldendienst, den die ärmsten Länder zu leisten haben, verschlingt substanzielle Mittel, die zur Unterstützung ihrer Entwicklung verwendet werden könnten. Im Jahr 1991 bewilligten die eidgenössischen Räte das *schweizerische Entschuldungsprogramm* zugunsten armer Länder. Dieses Programm startete mit einem Gesamtbetrag von insgesamt 517 Millionen Franken, der den Rahmenkrediten III und IV sowie dem «Jubiläumskredit» von 1991 entnommen wurde. Mit diesen Mitteln konnten bis heute Schulden in einem Nominalwert von rund zwei Milliarden Franken getilgt werden. In einer ersten Phase konzentrierte sich das Programm auf die

² Zuteilung von Devisen für den Import spezifischer prioritärer Güter, beispielsweise für den Wiederaufbau eines Elektrizitätswerks.

Tilgung der öffentlich garantierten bilateralen Schulden, die aus den Aktivitäten der Exportrisikogarantie (ERG) herrührten. In einigen Ländern wurde die Schuldentilgung von der Errichtung von Gegenwertfonds in lokaler Währung abhängig gemacht, welche die Finanzierung von Entwicklungsprojekten ermöglichten. Später wurden weitere Aktionen durchgeführt wie die Gewährung von Beiträgen zur Reduktion des multilateralen Schuldendienstes, die Streichung von Zahlungsrückständen gegenüber den multilateralen Institutionen, der Rückkauf von Handelschulden via einer eigens für diesen Zweck von der Weltbank geschaffenen Fazilität sowie die Durchführung von Massnahmen zur Verbesserung des Schuldenmanagements. Allmählich kristallisierte sich die Notwendigkeit heraus, die Verschuldungsproblematik in ihrer Gesamtheit (Tragbarkeit der Verschuldung gegenüber allen bilateralen, kommerziellen und multilateralen Kreditoren) zu betrachten. In der Folge verlagerte die Schweiz ihren Fokus zunehmend von der bilateralen auf die multilaterale Ebene, d.h. vom bilateralen Prinzip der Gegenwertfonds in Richtung eines Engagements für eine international koordinierte Lösung. Zu einer Zeit, als das Prinzip der Schuldenreduktion für die ärmsten Länder noch nicht für alle Gläubigerstaaten akzeptabel war, konnte die Schweiz mit den Gegenwertfonds eine Vorbildfunktion übernehmen. Für die Schweiz war aber klar, dass sich nur ein international breit abgestütztes Vorgehen nachhaltig auf die Verschuldungsproblematik auswirken würde.

Schliesslich wurde 1996 die internationale Initiative zur Entschuldung hochverschuldeter armer Länder (HIPC, *Heavily Indebted Poor Countries*) lanciert. Zum ersten Mal setzte sich ein globaler Ansatz durch, der es erlaubte, sämtliche Schuldenarten einschliesslich der multilateralen Schulden zu berücksichtigen. Mit der Ausweitung dieser Initiative im Jahr 1999 wurde die Implementierung einer Armutsbekämpfungsstrategie (PRSP) zur Bedingung, um in den Genuss der Entschuldungsmassnahmen zu kommen. Das in einem partizipativen Prozess unter Einschluss wichtiger zivilgesellschaftlicher Kräfte zu erstellende Strategiedokument definiert, wie die Budgetressourcen, inklusive der durch die Entschuldung frei werdenden Mittel, zur Finanzierung sozialer Prioritäten eingesetzt werden sollen. Diese Mittel bleiben im normalen Budgetprozess integriert, womit der Stärkung der Kapazitäten im Bereich des Budgetmanagements eine erhöhte Wichtigkeit zukommt. Auf diese Weise werden wichtige Synergien mit den Budgethilfen geschaffen.

Bei der HIPC-Initiative spielte die Schweiz eine Pionierrolle. Sie beteiligte sich aktiv an der Debatte über die Schuldenproblematik und leistete einen wesentlichen Beitrag an den Treuhandfonds der Weltbank, welcher dem Schuldenerlass der HIPC-Länder gegenüber den multilateralen Institutionen dient. Dank dieser Initiative gelangten bis August 2002 26 Länder in den Genuss einer Entschuldung im Rahmen von HIPC. Um den Erfolg der Initiative nachhaltig zu sichern, muss die Tragbarkeit der Verschuldung der HIPC-Länder bei Abschluss der Entschuldungsaktion gewährleistet sein. Infolgedessen muss darauf geachtet werden, dass die Entschuldung parallel zur wirksamen Umsetzung der Armutsbekämpfungsstrategien erfolgt. Die Schweiz engagiert sich sehr stark für diesen Ansatz und wird sich mittels konstruktiver und kritischer Wortmeldungen auch in Zukunft aktiv an der Debatte beteiligen. In Zusammenarbeit mit anderen Gebern spielte die Schweiz ausserdem eine innovative Rolle bei der Durchführung von Programmen zur Verbesserung des Schuldenmanagements. Diese Programme sollen dazu beitragen, das Abgleiten in eine neue Verschuldungsspirale zu verhindern. Bis Ende 2001 kamen 31 HIPC-Länder in den Genuss solcher technischer Hilfen.

Die im Jahr 2001 durchgeführte unabhängige Evaluation des zehnjährigen Entschuldungsprogramms der Schweiz ergab eine äusserst positive Bilanz der Tätigkeiten zugunsten der hochverschuldeten armen Länder. Insbesondere bestätigt die Evaluation die gewählte Neuausrichtung und empfiehlt die Weiterverfolgung der Bemühungen zur Verbesserung des Schuldenmanagements.

Unterstützung des Finanzsektors

Im Entwicklungsprozess kommt dem Finanzsektor eine Schlüsselrolle zu. Dies vor allem deshalb, weil er einen Beitrag zur Erhöhung der Ersparnisse und zu vermehrten Investitionen leistet, die Produktivitätsgewinne steigert und infolgedessen das wirtschaftliche Wachstum fördert. In den letzten Jahren führten zahlreiche Länder Reformen durch, dank denen der Finanzsektor liberalisiert und die Stellung der Zentralbanken gestärkt werden konnten. Seit 1995 führt die Schweiz *Programme zur Stärkung der Kapazitäten der Zentralbanken* durch, um die Umsetzung geeigneter geldpolitischer Massnahmen sowie die Etablierung gesunder und gut regulierter Finanzsysteme zu fördern, so dass Finanzkrisen im Innern verhindert und die Volkswirtschaften besser gegenüber einem Überschwappen ausländischer Krisen geschützt werden können. Solche Programme laufen momentan in Vietnam, Tansania, Bolivien, Uganda und Eritrea. Das Unterstützungsprogramm für Zentralbanken war Gegenstand einer unabhängigen Evaluation, welche die positiven Auswirkungen für die begünstigten Institutionen bestätigte. Die Evaluation zeigte insbesondere, dass die Programme auf die Bedürfnisse der Begünstigten zugeschnitten, das Niveau der Auszubildner hoch und die Programme gut mit den Beiträgen der anderen Geber koordiniert waren. Da die Herausforderungen in Bezug auf die Entwicklung stabiler und dynamischer Finanzsysteme bestehen bleiben und die Schweiz in diesem Bereich über hoch qualifizierte Kompetenzen verfügt, hat das *seco* im Laufe des Jahres 2001 eine neue *Strategie zur Unterstützung des Finanzsektors* formuliert. So können in Zukunft die Aktivitäten in diesem Bereich verstärkt werden.

2.3 Investitionsförderung

Im Rahmen des fünften Rahmenkredits wurde die Förderung des Privatsektors sowie die Investitionsförderung intensiviert und zu einer vorrangigen Interventionsachse der wirtschaftlichen Zusammenarbeit gemacht. Dazu wurde ein umfassendes Massnahmenpaket aufgebaut, das Unterstützungsmassnahmen für alle Phasen eines Investitionsprojektes bereitstellt. Diese Massnahmen bezwecken (1.) die Verbesserung der Rahmenbedingungen für Investitionen in Entwicklungsländern, (2.) die technische Unterstützung von lokalen Unternehmen und die Vermittlung von Investitionspartnern (vor allem durch die Organisation SOFI) sowie (3.) die Bereitstellung von langfristigem Kapital für private Unternehmen in den Partnerländern. Der Fokus wurde auf die lokalen KMU gerichtet, weil diese der Motor wirtschaftlichen Wachstums sind und den weitaus grössten Anteil am Privatsektor in den Partnerländern ausmachen. Obwohl die Aktivitäten zur Investitionsförderung im Wesentlichen auf die Unterstützung der lokalen KMU ausgerichtet sind, bemüht sich die Schweiz auch um die Förderung von Partnerschaften zwischen Schweizer Unternehmen und Unternehmen aus Entwicklungsländern, sofern diese eine positive Wirkung auf die Entwicklung des Empfängerlandes haben. Zahlreiche KMU in Entwicklungsländern sind zur Sicherung ihrer Expansion auf der Suche nach Kapital und Know-how aus

den Industrieländern. Die Schweiz, welche über ein weites Netz dynamischer KMU verfügt, die sich internationalisieren wollen, kann diesem Bedarf bisweilen nachkommen. In diesem Zusammenhang geht es darum, die Schaffung echter Partnerschaften zwischen KMU aus dem Norden und dem Süden zu fördern.

Die neuen Akzente, die mit der Botschaft von 1996 im Bereich der Privatsektor- und der Investitionsförderung gesetzt worden sind, können heute als Erfolg gewertet werden. Die systematisch vorgenommenen Evaluationen dieser teilweise pilotartigen Projekte bestätigen die Richtigkeit des gewählten Konzepts. Darüber hinaus unterstreicht der aktuelle internationale Diskurs im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit, welcher der Privatsektorförderung einen eminenten Platz einräumt, die Stichhaltigkeit des Ansatzes.

Mit Ausnahme einiger weniger Projekte hat sich indes die Mobilisierung von privaten Mitteln aus dem OECD-Raum generell als schwieriger als erwartet erwiesen. Die Investoren wurden durch wiederholte Wirtschafts- und Finanzkrisen, welche die Entwicklungsländer erschütterten, durch das Wechselkursrisiko und die politische Instabilität sowie durch andere Faktoren abgeschreckt. Dagegen konnten relativ bedeutende private Mittel in den Entwicklungsländern selber mobilisiert werden. So sind beispielsweise lokale Unternehmen als Investoren an einigen der vom *seco* unterstützten Risikokapitalfonds beteiligt. Dies bietet den Vorteil, dass private Mittel in den Entwicklungsländern bleiben und für interessante Investitionsprojekte verwendet werden können, was für diese Länder von zentraler Bedeutung ist. Es ist vorgesehen, in Zukunft *die Anstrengungen zur Mobilisierung lokaler Mittel aus privater Quelle noch zu verstärken. Schliesslich hat sich gezeigt, dass die Schaffung günstiger und stabiler Rahmenbedingungen Voraussetzung für die Förderung privater Investitionen wie auch für die wirksame Umsetzung der Instrumente der Handels- und Wirtschaftszusammenarbeit ist. Die Aktivitäten in diesem Bereich sollen daher in Zukunft verstärkt werden (vgl. Ziff. 4.2.1).*

Swiss Organization for Facilitating Investments (SOFI)

Um das Informationsdefizit der Schweizer KMU zu beheben und ihnen zu helfen, die Investitionshindernisse in den aufstrebenden Märkten zu überwinden, wurde im Jahr 1997 die SOFI ins Leben gerufen. Sie hat zur Erfüllung dieser Aufgabe ein Mandat für fünf Jahre erhalten und bietet den Unternehmen einen «*Service public*», der kommerziell nicht rentabel und komplementär zu den Diensten privater Dienstleistungs- und Beratungsfirmen ist.

Bis heute hat SOFI ein solides Netzwerk von Partnern in über 40 Entwicklungs- und Transitionsländern geschaffen und mehr als 120 Geschäftspartner vermitteln und 195 Beratungsmandate ausüben können. Die Organisation verfügt auch über fünfzehn Experten, die über genaue Kenntnisse der Länder, Sektoren und Bereiche verfügen, in denen ausländische und Schweizer KMU eine Partnerschaft eingehen wollen. Eine externe Evaluation hat gezeigt, dass sich das Konzept eignet, die Institution gut funktioniert und die Kunden mit den geleisteten Diensten sehr zufrieden sind. Die Evaluation empfiehlt, das Mandat der SOFI mit einigen Anpassungen weiterzuführen (vgl. Ziff. 4.2.2).

Studienfinanzierungsfonds

Die Phase der Vorabklärung spielt bei der Realisierung eines Investitionsprojektes eine entscheidende Rolle. Um die damit verbundenen, sehr hohen Kosten für die

KMU zu mildern, wurde 1997, analog zu ausländischen Modellen, ein Fonds zur Finanzierung von Vorstudien gegründet. Der Fonds beteiligt sich mit bis zu 50 Prozent an der Finanzierung von Vorabklärungen und Machbarkeitsstudien von Schweizer Investitionsprojekten in Entwicklungsländern. Im Jahr 2001 wurden 115 Anträge gestellt und an 33 Unternehmen konnte bisher ein entsprechendes Darlehen vergeben werden. Seit 1999 verwaltet SOFI den Studienfinanzierungsfonds, womit die Synergien verstärkt werden konnten. Eine im 2001 durchgeführte, externe Evaluation des Fonds zeigte, dass das Instrument seine Zielvorgaben erreicht. Aufgrund einer starken Nachfrage aus dem Privatsektor wurden auch Finanzierungen für die Start-up-Phase von Investitionsprojekten gewährt. Der Fonds ist Projekten vorbehalten, die bezüglich ihrer Wirkung auf die Entwicklung des Empfängerlandes bestimmte Kriterien erfüllen (Umwelt- und Sozialkriterien, Schaffung dauerhafter Arbeitsstellen, Transfer von Technologie, Steuer- und Exporteinnahmen).

Aktivitäten im Bereich der Finanzintermediation

Swiss Development Finance Corporation (SDFC)

Der fünfte Rahmenkredit hat die Gründung der SDFC³ ermöglicht. Diese Gesellschaft soll dauerhafte Partnerschaften zwischen Unternehmen aus dem OECD-Raum und Privatunternehmen in Entwicklungsländern unterstützen. Ebenso soll sie den KMU, namentlich solchen aus der Schweiz, den Zugang zu Finanzierungen für ihre Investitionsprojekte in den aufstrebenden Märkten erleichtern.

Die Gesellschaft wird nicht, wie ursprünglich vorgesehen, die Verwaltung der zahlreichen Beteiligungen des *seco* bei Finanzintermediären übernehmen, da die Mehrheit der Investoren von SDFC dies aus Risikoüberlegungen abgelehnt hat. Der Bund (*seco*) verfügt über zwei Sitze im Verwaltungsrat, darunter die Vizepräsidentschaft. Mit der operativen Führung der SDFC ist die Gesellschaft *Swiss Emerging Markets Partners AG* betraut.

Trotz dem Umstand, dass die vom SDFC finanzierten Projekte zur Schaffung und Erhaltung tausender von Arbeitsplätzen beigetragen haben, blieben die von der SDFC erzielten Resultate in Bezug auf Anzahl und Qualität der getätigten Investitionen hinter den Erwartungen zurück. In der Folge wurde beschlossen, dieses Projekt nicht wie vorgesehen bis 2004 laufen zu lassen und die gewonnenen Erkenntnisse vollständig in die Formulierung des neuen Konzeptes zur optimierten Betreuung des Investitionsportfolios des *seco* (vgl. Ziff. 4.2.3) einfließen zu lassen.

Andere Fonds

Neben der SDFC wurden andere Finanzintermediäre (Risikokapital, Leasing, Garantien, Kredit) unterstützt, welche die vielversprechendsten Unternehmen mit Kapital und den für ihr Wachstum notwendigen anderen Hilfeleistungen versorgen. Die Beteiligungen verteilen sich auf mehr als zwanzig Finanzintermediäre, wobei es sich zum grössten Teil um Risikokapitalfonds für die Finanzierung von KMU handelt. Im Bereich der Finanzintermediation für KMU in aufstrebenden Märkten gehört das *seco* heute zu den wichtigsten bilateralen Investoren. Die Fonds des *seco* verteilen sich auf sämtliche Entwicklungsregionen (Asien, Nordafrika und Länder

³ Die Gesellschaft wurde im März 1999 unter dem Namen Swiss Development Finance Corporation als Aktiengesellschaft mit Sitz in Zürich gegründet. Am Kapital (derzeit 55 Mio. SFr.) ist der Bund zu 49 % beteiligt; 51 % halten private Investoren.

südlich der Sahara, Lateinamerika) und investieren in verschiedene Wirtschaftssektoren (insbesondere Textilindustrie, Möbelfabrikation und Handwerk, Verarbeitung landwirtschaftlicher Produkte, Dienstleistungen). Die unabhängigen Evaluationen von fünf Fonds, an denen das *seco* beteiligt ist, bestätigen die Eignung dieser Art von Aktivität für die Förderung der KMU und der wirtschaftlichen Entwicklung. Die Finanzierungen ermöglichten die Schaffung und/oder den Erhalt tausender fester Arbeitsplätze und die Aktivitäten der Fonds spielten zudem eine wichtige Rolle bei der Mobilisierung lokaler privater Mittel. Die Fonds halten nämlich stets nur eine Minderheitsbeteiligung an den Unternehmen (zwischen 20 und 49 % des Kapitals), während der Rest von den Projektträgern und aus anderen Finanzquellen stammt. Dieses Eigenkapital hat seinerseits eine Hebelwirkung für die Aufnahme von Bankkrediten.

Kasten 2: Förderung von Unternehmenspartnerschaften – Der Sino-Swiss Partnership Fund (SSPF)

Mit Partnerschaftsfonds wie dem *Sino-Swiss Partnership Fund (SSPF)* verfolgt die Schweiz ein zweifaches Ziel: Einerseits wird durch den Transfer von Kapital und Know-how ein Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung und damit zur Armutsreduktion geleistet. Andererseits werden durch die Förderung von langfristigen Partnerschaften zwischen chinesischen und schweizerischen Unternehmen die Geschäftsbeziehungen zwischen beiden Ländern gefördert und schweizerischen Unternehmen der Zugang zum chinesischen Markt erleichtert. Der *SSPF* wurde 1998 gegründet. Er ist mit einem Kapital von 62,5 Millionen Schweizer Franken ausgestattet (Eidgenossenschaft: 70 %; chinesische Regierung: 30 %) und wird von der *China Development Bank*, einer der führenden staatlichen Banken in China, verwaltet. Die Schweiz verfügt über die Mehrheit im Verwaltungsrat und im Investitionskomitee des Fonds und wirkt damit entscheidend auf die Ausgestaltung der Strategie und der Investitionsentscheide ein. An den vom *SSPF* finanzierten Partnerschaften müssen mindestens ein chinesischer Partner und ein Partner aus einem OECD-Land, prioritär aus der Schweiz, beteiligt sein. Zudem können nur KMU von diesem Fonds profitieren. Der *SSPF* stellt den Partnerschaften Eigenkapital zur Verfügung und bietet daneben auch eine Reihe von nicht-finanziellen Dienstleistungen an, wie Unterstützung bei Vertragsverhandlungen oder gezielter Beistand im Umgang mit den Behörden. Bis heute hat der Fonds rund 40 Millionen Schweizer Franken in 10 Partnerschaften aus den Sektoren Mechanik, Elektronik, Pharma und Baumaterial investiert. Dank diesen Partnerschaften konnten in China, zum Teil in abgelegenen Regionen, über 2500 Arbeitsplätze geschaffen werden und insgesamt wurden über 220 Millionen Schweizer Franken investiert. Diese guten Ergebnisse illustrieren die Fähigkeit des *SSPF*, substanzielle Ressourcen aus dem privaten Sektor zu mobilisieren – ein erklärtes Ziel der wirtschaftlichen Zusammenarbeit. Dies wurde auch in einer im Jahr 2001 durchgeführten unabhängigen Evaluation bestätigt. Als erster Fonds mit ausländischer Beteiligung hat der *SSPF* darüber hinaus einen wichtigen Demonstrationseffekt. Die Erfahrungen, die im Rahmen dieser Partnerschaft gemacht wurden, haben schliesslich auch Einfluss auf die Ausarbeitung der gesetzlichen Grundlagen im Fondsbereich in China.

Im Verlauf dieser ersten Phase konnten reichhaltige Erfahrungen auf dem Gebiet der Entwicklungsfinanzierung über Finanzintermediation gesammelt werden. Dieses Instrument soll in Zukunft im Rahmen des neuen Konzeptes zur optimierten Betreuung des Investitionsportfolios des *seco* fortgesetzt werden (vgl. Ziff. 4.2.3). Dieser Schritt wurde auch in zwei unabhängigen Evaluationen über die Investitionstätigkeiten des *seco* empfohlen.

Unterstützung der Ausbildungstätigkeiten des Privatsektors

Im fünften Rahmenkredit war geplant, die Aktivitäten in diesem Bereich auszudehnen und dabei eng mit dem privaten Sektor in der Schweiz zusammenzuarbeiten.

Die Unterstützung sollte lediglich subsidiär sein und den privaten Sektor in der Schweiz zu einem zusätzlichen Engagement anregen. Dieser sollte die Initiative ergreifen sowie die Verantwortung und einen Grossteil der Programmkosten übernehmen. Es wurde lediglich ein Projekt zur Berufsausbildung in Südafrika finanziert. Verschiedene andere Programme, darunter das *Swiss Advanced Technology Institute* in Indonesien, wurden geprüft, aber keines konnte realisiert werden. Die Unterstützung der Ausbildungstätigkeit des Privatsektors wird deshalb nicht mehr weitergeführt. Dieser Entscheid betrifft jedoch die als Begleitmassnahmen zu konkreten Projekten konzipierten Ausbildungs- und technischen Hilfsmassnahmen nicht. Diesen kommt weiterhin eine wichtige Bedeutung bei der Sicherstellung der Nachhaltigkeit der Aktivitäten zu.

2.4 Förderung der Integration der Entwicklungsländer in den Welthandel

In den letzten Jahren haben die meisten Entwicklungsländer beachtliche Bemühungen unternommen, um ihre Wirtschaft zu öffnen und sie dem multilateralen Handelssystem anzupassen. Um sie dabei zu unterstützen und ihre Teilnahme an diesem Prozess auszuweiten, wurde im Jahr 1996 vorgeschlagen, das handelsbezogene technische Kooperationsprogramm zu erweitern. Das Hauptanliegen dabei war, *die Partnerländer bei der Formulierung und der Verteidigung ihrer eigenen Bedürfnisse bei Verhandlungen im Handelsbereich zu unterstützen*. Es ging auch darum, eine Hilfestellung in Bezug auf das Verständnis und die Anwendung der WTO-Abkommen anzubieten. Diese Bemühungen wurden durch die Verstärkung der Exportkapazitäten der KMU in den Partnerländern, durch die Förderung eines erleichterten Zugangs ihrer Produkte zu den Märkten der Industrieländer sowie durch eine verstärkte Zusammenarbeit im Bereich der Umwelttechnologie ergänzt.

Stärkung der Kapazitäten im Bereich der Handelspolitik

Während die Geberländer um das Jahr 1996 nur wenig Interesse an einer Entwicklungszusammenarbeit im Handelsbereich zeigten, führte die Schweiz als eines der ersten Länder bereits Projekte auf diesem Gebiet durch und erwarb sich dadurch wertvolle Pioniererfahrungen. Die Aktivitäten erstreckten sich einerseits auf die Partnerländer und andererseits, wegen der Präsenz der WTO, auch auf Genf, wo mit verschiedenen Organisationen zusammengearbeitet wurde, welche sich mit der Entwicklungszusammenarbeit im Handelsbereich befassen. Die Umsetzung der Ergebnisse der Uruguay-Runde, der Beitritt zahlreicher Entwicklungsländer zur WTO sowie die Aussicht auf die Lancierung einer neuen Verhandlungsrunde verdeutlichten das Bedürfnis, die Kapazitäten der Regierungen einzelner Länder im Bereich der Handelspolitik zu stärken. Aufgrund dieser Erkenntnis wurden eine Reihe von Aktivitäten realisiert, um diese Länder bei der Festlegung ihrer Handelspolitik sowie der Stärkung der Kapazitäten zu unterstützen. Damit sollen diese Länder besser von der Öffnung der Märkte profitieren können.

Die Schweiz hat sich beispielsweise an einem Beratungsprogramm für die vietnamesische Regierung beteiligt, welches bei der wirtschaftlichen Öffnung dieses Landes für den internationalen Handelsverkehr eine massgebende Rolle spielte (Beitrittsverhandlungen zur WTO). In Bolivien wurde ausserdem ein integriertes technisches Pilotprogramm im Handelsbereich lanciert, welches sowohl bei der Ausarbeitung

der Handelspolitik ansetzt als auch Exportunternehmen unterstützt, die den schweizerischen und europäischen Markt erschliessen möchten. Weitere Programme zur Verbesserung der Kapazitäten der öffentlichen Verwaltung zur Harmonisierung des Handelsrechts wurden in Westafrika durchgeführt. Die Aktivitäten in einzelnen Ländern wurden durch in Genf angebotene Dienstleistungen ergänzt. Eine spezifische Unterstützung wurde der Verhandlungsdelegation der ärmsten Länder von der Agentur für internationale Handelsinformationen und Entwicklungszusammenarbeit (AITIC) gewährt. Weiter wurden von der WTO angebotene Verhandlungskurse sowie vom Genfer Hochschulinstitut für internationale Studien veranstaltete Seminare finanziert. Die Schweiz beteiligte sich auch an der Publikation der international anerkannten Fachzeitschrift «*Bridges*», die darauf abzielt, die Gespräche in der WTO einem breiten Publikum (politische Entscheidungsträger, Nichtregierungsorganisationen (*Non-Governmental Organisation* – NGO), akademische Zentren usw.) verständlich zu machen. Diese Fachzeitschrift wird von der Organisation *International Centre for Trade and Sustainable Development* (ICTSD) in Genf herausgegeben.

Kasten 3: Agentur für Internationale Handelsinformationen und Entwicklungszusammenarbeit (AITIC)

Die auf Initiative der Schweiz im Jahr 1998 gegründete Agentur bietet den Vertretern von wirtschaftlich benachteiligten Ländern persönliche Unterstützung bei der Festlegung und Vertretung ihrer Handelsinteressen im WTO-Verhandlungsprozess an. Sie fasst Synthesepapiere über Handelsthemen oder aktuelle Verhandlungen und führt regelmässig Seminare und Konferenzen durch. Im Jahr 2000 gründete die Agentur eine Spezialabteilung namens «*Non Resident Unit* – NRU», um den Ländern ohne permanente Mission in Genf eine logistische Unterstützung anbieten zu können. Nach mehr als fünfjähriger Tätigkeit ist die Bilanz ermutigend. Die zahlreichen Anfragen seitens der begünstigten Länder sowie das von andern Geberländern gezeigte Interesse an einer möglichen Beteiligung verdeutlichen die Zweckmässigkeit dieser Initiative. Anlässlich einer am Rande der Monterrey-Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung (2002) organisierten Veranstaltung sprachen sich die anwesenden Minister für die Umwandlung der AITIC in eine internationale Organisation aus. Dank dieser Massnahme sollte es möglich sein, eine breitere finanzielle Grundlage für die bisher nur von der Schweiz finanzierten Agentur zu schaffen und deren Dienstleistungsangebot zu erweitern. (<http://www.acici.org>)

Schliesslich hat das *seco* zwei internationale Initiativen (*Integrated Framework* und *Joint Integrated Technical Assistance Programme*) unterstützt. Diese sollen die, für Entwicklungs- und insbesondere für die ärmsten Länder, geleistete technische Hilfe im Handelsbereich koordinieren und deren Kohärenz erhöhen. Diesen Initiativen ist zu verdanken, dass sich die grossen internationalen Entwicklungsorganisationen zum ersten Mal an gemeinsamen handelsbezogenen Koordinationsprogrammen beteiligen. Anlässlich der Ministerkonferenz in Doha im November 2001 wurde auf die Nützlichkeit dieser Initiativen hingewiesen und deren Erweiterung empfohlen.

Verbesserung des Marktzugangs

Viele Entwicklungsländer verfügen in der Landwirtschaft und in arbeitsintensiven Industrien wie beispielsweise der Textilwirtschaft über komparative Vorteile. Da die Schweiz, wie auch die meisten OECD-Staaten, in diesem Bereich Schutzmassnahmen zugunsten der einheimischen Produzenten ergriffen haben, stehen die Entwicklungsländer bei ihren Exportbemühungen vor kaum überwindbaren Schranken.

Das *seco* hat zur Verbesserung des Zutrittes der Entwicklungsländer zum Markt der Schweiz sowohl im Inland als auch in Zusammenarbeit mit den Regierungen und den KMU der Entwicklungsländer Massnahmen ergriffen und Projekte lanciert.

Swiss Import Promotion Program (SIPPO)

Das schweizerische Importförderungsprogramm richtet sich hauptsächlich an exportierende KMU in den Entwicklungsländern und soll diesen den Zugang zum Schweizer Markt und auch zum OECD-Raum vereinfachen. In 5 Partnerländern – Vietnam, Peru, Ghana (sowie Rumänien und Bulgarien im Osten) – ist seit 1998 ein Förderprogramm im Gang, welches Kapazitätsbildung und Beratungsdienstleistungen für die geförderten KMU in den Bereichen Marketing, Produktgestaltung und Exportadministration umfasst. Zudem förderte SIPPO den Kontakt zwischen der Schweizer Importwirtschaft und potenziellen Exporteuren in den Entwicklungsländern, sei es an internationalen Messen oder auch im Rahmen von sogenannten «selling and buying missions». Anlässlich einer im Jahre 2001 durchgeführten Zwischenevaluation wurde SIPPO sowohl von seiner Wirkung her als auch bezüglich seiner Effizienz positiv bewertet. Die Dienstleistungen des SIPPO entsprechen einem realen Bedürfnis und werden von den geförderten KMU in den Partnerländern, der Schweizer Importwirtschaft wie auch den anderen bilateralen Gebern sehr geschätzt. Hingegen wurde im Rahmen der Evaluation die Empfehlung ausgesprochen, die Konzentration bezüglich der Länder und der Aktivitätsbereiche zu erhöhen (vgl. Ziff. 4.3.2).

Label-Förderung

Die Schweiz hat den Aufbau von Fair-Trade-Labels im Agrar- und Gewerbebereich unterstützt (insbesondere Max Havelaar und STEP⁴). Diese Nischenstrategie soll einerseits Produkten aus dem fairen Handel den Zutritt zum Schweizer Markt erleichtern und andererseits die Markttransparenz für Schweizer Konsumenten verbessern.

Kasten 4: Erfolgreiches Labelling – Max Havelaar

Das Max Havelaar Label wurde 1992 von den Schweizer Hilfswerken ins Leben gerufen. Es steht für einen fairen Handel mit bäuerlichen Genossenschaften. Den Produzenten werden kostendeckende Preise und langfristige Handelsbeziehungen, den Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen existenzsichernde Löhne garantiert. Die Betriebe offerieren nicht nur «gerechte Arbeitsbedingungen», sondern unterziehen sich zudem Kontrollen und der Zertifizierung ihrer Produkte, welche den Konsumenten die Einhaltung dieser Kriterien garantieren.

Das *seco* hat die Max Havelaar Stiftung zwischen 1993 und 2000 mit einer von Jahr zu Jahr abnehmenden Finanzierung unterstützt. Heute ist Max Havelaar selbsttragend und die entsprechenden Produkte sind sowohl beim Grossisten wie auch im Detailhandel zu finden. Derzeit tragen beispielsweise fast 25 Prozent der in der Schweiz verkauften Bananen das Max Havelaar Label. Im Jahre 2001 hat Max Havelaar als neues Produkt Schnittblumen lanciert. Bereits neun Monate nach deren Einführung sind 10 Prozent aller Direktimporte von Schnittblumen aus Entwicklungsländern Max Havelaar zertifiziert. (<http://www.maxhavelaar.ch>)

⁴ Das STEP-Label ist ein unabhängiges Gütesiegel für Unternehmen, die beim Einkauf ihrer Teppiche soziale und ökologische Kriterien berücksichtigen.

Präferenzzollsystem

Das *seco* hat sich in starkem Masse an der Revision des schweizerischen Präferenzzollsystems (Allgemeines Zollpräferenzsystem, *Generalized System of Preferences* – GSP) beteiligt. Dieses System gewährt den Entwicklungsländern seit 1996 die Nullzollpräferenz auf sämtlichen Industrieprodukten (ausser Textilien). Den am wenigsten entwickelten Ländern (*Least Developed Countries* – LDC) wurden auch im Textilbereich und für mehrere Agrarprodukte (die nicht in direkter Konkurrenz zur Schweizer Landwirtschaft stehen) Nullzölle gewährt. Im Juni 2001 hat der Bundesrat nun beschlossen, den Schweizer Markt schrittweise auch für Agrarprodukte aus den LDC zu öffnen und diesen mittelfristig die Nullzollpräferenz auf allen Tariflinien zu gewähren. In einem ersten Schritt wird den betreffenden Ländern seit dem 1. Januar 2002 auf Agrarprodukten eine Reduktion von durchschnittlich 30 Prozent gewährt.

Dieser erste Schritt im Agrarbereich dürfte keine grösseren Auswirkungen auf die Handelsströme haben, da die Schweizer Zollansätze auf den agrarpolitisch sensiblen Produkten auch nach einer Reduktion von durchschnittlich 30 Prozent noch prohibitiv sind. Hingegen dürfte der zweite Schritt, der gemäss GSP-Revision für 2004 vorgesehen ist, eine stärkere Wirkung haben.

Handelseffizienz (Reduktion der Transaktionskosten)

Für die Partnerländer, vor allem für die ärmsten unter ihnen, ist eine wirksame Exportförderung entscheidend, damit sie von den Möglichkeiten des internationalen Handelssystems profitieren können. Dies gilt ganz besonders für KMU, die sich auf dem internationalen Markt behaupten wollen. Interne Handelsrestriktionen (inadäquate Gesetze, schwacher Wettbewerb, Exportzölle) erhöhen die Transaktionskosten für diese Unternehmen und vermindern ihre Wettbewerbsfähigkeit. Durch die Verringerung dieser Kosten soll die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen aus Entwicklungsländern gesteigert und damit deren Exportpotenzial erhöht werden. Die vom *seco* unterstützten Massnahmen setzen auf drei Ebenen an.

Informatisierung des Zollwesens und der Handelsdienstleistungen

Auf der staatlich-administrativen Ebene gehört die Reform der Zollverwaltungen und die Errichtung eines WTO-konformen Aussenhandelsregimes zu den wichtigsten Anliegen. In diesem Bereich hat das *seco* beispielsweise zusammen mit der UN-Konferenz für Handel und Entwicklung (*United Nations Conference on Trade and Development* – UNCTAD) die Entwicklungskosten einer heute in Entwicklungsländern weit verbreiteten und sehr leistungsfähigen Zollsoftware finanziert, die zur Vereinfachung und Beschleunigung der Verfahren, zur Verbesserung der Statistiken sowie zur Erhöhung der Zolleinnahmen beiträgt. Die elektronische Abwicklung von Zollformalitäten gestaltet sich nun effizienter und transparenter, womit auch ein Beitrag zur Korruptionsbekämpfung geleistet wird. Auch die Unterstützung der Initiative der sogenannten «Trade Points» wurde weitergeführt. Diese vereinigen unter einem Dach alle Dienstleistungen (Banken, Versicherungen, Handelsinformationen, Transport, Zoll, Telekommunikation), welche für die Abwicklung eines internationalen Geschäftes notwendig sind, und vereinfachen so die Abläufe. Nach einer ersten Phase, in der das Programm in zahlreichen Ländern eingeführt wurde, wurden diese «Trade Points» über das Internet miteinander vernetzt. Da die Mitgliederstaaten der UNCTAD eine Eigenwirtschaftlichkeit für möglich hielten,

beschlossen sie im Jahr 1999, die Verwaltung des Programms einer privaten Organisation zu übertragen. Aus diesem Grund will sich die Schweiz schrittweise aus diesem Programm zurückziehen. Es werden dennoch neue Beteiligungsmöglichkeiten im Bereich des E-Commerce mit anderen Institutionen geprüft.

Unterstützung der Branchenverbände sowie Stärkung der Exportkapazitäten

Auf einer zweiten Ebene wurden Branchenverbände bezüglich der rechtlichen und finanziellen Aspekte von internationalen Transaktionen unterstützt. Beispielsweise führte die Zusammenarbeit des Schweizerischen Verbandes für Materialwirtschaft und Einkauf (SVME) mit dem Internationalen Handelszentrum (*International Trade Center* – ITC) zu einer Stärkung der Einkäuferverbände in Uganda. Durch dieses Programm entstand auch ein beachtlicher Multiplikatoreffekt, da die unterstützten Verbände ihr erworbenes Wissen anschliessend an ihre Mitglieder weitergeben konnten. Auf der dritten und letzten Ebene stand die Stärkung der Exportkapazitäten der KMU im Vordergrund. In Zusammenarbeit mit Partnerorganisationen wurden eine Reihe von Initiativen und Projekten in den Bereichen Management, Zertifizierung, Verpackung und Transport zugunsten von KMU in Entwicklungsländern durchgeführt.

Umwelttechnologiekoooperation

In der vorangehenden Botschaft wurden die Umsetzung von kohärenten Programmen und die Entwicklung von effizienten Instrumenten im Bereich des Umwelttechnologietransfers als vorrangiges Ziel erklärt. Damit wollte man den Anforderungen der internationalen Umweltkonventionen im Hinblick auf den Transfer von umweltfreundlichen Technologien in die Entwicklungsländer gerecht werden.

Cleaner Production Centers (CPC)

Wenn man in Betracht zieht, dass bei zahlreichen exportierenden KMU und solchen, die als Zulieferbetriebe in die internationale Produktionskette integriert werden könnten, ein grosses Optimierungspotenzial bezüglich dem Ressourcenverbrauch (Rohmaterial, Energie, Wasser etc.) besteht, hat das *seco* ein Programm zur Förderung von ressourcenschonenden und gleichzeitig kostengünstigeren Produktionsweisen aufgebaut. Durch den Aufbau von sogenannten «*Cleaner Production Centers*» (CPC) und in Zusammenarbeit mit Experten aus Industrieländern sollen einerseits lokale Kapazitäten im Bereich der Öko-Effizienz aufgebaut und andererseits eine umfassende Dienstleistungspalette im Bereich der Anwendung von Umwelttechnologien für KMU bereitgestellt werden. Firmen, die ihre Produktionsverfahren effizienter gestalten, können moderne und umweltschonende Technologien leichter einführen und sich als glaubwürdige Partner für den Technologietransfer anbieten.

Das erste CPC wurde 1998 in Kolumbien gegründet. Seither hat das *seco* in Zusammenarbeit mit der Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung (*United Nations Industrial Development Organisation* – UNIDO) die Gründung von zehn Zentren auf drei Kontinenten unterstützt. Die Schweiz – mit einer Privatwirtschaft, die über ein exzellentes umwelttechnologisches Know-how verfügt – gehört zu den weltweit führenden Ländern in diesem Bereich. Bisher wurden insgesamt fünf CPC einer externen Evaluation unterzogen. Die Resultate sind hinsichtlich Wirkung und Nachhaltigkeit erfreulich und rechtfertigen eine Weiterführung des Programms. Das kolumbianische CPC hat beispielsweise im Rahmen des politischen Dialogs eine aktive und anerkannte Rolle bei der Einführung von

Abwasserabgaben für Unternehmen als marktorientiertes Instrument der Umweltpolitik gespielt. Hinsichtlich der wirtschaftlichen Tragbarkeit beläuft sich der Selbstfinanzierungsgrad in Kolumbien auf über 60 Prozent. Die Zentren funktionieren als kommerzielle Einrichtungen in Form von «one stop shops» für verschiedene Dienstleistungen. Neben einer allgemeinen Informationsvermittlung, der Realisierung von Demonstrationsprojekten, der Organisation von Kursen im Bereich der Umweltnormen (ISO 14 001) und der Unterstützung bei der Projekt- und Finanzplanung offerieren die Zentren auch eine Ausbildung über Energieeffizienz und Ökodesign. Sie leisten nicht nur einen Beitrag zur Förderung von umweltfreundlichen Technologien, sondern tragen auch zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen in den Partnerländern bei.

Zusammenarbeit im Rohstoffbereich

Rohstoffexporte sind für zahlreiche Entwicklungsländer nach wie vor die wichtigste Devisenquelle. Im Laufe der letzten Jahre haben sich jedoch die Rohstoffpreise weiter zuungunsten der exportierenden Entwicklungsländer entwickelt. Das Schergewicht der wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen ist deshalb auf eine Diversifikation der wirtschaftlichen Grundlage der Partnerländer ausgerichtet, um deren Rohstoffabhängigkeit etwas zu verringern.

Internationale Rohstofforganisationen

Ergänzend zu den allgemeinen Tätigkeiten des *seco* wurden spezielle Rohstoffprogramme entwickelt, deren Hauptaktivitäten die aktive Beteiligung an den internationalen Rohstofforganisationen für Kaffee, Kakao, Jute, Baumwolle, Zucker und Tropenholz betreffen. Da sich die Tropenholzproblematik sowohl entwicklungs- als auch umweltpolitisch zusehends zu einem sensiblen Bereich entwickelte, wurde der Einsatz seit 1996 vor allem auf die Internationale Tropenholzorganisation (*International Tropical Timber Organization* – ITTO) und auf die Förderung des Tropenholzhandels aus nachhaltig bewirtschafteten Wäldern fokussiert. Die Verleihung eines wirtschaftlichen Wertes kann dazu beitragen, die Zerstörung des Tropenwaldes zu verringern. Gleichzeitig muss den Entwicklungsländern geholfen werden, ihre Wälder so zu bewirtschaften, dass sich ihre Produkte auf dem Schweizer Markt einer umweltbewussten Kundschaft verkaufen lassen. Aus diesen Gründen wurde die ITTO, welcher die meisten Produzenten- und Konsumentenländer angehören, technisch unterstützt. Zudem wurden verschiedene Projekte im Bereich der nachhaltigen Tropenwaldnutzung finanziert. Die Schweiz ist heute nach Japan das wichtigste Geberland dieser Organisation. In einer im Jahr 2000 durchgeführten externen Evaluation wurde dieses Engagement positiv beurteilt und eine Weiterführung der Zusammenarbeit empfohlen. Die Evaluation unterstrich die wirksame Umsetzung der Politik auf Projektebene, womit ein wichtiger Beitrag zur nachhaltigen Bewirtschaftung der Wälder geleistet wird. Die geringe Grösse der Organisation ermöglicht es der Schweiz, beachtlichen Einfluss auf die Ausrichtung und Umsetzung der Arbeiten zu nehmen.

STABEX

Der anhaltende Preiszerfall bei den Rohstoffen zeigte die Grenzen automatischer Kompensationsmechanismen wie desjenigen des STABEX auf. Die Schweiz wie auch die Europäische Union (EU), welche als einzige weitere Geberin über einen vergleichbaren Mechanismus verfügt, haben ihre Aktivitäten im Rahmen des

STABEX eingestellt. Es wurden jedoch Überlegungen über einen Soforthilfe-Mechanismus angestellt. Im Falle eines externen Schocks mit schwerwiegenden Auswirkungen auf die Zahlungsbilanz oder auf das Fiskaldefizit, welche den Prozess der Armutsbekämpfung sowie die wirtschaftlichen und strukturellen Reformen eines Landes gefährden, sollten über diesen Mechanismus zusätzliche finanzielle Mittel beschafft werden können. Die Prinzipien dieser Interventionen werden im Kapitel 4.1.1. beschrieben.

2.5 Ausbau der wirtschaftlichen und sozialen Infrastruktur

Eine zuverlässige und zweckmässige Infrastruktur ist Voraussetzung für ein nachhaltiges Wachstum. Für die Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung steht insbesondere die Versorgung mit Strom und Wasser, inklusive Abwasserreinigung sowie die Schaffung eines effizienten Transport- und Kommunikationsnetzes im Vordergrund. Nach der Neuausrichtung der Zahlungsbilanzhilfe (vgl. Ziff. 2.2) konnte das *seco* solche Infrastrukturvorhaben lediglich noch mit dem Instrument der Mischfinanzierung unterstützen. Die Einsatzmöglichkeiten dieses Instruments sind jedoch aufgrund seiner besonderen Charakteristik beschränkt, so dass sich für die Zukunft die Schaffung eines flexibleren Instruments für die Finanzierung von Infrastrukturen aufdrängt. Dabei sollen vor allem Ansätze unterstützt werden, die den Einbezug des Privatsektors in der Bereitstellung und im Betrieb der Infrastrukturen vorsehen, so etwa im Rahmen von Partnerschaften zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor (vgl. Ziff. 4.4.2).

Mischfinanzierungen

Mit Mischfinanzierungen kann der Einkauf von Schweizer Gütern und Dienstleistungen – der schweizerische Ursprung ist dabei Bedingung – für die Realisierung prioritärer Infrastrukturprojekte finanziert werden. Die Finanzierung besteht aus einer Schenkung des Bundes (35 bis 50 %) und, für den Rest, aus einem kommerziellen Bankkredit. Die Gewährung solcher konzessioneller Finanzierungen wird im sogenannten Helsinki-Paket der OECD geregelt. Darin wird der Einsatz von Mischfinanzierungen auf kommerziell nicht rentable Projekte⁵ (z.B. Infrastrukturprojekte im Sozial- oder im Umweltbereich) beschränkt, um zu verhindern, dass es zu Marktverzerrungen oder zur missbräuchlichen Verwendung von Hilfskrediten zur Exportförderung durch die Geberländer kommt. Einzig kleinere kommerziell rentable Projekte⁶ sind davon ausgenommen. Ferner ist der Einsatz von Mischfinanzierungen auf Entwicklungsländer mit mittlerem Einkommen beschränkt. Da es sich um ein Instrument mit Kreditcharakter handelt, bleiben die LDC ausgeschlossen.

Der Nachfragerückgang nach Mischfinanzierungen, der bereits 1996 festgestellt wurde, hat sich, trotz Prüfung verschiedener Massnahmen zur Steigerung der Attraktivität dieses Instruments, fortgesetzt. Diese Entwicklung ist zum einen auf die vom Helsinki-Paket vorgeschriebenen Beschränkungen zurückzuführen. Zum

⁵ Als kommerziell nicht rentabel gelten Projekte, die für einen Zeitraum von zehn Jahren nach Abschluss der Arbeiten, konsolidiert einen negativen Finanzfluss aufweisen.

⁶ Projekte mit einem Umfang von bis zu 2 Millionen Sonderziehungsrechten [SZR], was rund 4 Millionen Schweizer Franken entspricht.

andern entspricht die Mischfinanzierung, die auf die typische Situation der Entwicklungsländer in den 1970er und 1980er Jahren zugeschnitten ist, immer weniger den heutigen Bedürfnissen vieler Entwicklungsländer, da mit der wirtschaftlichen Liberalisierung in den 1990er Jahren der Devisenzugang erleichtert oder freigegeben wurde und der Privatsektor zunehmend an Bedeutung gewann. Schliesslich wurde die Anwendbarkeit dieses Instruments auch dadurch eingeschränkt, dass die Unterstützung – bei gleichzeitiger Notwendigkeit zur Wahrung der Wettbewerbsfähigkeit – an die Lieferung von schweizerischen Gütern und Dienstleistungen gebunden ist.

Die durchschnittlichen jährlichen Auszahlungen haben sich somit seit Beginn der 1990er Jahre von rund 70 Millionen Franken auf 20–25 Millionen Franken verringert. Die Aktivitäten konzentrieren sich auf China (Abschluss eines Rahmenabkommens für neue Projektkredite im Jahr 2002) und Ägypten (Verlängerung der 3. Mischfinanzierungslinie im Jahr 2002). Daneben haben, auch wenn es sich um geringere Beträge handelt, die Mischfinanzierungslinien für Vietnam (im Jahr 2002 erneuert), Jordanien (im Rahmen des Abschlusses des Freihandelsabkommens mit der EFTA im Jahr 2002 erneuert) und Tunesien eine gewisse Bedeutung. Schliesslich wurden auch noch Projekte zugunsten von Guatemala und Kolumbien bewilligt. Die übrigen – meist ohnehin inaktiven – Linien wurden im Rahmen der verstärkten Konzentrationsbemühungen geschlossen.

Bezüglich der Anwendung dieses Instruments kann zudem festgestellt werden, dass die Finanzierung von industriellen Projekten seit 1996 stark zugunsten von kommerziell nicht rentablen öffentlichen Infrastrukturprojekten zurückgegangen ist. Um die entwicklungspolitische Wirkung und die Nachhaltigkeit der Projekte zu verstärken, wurden sie zudem in den meisten Fällen von einem umfassenden technischen Unterstützungsprogramm begleitet. Diese allgemeine Tendenz zur besseren entwicklungspolitischen Verankerung der mit Mischfinanzierungen finanzierten Projekte wird künftig noch zunehmen (vgl. auch Ziff. 4.4.1).

Ausgleichsfonds

Im Jahre 1996 wurde ein Fonds zum Ausgleich (*«Matching»*) der Finanzierungsbedingungen geschaffen, um die Einhaltung der Regeln des Helsinki-Pakets zu gewährleisten. Der hierfür reservierte Betrag von 100 Millionen Franken sollte es ermöglichen, die Finanzierungsbedingungen einer ansonsten wettbewerbsfähigen schweizerischen Offerte denjenigen eines von einer konzessionellen Finanzierung profitierenden Angebots aus einem anderen OECD-Land angleichen zu können. Zu einem Einsatz des Ausgleichsfonds kam es jedoch bis heute nicht. Die Zahl der durch die OECD-Länder vorgenommenen *«Matchings»* scheint zudem zu belegen, dass sich generell die Disziplin bezüglich der Einhaltung der Helsinki-Regeln verbessert hat. Kam es im Jahre 1995 noch zu 43 *«Matchings»*, so waren es im Jahre 2000 noch gerade deren vier. Zu erwähnen ist jedoch, dass mit der Möglichkeit zur Manipulierung der ungebundenen Hilfe⁷, die nicht dem Helsinki-Paket unterliegt, ein neues Problem aufgetaucht ist, das allerdings mit dem Instrument des Ausgleichsfonds nicht bekämpft werden kann. Auch wenn das Risiko einer missbräuchlichen Verwendung von Entwicklungshilfegeldern nicht ganz ausgeschlossen wer-

⁷ So können z.B. im Rahmen einer gebunden gewährten technischen Unterstützung für die Projektvorbereitung die technischen Spezifikationen so «zugeschnitten» werden, dass bei der eigentlich ungebundenen Projektrealisierung die Anbieter aus dem Geberland bevorzugt werden.

den kann, lässt sich die Beibehaltung des Schweizer Ausgleichsfonds unter den erwähnten Umständen nicht mehr rechtfertigen. Es ist deshalb geplant, diese Fazilität einzustellen. Die Schweiz wird sich jedoch auch weiterhin aktiv in den internationalen Gremien der OECD für die Einhaltung der Regeln des Helsinki-Pakets einsetzen. Ihre Aufmerksamkeit wird dabei der Einhaltung von Disziplin und Transparenz bei der Vergabe öffentlicher Aufträge im Rahmen der gebundenen als auch der ungebundenen Hilfe gelten. Insbesondere wird sie darüber wachen, dass die Projekte anderer OECD-Länder in den für die Schweiz sensiblen Sektoren und Ländern regelkonform sind. Der bestehende Notifikationsmechanismus der OECD – der im Übrigen demnächst auf die ungebundene Hilfe ausgedehnt werden könnte – stellt ein wirkungsvolles Instrument zur Kontrolle der Finanzierungsbedingungen der Projekte dar.

Private Beteiligung an der Infrastrukturfinanzierung

Die Unterstützung für die Realisierung von privaten Infrastrukturprojekten war eine wichtige Aktivität des *seco*. Diese Unterstützung gestaltete sich jedoch nicht in der im Jahre 1996 geplanten Form. Die Idee, Schweizer Unternehmen flexible Garantiemechanismen anzubieten und ihnen so die Teilnahme an BOO- (*«build, own, operate»*) und BOT- (*«build, operate, transfer»*) Projekten zu ermöglichen, hat sich leider nicht bewährt⁸. Angesichts ihrer Grösse und ihrer Komplexität sowie der politischen und wirtschaftlichen Unsicherheiten in den Entwicklungsländern erwies es sich für die Schweiz alleine als unmöglich, eine bedeutende Rolle bei der Förderung solcher Projekte zu spielen. Hinzu kamen zwei weitere Einschränkungen in der Schweiz selbst: Einerseits kam die Reform der Investitionsrisikogarantie (IRG), auf deren Basis ein Ausfallgarantiemechanismus hätte eingerichtet werden können, nicht zustande. Andererseits bekundeten die Schweizer Unternehmen nur ein geringes Interesse, sich an der Finanzierung und dem Betrieb von Infrastruktur in den Entwicklungsländern zu beteiligen. Deshalb wurde die Interventionsstrategie in diesem Bereich überdacht und auf die Beteiligung an multilateralen Mechanismen ausgerichtet, mit denen eine kritische Masse und damit eine bedeutendere Wirkung erreicht werden kann. In der Folge wurde die Beteiligung an zwei wichtigen Finanzintermediären in Indien und Afrika beschlossen, die sich auf die Finanzierung privater Infrastrukturvorhaben spezialisiert hatten. Gegenwärtig wird zudem die Beteiligung an einem ähnlichen Instrument in Afrika geprüft. Ausserdem hat sich das *seco* einer multilateralen Fazilität der Weltbank angeschlossen – der *Public Private Infrastructure Advisory Facility* (PPIAF) – deren Ziel es ist, die Regierungen der Entwicklungsländer bei der Formulierung diesbezüglicher Strategien zu unterstützen und entsprechende technische Unterstützung zu leisten.

Diese Projekte sind noch zu jung, um bereits einer Evaluation unterzogen werden zu können. Es macht jedoch den Anschein, als würde eine grosse Nachfrage nach diesen Instrumenten (technische Hilfe, Kreditfazilität und Kapitalbeteiligungen) bestehen. Die Projektpipeline ist lange und übertrifft die Erwartungen. Die Beteiligung des privaten Sektors an der Finanzierung und dem Betrieb von Infrastruktur wird so

⁸ Es handelt sich um die von der Weltbank unterstützten Modelle zur Förderung der Beteiligung des privaten Sektors an der Erstellung und dem Betrieb von Infrastruktur. Oftmals handelt es sich um grosse und äusserst komplexe Projekte, für die beträchtliche Gelder mobilisiert werden müssen und die komplexe vertragliche Vereinbarungen mit einer Laufzeit von 15–20 Jahren mit sich bringen.

zu einer wichtigen Grösse der nationalen Entwicklungspolitiken. Die Aktivitäten in diesem Bereich werden weitergeführt und die Reflexionen über die verschiedenen möglichen Kooperationsmodelle zwischen privatem und öffentlichem Sektor («*Public Private Partnership*» – PPP) weiterentwickelt. Die Bildung solcher Partnerschaften soll durch eine Stärkung auf beiden Seiten, der öffentlichen und der privaten, gefördert werden (vgl. Ziff. 4.4.2).

Garantiepolitik

Die Kreditgarantie (oder «Ausfallgarantie») ist eine Versicherung für Schweizer Lieferungen in Länder, für welche die ERG aufgrund des hohen Risikos und der Anforderungen der Eigenwirtschaftlichkeit nicht offen ist. Ursprünglich wurde das Instrument der Kreditgarantien nur im Zusammenhang mit Mischfinanzierungen eingesetzt. Unter dem fünften Rahmenkredit wurden die Kreditgarantien sodann auch für Operationen im Zusammenhang mit privaten Infrastrukturprojekten (BOT, BOO) sowie für den Export prioritärer Investitionsgüter in Entwicklungsländer geöffnet. Ziel war es, neue Modelle für die Bereitstellung und den Betrieb von Infrastrukturvorhaben zu fördern und den für die wirtschaftliche Entwicklung in diesen Ländern unerlässlichen Import von hochwertigen Investitionsgütern zu erleichtern. So sollten die Kreditgarantien die Bereitstellung von Infrastruktur sowie die Stärkung der lokalen Produktionskapazitäten vor allem in ärmeren Entwicklungsländern ermöglichen, die aber gute Aussichten auf eine baldige Öffnung der ERG haben.

Im Rahmen des fünften Rahmenkredites wurde ein Richtbetrag von 200 Millionen Franken vorgesehen, um kommerzielle Transaktionen (75 Mio.) und Investitionsvorhaben (125 Mio.) abzudecken. Davon wurde ein Betrag von 20 Millionen Franken für Investitionsvorhaben im Rahmen der SDFC verpflichtet. Hingegen wurde während der ganzen Laufzeit des Rahmenkredites keine einzige Ausfallgarantie gegen Exportrisiken für Entwicklungsländer gesprochen⁹. Dies im Gegensatz zu den zentral- und osteuropäischen Ländern sowie der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS), wo dieses Instrument sich einer soliden Nachfrage erfreut. Diese Situation änderte sich auch nicht, nachdem die Behandlung der Garantien im Rahmen einer neuen, vom Bundesrat im Jahre 2001 verabschiedeten Politik vereinfacht und die Information der Exporteure verbessert worden war. Der Hauptgrund für das mangelnde Interesse an diesem Instrument dürfte in der beschränkten wirtschaftlichen Attraktivität derjenigen Entwicklungsländer liegen, für die dieses Instrument zum Einsatz kommen kann. Da aus entwicklungspolitischen Gründen eine grössere Flexibilität in Bezug auf die Auswahl der Länder nicht möglich ist, wird geplant, die Inanspruchnahme von Kreditgarantien wieder auf die Absicherung des kommerziellen Teils der Mischfinanzierungen für diejenigen Länder zu beschränken, die keinen entsprechenden Zugang zur ERG haben. Die Gewährung von Garantien oder die Beteiligung an Garantiefonds ausserhalb des bilateralen Rahmens der ERG/IRG bleibt jedoch auch weiterhin möglich.

⁹ Seit 1998 wurden zwei Kreditgarantieanträge, je einer für Kuba und Senegal verzeichnet, die jedoch beide letztlich nicht realisiert werden konnten.

2.6 Die wirtschaftliche Zusammenarbeit im internationalen und nationalen Kontext

2.6.1 Internationale Koordination

Die Umsetzung der wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen ist stets eng mit den anderen internationalen Akteuren abgestimmt. Neben dem DAC der entsprechenden Gremien der WTO und der Organisation der Vereinten Nationen (*United Nations Organisation* – UNO) nehmen bei der internationalen Koordination und beim Erfahrungsaustausch die Bretton-Woods-Institutionen sowie die regionalen Entwicklungsbanken, mit denen zunehmend Projekte kofinanziert werden, eine herausragende Stellung ein (vgl. Kapitel 2.6.2). Dazu kommen enge Kontakte mit zahlreichen anderen bilateralen Gebern, NGO und weiteren Partnern. Heute existieren praktisch keine «klassischen» bilateralen Projekte mehr: Jedes Vorhaben, und sei der Bezug zur Schweiz noch so direkt, ist gleichzeitig in einen internationalen Rahmen eingebettet. Die Auswahl einzelner Projekte basiert beispielsweise auf Studien, in denen die Entwicklungsbanken zusammen mit den Partnerländer die Prioritäten für Hilfsprojekte festlegen.

Die Erfahrung hat gezeigt, dass zur Erhöhung der Qualität und der Wirksamkeit der Zusammenarbeitsprogramme diese sowohl während der Vorbereitung als auch während der Umsetzung Reformaspekte in Bezug auf die Sektorpolitik oder die allgemeinen Rahmenbedingungen enthalten müssen. Damit dieser Politikdialog erfolgreich geführt werden kann, braucht es eine enge Zusammenarbeit und Koordination mit den multilateralen Finanzierungsinstitutionen und mit anderen bilateralen Gebern. Gleiches gilt für die Formulierung und Durchsetzung der Bedingungen bezüglich der Umsetzung von Wirtschaftsreformen oder der Änderung von Gesetzen, an welche die schweizerische und die internationale Unterstützung geknüpft werden.

Die internationale Koordination und die kontinuierliche Steigerung der Effizienz und Effektivität in der Hilfe bleiben ein wichtiges Anliegen. Zu diesem Zweck hat sich die Schweiz besonders stark in einigen Initiativen oder Foren engagiert (beispielsweise im Rahmen der HIPC-Initiative und in verschiedenen Arbeitsgruppen des DAC wie der Arbeitsgruppe zu finanziellen Aspekten der Entwicklungszusammenarbeit, der Arbeitsgruppe zur Evaluation und der Arbeitsgruppe zur Harmonisierung der Geber-Praktiken), wo sie die internationale Diskussion mitprägen konnte.

2.6.2 Zusammenarbeit mit den multilateralen Entwicklungsbanken

Die Schweiz ist Mitglied der Weltbank sowie der wichtigsten regionalen Entwicklungsbanken, darunter der Asiatischen Entwicklungsbank (*Asian Development Bank* – AsDB), der Afrikanischen Entwicklungsbank (*African Development Bank* – AfDB) und der Interamerikanischen Entwicklungsbank (*Inter-American Development Bank* – IDB). Für die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit sind diese Einrichtungen wichtige Partner. Nebst ihren Verpflichtungen als Aktionärin dieser

Banken¹⁰ legt die Schweiz besonderen Wert auf die Nutzung von Synergien und der jeweiligen Erfahrungen sowie der engen Koordination mit diesen Institutionen. *Das Programm der Handels- und Wirtschaftszusammenarbeit umfasst eine enge Partnerschaft mit den multilateralen Banken.*

Institutioneller Dialog

Dank ihrer Präsenz in den Verwaltungsräten dieser Organisationen ist die Schweiz sehr gut positioniert, um auf deren strategische und politische Ausrichtung Einfluss zu nehmen. Diese Präsenz ist umso wichtiger, als umgekehrt auch in der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit der Einfluss wichtiger, multilateral konzipierter Programme, Initiativen und Politiken spürbar ist. In den vergangenen sechs Jahren hat die Schweiz den institutionellen Dialog in zahlreichen Bereichen wesentlich mitgeprägt, unter anderem – im Rahmen der Kompetenzen gemäss aktueller Botschaft – bei der Lancierung der HIPC-Initiative, der Einführung der Armutsbekämpfungsstrategien, den Bemühungen zur Sicherung der Stabilität internationaler Finanzmärkte, der Unterstützung des Wiederaufbaus in Post-Konflikt-Ländern und dem Einbezug des Privatsektors zur Erreichung von entwicklungspolitischen Zielsetzungen. Daneben kam die interdepartementale Arbeitsgruppe, die eine Analyse gemacht hat über den Einfluss der Schweiz in den internationalen Finanzinstitutionen, zum Schluss, dass die Schweiz ihre Anstrengungen im Zusammenhang mit dem institutionellen Dialog systematisch ausbauen sollte. Dies setzt voraus, dass die Schweiz die Zusammenarbeit mit ihrer Stimmrechtsgruppe stärkt und sich bemüht, die Qualität ihrer Beiträge sowie ihre Präsenz und Sichtbarkeit in den internationalen Finanzierungsinstitutionen beharrlich zu verbessern.

Kofinanzierungen

Wie in den vorhergehenden Kapiteln bereits erläutert wurde (vgl. Ziff. 2.2, 2.3 und 2.5), ist die Schweiz ein wichtiger Partner der Entwicklungsbanken bei der Kofinanzierung in den Bereichen Entschuldung, Investitionsförderung und Infrastrukturfinanzierung. Kofinanzierungen dienen in erster Linie der Umsetzung operationeller Ziele der bilateralen Zusammenarbeit. Sie bieten auch den Vorteil, dass eine engere Beziehung zu anderen Gebern geschaffen wird. Dank der «kritischen Masse» eines kofinanzierten Projekts ist die Hebelwirkung und der Einfluss auf sektorspezifische Reformen entsprechend grösser. Schliesslich verhelfen Kofinanzierungen der Schweiz zu einer weiteren Plattform für den institutionellen Dialog mit den Entwicklungsbanken.

Konsulententreuhandfonds

Das *seco* unterhält bei den meisten multilateralen Entwicklungsbanken sogenannte Konsulententreuhandfonds (*Consultant Trust Funds* – CTF) mit dem Ziel, auch auf

¹⁰ Die Kapitalaufstockungen sind in der «Botschaft über den Beitritt der Schweiz zu den Institutionen von Bretton Woods vom 15.5.1991 (91.035)» und in der «Botschaft über die Beteiligung der Schweiz an der Kapitalerhöhung der Interamerikanischen, der Asiatischen und der Afrikanischen Entwicklungsbank sowie der Interamerikanischen Investitionsgesellschaft und der Multilateralen Investitionsgarantie-Agentur vom 31.5.1995 (95.041)» beschrieben; die finanzielle Beteiligung der Schweiz an den Entwicklungsfonds ist Bestandteil der von der DEZA ausgearbeiteten «Botschaft über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern vom 7.12.1998 (98.072)».

dieser Ebene den institutionellen Dialog zu fördern und Schweizer Know-how und Expertise bekannt zu machen. Um das Synergiepotenzial noch verstärkt zu nutzen, sollen die Aktivitäten dieser Fonds künftig besser in die operationellen Massnahmen der Wirtschafts- und Handelszusammenarbeit eingebunden werden. In den Jahren 1996 bis 2002 wurden verschiedene Wiederaufstockungen der CTF (Weltbank, *Internatinal Finance Corportation* – IFC, EBRD und IDB) vorgenommen. Im Jahre 1998 wurde ein neuer Fonds bei der AsDB eingerichtet. 1997 unterzeichnete die Schweiz einen Rahmenvertrag mit der Weltbank über die Zusammenarbeit im Bereich der Kofinanzierung, der Technischen Zusammenarbeit und der Treuhandfonds¹¹. Dieser bildet die Grundlage für sämtliche finanziellen Vereinbarungen über Kofinanzierungen zwischen der Schweiz und der Weltbank.

2.6.3 Zusammenarbeit innerhalb der Bundesverwaltung

Im Bundesgesetz von 1976¹² und in der entsprechenden Verordnung von 1977 ist vorgesehen, dass das *seco* (EVD) und die DEZA (Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten – EDA) gemeinsam mit der Ausgestaltung und dem Vollzug der Entwicklungshilfepolitik des Bundes betraut sind. Während der DEZA die Koordination obliegt, ist das *seco* für die wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen sowie für Massnahmen zur Förderung des Einsatzes privatwirtschaftlicher Mittel zuständig. Das *seco* trägt gemeinsam mit der DEZA die Verantwortung für die multilaterale Finanzhilfe. Für die Mobilisierung privater Ressourcen, die Integration der Partnerländer in die Weltwirtschaft, die Förderung von Handel und Investitionen und für andere wichtige Zielsetzungen der Entwicklungszusammenarbeit erweist sich die Nähe des *seco* zur Privatwirtschaft und die Einbettung in das EVD als Vorteil.

Die Verankerung der Entwicklungszusammenarbeit in zwei Departementen unterstreicht die Interdependenz von Entwicklungs-, Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik. Sie ermöglicht es, bezüglich des Oberziels der Armutsreduktion komplementäre Strategien umzusetzen und verschiedenartige Erfahrungen und Synergiepotenziale zu nutzen. Es sind allerdings auch einige Doppelspurigkeiten und Koordinations-schwierigkeiten aufgetreten. Sie rührten zum Teil daher, dass einige der in der Verordnung von 1977 enthaltenen Definitionen (z.B. die Unterscheidung zwischen technischer Zusammenarbeit und Finanzhilfe) mittlerweile überholt sind und dass einige Instrumente, deren Einrichtung sich im Zuge der Entwicklung der Bedürfnisse der Partnerländer aufdrängte, nicht vorgesehen waren. Das im Rahmen der Regierungs- und Verwaltungsreform durchgeführte Projekt «Nove Due» prüfte gewisse verschiedene Szenarien, um die Kohärenz der Aktivitäten im Bereich Entwicklungszusammenarbeit zu verbessern. Am 29. Oktober 1997 entschied sich der Bundesrat, die Verordnung von 1977 nicht zu ändern. Er beschloss jedoch, stärkere Koordinationsmechanismen einzuführen (strategische Gespräche auf dem Niveau der Direktionen des *seco* und der DEZA; interdepartementaler Ausschuss zur Entwicklungszusammenarbeit; Lenkungsausschüsse zur Festlegung der Politik in Bezug auf den

¹¹ 1997 Cofinancing, Technical Assistance and Trust Fund Framework Agreement between the IBRD and IDA and the Swiss Government.

¹² Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe SR 974.0.

Mitteleinsatz, gemeinsame Planungen im Rahmen von Länderprogrammen, gemeinsame Informationspolitik). Insgesamt konnten dank diesen Mechanismen die jeweiligen Stärken der beiden Bundesämter genutzt und die Komplementarität ihrer jeweiligen Instrumente zum Tragen gebracht werden.

Im Rahmen der wirtschafts- und handelspolitischen Entwicklungszusammenarbeit wird der Kohärenz mit den aussenpolitischen Zielsetzungen der Schweiz ebenfalls ein grosses Gewicht beigemessen. So arbeitet das *seco* mit betroffenen Bundesämtern eng zusammen und beteiligt sich an verschiedenen Arbeitsgruppen innerhalb der Bundesverwaltung. Das *seco* hat beispielsweise wesentliche Beiträge zum Bundesratsbeschluss über die politische Konditionalität in den Aussenbeziehungen wie auch zum Kooperationsmechanismus im Bereich der Migration geleistet. Im Dreijahrestakt, abwechselnd mit dem Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) und der DEZA, übernimmt das *seco* den Vorsitz des interdepartementalen Ausschusses Rio (IDARio), in welchem die Politik des Bundes im Bereich der nachhaltigen Entwicklung festgelegt wird.

2.7 Finanzen, Organisation und Personal

Übersicht über die Verwendung der Finanzmittel

Für die 1996 im Rahmen des fünften Rahmenkredits bewilligten Mittel von insgesamt 960 Millionen Schweizer Franken war eine Laufzeit von mindestens vier Jahren, d.h. bis Ende 2000, vorgesehen. Gleichzeitig wurde eine indikative Aufteilung der Mittel auf die verschiedenen Instrumente vorgenommen: Rund ein Drittel des Kredits, 300 Millionen Franken, wurde für Kreditgarantien und andere Eventualverpflichtungen reserviert (davon 100 Mio. Fr. für den Ausgleichsfonds). Der Hauptteil, 660 Millionen Franken, wurde für Verpflichtungen im Rahmen des Einsatzes der folgenden Instrumente und Massnahmen vorgesehen: Zahlungsbilanzhilfen (120), Handelsförderung (120), Mischfinanzierungen (120) und Investitionsförderung (180). Die zur Verfügung stehenden Zahlungsmittel werden jeweils jährlich vom Parlament festgelegt. Zwischen 1996 und 2001 wurden jedes Jahr durchschnittlich etwa 140 Millionen Franken verpflichtet. Das Total der Verpflichtungen betrug somit Ende August 2002 771,3 Millionen Schweizer Franken (Die untenstehende Tabelle gibt eine Übersicht über die verpflichteten Mittel nach Instrumenten)¹³.

¹³ Zur Erinnerung: Die Entschuldungsmassnahmen wurden über den «Jubiläumskredit» finanziert (Botschaft im Rahmen der 700-Jahrfeier der Eidgenossenschaft über zwei neue Rahmenkredite für die Finanzierung von Entschuldungsmassnahmen zugunsten ärmerer Entwicklungsländer und Umweltprogrammen und -projekten von globaler Bedeutung in Entwicklungsländern vom 30. Januar 1991 (90.080)). Der im Zeitraum 1996–2002 insgesamt verpflichtete Betrag beläuft sich auf etwa 172 Millionen Franken.

Verteilung der verpflichteten Mittel nach Instrumenten im Zeitraum von 1996–2002¹⁴
(Situation am 31. Aug. 2002)

	Mio. CHF	%
Zahlungsbilanzhilfe	146,9	19,0
Handelsförderung	120,8	15,7
Umwelttechnologiekoooperation	44,0	5,7
Mischfinanzierungen	67,5	8,8
Verpflichtete Garantien (Garantien im Rahmen der SDFC)	19,5	2,5
Investitionsförderung		
Rahmenbedingungen und technische Assistenz	105,2	13,6
Darlehen und Beteiligungen	168,6	21,9
Durchführungsmassnahmen	23,8	3,1
	696,3	
Kreditgarantien (Reserve für Verpflichtungen)	75,0	9,7
Total	771,3	100
Vom 31.8.2002 bis Mitte 2003 verfügbarer Saldo	188,7	
Endtotal Mitte 2003	960	

Zusammen mit dem Zeitbedarf für die Vorbereitung und Realisierung der verschiedenen Massnahmen beeinflusst die Höhe der in jedem Jahr effektiv verfügbaren Zahlungsmittel massgeblich die Nutzungsdauer des Rahmenkredits, welche effektiv praktisch doppelt so lange dauerte wie ursprünglich vorgesehen.

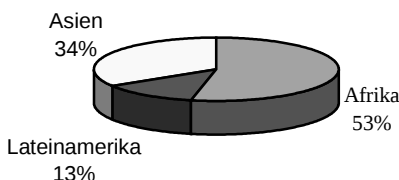
Trotz der Tatsache, dass die effektiven Bedürfnisse der Partnerländer und damit die Dosierung und Kombination der Instrumente 1996 nicht exakt vorausgesehen werden konnten, erwies sich die damals vorgenommene indikative Aufteilung der Verpflichtungsmittel von 960 Millionen Franken auf die einzelnen Instrumente über die ursprünglich vorgesehene Laufdauer von vier Jahren hinaus als zweckmässig. Um die Kontinuität der wirtschafts- und handelspolitischen Entwicklungsmassnahmen zu gewährleisten, die Instrumente entsprechend den aktuellen Bedürfnissen der Partner einzusetzen und den bestehenden Rahmenkredit problemlos ablösen zu können, drängte sich danach allerdings eine Anpassung auf: Der Bundesrat entschied deshalb im Dezember 2001, einen Teil der ursprünglich für Kreditgarantien und den Ausgleichsfonds reservierten, jedoch nicht beanspruchten Verpflichtungsmittel, soweit notwendig, für Massnahmen zur Verfügung zu stellen, die über die anderen Instrumente der wirtschaftlichen und handelspolitischen Entwicklungszusammenarbeit realisiert werden. Dieses Vorgehen ermöglichte es, den fünften Rahmenkredit bis ins Jahr 2003 hinein zu verlängern und so die Resultate der Evaluationen der wichtigsten der 1996 neu eingeführten Instrumente abzuwarten, bevor mit der Ausarbeitung der vorliegenden Botschaft begonnen wurde. Ohne diese Umlagerung wäre bei den Zahlungsbilanzhilfen sowie bei den Instrumenten der Handels- und Investitionsförderung der ursprünglich festgelegte Rahmen zu rasch ausgeschöpft gewesen, d.h. es hätte die Gefahr bestanden, dass nicht mehr alle Instrumente hätten

¹⁴ Siehe dazu auch Anhang 10.1.

eingesetzt werden können. Für den Zeitraum vom 1. Januar 2002 bis zum Inkrafttreten des vorliegenden Rahmenkredits sollten (von den dafür vorgesehenen maximal 180 Mio.) effektiv etwa 150 Millionen Franken von den Kreditgarantien auf die anderen Instrumente umgelagert worden sein.

Ausser einem besonderen Fokus auf die Partnerschaft mit den Mittelmeer-Anrainerstaaten (200 Mio. Fr.) enthielt der fünfte Rahmenkredit keine spezifischen Vorgaben hinsichtlich der geografischen Verwendung der Mittel. Mit einer breiten Palette von Instrumenten – Beteiligungen an Risikokapitalfonds, Exportförderungsprogrammen, Mischfinanzierungslinien in Ägypten, Tunesien und Jordanien – setzte das *seco* in dieser Region einen entwicklungspolitischen Akzent im Umfang von ungefähr 95 Millionen Franken. Dies ist weniger als ursprünglich vorgesehen, was im Wesentlichen auf Verzögerungen beim Abschluss von Freihandelsabkommen im Rahmen der EFTA-Verhandlungen mit den Ländern dieser Region zurückzuführen ist. Bis Ende 2001 wurde lediglich mit Jordanien und Marokko ein Abkommen geschlossen, welches im Fall von Jordanien zugleich die Basis für eine technische und finanzielle Zusammenarbeit darstellt. Weitere EFTA-Freihandelsabkommen mit Tunesien und Ägypten befinden sich in Vorbereitung.

**Auf bilateraler Basis verpflichtete Mittel nach Regionen,
1996–2002
(Situation am 31.8.02)**



Wie aus nebenstehender Abbildung ersichtlich ist, liegt der Schwerpunkt der wirtschafts- und handelspolitischen Zusammenarbeit nach wie vor auf Afrika, gefolgt von Asien und Lateinamerika. In den letzten Jahren und insbesondere seit der Einführung der neuen Strategie 2002–2006 wurde die geografische Koordination verstärkt vorangetrieben. Bis 2006 wird das *seco* 80 Prozent seiner Mittel für 16 prioritäre Länder des Südens einsetzen, womit sich der Kreis der direkten Empfängerländer mehr als halbiert. Daneben werden weiterhin regionale Projekte durchgeführt, die besonders im Bereich der Handels- und Investitionsförderung oft wirksamer sind als isolierte Projekte für einzelne Länder.

Organisatorische und personelle Aspekte

Die beiden Abteilungen für Entwicklungshilfe und für Ostzusammenarbeit des ehemaligen BAWI wurden Anfang 1999 zum Leistungsbereich «Entwicklung und Transition» im *seco* zusammengelegt. Diese Reorganisation ermöglichte die Vereinheitlichung von Politiken, die verstärkte Nutzung von Synergien und eine

Einsparung von Stellen, insbesondere beim Kader. Als weiterer Schritt zur Verbesserung der Qualität und der Effizienz führte die neu geschaffene Einheit ein Qualitätsmanagement-System nach der Norm ISO 9001:2000 ein. Heute besteht der Leistungsbereich «Entwicklung und Transition» aus fünf operationellen Ressorts, welche die Durchführung der Projekte und Programme zugunsten der Partnerländer und die Zusammenarbeit mit den Internationalen Finanzierungsinstitutionen sicherstellen, sowie aus einem Stabsressort (politische Grundsatzfragen, Qualitätsmanagement, Evaluation, Information).

Kasten 5: Direkte und indirekte Auswirkungen der Entwicklungshilfe auf die Schweizer Wirtschaft

Aus einer wissenschaftlichen Studie der DEZA¹⁵ geht hervor, dass jeder Franken, der für die Entwicklungszusammenarbeit ausgegeben wird, in der Schweiz das Bruttoinlandprodukt (BIP) um Fr. 1.40 bis 1.60 steigen lässt. Die Entwicklungszusammenarbeit sichert zudem 13 000 bis 18 000 Arbeitsplätze im Inland. In den Jahren 1976 bis 1996 bewirkte eine einprozentige Erhöhung der Entwicklungshilfe eine Erhöhung der Schweizer Exporte um durchschnittlich 0,37 Prozent. Es ist allerdings schwierig, die zahlreichen indirekten Auswirkungen zu quantifizieren. So werden zum Beispiel durch die Aktivitäten des *seco* zusätzliche private Mittel mobilisiert (Hebelwirkung), neue Märkte erschlossen und Geschäftspartner aus der Schweiz und aus Entwicklungsländern zusammengeführt. Auch wenn diese direkten und indirekten Auswirkungen nicht zu unterschätzen sind, bleibt jedoch das Hauptziel der wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen der Kampf gegen die Armut in den Entwicklungsländern.

2.8 Erfolgskontrolle

Im Zuge der bereits erwähnten Reorganisation von 1999 hat das *seco* ein neues Evaluationskonzept eingeführt und einen Evaluationsbeauftragten eingesetzt. Das neue Konzept basiert auf einem systemischen Ansatz, der die Erfolgskontrolle als integrierten Bestandteil des gesamten Projektzyklus versteht. Dieser Ansatz stellt sicher, dass die Projektplanung, die begleitende Kontrolle sowie die Abschluss- und Nachkontrolle (Projektevaluation) als Steuerungsinstrumente miteinander verknüpft werden. Die eigentliche Evaluation konzentriert sich auf wichtige Aspekte des Projekts und speziell der Zielerreichung. Besonders wichtig ist das Aufarbeiten der Evaluationsergebnisse, um die gemachten Erkenntnisse in die Vorbereitung neuer Massnahmen einfließen zu lassen. Die Erfolgskontrolle ist ein zentraler Pfeiler des nach der ISO-Norm 9001:2000 zertifizierten Qualitätsmanagements, welches der Leistungsbereich «Entwicklung und Transition» des *seco* Mitte 2000 als eine der ersten Bundesstellen eingeführt hat.

Die Erfolgskontrollen erfolgen zum einen als Selbstevaluation durch alle am Projekt beteiligten Akteure, zum anderen durch eine für das gesamte Projektportfolio signifikante und repräsentative Auswahl von externen Evaluationen. Dabei handelt es sich um vertiefte Projektuntersuchungen durch unabhängige Fachpersonen. Pro Jahr liess das *seco* ungefähr 15 externe Evaluationen durchführen. Insgesamt ergeben die Resultate ein erfreulich positives Bild, insbesondere auch bei den meisten unter dem fünften Rahmenkredit neu eingeführten Instrumenten.

¹⁵ «Les effets de l'aide publique au développement sur l'économie suisse. Etude pour 1998», Institut Universitaire d'Etudes du Développement, Genf und Universität Neuenburg/UER d'Economie Politique, 2000.

Kasten 6: Bericht 2000 des Ausschusses für Entwicklungshilfe (DAC) der OECD über die Schweizer Entwicklungspolitik

Die kritische Analyse der Schweizer Entwicklungshilfe und die damit verbundenen Empfehlungen ermöglichten es, die Stärken und Schwächen der Schweizer Entwicklungshilfepolitik auszuleuchten und daraus Erkenntnisse für deren Anpassung abzuleiten. Als Stärken bezeichnet der Bericht 2000:

- die *wirkungsvolle Konzentration der Mittel* auf die ärmsten Länder (1999 in der Grössenordnung von 37 Prozent, womit der Durchschnitt des DAC deutlich übertroffen wird);
- die *innovative Politik* der Schweiz im Bereich der Entschuldung;
- die finanzielle Flexibilität aufgrund der durch die Bundesversammlung genehmigten, mehrjährigen und periodisch erneuerten Rahmenkredite, welche der Verwaltung eine gute Grundlage für die Planung ihrer mittelfristigen Massnahmen bieten.

Trotz gewisser Überlappungen in der Entwicklungspolitik gehört die Schweiz gemäss dem DAC zu denjenigen seiner Mitglieder, welche in Bezug auf die Kohärenz der Politiken am weitesten fortgeschritten sind. Basierend auf seiner Untersuchung richtete der DAC folgende Empfehlungen an die Schweiz:

- die rasche Steigerung des Volumens der öffentlichen Entwicklungshilfe auf 0,4 Prozent des BSP, wie sie der Bundesrat in seinem Nord-Süd-Leitbild von 1994 festlegte;
- die stärkere Konzentration der Mittel auf einzelne Länder und Interventionsbereiche;
- die Weiterführung der Bemühungen um Kohärenz und um eine verstärkte Koordination zwischen DEZA und *seco*;
- die Gewährleistung einer grösseren Kontinuität beim Personal;
- die Übertragung von mehr Verantwortung an die Partner, insbesondere durch vermehrtes Delegieren der Befugnisse an die Koordinationsbüros der DEZA;
- die Weiterführung der Bemühungen um eine grössere Kohärenz in den Bereichen, welche die Exportrisikogarantie (ERG) betreffen.

Die Umsetzung dieser Empfehlungen ist Gegenstand einer fortlaufenden Überprüfung. Die Empfehlungen dienen dem *seco* insbesondere auch als Grundlage bei der Ausarbeitung seiner Strategie 2006, welche u.a. eine noch stärkere geografische Konzentration sowie eine bessere Nutzung der Synergien mit anderen Bundesämtern anstrebt.

(http://www.seco.admin.ch/seco/seco2.nsf/dieSeite/ET_Home_DACBericht?OpenDocument&l=de&HauptRessort=1)

Die Bemühungen zur Umsetzung eines kohärenten Evaluationssystems und dessen Integration in das Qualitätsmanagementsystem wurden nicht nur im Rahmen des OECD/DAC-Länderexams 2000 honoriert. Auch die Aussenpolitische Kommission des Ständerats attestierte dem *seco* im September 2001 ein solides, überlegtes und effizientes Evaluationssystem.

3 Leitlinien für die zukünftige Zusammenarbeit

Das *seco* trägt gemeinsam mit der DEZA die Verantwortung für die Ausarbeitung und Realisierung der Entwicklungshilfepolitik des Bundes. Die wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen, für die das *seco* zuständig ist, sind im Bundesgesetz vom 19. März 1976¹⁶ über die Entwicklungszusammenarbeit und die inter-

¹⁶ SR 974.0

ationale humanitäre Hilfe verankert. Sie stützen sich auf den Bericht des Bundesrates vom 7. März 1994 über die Nord-Süd-Beziehungen der Schweiz, der die entwicklungspolitischen Leitlinien festlegt und die Notwendigkeit einer kohärenten Gesamtpolitik gegenüber den Entwicklungsländern unterstreicht. Sie orientieren sich ebenfalls an der prioritären Ausrichtung des EVD, welche die Rolle der Schweiz als offenen Wirtschaftsplatz und als international aktiven Partner in den Vordergrund rückt. Und schliesslich fügen sich die Massnahmen des *seco* in den internationalen Kontext der Millenniums-Entwicklungsziele ein.

3.1 Strategie 2006

Die vom *seco* erarbeitete Strategie 2006 bildet den Bezugsrahmen, an dem sich die in der vorliegenden Botschaft vorgesehenen wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen orientieren sollen. Sie leistet einen wesentlichen Beitrag zur Konsolidierung und Optimierung der im Jahr 1996 definierten Zielsetzungen. Im Zentrum der Betrachtung steht dabei die Armutsbekämpfung.

Kasten 7: Die Strategie 2006

Die Strategie 2006 präzisiert die Analyse und den Bezugsrahmen für den Beitrag des *seco* zur Politik der Schweiz im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit. Sie soll die Jahresplanung weiter verbessern und die *Wirksamkeit und die Effizienz der Aktivitäten des seco* verstärken. Die wichtigsten strategischen Angelpunkte des Aktionsplans 2002–2006 sind:

- die Förderung der *Marktwirtschaft und eines starken und nachhaltigen Wachstums* in den Partnerländern;
- die Unterstützung von Reformen, die eine *bessere Integration* der Partnerländer in die Weltwirtschaft bewirken;
- die Förderung einer verstärkten Umsetzung des Grundsatzes der *guten Regierungsführung*;
- zur *vermehrten Mobilisierung von privaten Ressourcen* in den Partnerländern und in der Schweiz beitragen;
- die Verstärkung der Präsenz und der Position der Schweiz die in *den multilateralen Entwicklungsbanken*.

Die Umsetzung der Strategie 2006 wird regelmässig überprüft. Mit dieser Kontrolle soll die Umsetzung der Strategie angeregt und die eventuell notwendigen Anpassungen identifiziert werden. Diese Kontrolle ist Bestandteil des ISO 9001-zertifizierten Qualitätsmanagement-Systems. Die Strategie zielt schliesslich auch darauf ab, die Aktivitäten des *seco* innerhalb der Bundesverwaltung und nach aussen besser bekannt und sichtbar zu machen.

Das *seco* will mit der Förderung stabiler makroökonomischer Rahmenbedingungen, der Investitions- und Handelsförderung sowie mit dem Aufbau einer elementaren Infrastruktur ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum in den Partnerländern fördern, um damit die Integration dieser Länder in die Weltwirtschaft zu begünstigen. Die *Entwicklung des Privatsektors ist ein wesentliches Element für die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Verbesserung der Lebensbedingungen und bildet daher die Grundlage des gewählten Ansatzes*. Längerfristig zielen diese Massnahmen auch darauf ab, die Heranbildung von Wirtschafts- und Handelspartnern für unser Land zu fördern, einen Beitrag zur internationalen Stabilität und Sicherheit zu leisten und den Migrationsdruck abzuschwächen.

3.2

Strategische Leitlinien

3.2.1

Unterstützung bei der Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für ein nachhaltiges Wachstum und zur Armutsbekämpfung

Stabile makroökonomische Rahmenbedingungen und strukturelle Reformen schaffen günstige Rahmenbedingungen für die Förderung des Privatsektors und der Investitionen sowie für die Verminderung der Armut. Seit vielen Jahren befinden sich die Entwicklungsländer in einem wirtschaftlichen Restrukturierungsprozess. Die Bilanz dieser Reformen fällt gesamthaft gesehen positiv aus, weil sie zur Wiedererlangung der makroökonomischen Stabilität geführt haben. Die strukturellen Reformen müssen jedoch weiter intensiviert werden, um ein günstiges Umfeld für den Aufschwung des Privatsektors zu schaffen. Dabei will man den Massnahmen zur Förderung der privaten Initiative, der Investitionen und des Handels sowie der Transparenz und der Qualität der öffentlichen Finanzen in Zukunft vermehrt Beachtung schenken. Diese Massnahmen spielen eine wichtige Rolle bei der Armutsreduktion und müssen in Zusammenhang gesehen werden mit den nationalen Armutsbekämpfungsstrategien, die von den Partnerländern in einem partizipativen Prozess erarbeitet werden. Aus derselben Optik ist es vordringlich, dass die Schulden der ärmsten Länder, die den Staatshaushalt schwer belasten, auf ein tragfähiges Niveau gesenkt werden. Schliesslich ist es wichtig, die Bildung von stabilen, gut reglementierten und dynamischen Finanzsektoren zu unterstützen, damit diese ihre Rolle als Intermediäre voll wahrnehmen und den Aufschwung des Privatsektors begünstigen können.

Als Instrumente werden vor allem die Budgethilfen, die Entschuldungsmassnahmen und die technische Hilfe eingesetzt, um die Institutionen zu stärken und Kapazitäten für die Festlegung und Umsetzung der Wirtschaftsreformen zu schaffen. Die Bereiche, die durch die technische Zusammenarbeit abgedeckt werden, betreffen hauptsächlich die Budgetverwaltung, die Mobilisierung von Steuereinnahmen, die Unterstützung des Finanzsektors und die Schuldenverwaltung. Das *seco* beteiligt sich zudem auch an verschiedenen multilateralen Fazilitäten für technische Hilfe, welche die Rahmenbedingungen für Investitionen und Handel verbessern sollen.

3.2.2

Unterstützung bei der Entwicklung des Privatsektors

Der Grossteil des Privatsektors in den Entwicklungsländern besteht aus kleinen und mittleren Unternehmen. Diese spielen eine wesentliche Rolle für das Wirtschaftswachstum, die Entwicklung und die Armutsreduktion, da sie Arbeitsplätze schaffen, das nötige Know-how entwickeln sowie Steuererträge erzeugen. Ein kaum entwickeltes Rechtssystem, exzessive bürokratische Prozeduren, ein begrenzter und wenig transparenter Zugang zu den Märkten oder auch ein schwacher Finanzmarkt sind jedoch Bestandteile ungünstiger Rahmenbedingungen, mit denen die KMU konfrontiert sind. Die Unternehmen haben zudem Schwierigkeiten, Investitionsprojekte vorzubereiten und zu realisieren, welche den Anforderungen für eine finanzielle Unterstützung entsprechen. Die Möglichkeiten, die ihnen zur Verfügung stehen, um ihre Managementkapazitäten zu verbessern, sind beschränkt. Ausländische Investoren schrecken ausserdem häufig davor zurück, in Ländern zu investieren, in denen

die Infrastruktur für den Privatsektor weitgehend fehlt, wo die lokalen Wirtschaftspartner schwach sind und die Risiken als zu hoch eingeschätzt werden. Darüber hinaus hemmt das Fehlen von Informationen über potenzielle Partner eine bessere Zusammenarbeit zwischen den privaten Sektoren der Entwicklungs- und Industrieländer.

Durch die Verbesserung der Rahmenbedingungen wie auch durch die Unterstützung und Finanzierung von Unternehmen zielen die geplanten Massnahmen im Rahmen der Investitionsförderung auf eine Erhöhung der lokalen Privatinvestitionen in den Partnerländern sowie auf die Förderung von Partnerschaften zwischen KMU aus dem Süden und aus dem Norden.

Kasten 8: Eine breite Palette von Dienstleistungen und Finanzierungen für KMU

Die Massnahmen des *seco* im Bereich der Investitions- und Handelsförderung richten sich vor allem an KMU in Entwicklungsländern, welche eine zentrale Rolle in der wirtschaftlichen Entwicklung spielen. Diese Massnahmen sollen den lokalen KMU eine breite Palette von Dienstleistungen und Finanzierungen anbieten und sie in sämtlichen Phasen des Investitions-, Produktions-, Zulieferer- und Handelsprozesses unterstützen. Über spezialisierte Organisationen werden Dienstleistungen zur Vorbereitung und Umsetzung von Investitionsprojekten bereitgestellt (Projektidentifikation, Ausarbeitung von bankkonformen Businessplänen, Suche nach geeigneten Investitionspartnern, Suche und Bereitstellung von Fremd- und Eigenkapital, Projektbegleitung usw.). Ergänzt werden diese Massnahmen mit der Stärkung der Handels- bzw. Exportkapazitäten (Verbesserung der Exportadministration, Produktanpassung, Marketing, Verpackung, Transport usw.) sowie mit der Integration in Produktionsketten bzw. Unterakkordanzsysteme und mit der Vermittlung von Direktimporteuren. Ferner vermitteln spezialisierte Programme das nötige Know-how über die Produktqualität sowie über Umwelt- und Sozialstandards, die es zu erfüllen gilt.

3.2.3

Unterstützung der Integration in den Welthandel und Begünstigung einer nachhaltigen Entwicklung

Der Handelsverkehr ist häufig die wichtigste Finanzierungsquelle der Entwicklungsländer. Wenn auch einige von ihnen in den letzten Jahren von den Möglichkeiten, die ihnen durch die Globalisierung der Märkte und das multilaterale Handelssystem geboten wurden, profitieren konnten, nehmen andere nur am Rande am Welthandel teil. In einer Reihe von Ländern sind die für Handelsgeschäfte zuständigen Institutionen noch kaum entwickelt, die Infrastrukturen mangelhaft, die gesetzlichen Grundlagen schwach, die Transaktionskosten hoch und die handelspolitischen Kapazitäten nicht vorhanden. Ausserdem stellt die Diversifizierung der Produktion eine grosse Herausforderung für die Länder dar, die vom Export einiger weniger Rohstoffe, welche grösstenteils seit 20 Jahren unter anhaltendem Preiszerfall leiden, abhängen. Schliesslich ist die Verbesserung des Marktzugangs eine unerlässliche Voraussetzung, damit sich die Entwicklungsländer in den Weltmarkt integrieren und den regionalen Handel intensivieren können. In dieser Hinsicht erleichtern die Übernahme von internationalen Produktionsstandards, die Verbreitung von umweltfreundlichen Technologien und die Anwendung von sozialen Normen nicht nur den Zugang zu den Märkten, sondern tragen letztlich auch zu einer nachhaltigen Entwicklung bei.

Im Rahmen der in dieser Botschaft präsentierten Post-Doha-Strategie für Handelszusammenarbeit und im Hinblick auf die nächste Runde der WTO-Verhandlungen wird beabsichtigt, folgende Massnahmen zu realisieren: Die Schaffung von günstigen Rahmenbedingungen für Handelsgeschäfte zu unterstützen, die Kapazitäten des Privatsektors in der Produktentwicklung zu stärken, die Transaktionskosten zu senken, den Zugang zum Schweizer Markt zu erleichtern, internationale Standards zu übernehmen, umweltfreundliche Technologien zu verbreiten, soziale Normen zu fördern und die mit den Preisschwankungen der Rohstoffe verbundenen Risiken besser in den Griff zu bekommen.

3.2.4 Entwicklung einer leistungsfähigen und nachhaltigen Infrastruktur

Eine elementare Infrastruktur ist unerlässlich, damit die Wirtschaft gut funktionieren und eine nachhaltige Entwicklung gewährleistet werden kann. Aber gerade an solcher Infrastruktur herrscht in den Entwicklungsländern ein gravierender Mangel, vor allem im Sozial-, Wirtschafts- und Umweltbereich (Gesundheit, Wasser, Energie, Kommunikation, Kataster). Ihr Aufbau erfordert Investitionen, welche die Staaten schwerlich alleine aufbringen können. Wenngleich es auch einigen Ländern mit mittlerem Pro-Kopf-Einkommen gelingen mag, Kredite auf den internationalen Kapitalmärkten zu erhalten, so bleibt den ärmsten Ländern aufgrund ihrer prekären Verschuldungssituation der Zugang dazu weitestgehend verwehrt. Obwohl der Privatsektor an einer Beteiligung an der Realisierung von Infrastruktur interessiert wäre, ist er nicht bereit, angesichts der Unsicherheiten und des Fehlens von klaren und glaubwürdigen Spielregeln, sich alleine in solchen Vorhaben zu engagieren. Die öffentlichen Institutionen sind ihrerseits auf Förderung angewiesen, um neue Formen der Zusammenarbeit mit dem Privatsektor entwickeln und ihre Funktion als «Service public» effizient erfüllen zu können.

Bisher konnten Beiträge zur Finanzierung von Infrastruktur in Bereichen wie der Gesundheit und der Umwelt, in denen die Schweizer Industrie Know-how hat und konkurrenzfähig ist, nur mit Mischkrediten geleistet werden. Diese standen jedoch, aufgrund ihrer besonderen Charakteristik, im Wesentlichen nur Ländern mit mittlerem Pro-Kopf-Einkommen zur Verfügung. In Zukunft soll ein neues Instrument entwickelt werden, das flexibler ist und auch für die ärmsten Länder zur Anwendung kommen kann. In erster Linie sollen daraus Partnerschaften zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor bei der Realisierung von öffentlicher Infrastruktur gefördert werden.

3.2.5 Verstärkung der Kohärenz der Politiken und Verbesserung der Wirksamkeit der Entwicklungshilfe

Eine wichtige Komponente der Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern ist die multilaterale Entwicklungshilfe. Insbesondere die IFI mobilisieren Kapital und lassen den Entwicklungsländern finanzielle Unterstützung zukommen. Sie tragen dazu bei, die Rahmenbedingungen für ein starkes und nachhaltiges Wachstum zu bestimmen, und setzen die internationalen Normen für die Wirtschaftspolitik und für

eine gut funktionierende öffentliche Verwaltung fest. Da diese Institutionen von den verschiedenen Geberländern und ihren jeweiligen Interessen unabhängig sind, können sie die Koordination zwischen diesen Ländern verbessern. Zudem spielen sie bei der Suche nach Lösungen für nationale und internationale Probleme, welche die Möglichkeiten der bilateralen Entwicklungshilfe übersteigen, eine wichtige Rolle. Andererseits sind seit Beginn der 1990er Jahre im Entwicklungshilfeausschuss (DAC) intensive Überlegungen im Gange, wie man die Kohärenz in der Entwicklungspolitik verstärken und die Wirksamkeit der Hilfe verbessern könnte. Die grossen Herausforderungen, vor denen die internationale Gemeinschaft steht, wie zum Beispiel die Millenniums-Entwicklungsziele, haben generell das Bewusstsein dafür geschärft, dass die Bemühungen zur Koordinierung noch verstärkt werden müssen. Daher wurden in den vergangenen Jahren in Bereichen wie der Entschuldung, der Umwelt oder auf dem Gebiet des Handels umfassende Programme gestartet, an denen mehrere multilaterale und bilaterale Akteure beteiligt sind.

Mit der reichhaltigen Erfahrung und dem Know-how, das sie dank ihrer bilateralen Zusammenarbeit erworben hat, möchte die Schweiz ihre Präsenz innerhalb der IFI verstärken, indem sie den institutionellen Dialog mit ihnen weiter ausbaut.

Der Beitritt zur UNO erlaubt es der Schweiz zudem, als vollwertiges Mitglied an den internationalen Diskussionen teilzunehmen und ihre Position in einem Gremium zu festigen, in dem die Entwicklungsländer stark vertreten sind. Die Zusammenarbeit mit den verschiedenen Unterorganisationen der UNO wird vertieft. Im Vordergrund steht dabei die Kooperation mit der UNIDO im Bereich der umweltfreundlichen Produktion, mit der UNCTAD in allem, was die handelsbezogene Zusammenarbeit betrifft, oder auch mit der Internationalen Arbeitsorganisation (*International Labour Organisation* – ILO) im Hinblick auf die Einhaltung der Arbeitsnormen. Ebenso wird die Zusammenarbeit mit denjenigen Organisationen fortgesetzt, die indirekt mit dem System der Vereinten Nationen verbunden sind. Dies betrifft vor allem die ITC im Bereich der Förderung des Privatsektors und die WTO.

3.3 Operationelle Grundsätze

Bei der Umsetzung der erwähnten strategischen Leitlinien stützt sich das *seco* auf folgende operationelle Grundsätze, um die Wirksamkeit seiner Aktivitäten weiter zu steigern.

3.3.1 Verstärkung der Hebelwirkung der Entwicklungshilfe

Die Entwicklungsfinanzierung setzt heute nicht ausschliesslich auf die öffentliche Entwicklungshilfe oder auf die Hilfe von Nichtregierungsorganisationen, sondern ebenso auf die Beiträge des Privatsektors, sei es im Bereich der Investitionen oder des Handels. Das *seco* wendet bei seinen Bemühungen zur Mobilisierung von Know-how, Technologien und finanziellen Ressourcen aus dem Privatsektor der Partnerländer und der Schweiz das Subsidiaritätsprinzip an. Mit anderen Worten soll der Finanzierungsbeitrag des öffentlichen Sektors die privaten Initiativen nicht

ersetzen, sondern diese im Gegenteil stimulieren und eine Hebelwirkung erzeugen. Durch dieses Prinzip werden folgende Ziele angestrebt:

- das Erzielen von Demonstrationseffekten durch die Gewährung von Hilfe und Finanzmitteln für Bereiche und Länder, in denen die Investoren sich nicht alleine engagieren wollen – sei es wegen fehlender Marktkenntnisse oder weil sie das Risiko als zu hoch einschätzen;
- die Verbesserung des Zugangs der KMU zu Informationen über potenzielle Risiken und Renditen in den Entwicklungsländern;
- die Unterstützung und Beratung des Privatsektors während den verschiedenen Phasen eines Projektes, vom ersten Entwurf bis zur Umsetzung;
- die Aufteilung der Risiken und der Gewinne aus Investitionen; eventuelle Verzerrungen sind zu minimieren und Subventionen zu begrenzen.

3.3.2 Anpassung der Hilfe an die Bedürfnisse der Entwicklungsländer

Die Verschiedenartigkeit der Interventionsmöglichkeiten erlaubt es dem *seco*, die geleistete Hilfe der grossen Vielfalt von Gegebenheiten und Bedürfnissen der Partnerländer anzupassen. Die Budgethilfen, die Unterstützung des Finanzsektors, die Entschuldungsmassnahmen oder die Bereitstellung von Infrastrukturen eignen sich vor allem für die ärmsten Länder, in denen die wirtschaftliche Entwicklung durch schwache makroökonomische Rahmenbedingungen und das Insolvenzproblem gehemmt wird. Für die Länder, die sich in diesen Bereichen genügend weit entwickelt haben, besteht die Möglichkeit, mit zusätzlichen Massnahmen, welche auf die Förderung der Investitionen und des Exports gerichtet sind, einzugreifen. Dank der Abstufung der Instrumente der Wirtschafts- und Handelszusammenarbeit werden ausserdem Komplementaritäten und Synergien mit dem Instrumentarium der DEZA angestrebt. Die Abstimmung der Hilfe auf die Bedürfnisse der Partnerländer erfolgt auch über eine bessere Koordination sowie über die Erarbeitung von nationalen Armutsbekämpfungsstrategien durch die Partnerländer, nach einem partizipativen Modell, das die verschiedenen Akteure der Gesellschaft einbezieht. Dieser Ansatz erlaubt es, die Abstimmung zwischen der geleisteten Unterstützung und den Bedürfnissen der Bevölkerung besser zu gewährleisten, und ermöglicht es den Partnerländern, zu eigentlichen Trägern dieser Strategie zu werden («*ownership*»). Schliesslich beabsichtigt das *seco* eine gewisse Flexibilität in Bezug auf die Verteilung der Ressourcen auf seine Interventionsbereiche beizubehalten, um auf unvorhergesehene Bedürfnisse der Partnerländer eingehen zu können.

3.3.3 Stärkere Konzentration der Aktivitäten

Die Länder, die für die Aktivitäten des *seco* in Frage kommen, sind in erster Linie arme Länder oder Länder mit mittlerem Pro-Kopf-Einkommen, die sich nachhaltig für Reformen zur Förderung privater Initiativen und Investitionen sowie für die Integration in die Weltwirtschaft einsetzen.

Für die Erfüllung des Auftrags des *seco* ist eine Selektion erforderlich, die den Kapazitäten, den spezifischen Kompetenzen und den zur Verfügung stehenden Ressourcen Rechnung trägt. In der Perspektive eines mittelfristigen Engagements in den Partnerländern ist die Konzentration der Aktivitäten auf eine begrenzte Zahl von Interventionsländern ein Mittel, um das Management, die Kohärenz, die Wirkung und die Sichtbarkeit der Programme zu verbessern. Bis 2006 wird das *seco* seine Interventionen auf 28 Schwerpunktländer konzentrieren (16 Entwicklungs- und 12 Transitionsländer)¹⁷. In den 16 Entwicklungsländern des Südens existieren Schweizer Vertretungen (Botschaften und/oder Koordinationsbüros der DEZA). Die Liste der Interventionsländer wird regelmässig überprüft. Die jährlichen Ausgaben für die Schwerpunktländer werden sich auf 80 Prozent der bilateralen Ausgaben belaufen. Dies lässt eine gewisse Flexibilität zu, um in anderen Ländern nach Bedarf punktuell zu intervenieren.

3.3.4 Förderung von Partnerschaften zwischen öffentlichem und privatem Sektor

Heute zeichnet sich immer deutlicher ab, dass der Entwicklungsprozess weder allein von der Initiative des Privatsektors noch allein von derjenigen der öffentlichen Hand abhängen kann. Seit Beginn der 1980er Jahre hat die Bedeutung des Privatsektors gegenüber dem Modell eines planenden und unternehmerischen Staates als treibende Kraft der Entwicklung deutlich zugenommen. Angesichts der begrenzten Ressourcen dieser beiden Akteure und der Grösse der Bedürfnisse in den Partnerländern hat sich gezeigt, dass nur die gemeinsamen Bemühungen des privaten und des öffentlichen Sektors zu Fortschritten im Entwicklungsprozess führen können. Es ist jedoch notwendig, die jeweiligen Rollen der beiden Akteure klar zu definieren. Dem Privatsektor kommt bei der Schaffung von Arbeitsplätzen, der Schaffung von Einkommen und der Entwicklung der Wirtschaft eine gewichtige Rolle zu. Er trägt eine grosse Verantwortung für die Förderung des Dialogs zwischen den Sozialpartnern, die Verbesserung der Grundrechte für die Arbeitnehmer und die Förderung der Grundsätze einer guten Geschäftsführung. Der Staat hat wichtige Funktionen als Regulierer und Förderer von Rahmenbedingungen, welche das Wachstum und die Entwicklung begünstigen. Ausserdem hat er für eine gerechtere Verteilung der Früchte des Wachstums zu sorgen und die Finanzierung der sozialen Dienstleistungen zu gewährleisten. In den nächsten Jahren sollen Partnerschaften zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor, ein verstärkter Dialog und die Zusammenlegung der jeweiligen Ressourcen aktiv unterstützt werden.

3.3.5 Verstärkung des politischen Dialogs

Die Wirksamkeit sowie die Nachhaltigkeit der Zusammenarbeitsprojekte und -programme hängen zu einem grossen Teil von der Entwicklung der Rahmenbedingungen und der Sektorpolitiken in den Partnerländern ab. Die Erfahrung hat gezeigt, dass die Resultate eines Programms durch ungünstige Sektorpolitiken zunichte gemacht werden können. Im Rahmen seiner Zahlungsbilanzhilfen oder Entschul-

¹⁷ Siehe Anhang 10.2: Liste der prioritären Entwicklungsländer.

dungsmassnahmen hat sich das *seco* stets bemüht, einen konstruktiven Dialog mit den Partnerländern zu führen, um sie bei der Schaffung von günstigen makroökonomischen Rahmenbedingungen zu unterstützen. Im Laufe der nächsten Jahre will das *seco* seine Analysekapazitäten verstärken, um noch aktiver am politischen Dialog mit diesen Ländern teilnehmen zu können. Inskünftig werden alle Zusammenarbeitsprogramme, insbesondere auch im Bereich der Investitionsförderung, der Finanzierung von Infrastrukturen und der Förderung des Handels, Reformaspekte bezüglich der Sektorpolitik oder den allgemeinen Rahmenbedingungen einschliessen. Damit der politische Dialog erfolgreich geführt werden kann, wird eine intensivierte Zusammenarbeit mit den multilateralen Finanzinstitutionen aufgebaut. Ebenso werden engere Verbindungen mit anderen bilateralen Gebern, welche die gleichen Ansätze und Strategien verfolgen, angestrebt.

3.3.6 Verstärkung der Koordination und der strategischen Partnerschaften

Um einen erfolgreichen politischen Dialog führen zu können, muss das *seco* seine Kapazitäten im Bereich der Analyse, der Strategieentwicklung und der Kommunikation weiterentwickeln. Diese Anstrengungen sind unerlässlich, um die Qualität, die Wirksamkeit und die Sichtbarkeit seiner Aktivitäten weiter zu erhöhen. In diesem Zusammenhang wird auch die Zusammenarbeit mit institutionellen Partnern in der Schweiz und auf internationaler Ebene verstärkt.

In der Schweiz sollen die Konsultation, die Koordination und die Synergien zwischen den verschiedenen Leistungsbereichen des *seco* und mit anderen Bundesämtern (DEZA, EFV, BUWAL, politische Direktion/EDA, BFF) verstärkt werden. Solche Kooperationsmodalitäten sollen auch im Rahmen der interdepartementalen Arbeitsgruppen, welche Fragen im Zusammenhang mit der Entwicklungspolitik behandeln, oder durch Kooperationsmechanismen, wie sie für die Migrationpolitik etabliert wurden, intensiviert werden.

Das *seco* und die DEZA haben seit der Vorlage der Botschaft für den vorhergehenden Rahmenkredit ihre Zusammenarbeit erheblich ausgebaut. So wurden beispielsweise *gemeinsame Länderprogramme* entwickelt. Diese spielen eine immer wichtigere Rolle, um die Strategien abzustimmen, die Zuständigkeit für die Durchführung der Massnahmen zu regeln und die Bereiche zu identifizieren, in denen die Kombination der Instrumente der DEZA und des *seco* Komplementaritäts- und/oder Synergieeffekte ermöglicht. Künftig wird auch das BFF seine Anliegen vortragen können. Die Koordinationsbüros der DEZA, welche beiden Ämtern zur Verfügung stehen, sind eine zusätzliche Stelle, welche der Abstimmung und Synchronisation der einzelnen Instrumente dient. Die regelmässigen Sitzungen in den *Steuerungsausschüssen* für die drei Bereiche der schweizerischen Zusammenarbeit (bilaterale Hilfe für Entwicklungsländer, multilaterale Entwicklungshilfe, Osthilfe) erlauben eine vertiefte Diskussion über die Politiken und die laufenden oder geplanten operationellen Aktivitäten. Sie dienen ebenfalls als Plattform für die Regelung von allfälligen Kompetenz- oder Koordinationsproblemen. Diese verstärkten Koordinationsmechanismen ermöglichen insbesondere, in den beiden gemeinsamen Interventionsbereichen der KMU-Unterstützung und der Entwicklung des Finanzsektors die Komplementaritäten und die spezifischen Kompetenzen der beiden Ämter wirksam werden

zu lassen. Das *seco* und die DEZA messen der Kohärenz ihrer Aktivitäten einen hohen Stellenwert bei, um für die Partnerländer einen maximalen Mehrwert zu erzielen.

Bezüglich den Beziehungen mit den übrigen bilateralen Gebern gilt es, die Verbindungen, den Erfahrungsaustausch und die Vereinheitlichung der Prozeduren weiter auszubauen. Je nach Möglichkeit und Bedürfnissen werden ausgewählte strategische Partnerschaften mit externen Akteuren noch umfassender weiterentwickelt. Bei diesen externen Akteuren handelt es sich insbesondere um Vertreter aus dem Privatsektor sowie von Nichtregierungsorganisationen, Forschungszentren, multilateralen Finanzinstitutionen und internationalen Organisationen oder um unabhängige Experten. Das Hauptziel besteht darin, anerkannte Fähigkeiten und Fachkompetenzen dieser Akteure optimal zu nutzen und die eigenen Kapazitäten in den prioritären Interventionsbereichen zu verstärken. Diese Partnerschaften sind jedoch nur dann wirkungsvoll, wenn sie auf einer tiefgreifenden Zusammenarbeit basieren. Sie müssen daher auf eine mittelfristige Perspektive ausgerichtet sein.

3.4 Transversalthemen

Gewisse Grundsatzfragen nehmen im Rahmen der internationalen Diskussionen über die Bekämpfung der Armut einen zentralen Stellenwert ein. In Abhängigkeit der aktuellen wirtschaftlichen oder politischen Prioritäten kann die Agenda der debattierten Themen variieren. Fragen wie die der guten Regierungsführung, der Bekämpfung der Korruption, der Achtung der Menschenrechte, der Gleichstellung von Frau und Mann und der nachhaltigen Entwicklung gehören aber zu den permanenten Diskussionspunkten. Die Auseinandersetzung mit diesen Themen im Rahmen der Entwicklungsprogramme ist deshalb so zentral, weil sie eine unerlässliche Basis darstellen für die politische Stabilität, die soziale Gerechtigkeit, die Verteilung der Früchte des Wachstums und somit für die Bekämpfung der Armut. Die genannten Themen bestimmen massgeblich die Möglichkeiten einer Regierung, die Entwicklung ihres Landes zu gestalten. Zudem üben sie einen beträchtlichen Einfluss auf die Attraktivität, die Stabilität und die Leistungsfähigkeit einer Wirtschaft aus. Das *seco* bemüht sich im Rahmen seiner Möglichkeiten auf bilateraler und auf multilateraler Ebene, diesen Fragen bei der Festlegung und der Durchführung der gesamten wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen Rechnung zu tragen.

Die *gute Regierungsführung* bezieht sich auf die Wechselwirkungen zwischen Regierung, Privatsektor und Zivilgesellschaft, welche bei der Führung der öffentlichen Angelegenheiten eines Landes zugunsten seiner Entwicklung entstehen¹⁸. Diese Ausübung der politischen, wirtschaftlichen und administrativen Autorität sollte demnach auf die Förderung einer partizipativen, transparenten und nachhaltigen Entwicklung abzielen, welche die nationalen Eigenheiten berücksichtigt. Sie zeichnet sich in der Regel durch eine Reihe von Grundsätzen aus: Die Anerkennung des Primats des Rechts, die gute Führung der öffentlichen Angelegenheiten, der Kampf gegen Korruption, die Achtung der Menschenrechte, die Förderung der Demokratie

¹⁸ Definitionen der guten Regierungsführung: «Governance, the World Bank's Experience», Weltbank 1994; DAC-Leitlinien «Partizipative Entwicklung und gute Regierungsführung», OECD, 1995; UNDP, «*Gouvernance for sustainable human development*», allgemeines politisches Dokument, Januar 1997.

und einer partizipativen Entwicklung. Die verstärkte Umsetzung der guten Regierungsführung zählt zu den wesentlichen strategischen Zielsetzungen im Bemühen, eine wirksame und effiziente Ressourcenallokation in den Partnerländern zu fördern. Der Mangel an Transparenz und Effizienz in der Regierungsführung, die Last der Bürokratie und der Vorschriften oder ein schlecht funktionierendes Rechtssystem sind Faktoren, welche die Glaubwürdigkeit und die Stellung des Staates schwächen und die Ausübung seiner primären Aufgaben erschweren. Die vom *seco* unterstützten Programme zur Förderung der Rahmenbedingungen zielen darauf ab, den Staat wieder auf seine regulierenden und ausgleichenden Funktionen sowie auf die Erbringung sozialer Grundleistungen zu konzentrieren. Durch einen partizipativen Prozess, einen fortlaufenden politischen Dialog und die Stärkung der institutionellen Kapazitäten unterstützen diese Programme den Reformprozess und begünstigen die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen für die Entfaltung privater Initiativen. Die Verbesserung der Geld- und Budgetpolitik, die Erhöhung der Wirksamkeit und Transparenz von Zollaktivitäten, die Verbesserung der handelsbezogenen Dienstleistungen oder die Stärkung des Rechtsrahmens für die Aktivitäten des Privatsektors bilden die prioritären Interventionsachsen, um ein wirtschaftliches und soziales Umfeld zu schaffen, welches das Wachstum begünstigt.

Der *Kampf gegen die Korruption* ist ebenfalls ein Bereich, in welchem sich die Schweiz aktiv einsetzt. Korruption ist in vielen Partnerländern der Entwicklungszusammenarbeit ein allgegenwärtiges Problem. Sie zersetzt den öffentlichen Sektor, unterhöhlt das Vertrauen in die Regierungen und vermindert die Wirksamkeit der Politiken. Die Korruption belastet auch den Privatsektor, führt zu einer schlechten Allokation der Ressourcen und Produktionsfaktoren und vertreibt die Investoren. Korruption beeinträchtigt das Wachstum und benachteiligt die ärmsten Bevölkerungsschichten überproportional. Es ist deshalb besonders wichtig, Massnahmen zur Eindämmung der Korruption zu ergreifen. Die diesbezüglichen Interventionen des *seco* stützen sich auf die Empfehlungen der OECD aus dem Jahr 1995 über die partizipative Entwicklung und die gute Regierungsführung. Sie sollen die Möglichkeiten für korrupte Praktiken in den Entwicklungsländern einschränken, deren institutionelle und personelle Kapazitäten in Bezug auf Transparenz und Wirksamkeit stärken sowie die Möglichkeiten zur Veruntreuung von Hilfsgeldern – in den Partnerländern wie auch in der Schweiz – durch die Einrichtung eines wirkungsvollen Kontrollsystems erschweren. Die technischen Assistenzprogramme zur Erhöhung der Transparenz in der Budgetverwaltung oder im öffentlichen Beschaffungswesen, Reformen der Zollverwaltung oder die Aufnahme von Anti-Korruptionsklauseln in alle Verträge und Vereinbarungen mit den Partnerländern, veranschaulichen die Vielfalt der getroffenen Massnahmen im Kampf gegen die Korruption. Darüber hinaus beteiligt sich die Schweiz auch an den wichtigen Foren, welche sich mit diesem wichtigen Problem auseinandersetzen. Angesichts der immer wichtigeren Rolle, die der Privatsektor im Entwicklungsprozess spielt, müssen inskünftig auch private Firmen verstärkt in den Kampf gegen die Korruption einbezogen werden.

Der *Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen* ist eines der fünf Hauptziele der Schweizer Aussenpolitik. Die ökologischen Bedingungen haben einen entscheidenden Einfluss auf die Lebensbedingungen der ärmsten Bevölkerungsschichten. Die Übernutzung natürlicher Ressourcen ist einer *nachhaltigen Entwicklung* abträglich. Umweltstrategien, die eine sinnvollere Nutzung und eine gerechtere Verteilung der natürlichen Ressourcen anstreben, sind infolgedessen unerlässlich, um die wirtschaftliche und soziale Zukunft der kommenden Generationen zu sichern. Das *seco*

unterstützt die Entwicklungsländer bei der Umsetzung der im Rahmen der internationalen Umweltkonferenzen ausgearbeiteten Bestimmungen und definiert in Zusammenarbeit mit dem BUWAL und der DEZA die Politik des Bundes im Bereich der nachhaltigen Entwicklung. Auf der operationellen Ebene tragen Massnahmen wie die Finanzierung von Infrastrukturen, die Schaffung von Labels für einen gerechten Handel¹⁹, die Aufnahme von Klauseln bezüglich der Einhaltung von Sozial- und Umweltnormen bei den Investitionsfonds oder auch die CPC dazu bei, die Verbreitung von umweltfreundlichen Technologien, die Einhaltung von Umweltstandards und die Anwendung sozialer Normen zu fördern.

Auf internationaler Ebene kommt der *Gleichstellung von Frau und Mann bei der Bekämpfung der Armut eine besondere Rolle* zu. Die Statistiken zeigen, dass 70 Prozent der Armen Frauen sind. Diese machen 45 Prozent der Erwerbstätigen aus und leisten gleichzeitig den grössten Teil der «Reproduktionsarbeit». Häufig leiden sie auch unter rechtlichen und wirtschaftlichen Diskriminierungen. Das *seco* achtet bei der Durchführung seiner Programme darauf, dass die geplanten Massnahmen keine negativen Konsequenzen für die Frauen mit sich bringen. So wird zum Beispiel bei der Überprüfung der öffentlichen Ausgaben mit den Partnerländern besonders darauf geachtet, dass die Budgets für Erziehung und Gesundheit aufrechterhalten werden können. Die Projekte im Wasser- und Energiesektor tragen ebenfalls zu einer Arbeitsentlastung der Frauen bei, die sich traditionellerweise um den Haushalt und die Wasserversorgung kümmern. Das *seco* beteiligt sich ebenfalls an der Umsetzung des schweizerischen Aktionsplans für die Gleichstellung von Mann und Frau, in dessen Rahmen es neue konkrete Aktionen festlegen will. In diesem Kontext ist das *seco* dabei, einen integrierten Gleichstellungsansatz («*gender mainstreaming*») zu entwickeln. Dies geschieht auf drei konkreten Aktionsebenen: In erster Linie geht es um die Durchführung einer Analyse über die Sensitivität der Instrumente der wirtschaftlichen Zusammenarbeit und des Handels bezüglich der Frage der Gleichstellung von Frau und Mann. Dabei sollen die Instrumente im Sinne ihrer Auswirkung auf die Stellung der Frauen untersucht werden. Darauf aufbauend soll ein Ausbildungs- und Sensibilisierungsprogramm für Projekt- und Programmverantwortliche ausgearbeitet werden, um den Ansatz voll in die Formulierung, Begleitung und Evaluation der wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen zu integrieren. Schliesslich geht es um die Schaffung eines Netzwerks von Partnerschaften mit nationalen und internationalen Organisationen. Damit sollen die Kenntnisse und die Analysekapazität des *seco* in Gleichstellungsfragen laufend vertieft und somit dessen Fähigkeit zur konkreten Einflussnahme in Fragen der Gleichstellung auf bilateraler wie auch multilateraler Ebene gestärkt werden.

Um Antworten auf diese grundsätzlichen Fragen, welche durch die im vorliegenden Kapitel erwähnten Themen aufgeworfen werden, zu finden, verfolgt das *seco* einen dynamischen und offenen Ansatz. Dieser Ansatz basiert auf den strategischen Leitlinien und den operationellen Prinzipien der wirtschaftlichen Zusammenarbeit und bezweckt eine Verstärkung der Kohärenz, der Wirksamkeit und der Nachhaltigkeit der Entwicklungshilfe. Der politische Dialog, die Stärkung der Kapazitäten, aber auch die Umsetzung innovativer Programme sind wichtige Instrumente, um diese zentralen Punkte in die Entwicklungszusammenarbeit zu integrieren.

¹⁹ Das bekannte Label Max Haavelaar oder das Label STEP, welches garantiert, dass die entsprechenden Teppiche nicht aus Kinderarbeit stammen.

Die zukünftigen wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen

Die Massnahmen, die das *seco* in den nächsten Jahren in die Tat umsetzen will, gruppieren sich um fünf prioritäre Einsatzbereiche, mit denen spezifische Instrumente verbunden sind. Der folgende Abschnitt der Botschaft beschreibt ausführlich diese Einsatzbereiche und die Massnahmen, die für die kommenden Jahre vorgesehen sind.

Einsatzbereiche	Instrumente
Stärkung der Rahmenbedingungen: Verbesserung der Grundbedingungen, um Wachstum und Investitionen zu fördern	– Budgethilfe – Entschuldungsmassnahmen – Unterstützung des Finanzsektors
Investitionsförderung: Mobilisierung von Kapital, Know-how und Technologien aus dem Privatsektor	– Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für den Privatsektor – Unterstützung und Beratung der Unternehmen – Unternehmensfinanzierung
Handelszusammenarbeit: Förderung der Integration der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft	– Handelspolitik – Marktzugang – Handelseffizienz – Handel, Umwelt und Arbeitsnormen – Rohstoffe
Aufbau der Basisinfrastruktur: Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Infrastruktur	– Mischfinanzierungen – Öffentlich- private Partnerschaft
Verstärkung der Zusammenarbeit mit den multilateralen Entwicklungsbanken	– Institutioneller Dialog – Kofinanzierungen – Treuhandfonds – Detachierung von Personal («<i>Secondment</i>»)

4.1 Stärkung der Rahmenbedingungen

Will man die Armut bekämpfen und zur Entwicklung des Privatsektors beitragen, so ist es wichtig, ein Umfeld zu schaffen, welches das Wirtschaftswachstum begünstigt. Erst die makroökonomische Stabilität erlaubt es den Wirtschaftsakteuren, ihre Tätigkeit in einem vorhersehbaren Rahmen auszuüben. Dabei bilden eine vernünftige Budget- und Geldpolitik, ein funktionierendes Justiz- und Rechtssystem und ein stabiles und dynamisches Finanzsystem das Fundament für ein nachhaltiges Wachstum. Für die ärmsten Bevölkerungsschichten ist ein stabiles makroökonomisches Umfeld im Kampf gegen die Armut entscheidend. In der Tat verschärft die makroökonomische Instabilität, insbesondere eine galoppierende Inflation, die sozialen Unterschiede und die Armutsspirale. Ein transparentes und effizientes

öffentliches Finanzsystem erlaubt es, eine erhöhte Wirksamkeit der öffentlichen Ausgaben in Bereichen wie der Gesundheit oder der Erziehung zu erreichen. In diesem Zusammenhang ist die Ausarbeitung von Armutsbekämpfungsstrategien (PRSP) durch die Entwicklungsländer wichtig, da sie die Ausrichtung der Wirtschafts- und Sektorpolitik auf diese umfassende Zielsetzung erlaubt. Diese Strategien bekräftigen die Wichtigkeit der makroökonomischen Stabilität und der Strukturformen, um die für eine nachhaltige Reduktion der Armut notwendige Investitions- und Handelstätigkeit längerfristig zu steigern. Die Schweiz *unterstützt diesen Reformprozess auch künftig mit einer Reihe von Massnahmen, die insbesondere Budgethilfen, Entschuldungsmassnahmen und die Unterstützung des Finanzsektors umfassen.*

Kasten 9: Armutsbekämpfungsstrategien (PRSP)

Bei der Ausarbeitung der Initiative zur Entschuldung hochverschuldeter armer Länder (HIPC-Initiative) war man sich einig, dass es wichtig ist, die durch die Entschuldung freigesetzten Mittel denjenigen Sektoren zuzusprechen, denen bei der Armutsbekämpfung eine prioritäre Rolle zukommt. Auf dieser Basis arbeiten die Empfängerländer die *Armutsbekämpfungsstrategien* aus. Sie sind ein Instrument zur Ausrichtung der jeweiligen Wirtschafts- und Sektorpolitik auf das globale Ziel der Armutsbekämpfung. Diese Strategien beinhalten eine Untersuchung der Armut und ihrer Ursachen, die Festlegung von Prioritäten im Kampf gegen die Armut, die Ausrichtung der Wirtschafts- und Sektorpolitiken auf dieses globale Ziel und die Kostenevaluation der vorgeschlagenen Massnahmen. Dabei rückt das nationale Budget ins Zentrum der Betrachtung, wobei zu überprüfen ist, ob die prioritären Bereiche auch wirklich mehr Mittel erhalten. Besonderes Augenmerk wird auf das Management der öffentlichen Finanzen gelegt, um die Transparenz und Wirksamkeit der Ausgaben der öffentlichen Hand zu verstärken. Auf der anderen Seite werden die Wirtschaftsreformen nicht nur nach ihrem Wert an sich, sondern in enger Verbindung mit dem Ziel der Armutsbekämpfung beurteilt und ausgewählt. *Die zuständigen Regierungen sollen die Verantwortung für die Ausarbeitung der Strategien übernehmen*, wobei in einem partizipativen Prozess vor allem auch die Zivilgesellschaft einzubeziehen ist. Dadurch soll das «ownership» bezüglich der eingeschlagenen politischen Strategien verbessert und den Bedürfnissen der Bevölkerung besser Rechnung getragen werden. Die Armutsbekämpfungsstrategien werden von den Regierungen der Empfängerländer verabschiedet und von den Bretton Woods Institutionen kommentiert. Für diese stellt die Ausarbeitung einer derartigen Strategie eine Voraussetzung dar für jegliche Entschuldung im Rahmen der HIPC-Initiative. (<http://www.worldbank.org/poverty/strategies/>).

4.1.1 Budgethilfe

Dank der Durchführung von Anpassungsprogrammen ist es vielen Entwicklungsländern mit tiefem Einkommen gelungen, zu einer stabilen makroökonomischen Lage zurückzufinden. Die Kontrolle der Haushaltsdefizite sowie die Anwendung einer strikten Geldpolitik erlaubten es, die Inflation in den Griff zu bekommen und ein Wirtschaftswachstum zu erzielen. Trotz dieser positiven Resultate stellt die Armut heute immer noch ein grosses Problem dar und wird die Entfaltung des Privatsektors durch zahlreiche Behinderungen gebremst. Die Bürokratie und die Reglementierungen bleiben schwerfällig, die Verwaltung ist ineffizient und die Transparenz der öffentlichen Ausgaben ist immer noch ungenügend. Die Finanzquellen fliessen angesichts des schwachen nationalen Sparvolumens und der sehr bescheidenen privaten Investitionen nur beschränkt. Das schlecht funktionierende Justizsystem schreckt die Investoren ab. Die materielle Infrastruktur ist dürrig und in mangelhaftem Zu-

stand, die Analphabetenrate hoch und die Arbeitskräfte schlecht ausgebildet, was eine schwache Produktivität zur Folge hat. Aus all diesen Gründen ist es wichtig, dass die Entwicklungsländer ihre Strukturreformen weiterverfolgen und ihre Investitionen in die Gesundheit und die Infrastruktur verstärken. Es handelt sich um einen *Prozess, der ein beständiges Engagement dieser Staaten verlangt und einer langfristigen Unterstützung durch die Geberländer bedarf*. Die Armutsbekämpfungsstrategien, nach welchen sich die jeweilige Wirtschafts- und Sektorpolitik dieser Länder richtet, erlauben es den Geldgebern, ihre Entwicklungshilfe mit den von den Regierungen definierten Prioritäten in Einklang zu bringen.

Die Budgethilfe wird heute international als besonders geeignetes Instrument anerkannt, um diesen Reformprozess in enger Verknüpfung mit den Armutsbekämpfungsstrategien zu unterstützen. Dabei ist zu beachten, dass heute viele Geberstaaten den Anteil ihrer Hilfe, die in Form von Budgethilfe gewährt wird, deutlich erhöhen. Die Budgethilfe erlaubt es, den Reformprozess über einen kontinuierlichen politischen Dialog mit den Empfängerländern mitzuverfolgen. Die Verknüpfung der Budgethilfen mit den Armutsbekämpfungsstrategien erlaubt eine umfassende Einschätzung der Budgetpolitik dieser Länder. Damit wird angestrebt, dass den für die Armutsbekämpfung prioritären Bereichen auch wirklich genügend Mittel zufließen. In diesem Zusammenhang muss erwähnt werden, dass der Staatshaushalt gleichermaßen die eigenen Einnahmen, die Budgethilfen sowie die durch die Entschuldung im Rahmen der HIPC-Initiative frei werdenden Mittel umfasst. Der politische Dialog befasst sich auch mit der makroökonomischen Stabilität, der Mobilisierung von Einnahmequellen, der Qualität des Budgetmanagements sowie mit den Rahmenbedingungen für die Entwicklung des Privatsektors. Die Budgethilfe setzt ein gegenseitiges Vertrauen zwischen den Geldgebern und den Empfängerländern voraus, besonders was die Umsetzung der Armutsbekämpfungsstrategien und der Wirtschaftsreformen betrifft. Auch andere Faktoren sind zu berücksichtigen, so z. B. die Transparenz der öffentlichen Finanzen oder die Fähigkeit der Verwaltung, diese Mittel effizient zu verwenden. Aus diesem Grund setzt die Schweiz dieses Instrument nur in einer beschränkten Anzahl Länder ein, die sich besonders stark für Reformen einsetzen. Parallel dazu spielt die Projekthilfe weiterhin eine wichtige Rolle.

Kasten 10: Beispiel eines politischen Dialogs – Erhöhung der Finanzmittel zugunsten der Armutsbekämpfung

Bei den Verhandlungen zwischen den Geberländern und den Regierungen der von der Budgethilfe profitierenden Länder ist die Aufstockung der Mittel für die im Hinblick auf die Armutsbekämpfung prioritären Bereiche ein zentrales Thema. Folgende Fragen werden u.a. erörtert:

- Trägt der Budgetplan für das folgende Jahr den in der Armutsbekämpfungsstrategie definierten Prioritäten Rechnung? Werden die Mittel für die Schwerpunktbereiche (wie Gesundheit, Bildung, Verkehrsinfrastruktur in ländlichen Gebieten oder Justizsystem) aufgestockt? Wie entwickeln sich die Militärausgaben?
- Entsprechen die im vergangenen Jahr getätigten Ausgaben den bei der Budgetplanung gefällten Entscheidungen? Wurden die den Schwerpunktbereichen zugesprochenen Mittel den Vorgaben entsprechend eingesetzt (wurden z.B. im Gesundheitsbereich die vorgesehenen Medikamente gekauft?)
- Kommt das Geld wirklich in den Zielregionen und –institutionen an (Schulen, Gesundheitszentren usw.)? Mit welchen Mitteln überprüft die Regierung dies?

- Bewirken die Mehrausgaben wirklich einen Fortschritt, beispielsweise bei den Impfungen oder in Form eines Anstiegs der Schulbesuchsquote auf Primarschulebene?
- Steigen die Staatseinnahmen im Verlaufe der Zeit an? Welche Strategie verfolgt die Regierung zur Erweiterung des Steuersubstrates?

Allgemeine Budgethilfe

Wie im Rückblick erwähnt (vgl. Ziff. 2.2), hat die Evaluation des Instruments der Budgethilfe bestätigt, dass die im Rahmen des fünften Rahmenkredits gewählte Neuausrichtung in die richtige Richtung geht. Damit bestätigt sich der Grundsatz eines längerfristiges Engagements in einer beschränkten Anzahl Länder. In Frage kommen Schwerpunktländer des *seco*, die über ein tiefes Einkommen verfügen und die Wirtschafts- und Strukturreformen eingeleitet haben. Weiter werden auch die Schwerpunktländer der DEZA bevorzugt behandelt. Die hauptsächlichen Empfängerländer dieses Instruments sind die afrikanischen Länder südlich der Sahara sowie die Länder Lateinamerikas. Da die Fortsetzung des Reformprozesses für den Erfolg der Budgethilfe eine entscheidende Rolle spielt, wird die Auszahlung vom Fortschritt der von der Regierung geplanten Schlüsselreformen abhängig gemacht. Parallel zur Budgethilfe müssen die Empfängerländer Anstrengungen unternehmen, um einerseits ihre eigenen Mittel zu erhöhen und andererseits die Transparenz und Wirksamkeit der Staatsausgaben zu erhöhen. Die Erhöhung der Einnahmen der betreffenden Staaten ist notwendig, um ihre Abhängigkeit von der Aussenhilfe auf lange Sicht einzudämmen und ihre Ausgaben zugunsten der Entwicklung zu erhöhen. Eine erhöhte Transparenz und Effizienz der Staatsausgaben soll das Korruptionsrisiko vermindern, die Wirksamkeit der getätigten Ausgaben erhöhen und so die Qualität der öffentlichen Dienstleistungen verbessern. Aus diesen Gründen werden den Fragen der Erhöhung von Staatseinnahmen und der Transparenz auf der Ausgabenseite, wie bereits in der Vergangenheit, ein grosses Gewicht beigemessen.

Die Budgethilfe erfolgt normalerweise in bilateraler Form und nach Möglichkeit im Rahmen von *gemeinsamen Budgethilfeprogrammen*, an denen verschiedene Geberländer beteiligt sind. Diese Programme wurden in den letzten Jahren entwickelt und zielen auf eine Vereinfachung der Verfahren für die Empfängerländer sowie auf eine Koordination des von den Geldgebern geführten politischen Dialogs. Die Schweiz setzt sich weiterhin dafür ein, dass der politische Dialog auf den wirtschaftlichen Reformprozess und die Umsetzung der Armutsbekämpfungsstrategien ausgerichtet ist. Dieser Dialog wird kontinuierlich und in partnerschaftlicher Weise zwischen der betroffenen Regierung und den Geberländern geführt. Die finanziellen Verpflichtungen im Rahmen der Budgethilfe werden nach den Bedürfnissen der Länder und den Beiträgen der anderen Geber festgelegt.

In spezifischen Fällen können auch punktuelle Budgethilfen zugunsten von anderen Ländern vergeben werden, z.B. in Post-Konflikt-Ländern in Form von Kofinanzierungen mit multilateralen Institutionen. Diese Aktionen zielen auch darauf ab, die optimale Anwendung anderer Instrumente der Wirtschafts- und Handelszusammenarbeit zu gewährleisten (z.B. um den politischen Dialog im Bereich Handelszusammenarbeit zu vertiefen). Kofinanzierungen kommen auch für Länder in Frage, in denen ein neues mittelfristiges Budgethilfeprogramm vorgesehen ist, da sie es erlauben, das fachliche Know-how der multilateralen Institutionen zu mobilisieren und so die Kenntnisse über ein neues Land zu erweitern.

Bei der Erarbeitung der Armutsbekämpfungsstrategien hat sich deutlich gezeigt, wie wichtig es für diese Länder ist, über leistungsfähige Institutionen zu verfügen, die klare Konzepte entwerfen und komplexe politische Vorgaben umsetzen können. Die *Stärkung der Kapazitäten der betreffenden staatlichen Verwaltung* ist deshalb unerlässlich, um eine bessere Übernahme und Nachhaltigkeit der Reformen zu garantieren. Überdies zeigen die Erfahrungen mit den technischen Hilfsprogrammen, dass über die intensive Zusammenarbeit mit gewissen Teilen der Verwaltung der politische Dialog gestärkt werden konnte. Institutionenbildende-Programme sollen weiterhin durchgeführt werden, nach Möglichkeit auf partnerschaftlicher Basis mit internationalen Institutionen wie dem Internationalen Währungsfonds (IWF) oder der Weltbank. Wie bis anhin liegt der Schwerpunkt auf der Stärkung der Kapazitäten von Institutionen wie dem Finanzministerium (Tresorerie, Budgetdirektion usw.), der Zollverwaltung oder der Steuerverwaltung. Besonderes Augenmerk wird dabei auf die Nachhaltigkeit der vermittelten Ausbildungsgänge gelegt. Schliesslich beteiligt sich das *seco* nach Bedarf an multilateralen Initiativen, z. B. im Bereich der öffentlichen Haushaltsführung, um so eine grösstmögliche Koordination der Tätigkeiten der verschiedenen Geldgeber zu erreichen.

Ausserordentliche makroökonomische Hilfe

Auf Grund ihrer fehlenden wirtschaftlichen Diversifizierung und ihrer starken Abhängigkeit von einzelnen Rohstoffen reagieren die Entwicklungsländer besonders anfällig auf zahlreiche äussere Ereignisse wie beispielsweise Naturkatastrophen oder Preisfluktuationen auf den Rohstoffmärkten. Diese entziehen sich definitionsgemäss jeglicher Kontrolle durch die Behörden und haben oft beträchtliche makroökonomische Auswirkungen, da sie die Budget- oder Zahlungsbilanzdefizite erheblich anwachsen lassen. Für Länder mit tiefem Einkommen ist es sehr schwierig, mit Risiken dieser Art fertig zu werden: ihre Devisenreserven sind begrenzt, das Haushaltsdefizit bereits hoch und der Zugang zum Kapitalmarkt eingeschränkt oder überhaupt nicht vorhanden. Ohne Hilfe von aussen sind diese Länder gezwungen, massive Budgetkorrekturen vorzunehmen und ihre Ausgaben deutlich zu kürzen. Dies geschieht auf Kosten der Wirtschaftsreformen und der Armutsbekämpfung, welche durch externe Hilfsprogramme unterstützt werden.

Um auf diese Ausnahmesituationen reagieren zu können, wird ein Instrument zur *ausserordentlichen makroökonomischen Hilfe* ausgearbeitet, das dazu dienen soll, *Ländern mit tiefem Einkommen, die an den Folgen eines äusseren Ereignisses leiden, zusätzliche Finanzmittel bereitzustellen*. Dabei sollen mittels einer vorangehenden Analyse die Auswirkungen des äusseren Ereignisses auf die makroökonomische Stabilität und die durch das Ereignis entstandenen Risiken für den Reformprozess und die Durchführung der Armutsbekämpfungsstrategie abgeklärt werden, ebenso wie die Möglichkeiten der Regierung, mit diesen Schwierigkeiten fertig zu werden. Diese Unterstützung ist zeitlich begrenzt, weil man davon ausgeht, dass externe Einwirkungen immer auch Anpassungen entweder auf sektorieller oder auf makroökonomischer Ebene erfordern. Damit diese Interventionen eine optimale Wirkung haben, müssen die möglichen Empfängerländer Schwerpunktländer des *seco* mit tiefem Einkommen sein sowie einen Reformprozess eingeleitet haben und entweder bereits in den Genuss einer regulären Budgethilfe oder einer Unterstützung durch einen anderen Einsatzbereich des *seco* gekommen sein. Dabei wird auch überprüft, inwieweit die Synergien mit anderen Instrumenten der Wirtschafts- und Handelszusammenarbeit, namentlich zur Unterstützung des Anpassungsprozesses

verstärkt werden können. Eine besondere Herausforderung besteht darin, andere Geldgeber für dieses Vorgehen zu gewinnen, um die Wirksamkeit derartiger Interventionen zu steigern.

Programmbegleitung

Die Analyse der Wirtschaftslage und der von den verschiedenen Ländern unternommenen Reformen erfordert eine intensive und auf sehr spezialisiertem Fachwissen basierende Begleitung. Daneben führt das wachsende Interesse der Geberländer an der Budgethilfe zu einer Intensivierung der internationalen Debatte. Wie wichtig es für die Schweiz ist, pointiert zu diesem Dialog beizutragen, sei dies auf der Ebene der Schwellenländer oder auf internationaler Ebene, wurde auch im Rahmen einer anfangs 2002 durchgeführten unabhängigen Evaluation des Budgethilfeprogramms betont. Daher soll verstärkt auf *externes Expertenwissen* zurückgegriffen werden, um so bei der Durchführung der Massnahmen oder im Rahmen der Teilnahme an internationalen Verhandlungen gezielte Beiträge leisten zu können. Dieser Rückgriff auf externes Fachwissen ergänzt die Politik, in denjenigen Ländern, in welchen das *seco* mit seinen Budgethilfen aktiv ist, nationale Ökonomen für die Koordinationsbüros der DEZA zu rekrutieren.

4.1.2 Entschuldungsmassnahmen

Die Lösung des Schuldenproblems ist für die Entwicklung der ärmsten Länder von zentraler Bedeutung. In der Tat verschlingt der grosse Schuldendienst, den diese Länder zu leisten haben, einen Teil ihrer Mittel, die somit nicht zugunsten der Bekämpfung der Armut und der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes investiert werden können. Ausserdem begrenzt oder verhindert die Überschuldung den Zugang dieser Länder zu anderen Finanzquellen, namentlich zu den internationalen Kapitalmärkten. Um dieses Problem anzugehen, werden zwei Arten von Massnahmen ergriffen: einerseits *Massnahmen zur Umschuldung und zum teilweisen oder vollständigen Erlass der Schulden* und andererseits *Massnahme zur Stärkung der Fähigkeiten im Bereich der Schuldenverwaltung und der Kreditaufnahmepolitik*. Mit der Umschuldung lassen sich Fälligkeitstermine aufschieben. Dadurch erhalten Länder mit vorübergehenden Zahlungsschwierigkeiten einen grösseren Handlungsspielraum. Die Schulden teilweise oder ganz erlassen werden hauptsächlich armen, einkommensschwachen Ländern, die so stark verschuldet sind, dass sie den Schuldendienst nicht mehr leisten können. Die Stärkung der Kapazitäten (*«Capacity Building»*) wendet sich ebenfalls an Länder mit tiefem Einkommen, kann aber auf Länder mit mittlerem Einkommen ausgeweitet werden.

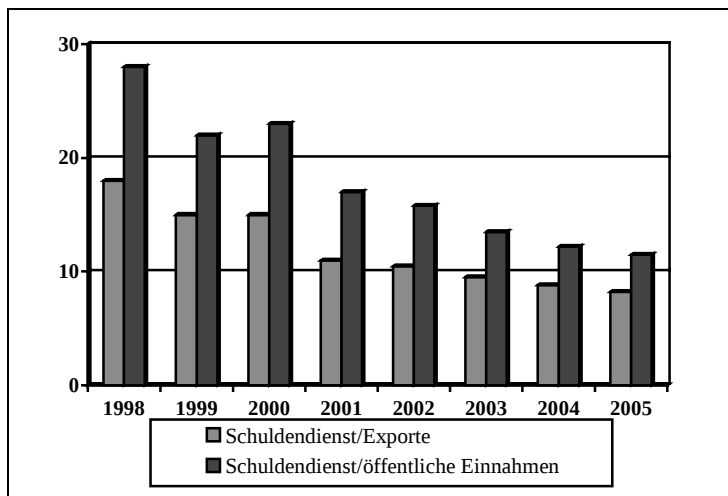
HIPC-Initiative (Heavily Indebted Poor Countries)

Mit der Lancierung der *HIPC-Initiative* hat die internationale Gemeinschaft erkannt, wie wichtig es ist, das Schuldenproblem der Länder mit tiefem Einkommen global anzugehen und dauerhaft zu lösen; dabei soll der Gesamtbetrag der bilateralen und multilateralen Verschuldung dieser Länder berücksichtigt und deren künftigen Rückzahlungsmöglichkeiten Rechnung getragen werden. Dank dieser Initiative, die die gesamte internationale Gemeinschaft betrifft, sollte sich die Verschuldung in den kommenden Jahren in über 40 Ländern verringern. Die Finanzierung dieser Initiative basiert einerseits auf der Reduktion der bilateralen staatlichen und staatlich-

garantierten Schulden (namentlich im Rahmen des Pariser Klubs) und andererseits auf der Reduktion der multilateralen Schulden. Die Entschuldung im Rahmen der HIPC-Initiative ist an die Ausarbeitung einer Armutsbekämpfungsstrategie (PRSP) geknüpft, die sicherstellen soll, dass die durch die Entschuldung frei werdenden Mittel zur Unterstützung prioritärer Bereiche wie das Gesundheitswesen, das Bildungswesen oder die Infrastruktur in ländlichen Gegenden eingesetzt werden (vgl. Kasten 9).

Wie im Rückblick erwähnt, hat die unabhängige Evaluation des schweizerischen Entschuldungsprogramms gezeigt, dass eine Beteiligung der Schweiz an der HIPC-Initiative sinnvoll ist. Die HIPC-Initiative hat denn auch ein zentrales Element dieses Programms übernommen: *Die durch die Entschuldung frei werdenden Mittel sollen für die Bekämpfung der Armut eingesetzt werden.* Im gleichen Sinne wird die Schweiz die bilaterale Entschuldung der restlichen HIPC-Länder, für die noch eine Schuld gegenüber der Schweiz besteht, vornehmen²⁰. Diese Entschuldung soll im Rahmen des Pariser Klubs stattfinden, sobald nach dessen Einschätzung die Länder die Bedingungen der HIPC-Initiative erfüllen. Sie kann bis hin zu einem vollständigen Erlass der Schulden gehen. Auf der anderen Seite wird sich die Schweiz im Rahmen einer fairen internationalen Lastenteilung weiterhin an der Reduktion der multilateralen Schulden über den HIPC-Treuhandfonds, der von der Weltbank eingerichtet worden ist, finanziell beteiligen.

Schuldendienstquote nach der Entschuldung von 26 HIPC-Ländern (Voraussagen für die Länder, die kurz vor dem Entscheidungszeitpunkt stehen)



Quelle: IWF – Weltbank Dokument

Die Schweiz wird sich weiterhin aktiv an der internationalen Entschuldungsdebatte beteiligen. Verschiedene Fragen sind noch offen, so die Frage, wie rasch und in

²⁰ Kamerun, Kongo-Brazzaville, Liberia, Madagaskar, Zentralafrikanische Republik, Demokratische Republik Kongo, Sierra Leone, Sudan und Togo.

welchem Umfang die Entschuldung gewährt werden soll oder wie die durch die Entschuldung frei werdenden Mittel verwendet werden sollen. Die Schweiz wird sich auch künftig besonders dafür einsetzen, dass der Entschuldungsprozess parallel zur effizienten Umsetzung der Armutsbekämpfungsstrategien erfolgt (Qualität des Entschuldungsprozesses). Die Durchführung dieser Strategien geht weit über ihre blossе Formulierung hinaus. Sie beinhaltet die Ausrichtung der verschiedenen Wirtschafts- und Sektorpolitiken auf die in den Strategien formulierten Ziele sowie eine entsprechende Allokation der vorhandenen Budgetmittel. Um eine effiziente Verwendung der Mittel zu garantieren und vor allem um sicherzustellen, dass die Ausgaben in den Sozialbereichen tatsächlich erhöht werden, wird die Schweiz ganz besonders auf die Verbesserung des öffentlichen Budgetmanagements in den Empfängerländern achten. Besondere Bedeutung wird auch der Frage beigemessen, inwiefern die HIPC-Länder angesichts ihrer Verletzlichkeit bei externen Ereignissen die Tragbarkeit ihrer Verschuldung mittelfristig aufrechterhalten können. In diesem Zusammenhang, und um die Erfolgsaussichten der Initiative zu erhöhen, setzt sich die Schweiz in den Bretton Woods Institutionen dafür ein, dass den Entschuldungsstrategien realistische Annahmen bezüglich Export- und Wirtschaftswachstum zugrundegelegt werden. Wie diese verschiedenen Elemente zeigen, bestehen zahlreiche Synergien zwischen den Tätigkeiten im Bereich der Budgethilfe und den Entschuldungsmassnahmen. Die aus den bilateralen Budgethilfeprogrammen gewonnene Erfahrung wird auch künftig eine wichtige Grundlage für die Stellungnahmen der Schweiz zur HIPC-Initiative im Rahmen der multilateralen Institutionen darstellen.

Die enge Begleitung der HIPC-Initiative durch die Schweiz bedingt eine ständige Neubeurteilung der Erfolgsaussichten der Initiative. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt stuft die Schweiz das Potenzial der Initiative, die Schuldenlast armer Länder substantiell zu verringern, als hoch ein. Falls gegenteilige Entwicklungen eintreten, wird die Schweiz in Absprache mit anderen Geberländern mögliche Optionen zur Erreichung des Ziels überprüfen.

Weitere Massnahmen im Zusammenhang mit der Entschuldung

Angesichts der Komplexität der Schuldenproblematik bedarf es einer gewissen Flexibilität, um auf die im Rahmen der HIPC-Initiative nicht gedeckten Bedürfnisse zu reagieren. Wie bisher bleiben andere Entschuldungsmassnahmen möglich, namentlich was *die Regelung der Zahlungsrückstände betrifft, insbesondere für Länder, die an den Folgen eines Konflikts leiden*. Bei diesen Ländern haben sich generell erhebliche Zahlungsrückstände angesammelt. Mit einer Unterstützung der Zahlung dieser Rückstände tragen die Geberländer dazu bei, dass die Empfängerländer leichter wieder eine Beziehung zu den Bretton Woods Institutionen knüpfen können. Die Schweiz wird bei solchen Aktionen mit anderen Gebern zusammenarbeiten.

Die Tilgung der Schulden wird nur dann Erfolg haben, wenn es die Länder durch eine *vorsichtige Kredit- und Schuldenverwaltungspolitik* verhindern können, wieder zurück in die Verschuldungsspirale zu fallen. Hierzu müssen die Länder ihre Schulden genau kennen und den zukünftigen Schuldendienst, den die heute aufgenommenen Kredite mit sich bringen, vorausplanen können. Andere Aspekte wie die Überwachung der externen Kapitalflüsse und die Verwaltung der internen Schuld stellen ebenfalls wichtige Faktoren dar. Diesen Problemen muss in der Schuldenstrategie, die von den zuständigen nationalen Institutionen umgesetzt wird, Rechnung getragen werden. Folglich wird das Engagement für eine Verbesserung der

Fähigkeiten der Länder im Bereich der Schuldenverwaltung weitergeführt, namentlich durch die Unterstützung des «*Capacity-Building Programme*», das die Schweiz zusammen mit anderen Geldgebern finanziert. Dieses Programm konzentrierte sich bisher hauptsächlich auf die externe Verschuldung, soll nun aber schrittweise auch auf Fragen der internen Verschuldung ausgeweitet werden. Um die Nachhaltigkeit der unternommenen Bemühungen sicherzustellen, soll dieses Programm dezentralisiert und regionalen Institutionen in Afrika oder Lateinamerika anvertraut werden. Andere strategische Partnerschaften mit multilateralen Institutionen wie der UNCTAD, dem Institut der Vereinten Nationen für Ausbildung und Forschung (UNITAR), dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (*United Nations Development Program* – UNDP) oder dem IWF werden je nach Bedarf weitergeführt oder neu lanciert. Bilaterale Schuldenmanagementprogramme werden nur in Schwerpunktländern des *seco* durchgeführt. In Zukunft wird auch die Frage der externen privaten Kapitalflüsse behandelt werden.

Programmbegleitung

Als Institution, welche in der Schweiz für die Entschuldung der ärmsten Länder zuständig ist, wird das *seco* sich weiterhin aktiv an der internationalen Debatte beteiligen. Die Zusammenarbeit mit der Entschuldungsstelle der Arbeitsgemeinschaft der Hilfswerke und der DEZA wird weitergeführt, namentlich zum Zweck der Verwaltung der aus dem Schweizer Entschuldungsprogramm stammenden, noch aktiven Gegenwertfonds, oder auch zum Zweck der Überwachung gewisser Aspekte der Armutsbekämpfungsstrategien.

4.1.3 Unterstützung des Finanzsektors

Heute besteht ein allgemeiner Konsens darüber, dass die Finanzsysteme für das Wirtschaftswachstum eine ganz entscheidende Rolle spielen. Neben ihrem Einfluss auf die makroökonomische Stabilität *begünstigen gesunde und gefestigte Finanzsysteme die Entwicklung der Marktwirtschaft*, indem sie den Aufschwung des Privatsektors fördern. So leisten sie einen Beitrag zum Wirtschaftswachstum, zur Integration der betroffenen Länder in das globale Finanzsystem und zur Verminderung der Abhängigkeit von der Aussenhilfe. Die Stärkung des Finanzsektors der Entwicklungsländer bleibt eine grosse Herausforderung. Einerseits bedingt die Liberalisierung der Tätigkeit der Finanzintermediäre eine quantitative und qualitative Verstärkung der Bankenaufsicht. Andererseits bleiben der Zugang der Wirtschaftsakteure zu Krediten sowie das Angebot an Finanzprodukten begrenzt, was sich durch strukturelle Beschränkungen der Wirtschaft der Entwicklungsländer, aber auch durch Unzulänglichkeiten des lokalen Marktes erklären lässt. Es ist daher wichtig, die Fähigkeiten der Finanzinstitutionen zu stärken, die mit ihrer Tätigkeit verbundenen Risiken zu analysieren, ihre Instrumentenpalette zu erweitern und der einheimischen Wirtschaft mehr Finanzmittel zur Verfügung zu stellen.

Die wichtige Rolle der Finanzsysteme für die globale Stabilität und das Wachstum der Entwicklungsländer veranlasste die internationale Gemeinschaft, diesem Thema besondere Beachtung zu schenken. Die Schweiz verfügt mit ihrer hochspezialisierten Expertise auf dem Gebiet des Banken- und Finanzsektors über einen besonderen Vorteil. Zu den Tätigkeiten des *seco* zugunsten des Finanzsektors gehört auch die Stärkung der Kapazitäten und die technische Assistenz für die Hauptakteure des

Finanzsystems. Sie umfassen auch die Beteiligung an Finanzintermediären und die Teilnahme an Aktionen zur Investitionsförderung, wobei in erster Linie die Entwicklung der privaten Initiative angestrebt wird. Fragen bezüglich der Beteiligung an Finanzintermediären und der Investitionsförderung werden in Kapitel 4.2 behandelt.

Strategie zur Unterstützung des Finanzsektors

Die Strategie des *seco* zur Unterstützung des Finanzsektors konzentriert sich hauptsächlich auf die Stärkung der Kapazitäten und die technische Hilfe. Sie setzt grundsätzlich von zwei Seiten an. Auf der einen Seite zielt sie auf die Entwicklung gesunder nationaler Finanzsysteme, die das Wachstum vorantreiben (nationaler Ansatz), und auf der anderen Seite auf die Stärkung der Stabilität des internationalen Finanzsystems (internationaler Ansatz). Dieses Vorgehen zeichnet sich durch eine breite Kohärenz mit den internationalen Bemühungen sowie durch die Suche nach Synergien mit den übrigen Tätigkeiten des *seco* und der DEZA aus.

Der nationale Ansatz zielt auf die Unterstützung von «*Capacity Building*» Programmen und die technische Assistenz, mit deren Hilfe die institutionellen, gesetzlichen und reglementarischen Rahmenbedingungen verbessert werden sollen. Zu diesem Ansatz gehört beispielsweise die Übernahme internationaler Normen und Standards in Bereichen wie der Buchhaltung und der Wirtschaftsprüfung im Bankensektor. Durch die Stärkung der lokalen Kapazitäten zielen diese Programme auch auf eine Verbesserung der Bankenaufsicht und auf die Entwicklung der Finanzinfrastruktur sowie neuer Finanzdienstleistungen ab. Nutzniesser sind u.a. die mit der Reglementierung und der Aufsicht der Finanzdienstleistungen betrauten Behörden, die Zentralbanken oder private Akteure (Geschäftsbanken, private Vereinigungen usw.). Die Programme werden hauptsächlich in Schwerpunktländern mit mittlerem und tiefem Einkommen durchgeführt, die sich in einem Wirtschaftsreformprozess befinden. Besondere Beachtung wird der Schaffung von Synergien durch die Beteiligung an Finanzintermediären und durch die Entwicklung neuer Finanzierungsinstrumente geschenkt. Angesichts der Komplexität des Vorgehens und um eine maximale Wirkung zu erreichen, konzentriert sich das Engagement des *seco* zumindest während der ersten Jahre auf fünf Länder.

Kasten 11: Beispiel einer Unterstützung des Finanzsektors – Vietnam

Am Beispiel von Vietnam lässt sich gut aufzeigen, wie eine Vielzahl von öffentlichen und privaten Institutionen von der technischen Hilfe zu Gunsten des Finanzsektors profitieren können. Das *seco* baut momentan in diesem Land ein umfangreiches Programm zur Stärkung des Finanzsektors auf. Im Rahmen der Unterstützung von öffentlichen Stellen arbeitet das *seco* seit einigen Jahren mit der Zentralbank («*State Bank of Vietnam*») mittels technischer Hilfe und Ausbildungsprogramme zusammen. Weiter laufen zur Zeit Diskussionen mit dem Ausschuss, der mit der Ausarbeitung eines nationalen Plans zur Restrukturierung des Bankensektors beauftragt ist («*Banking Restructuring Committee*»), um für die Mitglieder dieses Ausschusses Ausbildungsseminare durchzuführen. Schliesslich wird eine Zusammenarbeit mit der Börsenkommission («*State Security Commission*») vorbereitet, um die Verbesserung der Regulierung und der Kontrolle der Börsentransaktionen zu unterstützen. In Verbindung mit der Zusammenarbeit mit privaten Institutionen unterstützt das *seco* weiterhin Projekte zur Stärkung der Kreditpolitik- und Kapitalmarktabteilungen in drei Geschäftsbanken.

Dank dem internationalen Vorgehen kann die Schweiz aktiv zur Prävention und zur Lösung von Finanzkrisen beitragen. Dieses Ziel wird einerseits durch die Erarbei-

tung von schweizerischen Positionen in den IFI²¹, andererseits durch international koordinierte technische Hilfe verfolgt (vgl. Kasten 12).

Kasten 12: FIRST – Initiative zur Stärkung und Reform des Finanzsektors

Die Schweiz hat bei der Schaffung einer gemeinsamen Struktur verschiedener Geber, i.e. der Weltbank, des IWF, Grossbritanniens, der Niederlande und Kanadas, eine Schlüsselrolle gespielt. Diese FIRST-Initiative – *Financial Sector Reform and Strengthening Initiative* – führt *technische Hilfsprogramme in Bereichen wie der Finanzsektorreform, der Stärkung des Banksystems, der Geldwäscherei oder der Diversifizierung der Finanzsysteme durch*. Diese Programme werden auf der Basis einer multilateralen Zusammenarbeit entwickelt und folgen den Empfehlungen der Weltbank und des IWF. FIRST wird also gleichzeitig zur Umsetzung von spezifischen Programmen in verschiedenen Ländern mit tiefem oder mittlerem Einkommen und zur Realisierung von Programmen zur Stabilisierung des internationalen Finanzsystems beitragen (um in Zukunft Finanzkrisen wie z. B. die Asienkrise zu vermeiden). FIRST erlaubt eine bessere Koordination der Geldgeber und maximiert die Wirksamkeit der Aktionen. (<http://www.firstinitiative.org>)

Programmbegleitung

Seit einigen Jahren führt das *seco* in enger Zusammenarbeit mit dem Genfer Hochschulinstitut für internationale Studien (IUHEI) Unterstützungsprogramme für Zentralbanken durch. Es ist vorgesehen, basierend auf diesem Modell, ein *Kompetenzzentrum* einzurichten, welches das *seco* bei der Umsetzung seiner technischen Hilfsprojekte im Finanzsektor unterstützt.

4.2 Investitionsförderung

Der Privatsektor ist die Hauptantriebskraft für nachhaltiges Wachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen und trägt damit entscheidend zur Verminderung der Armut in den Partnerländern bei. In einem schwierigen makroökonomischen Umfeld mit unsicherer Rechtslage gelingt es den Unternehmen jedoch nicht, Zugang zu langfristigen Finanzierungen und zum nötigen finanziellen und technischen Know-how zu erhalten. Darüber hinaus sind die Unternehmen meist mit unzähligen administrativen Hindernissen konfrontiert. Um diese Schwierigkeiten einzugrenzen und den Anteil privater Investitionen in Entwicklungsländer zu erhöhen, wurde ein umfassendes Instrumentarium aufgebaut. Dieses sieht Anreizmechanismen und Unterstützungsmassnahmen für alle Phasen eines Investitionsprojekts vor. Neben der Verbesserung der Rahmenbedingungen für den Privatsektor in den Partnerländern beinhaltet es die Unterstützung und Beratung von Unternehmen in der Vor- und Nachinvestitionsphase sowie die Bereitstellung von Finanzierungen. Diese Massnahmen richten sich in erster Linie an lokale KMU, die im Gegensatz zu den grossen Unternehmen weder über genügend personelle noch über ausreichende finanzielle Ressourcen verfügen, um die bestehenden Hindernisse aus eigener Kraft zu überwinden.

Ziel dieser Massnahmen ist es, *die privaten lokalen Investitionen in den Entwicklungsländern zu erhöhen, und Partnerschaften zwischen KMU aus dem Norden und dem Süden zu fördern*, sofern sie einen bedeutenden Beitrag an den Transfer von

²¹ Die EFV und die Nationalbank sind verantwortlich für die Beziehungen mit dem IWF und für Fragen im Zusammenhang mit der internationalen Finanzarchitektur.

Technologie und Know-how leisten, Arbeitsplätze schaffen bzw. erhalten sowie die Qualität der Investitionsprojekte verbessern und damit den langfristigen Erfolg sichern. Notwendige Voraussetzung für die Erreichung der entwicklungspolitischen Ziele ist die Nachhaltigkeit der Projekte, die sich sowohl am finanziellen Erfolg als auch an der Erfüllung von Umwelt- und Sozialnormen messen lässt. Die Erfahrungen mit den bisherigen Aktivitäten im Bereich der Investitionsförderung sind positiv. Mit den verschiedenen Instrumenten konnte ein wesentlicher Beitrag zur Verbesserung des Investitionsklimas in den Partnerländern und zur Erhöhung der Anzahl der Investitionen und damit zur Schaffung von Arbeitsplätzen geleistet werden. Das *seco* will daher sein Engagement in diesem Bereich verstärken.

4.2.1 Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für den Privatsektor

Die Schaffung günstiger und stabiler Rahmenbedingungen ist eine wesentliche Voraussetzung für die Stärkung des Privatsektors und die Förderung von Investitionen in den Partnerländern. In Ergänzung zu den Massnahmen auf makroökonomischer Ebene (vgl. Ziff. 4.1) sind deshalb im Bereich der Investitionsförderung spezifische Massnahmen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für private Unternehmen und insbesondere für KMU vorgesehen. Angestrebt wird eine *Verbesserung des Investitionsklimas in den Partnerländern durch die Einführung von klaren, transparenten und voraussehbaren Regeln sowie die Schaffung gesunder Institutionen*. Die Massnahmen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen sollen generell verstärkt und die Synergien mit anderen Förderinstrumenten für den Privatsektor vermehrt genutzt werden.

Verbesserung des Geschäftsumfelds für KMU

Ein klarer Rechtsrahmen sowie die Einrichtung von Verfahren und Institutionen für den Rechtsvollzug ist eine wesentliche Grundvoraussetzung für jegliche private Tätigkeit. Die privaten Akteure müssen sich darauf verlassen können, dass Eigentumsrechte bestehen und durchgesetzt werden, dass klare Bestimmungen für den Abschluss und die Durchsetzung von Verträgen bestehen und dass ein effizientes Wettbewerbsrecht den Markt nach fairen und transparenten Kriterien regelt. Die *Stärkung des Rechtsrahmens* ist deshalb ein wichtiges Tätigkeitsfeld der Privatsektorförderung. Dazu gehören unter anderem die Beratung von Regierungen bei der Formulierung von Gesetzen und Regulierungen oder technische Unterstützung beim Aufbau von juristischen Institutionen. Eine wichtige Aktivität, welche zur Förderung von ausländischen Direktinvestitionen beiträgt, ist die Unterstützung der Entwicklungsländer beim Abschluss und bei der Umsetzung von Verträgen zur Förderung und zum Schutz von Investitionen. Der *Abbau von administrativen Hindernissen* ist eine weitere wichtige Voraussetzung für die Stärkung des Privatsektors. In den Partnerländern sind die administrativen Verfahren oft langwierig. Sie behindern Unternehmen stark in ihrer Geschäftstätigkeit und erfordern einen grossen personellen wie finanziellen Aufwand. Der Abbau solcher Hindernisse, beispielsweise die Vereinfachung von Lizenzierungs- und Registrierungsverfahren für KMU, ist deshalb ein wesentlicher Aspekt der Zusammenarbeit in der Privatsektorförderung. In diesem Bereich arbeitet das *seco* mit verschiedenen multilateralen und regionalen Institutionen zusammen. Der Fokus wird auf Länder und Sektoren gelegt, in denen

andere Programme zugunsten der privaten Unternehmen bestehen, um die vorhandenen Synergien maximal auszunutzen.

Verbesserung des Zugangs zu Finanzierungen

Ergänzend zu den Finanzierungsangeboten für private Unternehmen (vgl. Ziff. 4.2.3) wird das *seco* die Grundvoraussetzungen für einen besseren Zugang zu Finanzierungen schaffen. Die Massnahmen umfassen beispielsweise die Unterstützung von Regierungen bei der Formulierung der gesetzlichen Grundlage für neue Finanzprodukte, die für KMU von besonderem Interesse sind (z.B. *Leasing*), oder die Ausbildung von Kreditspezialisten in lokalen Banken. In diesem Bereich ist eine enge Zusammenarbeit mit der Weltbank und regionalen Entwicklungsbanken vorgesehen.

Corporate Responsibility

Im Zuge der Globalisierung gewinnt der Bereich der *verantwortungsvollen Unternehmensführung* («*Corporate Responsibility*») immer mehr an Bedeutung. Mit der Internationalisierung der Wirtschaften, welche das Kräfteverhältnis zwischen Staat und Wirtschaft verändert hat, ist dies, besonders in Entwicklungsländern, eine immer wichtiger werdende Frage. Unter «*Corporate Responsibility*» werden unter anderem die gute Unternehmensführung («*Corporate Governance*»), die Berücksichtigung von Arbeitnehmerinteressen, der Konsumentenschutz (Produktesicherheit und -information), die Korruptionsbekämpfung und die Achtung der Menschenrechte in der unternehmerischen Tätigkeit verstanden. Angesichts der Bedeutung transparenter und nichtdiskriminierender Spielregeln für ausländische Investoren hat sich das *seco* bisher vor allem mit der Stärkung der «*Corporate Governance*» befasst. Dieser Bereich wird in den kommenden Jahren eine wichtige Interventionsachse der Investitionsförderung bleiben. Diesbezüglich soll die von der OECD und der Weltbank gemeinsam lancierte Initiative *Global Corporate Governance Forum*, die auf die Verbesserung der «*Corporate Governance*» in Entwicklungsländern zielt, weiter unterstützt werden. Weitere Interventionen auf anderen Gebieten sind denkbar, beispielsweise beim Arbeitnehmer- oder Konsumentenschutz oder in der Korruptionsbekämpfung. Der Schwerpunkt soll auf die Umsetzung von Regeln, welche von den Unternehmen auf freiwilliger Basis ausgearbeitet werden, gelegt werden. Bei der Auswahl und Umsetzung der Massnahmen werden die spezifischen Verhältnisse und Bedürfnisse des jeweiligen Partnerlandes berücksichtigt. Als Partner kommen neben privaten Organisationen die UNO und ihre verschiedenen Unterorganisationen in Frage.

4.2.2 Unterstützung und Beratung von Unternehmen

Die direkte Unterstützung und Beratung von Unternehmen, insbesondere von KMU, ist eine zentrale Voraussetzung für die Stärkung des Privatsektors und die Förderung von privaten Investitionen in den Partnerländern. In diesem Bereich wird eine breite Palette von Aktivitäten vorgeschlagen (bezüglich der Förderung von Exportkapazitäten bei den KMU vgl. Kapitel 4.3):

Vorbereitung und Umsetzung von Investitionsprojekten

Lokale wie internationale Unternehmen, die in den Partnerländern investieren, benötigen nebst Finanzierungsangeboten auch eine umfassende Beratung in der

Vor- und Nachinvestitionsphase. Beispielsweise sind sie oft auf externe Hilfe angewiesen, um einen guten Businessplan zu erstellen, der es ihnen ermöglicht, Kredite bei Banken aufzunehmen. Oder sie benötigen Unterstützung bei der Suche nach geeigneten Partnern für ihre Investitionsprojekte. Die im Rahmen des Programms zur Handels- und Wirtschaftszusammenarbeit unterstützten Organisationen bieten den Unternehmen eine breite Palette von Dienstleistungen für alle Phasen eines Investitionsvorhabens, von der Identifikation des Projekts bis zu dessen Realisierung und Überwachung.

Zugang zu Dienstleistungen und Informationen

Private Unternehmen sind generell einem immer stärkeren Wettbewerbsdruck ausgesetzt. Um konkurrenzfähig zu bleiben, müssen sie laufend die Qualität und das Preisverhältnis ihrer Produkte verbessern, Abläufe vereinfachen, die Kundenbetreuung verstärken und neue Märkte erschliessen. Daher benötigen die Unternehmen Informationen über neue Produktionsprozesse, Marktentwicklungen, Kunden und Konkurrenten. Sie müssen ausserdem gewisse Dienstleistungen wie beispielsweise technische Beratung, Buchhaltungsdienste oder Marketingberatung extern einkaufen können. Dies ist für KMU besonders wichtig, da diesen oft die Mittel fehlen, um sich die entsprechenden Informationen und Dienstleistungen selber zu beschaffen. Daher soll versucht werden, den Zugang zu Dienstleistungen und Informationen für KMU zu verbessern. Typische Interventionen in diesem Bereich sind die Stärkung von Branchenverbänden und Handelskammern, der Aufbau von Informationsplattformen bei den lokalen Regierungen oder die Bereitstellung von spezialisierten Dienstleistungen, sogenannten «*Business Development Services*», für KMU. Diese Dienstleistungen – beispielsweise Informatikdienste, Buchhaltungsdienste, Marketingberatung – sollten grundsätzlich durch private Anbieter erbracht werden, doch sind die diesbezüglichen Fähigkeiten in den Partnerländern häufig begrenzt. Während der Aufbau- und Startphase sind die spezialisierten Dienstleistungszentren für KMU daher auf Unterstützung angewiesen. Dabei wird grossen Wert auf Modelle gelegt, die nach einer Anfangsphase finanziell selbsttragend sind, d.h. ihre Kosten über Gebühreneinnahmen der Dienstleistungsempfänger decken können. Die Zentren haben auch einen wichtigen Demonstrationseffekt auf lokale Anbieter und helfen mit, die lokalen Kapazitäten für KMU-Dienstleistungen aufzubauen. Nach einer gewissen Zeit sollten die Dienstleistungen von privaten Anbietern zu marktüblichen Preisen offeriert werden können.

Vernetzung mit multinationalen Unternehmen

In vielen Entwicklungsländern bilden einige wenige Grossunternehmen den Antriebsmotor für das Wachstum und die Entwicklung einer ganzen Region. Im Rahmen von Vernetzungsprogrammen versucht das *seco*, die Grossunternehmen stärker in den Aufbau von lokalen Kapazitäten einzubinden und damit positive Auswirkungen auf den gesamten Privatsektor einer Region zu erzeugen. Die Unterstützung konzentriert sich ausschliesslich auf lokale KMU und erfolgt u. a. in Form einer gezielten Ausbildung und technischen Unterstützung dieser Unternehmen, damit sie den multinationalen Unternehmen als Zulieferer hochwertige Dienstleistungen anbieten können.

Stärkung der Managementkapazitäten

Die Managementkapazitäten des Privatsektors sind in den Partnerländern sehr schwach entwickelt. Es hat sich gezeigt, dass oft mangelhafte Managementfähigkeiten für das Scheitern von Unternehmen verantwortlich sind. Die Programme in diesem Bereich sollen deshalb künftig vermehrt auf die Stärkung der Kapazitäten der Unternehmen, insbesondere von KMU, sowie auf den Transfer von Know-how und Erfahrungen, ausgerichtet werden. Dies soll insbesondere über den Aufbau von Vermittlungszentren geschehen, über welche qualifizierte Manager und moderne Managementmethoden an andere Länder und Unternehmen vermittelt werden.

In Zusammenarbeit mit der Weltbank wurde in den Partnerländern ein *Netz von spezialisierten Organisationen* für die Unterstützung von Unternehmen aufgebaut (vgl. Kasten 13). Die bisherigen Evaluationen der von diesen Organisationen offerierten Dienstleistungen sind insgesamt positiv und bestätigen, dass sie für die KMU nützlich sind und einen wichtigen Beitrag zur Realisierung von Investitionsprojekten geleistet haben. Es ist deshalb vorgesehen, die Unterstützung der bestehenden Organisationen fortzusetzen und sich nach Möglichkeit an weiteren Organisationen dieser Art in den Schwerpunktländern zu beteiligen. Gemeinsam mit den anderen Gebern soll indes darauf hingearbeitet werden, dass sich die Organisationen schrittweise zurückziehen, sobald die Dienstleistungen auch von privaten Anbietern bereitgestellt werden können. Damit soll nach dem Aufbau von privaten Kapazitäten auch eine effektive Übertragung des Dienstleistungsangebots an den Privatsektor stattfinden. Zudem sollen diese Organisationen künftig verstärkt von den Finanzierungsinstrumenten des *seco* profitieren können, um den Unternehmen vor Ort eine umfassende Unterstützung in allen Phasen eines Investitionsvorhabens bieten zu können.

Mit Swisscontact konnte ein erstes bilaterales Projekt in diesem Bereich realisiert werden. Das *seco* will nach Möglichkeit weitere bilaterale Projekte in ausgewählten Ländern aufbauen und sieht zu diesem Zweck eine Verstärkung der Zusammenarbeit mit schweizerischen Organisationen vor, die sich auf die Unterstützung von KMU in Entwicklungsländern spezialisiert haben.

Kasten 13: KMU-Fazilitäten der Weltbankgruppe

Die Schweiz gehört zu den wichtigsten Geberländern der Fazilitäten der Weltbankgruppe zur Unterstützung der Entwicklung von KMU in Afrika, in der Mekongregion und in der Provinz Sichuan im Westen Chinas. Diese Fazilitäten bieten einerseits den lokalen KMU Unterstützung bei der *Vorbereitung und Umsetzung von Investitionsprojekten* (Ausarbeitung von Businessplänen, Partnersuche, Suche nach Finanzierungen). Andererseits tragen sie zur *Verbesserung des institutionellen und regulatorischen Umfelds* für Privatunternehmen in diesen Ländern und zum Aufbau von Managementkapazitäten, lokalen Finanzintermediären und Consultingunternehmen bei. Das Schwerkgewicht der Fazilitäten soll künftig von der direkten Unterstützung an Unternehmen vermehrt auf die Verbesserung der Rahmenbedingungen und den Aufbau von Kapazitäten verlagert werden. Die Fazilitäten werden vom neuen KMU-Departement der IFC/Weltbank verwaltet und grösstenteils über Beiträge der IFC und verschiedener bilateraler Geber finanziert. Für spezifische Dienste an Unternehmen werden nach Möglichkeit marktübliche Gebühren verrechnet.

Die Fazilitäten konnten im Jahr 2001 über 100 Beratungen für Investitionsprojekte abschliessen und haben damit zur Sicherstellung von Finanzierungen im Umfang von rund 42 Millionen Dollar und zur Schaffung oder Erhaltung von 6800 Arbeitsplätzen beigetragen. Darüber hinaus haben sie zahlreiche Managementkurse sowie Kurse für Kreditspezialisten in lokalen Banken und Finanzinstituten angeboten.

(<http://www.ifc.org/sme/>)

Swiss Organisation for Facilitating Investments (SOFI)

Den Unternehmen aus Industrieländern, insbesondere der Schweiz, die in Entwicklungsländern investieren möchten, steht ausserdem die SOFI zur Verfügung. Die SOFI offeriert im Rahmen ihres öffentlichen Mandats, dank dem sie kommerziell nicht rentable Dienstleistungen anbieten kann, Informationen über die Partnerländer (Marktpotenzial und Marktrisiken), vermittelt Kontakte zwischen potenziellen Partnern und organisiert Investorenseminare. Daneben bietet die Organisation auch kommerzielle Dienste an, wie die Ausarbeitung von Geschäftsplänen, Investitions- und Marketingstrategien oder die Überwachung von Investitionsprojekten. Die unabhängige Evaluation von SOFI hat bestätigt, dass die Organisation erfolgreich zur Förderung von Investitionen und zur Mobilisierung von privaten Ressourcen aus der Schweiz in die Entwicklungsländer beigetragen hat. Aufgrund dieser Ergebnisse wurde beschlossen, das Mandat von SOFI weiterzuführen. Nach der erfolgreichen Startphase geht es nun insbesondere darum, dass SOFI einerseits die Beziehungen mit den inländischen und ausländischen Partnern qualitativ verbessern und andererseits den Anteil an kommerziellen Diensten erhöhen kann. Im neuen Mandat wird SOFI über deutlich höhere Finanzmittel verfügen. Gemäss den Empfehlungen der externen Evaluation sieht das neue Mandat eine stärkere geografische Fokussierung auf sechs bis acht Schwerpunktländer vor, die bisher von den ausländischen KMU weitgehend vernachlässigt worden sind, aber über ein interessantes Potenzial verfügen. In den Schwerpunktländern wird SOFI ein umfassendes Programm zur Investitionsförderung einrichten, das auch den Aufbau und die Verstärkung von lokalen Partneragenturen einschliesst. Zur Messung der Wirkung von SOFI in den Partnerländern ist die Entwicklung spezifischer Indikatoren vorgesehen. Schliesslich sollen die Synergien mit OSEC und SIPPO verstärkt werden. Es ist geplant, ein gemeinsames Eingangsportal zu errichten, über welches die Unternehmen zu den spezifischen Organisationen weitergeleitet werden. Damit soll den Unternehmen die Übersicht und der Zugang zum bestehenden Instrumentarium erleichtert werden.

Die Tabelle in Anhang 10.3 fasst die Aktivitäten der technischen Zusammenarbeit im Rahmen der Investitionsförderung zusammen.

4.2.3 Unternehmensfinanzierung

Der *begrenzte Zugang zu langfristigem Kapital* stellt für KMU in Entwicklungsländern *das grösste Hindernis* dar, mit dem sie konfrontiert sind. Die Unternehmensfinanzierung ist deshalb ein zentraler Bestandteil der Strategie des *seco* zur Förderung des lokalen Privatsektors. Im Rahmen des fünften Programmkredits beteiligte sich das *seco* dazu an verschiedenen Finanzintermediären wie Risikokapitalfonds, Garantiefonds oder Leasinggesellschaften. Diese Finanzintermediäre funktionieren nach kommerziellen Kriterien, das heisst, es werden diejenigen privaten Projekte unterstützt, bei denen die langfristigen Erfolgsaussichten am grössten sind. Die kommerzielle Ausrichtung der Fonds ist mit den entwicklungspolitischen Zielsetzungen kompatibel. Sie stellt sogar eine notwendige Voraussetzung für die Erreichung dieser Ziele dar, denn die nach kommerziellen Kriterien ausgewählten Projekte bieten die besten Chancen auf langfristigen Erfolg und damit für die Erhaltung oder Schaffung von Arbeitsplätzen. Ausserdem haben alle Investitionen sozial- und umweltpolitischen Mindeststandards zu genügen (vgl. dazu Kasten 14). Um die

Überwachung der Finanzintermediäre sicherzustellen und die strategische Ausrichtung mitzugestalten, ist das *seco* jeweils im Verwaltungsrat der Fonds vertreten. In einigen Fonds hat das *seco* auch einen Sitz im Investitionsausschuss, der über die einzelnen Investitionen des Fonds entscheidet, und übernimmt damit eine grössere operationelle Verantwortung.

Beteiligung an Finanzintermediären

Angesichts der ausgesprochen positiven Erfahrungen mit den Beteiligungen an Finanzintermediären sowohl bezüglich der Schaffung von neuen Arbeitsplätzen wie der Mobilisierung von privaten Mitteln (vgl. auch Kapitel 2.3) will das *seco* sein diesbezügliches Engagement weiterführen. Dabei soll der Fokus weiterhin auf KMU gerichtet sein, da diese den weitaus grössten Teil des Privatsektors in den Partnerländern ausmachen. Ausserdem soll das Schwergewicht nach wie vor auf *Risikokapitalfonds* liegen, da diese die Bereitstellung von Eigenkapital und eigenkapitalähnlichen Finanzierungen mit einer engen Betreuung der Unternehmen verbinden und damit einen spezifischen Mehrwert für die KMU generieren. Die Kriterien der Subsidiarität und der Additionalität, nach denen private Investitionen mobilisiert und nicht ersetzt werden sollen, werden auch künftig angewendet werden. Zudem muss ein Mehrwert erbracht werden, der über den finanziellen Beitrag hinausgeht. Das Hauptaugenmerk soll auf Branchen mit besonderem Exportpotenzial oder mit einer zentralen Funktion für den nationalen Markt (Finanzdienstleistungen, Agrarindustrie, physische Infrastruktur) gelegt werden. Wie bisher wird sich das *seco* vor allem an *lokal ansässigen Finanzintermediären beteiligen*, welche die Unternehmen vor Ort am wirksamsten und kosteneffizientesten unterstützen können. Möglich ist auch die Beteiligung an regionalen Fonds. Es gilt allerdings festzuhalten, dass sich die klassischen Risikokapitalfonds nur für eine begrenzte Zahl von relativ gut entwickelten Märkten und einem gut ausgebauten Privatsektor eignen. In schwierigeren Märkten sind die Risikokapitalfonds den besonderen Bedingungen anzupassen (beispielsweise höherer Kreditanteil) und durch eine technische Unterstützung der Fonds zu ergänzen.

Kasten 14: Investitionsgrundsätze für die Risikokapitalfonds

Der Fonds investiert in:

- KMU;
- private Unternehmen;
- besonders wachstumsträchtige Unternehmen;
- exportorientierte Unternehmen;
- Sektoren: grundsätzlich alle Industrie- und Dienstleistungssektoren mit Ausnahme von einigen sensiblen Sektoren (z.B. Tabak, Waffen).

Entwicklungsziel:

Der Fonds achtet beim Investitionsentscheid insbesondere darauf, dass mit der Investition eine positive Wirkung auf die wirtschaftliche Entwicklung des Landes erzielt wird.

Kommerzielles Ziel:

Der Fonds investiert in Unternehmen mit langfristig positiven Gewinn- und Wachstumsaussichten und versucht, in dem schwierigen Marktumfeld eine angemessene Rendite für die Investoren zu erzielen.

Umweltstandards:

Der Fonds investiert ausschliesslich in Unternehmen, welche, die auf lokaler und internationaler Ebene, geltenden Umweltstandards beachten. Ausserdem setzt er sich laufend für die Einführung von umweltschonenden Produktionsmethoden in den begünstigten Unternehmen ein.

Sozialstandards:

Der Fonds investiert ausschliesslich in Unternehmen, welche die geltenden arbeitsrechtlichen Regelungen beachten. Investitionen in Unternehmen, die Kinder beschäftigen, sind ausgeschlossen. Der Fonds setzt sich ferner für die Beachtung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung bei der Arbeit sowie der Mindestvorschriften bezüglich Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz ein.

Andere Finanzierungsinstrumente

Das *seco* arbeitet auch mit anderen Finanzierungsinstrumenten, beispielsweise lokalen Kreditlinien, «grünen Kreditlinien» oder Garantien. Bei den *lokalen Kreditlinien* wird den KMU der Zugang zu Krediten in lokaler Währung ermöglicht. Dies ist insbesondere in Ländern wichtig, in denen praktisch keine mittel- und langfristigen Kredite erhältlich sind. Im Rahmen der *grünen Kreditlinien* werden Kredite an Unternehmen vergeben, die umweltverträgliche Produktionsmethoden einführen und damit einen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung leisten. Für diese Art von Investition sind in den Partnerländern kaum Finanzierungen vorhanden. Mit verschiedenen Arten von *Garantien* wird zudem versucht, die Zahl der Kredite von lokalen Banken an KMU über eine Aufteilung des Risikos zu erhöhen. Damit sollen private Ersparnisse für wachstumsträchtige Investitionsprojekte mobilisiert werden. Diese Garantien können somit einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung der Partnerländer leisten und haben auch einen Mehrwert gegenüber den Garantien der Weltbank (*Multilaterale Investitionsgarantie-Agentur* – MIGA), welche lediglich das politische Risiko der ausländischen Investitionen absichern. Diese alternativen Finanzierungsinstrumente sollen in Zukunft noch ausgebaut werden. Der Einsatz eines bestimmten Finanzierungsinstrumentes in einem Land basiert jeweils auf einer umfassenden Analyse des Marktes und der bestehenden Beschränkungen und wird an die lokalen Bedürfnisse angepasst.

Start-up Fund

Für Investitionsprojekte von Schweizer Unternehmen in Entwicklungsländern stellt das *seco* weiterhin Finanzierungen in Form von Darlehen zur Verfügung. Der Start-up Fund steht Schweizer Unternehmen offen, die eine Investition in einem Entwicklungsland planen. Den Bedürfnissen der Investoren entsprechend, finanziert der Fonds neben Machbarkeitsstudien auch die frühe Aufbauphase eines Investitionsvorhabens. Der Fonds beteiligt sich zu 50 Prozent an den anfallenden Studienkosten oder der Investition, bis maximal 500 000 Franken. Das Darlehen ist marktüblich zu verzinsen, kann jedoch unter bestimmten Voraussetzungen in ein Geschenk umgewandelt werden.

Optimierte Betreuung des *seco*-Portfolios

Um die zukünftige Strategie für die Finanzierung von Unternehmen in Entwicklungsländern wirkungsvoll umzusetzen, will das *seco* die Betreuung seines umfangreichen Beteiligungsportfolios optimieren. Es geht darum, eine Organisationsstruktur zu schaffen, die es besser erlaubt, die spezifischen Herausforderungen des

Finanzmanagements von Beteiligungen zu berücksichtigen (Risikomanagement, Finanzanalyse und Unternehmensbewertung sowie Wirtschaftsrecht). Diese Struktur sollte dem *seco* erlauben, drei wichtige Hindernisse bei der Betreuung und Entwicklung seines Portfolios zu überwinden. Erstens verlangt die zunehmende Komplexität und Professionalisierung der Finanzierungsinstrumente eine personelle Verstärkung und Unterstützung des mit Investitionsfragen beauftragten Teams innerhalb des *seco*; nur so lassen sich eine aktivere und umfassendere Betreuung führen und die Kohärenz der Interventionen verbessern. Zweitens sollten die jährlichen Auszahlungen des Bundes durch ein mittelfristiges Finanzengagement ersetzt werden, was der Zusammenarbeit mit Finanzintermediären besser entgegenkommt. Drittens sollten die zurückfliessenden Mittel (Kapital und Zinsen) wieder in ähnliche Operationen investiert werden. Die Mittel für die Beteiligung an Finanzintermediären könnten somit, im Gegensatz zum heutigen System, in der OECD-Statistik unter öffentlicher Entwicklungshilfe figurieren.

Verschiedene Ansätze sind denkbar, um die Aktivitäten des *seco* im Investitionsbereich zu optimieren: Erteilung eines externen Leistungsauftrags, die Schaffung eines Regiebetriebs, die Neudefinierung des Mandats des SDFC oder die Schaffung einer verwaltungsexternen Managementgesellschaft.

In allen in der Finanzintermediation tätigen europäischen Staaten hat man eine verwaltungsexterne Institution, meist unter staatlicher Kontrolle, geschaffen, welche die Betreuung der Investitionen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit übernommen hat²². Aus den oben dargelegten Gründen muss die Schweiz die Vorteile einer derartigen Lösung sorgfältig prüfen. In diesem Zusammenhang hat das *seco* bereits Überlegungen angestellt, wie seine Investitionstätigkeit im Rahmen eines mehrjährigen Leistungsauftrags des Bundes an eine verwaltungsexterne Gesellschaft – «Swissfund»²³ – übertragen werden könnte. Zahlreiche Arbeiten und Klärungen, im Besonderen rechtlicher Natur, sind noch notwendig; jedoch, die grossen Linien dieses Projektes können bereits jetzt skizziert werden (siehe Anhang 10.4 – Projekt «Swissfund»). Entsprechend den bestehenden Bedürfnissen, könnte die Gesellschaft auch direkte Finanzierungen an Unternehmen wie Kredite oder Garantien bereitstellen. Der Leistungsauftrag des Bundes soll die Strategie, den mittelfristigen Businessplan und eine klare Liste mit evaluierbaren Zielen und Kriterien – insbesondere Entwicklungskriterien – umfassen, welche die Gesellschaft erfüllen muss. Diese Vereinbarungen werden erlauben, die Übereinstimmung mit den entwicklungspolitischen Zielen der Schweiz zu garantieren.

4.3 Handelszusammenarbeit

Die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit im Handelsbereich soll die Partnerländer unterstützen, damit sie *ihre eigenen Bedürfnisse formulieren und aktiv an den Verhandlungen teilnehmen können. Gleichzeitig sollen sie befähigt werden, die internationalen Handelsabkommen einschliesslich die handelsbezogenen Aspekte der*

²² Zum Beispiel: Swedfund, Nordfund, Finnfund, FMO (die Niederlanden), PROPARGO (Frankreich), BIO (Belgien), DEG (Deutschland), CDC (Grossbritannien), IFU (Danemark), usw.

²³ Obergriff für ein möglicher Intermediationskonzept. Gegebenfalls wird die definitive Beschreibung zu einem späteren Zeitpunkt bestimmt.

internationalen Umweltabkommen umzusetzen. Eine bessere Beteiligung der Entwicklungsländer trägt dazu bei, das multilaterale Handelssystem zu stärken. Dieses gewinnt aufgrund der Intensivierung des internationalen Handelsaustausches zunehmend an Bedeutung. Zudem gilt es, die Exportkapazitäten der KMU in den Partnerländern zu verbessern, den Zugang ihrer Produkte zu den Märkten in den Industrieländern zu erleichtern, die Bemühungen zur regionalen Integration zu verstärken und die Diversifizierung ihrer Wirtschaft zu fördern, damit die Rohstoffabhängigkeit verringert werden kann. Um eine nachhaltige Entwicklung zu begünstigen, soll schliesslich auch die Berücksichtigung von ökologischen und sozialen Aspekten in den Handelstransaktionen gefördert werden.

Die Hauptachsen der Intervention sind die *Handelspolitik, die Handelseffizienz, der Marktzugang, die ökologischen und sozialen Aspekte des Handels und die Rohstoffe*. Diese fünf Bereiche hängen, trotz ihrer unterschiedlichen Natur, eng zusammen. Die Verringerung der Transaktionskosten im Zuge der Modernisierung des Zollsystems (Handelseffizienz) begünstigt beispielsweise einen besseren Zugang zu den internationalen Märkten. Die Massnahmen im Bereich der Handelszusammenarbeit werden hauptsächlich in den Schwerpunktländern des *seco* umgesetzt, die über ein Exportpotenzial verfügen.

Kasten 15: POST-DOHA – Strategie für die Handelszusammenarbeit der Schweiz

Eines der wichtigsten Ergebnisse der 4. WTO-Ministerkonferenz, die im November 2001 in Doha stattgefunden hat, war der Beschluss, die Bedürfnisse der Entwicklungsländer in den Mittelpunkt des Arbeitsplans dieser Organisation zu stellen und die technische Zusammenarbeit im Bereich des Handels markant zu verstärken. Aufgrund seiner grossen Erfahrung und seiner Pionierrolle im Handelsbereich ist das *seco* sehr gut gerüstet, um sich den Herausforderungen von Doha im Hinblick auf die neue WTO-Verhandlungsrunde zu stellen. Es will *sein bestehendes Programm* in den fünf Interventionsbereichen (Handelspolitik, Marktzugang, Handelseffizienz, Handel und Umwelt, Rohstoffe) verstärken und gleichzeitig auf neue Themen ausdehnen, die in den Verhandlungen im Handelsbereich eine wichtige Stellung einnehmen und für die Entwicklungsländer potenziell eine wichtige Einnahmequelle darstellen.

Zu diesen *neuen Themen* gehört insbesondere dasjenige des *Geistigen Eigentums*. Gut geregelt kann dieser Bereich Innovationen, ausländische Direktinvestitionen und die Verbreitung von Technologien fördern. Ein *transparentes öffentliches Beschaffungswesens* ermöglicht den KMU, Zugang zu Informationen über die Vertragsangebote des öffentlichen Sektors zu erhalten und die Korruptionsfälle zu verringern. Die *Förderung des Wettbewerbs* bringt Dynamik in den Privatsektor und baut Monopole ab. Die öffentliche Hand muss jedoch diesen Prozess regulieren können, um sicherzustellen, dass die gesamte Bevölkerung Zugang zur Basisversorgung hat, und um zu vermeiden, dass private Monopole entstehen. Die Beachtung internationaler *Produktionsstandards* ist eine entscheidende Vorbedingung für den Zugang zu den Märkten. In diesen verschiedenen Bereichen wird das *seco* strategische Partnerschaften mit anderen Bundesämtern sowie mit internationalen Fachorganisationen eingehen und Strategien für seinen Einsatz erarbeiten. Ziel dabei ist es, Kooperationsprogramme zu entwickeln, nachdem zuvor in enger Zusammenarbeit mit den Partnerländern die Bedürfnisse abgeklärt wurden. Diese Programme dienen der *Stärkung der Kapazitäten des öffentlichen und privaten Sektors, insbesondere was die Schaffung von geeigneten rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen betrifft*.

Um die Verpflichtungen von Doha gegenüber den am wenigsten entwickelten Ländern einzulösen, soll gleichzeitig auf multilateraler und bilateraler Ebene angesetzt werden: auf multilateraler Ebene durch die Beteiligung an internationalen Programmen und auf bilateraler Ebene mit Hilfe eines regionalen Konzepts, das es ermöglicht, mehrere Länder von einem zentralen Interventionsland aus zu erreichen.

Darüber hinaus wird das *seco* auch seine Zusammenarbeit im Bereich der handelsbezogenen Aspekte *internationaler Umweltabkommen* weiterführen.

4.3.1 Handelspolitik

Die Komplexität des multilateralen Handelssystems hat in den vergangenen Jahren ständig zugenommen und stellt die Verwaltung der Entwicklungsländer vor enorme Herausforderungen: Denn ihnen fehlen oft die Kapazitäten und Institutionen, um erfolgreich an den Verhandlungen im Handelsbereich teilnehmen zu können. Da der Handel weder in der Entwicklungsagenda der Partnerländer noch in den Entwicklungshilfeprogrammen der Geberländer jemals wirklich Priorität hatte, ist der Nachholbedarf entsprechend gross. Die Schweiz, die als eines der ersten Geberländer Programme zur Handelskooperation lancierte, befindet sich in einer vorteilhaften Position, um sich den Verpflichtungen von Doha in Bezug auf die handelsbezogene Unterstützung zu stellen. Daher wird das *seco* seine handelspolitische Zusammenarbeit erheblich weiterentwickeln, sein vorhandenes Programm ausbauen und sein Tätigkeitsfeld um einen thematischen Ansatz erweitern (vgl. Kasten 8).

Beistand für die Verhandlungen und für das Beitrittsverfahren zur Welthandelsorganisation (WTO)

Die Entwicklungsländer sind bei der Vorbereitung der Verhandlungen, die im Rahmen der WTO stattfinden, sowie bei ihrem Beitrittsverfahren zu dieser Organisation auf Unterstützung angewiesen. Die Schweiz will daher ihr Beratungs- und Expertiseprogramm, das sich an die für den Aussenhandel zuständigen Regierungsverantwortlichen richtet, in einer Reihe von Partnerländern erheblich verstärken. Im Vordergrund werden dabei die Beitrittsverfahren, die Einführung der WTO-Regeln, die Verhandlungen und die regionale Handelsintegration stehen. Da sich der WTO-Sitz in der Schweiz befindet, soll auch die Teilnahme von Funktionären aus den Partnerländern und den am wenigsten entwickelten Ländern an mehrwöchigen Kursen über Beitrittsfragen zur WTO unterstützt und dadurch die Verbreitung der erworbenen Kenntnisse über lokale Ausbildungsinstitutionen gefördert werden. In Genf werden die Vertreter der am wenigsten entwickelten Länder weiterhin eine persönliche Unterstützung erhalten, damit sie aktiv an den Arbeiten der WTO teilnehmen können.

Darüber hinaus wird auch die Beteiligung an den technischen Unterstützungsaktivitäten der WTO über Kenntnis und Umsetzung der Handelsabkommen fortgesetzt. In ihren Stellungnahmen in der WTO hat sich die Schweiz für die Vorschläge zur Schaffung einer Entwicklungskategorie («*Development Box*») ausgesprochen. Diese soll den Entwicklungsländern insbesondere bei der Umsetzung des Landwirtschaftsabkommens den nötigen Spielraum verschaffen, um, zum Zweck der Sicherstellung der Nahrungsmittelversorgung, die landeseigene Produktion zu schützen und zu steigern. Zudem sollen mit dieser Kategorie die Möglichkeiten zur Bestreitung des Lebensunterhaltes für Bauern mit geringen Einkommen verbessert werden. Dennoch

soll kein «Zwei-Klassen-System» geschaffen werden, bei dem gewisse Länder permanent von den Verpflichtungen befreit sind, die sich aus den WTO-Bestimmungen im Landwirtschaftsbereich ergeben.

Stärkung der nationalen Kapazitäten («Capacity Building»)

Um in den Partnerländern die nationalen Kapazitäten im Bereich der Handelspolitik zu stärken, wird das *seco* seine Tätigkeit auf neue Bereiche ausdehnen, insbesondere auf die Gebiete des Geistigen Eigentums, der Transparenz des öffentlichen Beschaffungswesens und auf das Wettbewerbsrecht (vgl. Kasten 15). Diese komplexen Bereiche, denen seit dem Treffen in Doha eine besondere Bedeutung zukommt, stellen derzeit eine grosse Herausforderung für die Entwicklungsländer dar. Diesbezüglich ist die Entwicklung eines thematischen Konzeptes vorgesehen, das tiefgreifende Intervention ermöglichen sollte, um den Ländern bei der Formulierung ihrer Handelspolitiken zu helfen und die nötigen Reformen zu veranlassen. Dieser Ansatz setzt voraus, dass sich neben Regierungsstellen auch der Privatsektor, die Zivilgesellschaft und akademische Kreise an diesen Aufgaben beteiligen.

Was die Fortsetzung des bestehenden Arbeitsprogramms betrifft, erlauben die zuversichtlich stimmende Ergebnisse des Pilotprogramms in Bolivien die Durchführung von umfassenden Programmen im Handelsbereich, welche insbesondere die Stärkung der Entscheidungsstrukturen, die Unterstützung bei der Formulierung von Handelsstrategien (z.B. Tourismussektor) sowie die Erleichterung des Handelsaustausches beinhalten. Auf multilateraler Ebene wird das *seco* weiterhin internationale Initiativen (*Integrated Framework*, *Joint Integrated Technical Assistance Programme – JITAP*) zugunsten der am wenigsten entwickelten Länder unterstützen. Diese Initiativen verfolgen das Ziel, die Handelskomponente in die nationalen Armutsbekämpfungsstrategien zu integrieren und die nationalen Kapazitäten in der Handelspolitik auf koordinierte Art und Weise zu stärken.

Künftig werden die Interventionen in diesem Bereich mehr und mehr auf die Stärkung der Institutionen ausgerichtet werden, um es den Partnerländern zu ermöglichen, *auf regionaler Ebene, ihre eigenen Ausbildungskapazitäten aufzubauen*. In diesem Zusammenhang wurde im südlichen Afrika ein Pilotprojekt zur Schaffung eines regionalen Kompetenzzentrums für Handelsrecht («*Trade Law Centre*») lanciert. Je nach den Ergebnissen der Pilotprojekte und den vorhandenen Möglichkeiten können Projekte dieser Art auch in anderen Regionen realisiert werden, so dass weitere LDC davon profitieren können.

4.3.2 Marktzugang

Der Handel zwischen Entwicklungs- und Industrieländern funktioniert heute nicht optimal. Auf der einen Seite *fehlen in den Entwicklungsländern die Produktionskapazitäten, die Transportinfrastruktur und das Know-how* und auf der anderen Seite wird in den Industrieländern der direkte Marktzutritt durch *tarifäre und nicht-tarifäre Handelshemmnisse* (z.B. technische, soziale und ökologische Standards) erschwert. Zudem fehlen den Unternehmen aus den Entwicklungsländern oftmals die nötigen Kontakte zur Importwirtschaft der Industrieländer. Zur Verbesserung des Zugangs zum schweizerischen und zum europäischen Markt werden Kontakte zwi-

schen den Importeuren und den exportwilligen KMU vermittelt (sog. «*Match-making*»). Damit die Produkte aus den Entwicklungsländern auf dem Schweizer Importmarkt eine Chance haben, muss jedoch zuvor die Konkurrenzfähigkeit der KMU in den Entwicklungsländern verbessert werden. Dies geschieht durch «*Capacity Building*» und individuelle Beratung im Bereich Exportabwicklung. Die Schweiz wird, unter Berücksichtigung der Ziele ihrer Agrarpolitik, die Revision ihres Zollpräferenzsystems weiterverfolgen. Dies mit dem Ziel, die Einfuhrzölle zugunsten der am wenigsten entwickelten Länder weiter zu senken.

Swiss Import Promotion Program (SIPPO)

Das SIPPO ist das wichtigste Instrument im Bereich der Importförderung. Als Folge einer externen Evaluation und gestützt auf die seit 1999 erworbenen Erfahrungen sollen eine Reihe von Massnahmen getroffen werden, um dieses Programm zusätzlich zu stärken. Zu diesen Massnahmen gehören die Verringerung der Zahl der begünstigten Länder und die Konzentration der Programmtätigkeiten auf diejenigen Branchen, für deren Produkte in der Schweiz und der EU eine tatsächliche Nachfrage besteht. Dort, wo das SIPPO nicht durch einen «*Swiss Business Hub*» vertreten werden kann, soll ein starker lokaler Partner gesucht respektive aufgebaut werden. Bezüglich der institutionellen Funktionsweise in der Schweiz wurde vorgeschlagen, dem SIPPO, das bisher als Mandat an die *OSEC Business Network Switzerland* (OSEC) angegliedert war, eine eigene Rechtspersönlichkeit zu verleihen, um dessen Visibilität als Instrument zu stärken. Ausserdem sollen die Synergien mit anderen Instrumenten des *seco* im Bereich der Förderung des Aussenhandels stärker genutzt werden.

Biotrade

Bezüglich der handelsrelevanten Aspekte der Umweltabkommen und der Förderung von Nischenmärkten beteiligt sich das SIPPO an der Umsetzung der teilweise durch das *seco* finanzierten Unctad-Biotrade-Initiative. Diese Initiative soll den Handel mit nachhaltig produzierten Biodiversitätsressourcen fördern. Die Biodiversität erhält auf diese Weise einen wirtschaftlichen Wert, was Anreize zu deren Erhaltung schafft.

Labelförderung in der Schweiz

Die Unterstützung von *Labelinitiativen in der Schweiz* (bisher Max Havelaar und STEP) soll gezielt fortgesetzt werden. Das angewandte Konzept trägt der schweizerischen Labelpolitik Rechnung, die darauf angelegt ist, die Zahl der Labels gering zu halten und die Verwirrung der Verbraucher zu vermeiden. Dabei wird es in erster Linie darum gehen, die bestehenden Sozial- und Ökolabel auf eine breitere Produktpalette zu erweitern (z.B. sozial und ökologisch nachhaltig produzierte Textilien). So soll der schweizerische Nischenmarkt zugunsten ökologisch und sozial verantwortungsvoll geführter Unternehmen aus Entwicklungsländern weiter geöffnet werden. Auf dem Schweizer Markt wird gleichzeitig mehr Transparenz geschaffen. Das *seco* will damit zudem ein politisches Signal geben, dass sich die Einhaltung der fundamentalen Arbeitnehmerrechte («*core labour standards*») auch wirtschaftlich auszahlt.

Technische Standards und Normen

Die Einhaltung *technischer Standards und Normen* ist eine weitere wichtige Voraussetzung für den Marktzutritt in den Industrieländern. Den Entwicklungsländern fehlt es jedoch häufig an Informationen sowie technischen und finanziellen Mitteln für die Erfüllung dieser Standards. Das wirkt sich erschwerend auf ihre Exporte aus. Die Entwicklungsländer können sich heute – wegen ihren beschränkten Kapazitäten in diesem Bereich – kaum am internationalen Dialog zur Weiterentwicklung und Umsetzung der internationalen Normen und Standards beteiligen. Deshalb ist vorgesehen, die in diesem spezifischen Bereich der Standards tätigen Institutionen und Firmen in den Partnerländern zu stärken.

Kasten 16: Normen, Qualitätsnachweise und Label

Die auf einem Markt jeweils gültigen *Normen* sind zwingend zu erfüllen. Akteure, die dazu nicht in der Lage sind, werden praktisch vom Markt ausgeschlossen (so darf ein Staubsauger, der die technischen Normen nicht erfüllt, gar nicht erst in die Schweiz importiert werden). Aber auch die *Qualitätsnachweise* können in den Augen vieler Entwicklungsländer Handelshemmnisse darstellen, da vor allem grosse multinationale Firmen, aber auch nationale Grossverteiler deren Erfüllung heute zur Auflage machen, um so ihren eigenen Kontrollaufwand gegenüber den Produzenten zu verringern und sich vor unliebsamen Überraschungen oder Skandalen (z.B. Kinderarbeit, Umweltgifte) zu schützen. Den Entwicklungsländern fehlt aber oftmals das Wissen, die Infrastruktur und die finanziellen Mittel zur Erfüllung dieser Anforderungen.

Im Gegensatz zu den Normen und Qualitätsnachweisen ist die Erfüllung von *Labelanforderungen* freiwillig und wird vom Markt nicht zwingend verlangt. Label stellen jedoch für das Unternehmen eine Möglichkeit dar, die besonderen Qualitäten eines Produktes bekannt zu machen und so gegenüber dem Standardprodukt einen Mehrwert zu erzielen. Dies ist insbesondere auch für kleinere Produzenten und Unternehmen, deren Name nicht als «Markenname» bekannt ist, von Interesse.

Normen und Qualitätsnachweise werden von der «*International Standard Setting Organisation*» in Zusammenarbeit mit der WTO gesetzt. Daneben gibt es auch nationale Normen, welche auf den internationalen aufbauen. Mit dem Ausbau des internationalen Normensystems verlieren diese jedoch an Bedeutung. Auch Label bauen auf internationalen Normen auf, werden aber durch private Organisationen vergeben und vermarktet. Label gewinnen heute vor allem auf den nationalen Lebensmittelmärkten in Europa rasch an Bedeutung.

Präferenzzölle

Die Konsolidierung des *Präferenzzollsystems* (GSP) zugunsten der Entwicklungsländer soll weitergeführt werden. Der bestehende Zollpräferenzbeschluss läuft im Frühjahr 2007 aus. Ab Herbst 2005 soll der Antrag auf eine Verlängerung dieses Beschlusses vorbereitet werden. Das Parlament soll dann über die konkreten Fristen für die Einführung von «*zero-tariffs – no quotas*» (Nullzolltarif – keine mengenmässigen Einfuhrbeschränkungen) zugunsten der LDC entscheiden. Zudem soll geprüft werden, ob den übrigen Entwicklungsländern allenfalls weitere Konzessionen im Textilbereich und im Agrarbereich gewährt werden können. Die verfolgte Politik ist darauf ausgerichtet, das schweizerische Präferenzzollsystem zugunsten der LDC soweit wie möglich an dasjenige der EU anzupassen, welches den ärmsten Entwicklungsländern auf allen Tarifpositionen ausser Waffen die Nullzollpräferenz gewährt.

4.3.3

Handelseffizienz (Abbau von Transaktionskosten)

Für die Entwicklungsländer ist eine effektive Handels- und Exportförderung entscheidend, damit sie am internationalen Handel wirkungsvoll teilnehmen können. Dies gilt ganz besonders für die KMU dieser Länder, die sich auf dem internationalen Markt behaupten wollen. Diese sind jedoch auch mit internen Handelsrestriktionen konfrontiert, die hohe Transaktionskosten verursachen und dadurch ihre Wettbewerbsfähigkeit auf dem Weltmarkt reduzieren. Die unterstützten Massnahmen sollen daher einerseits *günstigere interne Rahmenbedingungen für den Handel* schaffen und andererseits die Transaktionskosten verringern und damit die *Wettbewerbsfähigkeit der KMU auf dem Weltmarkt* stärken. Angesichts der rasch fortschreitenden technologischen Modernisierung wird der Bedarf der Entwicklungsländer an Massnahmen im Bereich der Handelseffizienz in Zukunft noch an Bedeutung gewinnen. Als Folge der WTO-Konferenz in Doha wird die Zusammenarbeit mit dem ITC verstärkt werden. Die geplanten Massnahmen setzen auf drei Ebenen an.

Verbesserung der Rahmenbedingungen für den Handel

Auf der staatlich-administrativen Ebene erhalten Projekte finanzielle Unterstützung, mit denen der Rechtsrahmen verbessert und die Kosten für internationale Transaktionen verringert werden können. Diesbezüglich wird die Unterstützung der *Reformen von Zollverwaltungen* in den Partnerländern dazu beitragen, die notwendigen Voraussetzungen für eine bessere Integration in das internationale Handelssystem zu schaffen. Mit der elektronischen Abwicklung und der Modernisierung administrativer Abläufe bei der Verzollung lässt sich die Transparenz stark erhöhen, was zur Korruptionsbekämpfung beiträgt. Das *seco* prüft derzeit die Möglichkeit, ein Programm zu entwickeln, das die Entwicklungsländer bei der Anpassung ihres Aussenhandelsregimes an die Modernisierung ihres Zollwesens unterstützen soll. Zudem möchte das *seco* mithilfe, ein international anerkanntes elektronisches Dokumentenformat für den Welthandel zur Verfügung zu stellen. In Zukunft werden noch vermehrt Synergien mit dem Instrument der Budgethilfe gesucht, welches ebenfalls Reformen des Zollwesens unterstützt (vgl. Kapitel 4.1.1).

Unterstützung von Branchenverbänden und Stärkung der Exportkapazitäten

Auf einer zweiten Ebene gewährt das *seco* weiterhin Projekten Unterstützung, die es den schweizerischen Branchenverbänden ermöglichen sollen, vergleichbaren Organisationen in den Entwicklungsländern unter die Arme zu greifen, um die Professionalität der KMU in diesen Ländern zu verbessern. Die mit dem ITC ausgearbeiteten Programmansätze werden erweitert und auf regionaler Ebene weiterentwickelt. Die ausgewählten Sektoren und Produktgruppen müssen ein hohes Exportpotenzial für das Land bzw. die Region aufweisen. Die Hilfe erfolgt gezielt über modulartige Programme, die sämtliche Etappen des Projekts abdecken.

E-Commerce

Die KMU in den Partnerländern profitieren auch direkt von verschiedenen Aktivitäten, die das *seco* auf einer dritten Ebene unterstützt. Gefördert werden ausgewählte Initiativen, die den KMU Informationen über die Einsatzmöglichkeiten des *elektronischen Handels (E-Commerce)* vermitteln. Die Informationstechnologien sind in allen Ländern ein wichtiger Faktor für die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft. Sie

ermöglichen u.a. eine globale Arbeitsteilung mit günstigen Perspektiven für die Entwicklungsländer (weltweite Beschaffungsmöglichkeiten, Fragmentierung der Produktionsprozesse, geografische Unabhängigkeit für Dienstleistungserbringer). Der mit Hilfe der Informationstechnologien erleichterte Zugang zum Wissen erlaubt es den Entwicklungsländern, die Handelsschranken zu überwinden, und senkt zudem die Transaktionskosten (*«Bridging the digital divide»*). In Zusammenarbeit mit SIPPO wird eine E-Commerce-Plattform mit Jordanien entwickelt. In diesem Bereich werden auch Projekte unterstützt, die den KMU helfen, ihr Einkaufs- und Materialmanagement zu verbessern und die Qualitätsstandards ihrer Produkte einzuhalten.

4.3.4 Handel, Umwelt und Arbeitsnormen

In Entwicklungsländern, in denen die Industrialisierung rasch voranschreitet, werden der Umwelt häufig schwerwiegendere, zuweilen irreversible Schäden zugefügt. Die Umweltgesetze und Umweltnormen sind fast immer lückenhaft. Um auf dem Weltmarkt bestehen zu können, versuchen die Industriellen in den Entwicklungsländern die Produktionskosten durch niedrige Löhne und schlechte Arbeitsbedingungen tief zu halten. Um jedoch Zugang zu den Märkten der Industrieländer zu erhalten, muss ihre Produktion die Umwelt- und Sozialnormen der Abnehmerländer erfüllen, da die Nachfrage nach umweltfreundlichen und sozialverträglichen Produkten und Dienstleistungen bei den Konsumenten in diesen Ländern wächst.

Das Handelsprogramm des *seco* setzt in diesem Spannungsfeld zwischen Produktionssteigerung versus Einhaltung von Umwelt- und Sozialstandards an, indem es die Partnerländer in ihren Anstrengungen unterstützt, sozialverträgliche und umweltfreundliche Güter und Dienstleistungen anzubieten. Dabei werden folgende Ziele verfolgt: (i) Unterstützung der exportorientierten Firmen, vor allem der KMU, im Bemühen, ihre Wettbewerbsfähigkeit durch die Teilnahme an freiwilligen Initiativen zu steigern, (ii) Hilfe bei der Entwicklung von Zertifizierungen und Standards, (iii) Förderung von ökoeffizienten Produktionsmethoden, Energieeffizienz und Transfer von umweltfreundlichen Technologien. In den kommenden Jahren wird die Unterstützung der CPC weitergeführt und deren Tätigkeitsbereich auf Sozialnormen ausgeweitet, um den KMU ein umfassendes Dienstleistungsangebot im Bereich der Umwelt- und Sozialnormen bereitstellen zu können. Gleichzeitig sollen Aktivitäten im Bereich der Standards und der Zertifizierung entwickelt werden.

Cleaner Production Centers (CPC)

Die CPC leisten in Entwicklungsländern einen wichtigen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung. War der Fokus der CPC bis anhin stark auf die ökologischen Aspekte der Nachhaltigkeit ausgerichtet, so sollen ihre Beratungsdienstleistungen in Zukunft vermehrt auf den ökonomischen und sozialen Bereich (insbesondere in Bezug auf die Arbeitsnormen) ausgeweitet werden, damit sich die Zentren zu eigentlichen *«Sustainable Centers»* weiterentwickeln können. In diesem Zusammenhang spielen die Fragen zu den fundamentalen Arbeitsnormen – vor allem über die Ad-hoc-Konventionen der ILO – eine zentrale Rolle. Ebenfalls angestrebt wird eine engere Verknüpfung der Aktivitäten der CPC mit den Internationalen Umweltabkommen (insbesondere mit dem Kyoto-Protokoll über Klimawandel, der Stockholmer Konvention über persistente organische Stoffe – POP). Dies soll den Unternehmer in

den Entwicklungsländern die Möglichkeit geben, von den flexiblen Mechanismen²⁴ und dem Technologietransfer, die mit den internationalen Abkommen verbunden sind, zu profitieren. Zu diesem Zweck sollen die personellen Ressourcen der CPC in ausgewählten Ländern durch Spezialisten für Klima- und Arbeitsfragen aufgestockt werden.

Die Zentren sollen nur über einen begrenzten Zeitraum unterstützt werden. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen scheinen fünf bis acht Jahre angebracht. Dabei ist es wichtig, dass die Zentren bereits zu Beginn auf der Basis eines detaillierten Businessplans arbeiten, der überprüfbare Erfolgskriterien enthält und eine möglichst hohe Selbstfinanzierung anvisiert.

Kasten 17: Für eine umweltverträgliche Produktion – Beispiel für die von einem Cleaner Production Center (CPC) angebotenen Dienstleistungen

Ziel der CPC ist es, einen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung der Produktionstechniken und zur Einführung ökoeffizienter Verarbeitungsmethoden in Entwicklungsländern zu leisten. Zu diesem Zweck offerieren die CPC den KMU gegen teilweise oder volle Kostenübernahme eine breite Palette von Dienstleistungen im Bereich umweltverträglicher Technologien. Die Zentren beraten die Unternehmen insbesondere über Umweltmanagementsysteme, Energieeffizienz sowie bei der Auswahl von geeigneten umweltfreundlichen Geräten und Technologien. Sie übernehmen eine Vermittlerrolle zwischen der nationalen und der internationalen Industrie und gegebenenfalls dem Gemeinwesen. Sie arbeiten mit spezialisierten nationalen Institutionen (Verbänden, Beratern, Universitäten etc.) sowie mit technischen Institutionen in der Schweiz (Referenzzentren) zusammen. Die CPCs erfüllen ihre Aufgabe damit im Hinblick auf eine Art Marktvorbereitung.

Das Vietnam Cleaner Production Center (VNCPC) wurde 1999 gegründet. Mit seinen 12 Mitarbeitenden und einem technischen Berater aus der Schweiz hat das Zentrum ca. 30 Audits in verschiedenen Industriebetrieben durchgeführt. Etwa ebenso viele Audits wurden von CP-Experten ausgeführt, die am CPC eine Ausbildung absolviert haben. Das Zentrum hat Privatunternehmen, «Joint Ventures» und Staatsbetriebe aus den verschiedensten Branchen im ganzen Land betreut. In allen Fällen zeigte sich, dass mit bescheidenen Investitionen eine recht grosse Verringerung der Umweltbelastung und erhebliche finanzielle Einsparungen möglich sind. Als nächster Schritt stehen Investitionen in neue umweltfreundliche Technologien an, um das Einsparungspotenzial bei der Nutzung wirtschaftlicher Ressourcen voll auszuschöpfen. Hier leistet das CPC durch Informationen über Finanzierungsinstrumente für Technologieanschaffungen eine wertvolle Hilfe. So hat dank der Beratung des CPC eine mittelgrosse Lebensmittelfabrik in eine effizientere und umweltfreundlichere Produktionslinie investiert. Im Auftrag von IKEA berät das CPC Zulieferer bei der Umstellung auf eine umweltfreundliche Produktion, eine erfolgversprechende Strategie der Verbindung nationaler KMU-Zulieferanten mit exportorientierten Grossbetrieben («Supply Chain Greening»). Als unabhängiges Technologieberatungszentrum informiert und berät das CPC auch Behördenvertreter und Entscheidungsträger. So bildet das Cleaner Production Center eines der Hauptinstrumente in der neuen offiziellen Umweltstrategie von Vietnam. Der entsprechende Text wurde vom CPC vorgeschlagen und redigiert und ist nur ein Beispiel für den vom CPC praktizierten Politikdialog. (<http://www.unido.org/doc/331390.htmls>)

²⁴ Mit diesem Instrument können die Industrieländer ihre Verpflichtungen, die sie in Bezug auf die Verringerung von Emissionen eingegangen sind, einlösen. Dies geschieht, indem sie sich an der Umsetzung von Projekten in Osteuropa (*Joint Implementation*) und in Entwicklungsländern (*Clean Development Mechanism*, CDM), welche im Rahmen Klimakonvention entwickelt worden sind, beteiligen.

Förderung der lokalen Zertifizierung

Die «*Capacity-Building*»-Massnahmen der CPC im Bereich der Umwelt- und Sozialstandards werden durch die Schaffung von unabhängigen Akkreditierungs- und Zertifizierungsstellen vervollständigt. Im primären Sektor unterstützt das *seco* den Aufbau unabhängiger Zertifizierungsstellen in der biologischen Landwirtschaft und der Lebensmittelverarbeitung. Die meisten Entwicklungsländer verfügen noch nicht über das nötige Know-how, um die strengen Akkreditierungs- und Zertifizierungsvorschriften der biologischen Produktion zu erfüllen. Sie nehmen «*ecolabelling*» deshalb oftmals als nicht-tarifäres Handelshemmnis der Industrieländer wahr. Bio-produkte sind jedoch für viele Entwicklungsländer eine der wenigen Chancen, um auf den übersättigten internationalen Agrarmärkten Produkte mit zusätzlichem Mehrwert zu verkaufen. Mit seinem Engagement will das *seco* den Partnerländern zudem aufzeigen, dass Zertifizierung keine Handelsschranke, sondern vielmehr eine Chance zur Erhöhung der Wertschöpfung für Agrarprodukte und verarbeitete Lebensmittel darstellt. Das 2002 lancierte Zertifizierungsprogramm soll mittelfristig auch auf die Zertifizierung sozialer Kriterien ausgeweitet werden.

4.3.5 Rohstoffe

Für zahlreiche Entwicklungsländer stellen Rohstoffexporte immer noch eine wichtige Devisenquelle dar. Die meisten dieser Länder sind von einigen wenigen Exportprodukten abhängig, die in der Regel im Ausland weiter verarbeitet werden, so dass sie mit ihren Exporten kaum Mehrwert im eigenen Land erzielen. Die Abhängigkeit von wenigen Exportprodukten führt dazu, dass viele Entwicklungsländer von den oft extremen Preisschwankungen der Rohstoffe sowie von externen Ereignissen und Naturkatastrophen, die sich direkt auf die Nachfrage bzw. Produktion ihrer wichtigsten Güter auswirken, überdurchschnittlich stark betroffen werden. Verschärft wird die Lage durch den Umstand, dass der Abwärtstrend der Rohstoffpreise auch in den kommenden Jahren anhalten dürfte, was auch den Erfolg der internationalen Entschuldungsbemühungen (HIPC-Initiative) bedroht.

Um die strukturellen Probleme im Bereich der Rohstoffe zu bekämpfen, braucht es in erster Linie Massnahmen zur *Förderung der Diversifikation*, eine vermehrte *Verarbeitung der Rohstoffe in den Produzentenländern* (womit der Erlös gesteigert wird und Arbeitsplätze geschaffen werden) sowie *Absicherungen gegen Preisfluktuationen*. Die Diversifikation der wirtschaftlichen Basis der Entwicklungsländer ist deshalb ein zentrales Anliegen des *seco*, auf das die meisten seiner Instrumente abzielen. Zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von verarbeiteten und nichttraditionellen Gütern müssen neben der Produktivitätssteigerung und der Stabilisierung der Wechselkurse vor allem die Investitionen gefördert werden – ein Schlüsselbereich der wirtschafts- und handelspolitischen Zusammenarbeit. Daneben werden aber auch weiterhin selektiv und gezielt Massnahmen im Rohstoffbereich unterstützt.

Risikomanagement für Preisfluktuationen

Als wichtigste Massnahme wird das *seco* in Zusammenarbeit mit der Weltbank ein Programm zur Absicherung kleiner und mittlerer Produzenten aus Entwicklungsländern vor Preisfluktuationen («*commodity price risk management*») durchführen.

Dabei wird Produzenten ausgewählter agrarischer Rohstoffe gegen Bezahlung einer Versicherungsprämie die Garantie eines Mindestpreises gewährt. Sie können so ihre Zukunft besser planen und erhalten leichter Zugang zu Investitionen und Krediten, was sich stabilisierend und ertragssteigernd auswirken sollte. Das Programm wird in Form von technischer Assistenz und Ausbildung u.a. in ruralen Finanzinstituten, Kooperativen etc. durchgeführt. Dieser Ansatz ist insofern innovativ, als er erstmals auch für kleine und mittlere Produzenten marktwirtschaftliche Mechanismen zur Absicherung von Preisfluktuationen zur Verfügung stellt. Anhand der Resultate wird das *seco* die Möglichkeit prüfen, sein Engagement in diesem Bereich auszuweiten. Im Rahmen seiner Budgethilfen will das *seco* zudem die Partnerländer, die unter einem starken Zerfall ihrer Rohstoffkurse leiden, finanziell unterstützen, um zu verhindern, dass sich ihre Steuerdefizite und ihre Zahlungsbilanzen verschlechtern (vgl. Ziff. 4.1.1).

Internationale Rohstofforganisationen

Die Schweiz wird zudem die Unterstützung der *internationalen Rohstofforganisationen* für Kaffee, Kakao, Zucker, Jute, Baumwolle und Tropenholz weiterführen. Diese Organisationen fördern den Dialog zwischen dem Privatsektor in den Konsumentenländern, den Behörden sowie den Produzenten, um sozial wie auch ökologisch nachhaltige Produktionsweisen zu fördern. Gleichzeitig sind die Organisationen ein wichtiges politisches Instrument für die Entwicklungszusammenarbeit mit bestimmten Partnerländern. Die Mitgliedschaft gibt der Schweiz die Möglichkeit, in diesen Organisationen ihre wirtschaftlichen und entwicklungspolitischen Interessen zu vertreten. Gleichzeitig kann sie ihre Unterstützung für die Rohstoffe produzierenden Entwicklungsländer zur Geltung bringen. Wie bis anhin konzentriert sich das Augenmerk auf die ITTO und die Förderung von Produkten aus nachhaltig bewirtschafteten Quellen. Angesichts der Problematik der gefährdeten Tropenwälder wird das *seco* den internationalen Dialog im Rahmen der ITTO fortsetzen und gleichzeitig die Projektarbeit im Bereich des Aufbaus von lokalen Kapazitäten im Hinblick auf nachhaltige Produktionsweisen weiterführen. Ausserhalb der ITTO sollen Zertifizierungsbestrebungen von Tropenholzproduzenten unterstützt werden. Möglichkeiten zur Förderung nachhaltiger Produktionsweisen anderer Rohstoffe, z. B. im Bereich der Bio-Baumwolle, werden geprüft.

4.4 Entwicklung der Infrastruktur

Eine ausreichende Infrastrukturversorgung in den Bereichen Wasser, Energie, Verkehr, Telekommunikation und Umwelt ist unerlässlich, um die Schaffung und die Entwicklung von Unternehmen stimulieren und letztlich zu einer dauerhaften Verringerung der Armut beitragen zu können. Der Infrastrukturbedarf, der gleichzeitig Faktor und Ergebnis des Wachstums ist, nimmt in den Entwicklungsländern rasch zu. Aufgrund des grossen Bedarfs kann der Staat die Finanzierung solcher Vorhaben ohne Gefahr der Einschränkung wichtiger Sozialprogramme und/oder einer massiven Überschuldung nicht alleine übernehmen. Wichtig ist auch, die Effektivität und Dauerhaftigkeit dieser Infrastruktur zu gewährleisten und dabei auch den am meisten benachteiligten Bevölkerungsschichten vermehrten Zugang zu diesen Leistungen zu ermöglichen. Die Instrumente zur Infrastrukturfinanzierung müssen somit *die angestrebte Qualität und Dauerhaftigkeit mit den Zielen des «Service public» in*

Einklang bringen. Mit der Neuausrichtung der Zahlungsbilanzhilfe verfügt das *seco* lediglich über eine begrenzte Anzahl Instrumente, um diese Aufgaben bewältigen zu können; dies vor allem auch, wenn man bedenkt, dass die Mischfinanzierungen sowohl in geografischer als auch in sektorieller Hinsicht nur begrenzt einsetzbar sind. Deshalb muss ein neues Instrument zur Unterstützung solcher Infrastrukturprojekte entwickelt werden, das den Bedürfnissen besser entspricht und breiter angewendet werden kann. Im Vordergrund steht dabei insbesondere die Förderung von öffentlich-privaten Partnerschaften zur Bereitstellung von Infrastruktur. Angesichts der Bedeutung der Infrastruktur für die wirtschaftliche Entwicklung und die Verringerung der Armut, bilden diese Partnerschaften eine interessante Möglichkeit, die Mittel für solche Vorhaben zu vergrössern, ohne zu stark auf das Staatsbudget und die internationale Entwicklungszusammenarbeit zurückgreifen zu müssen. Verstanden als Vorhaben sowohl im privaten als auch öffentlichen Interesse, können diese Partnerschaften den Transfer von Know-how und Technologie fördern und gleichzeitig zu einer markanten Verbesserung von Effizienz und Lebensfähigkeit der Infrastruktur beitragen.

4.4.1 Mischfinanzierungen

Aus den unter Ziffer 2.5 bereits erwähnten Gründen wurde der Anwendungsbereich der Mischfinanzierungen im Laufe der letzten zehn Jahre stark eingeschränkt. Trotzdem bleiben diese Finanzierungen – im Rahmen ihrer durch das Instrument selbst gesetzten Grenzen – ein Mittel, das gewissen Entwicklungsländern vor allem mit mittlerem Einkommen den Zugang zu langfristigen Krediten für die Realisierung prioritärer Infrastrukturprojekte ermöglichen kann.

Die Regeln und Kriterien für die Gewährung von Mischfinanzierungen werden im Anhang 10.5 erläutert. Dieses Kapitel befasst sich mit der Ausrichtung der künftigen Politik in diesem Bereich. Wie im fünften Rahmenkredit bereits angekündigt wurde, ist ein steter Abbau dieser Finanzierungsart vorgesehen. Zudem wird das Instrument – in Übereinstimmung mit den Zielen des Helsinki-Pakets – *stärker in den entwicklungspolitischen Zielen und Reformen der Partnerländer verankert*. In diesem Sinne wird eine grössere geografische und sektorielle Konzentration, eine bessere Einbettung in die Sektorpolitik der Partnerländer, ein Ausbau der technischen Begleitmassnahmen sowie die Entwicklung von Synergien mit anderen Programmen der Wirtschafts- und Handelszusammenarbeit angestrebt. In Zukunft werden zudem mit diesem Instrument lediglich *kommerziell nicht rentable Projekte finanziert*. Dabei wird künftig konsequent von der – bereits bisher selten in Anspruch genommenen – Möglichkeit der Finanzierung rentabler Projekte unter vier Millionen Franken²⁵ abgesehen, welche nicht gegen die Regeln des Helsinki-Pakets verstösst. Beim Einsatz dieses Instrumentes wird man sich somit auf die Finanzierung von Infrastruktur beschränken, die normalerweise vom Staat zur Verfügung gestellt werden.

Begünstigte Länder

Begünstigt werden die Schwerpunktländer des *seco*, in denen sich konzessionelle Kredite zur Finanzierung von Infrastrukturprojekten als nützlich und notwendig er-

²⁵ 2 Millionen SZR (Sonderziehungsrechte).

weisen. Es handelt sich in erster Linie um Länder, in denen der Zentralstaat beim Aufbau der öffentlichen Infrastruktur eine entscheidende Rolle spielt und die bereits eine solche Kreditlinie erhalten und bewiesen haben, dass sie diese auch wirklich effizient einsetzen können. Entsprechend ist während der Verpflichtungsperiode des sechsten Rahmenkredits geplant, die Zusammenarbeit mit China, Ägypten, Vietnam und Jordanien weiterzuführen.

Sektorieller Ansatz und politischer Dialog

Eine stärkere *sektorielle Konzentration* soll mit der Festlegung von höchstens zwei prioritären Einsatzbereichen pro Mischfinanzierungslinie erreicht werden. Wie bereits im fünften Rahmenkredit hat der Umweltbereich weiterhin höchste Priorität. Die Erfahrung hat gezeigt, dass die diesbezügliche Kompetenz der Schweiz in den Partnerländern noch zu wenig bekannt ist. Daher müssen – insbesondere während der Vorabklärungsphase – zusätzliche Anstrengungen unternommen werden, um das Technologie- und Dienstleistungsangebot der Schweizer Industrie besser bekannt zu machen. In diesem Zusammenhang sollen auch vermehrt Synergien mit anderen Massnahmen zur wirtschaftlichen und handelspolitischen Zusammenarbeit – insbesondere mit den CPC – entwickelt werden. Gleichzeitig wird die Möglichkeit einer Erhöhung des nicht rückzahlbaren Bundesanteils in diesem Bereich auf 60 Prozent geprüft, um die Nachfrage der Partnerländer nach Umwelttechnologien zu fördern und ihre Zurückhaltung gegenüber der Finanzierung derartiger Projekte durch konzessionelle Kredite (Bevorzugung der Schenkungen) zu überwinden. Besondere Priorität wird auch sozialen Infrastrukturprojekten, insbesondere in den Bereichen Gesundheit und Wasser eingeräumt.

Die Projekte werden in die Sektorprogramme der IFI eingebettet. In gewissen Fällen sind auch Kofinanzierungen möglich. Gleichzeitig wird die Schweiz am sektoriellen Politikdialog der IFI teilnehmen, um die nötigen Reformen zur Sicherstellung einer nachhaltigen und effizienten Versorgung zu unterstützen und damit die Grundvoraussetzung für ein nachhaltiges Wachstum zu schaffen.

Diese Neuausrichtung setzt voraus, dass die Schweiz mit ihren Partnerländern eine aktivere Rolle bei der Auswahl der Einsatzsektoren, der Identifikation der Projekte und der Entwicklung konkreter Projekte übernimmt.

Technische Hilfe und Stärkung der Kapazitäten («Capacity Building»)

Nebst einer stärkeren Beteiligung der Schweiz am politischen Dialog sind auch Programme für die Stärkung der Kapazitäten bei den Partnerinstitutionen sowie für die Sicherstellung einer engeren Begleitung der Programme («*Follow-up*») durch die lokalen Vertretungen geplant. Auf der Stufe der Projekte werden Unterstützung für das Projektmanagement sowie auch jeweils gezielte technische Assistenzprogramme zur Stärkung der begünstigten Institution vorgesehen. Neben der Lieferung von Ausrüstung werden zudem auch von den Lieferanten angepasste Ausbildung und Unterstützung bei der Einführung, dem Betrieb und der Wartung der Produkte verlangt. Mit diesem Massnahmenpaket soll die Wirkung und Nachhaltigkeit der Projekte verbessert werden.

Garantiepolitik

Um die Exportrisiken auf dem kommerziellen Teil der Mischfinanzierung in den Ländern abdecken zu können, für welche die ERG nicht oder nur kurzfristig verfü-

bar ist, gewährt das *seco* – gemäss der Botschaft vom 21. Februar 1990 über Massnahmen zur Entlastung der ERG (BBl 1990 I 1712) – Ausfallgarantien. Da die ERG für die meisten Interventionsländer offen ist, ist der Einsatz dieses Instruments innerhalb dieses Rahmenkredits voraussichtlich beschränkt.

4.4.2 Öffentlich-private Partnerschaften

Angesichts des grossen und steigenden Bedarfs an Infrastruktur und den beschränkten dafür zur Verfügung stehenden öffentlichen Finanzmitteln ist es wichtig, die Entwicklungsländer zu ermutigen, vermehrt den Privatsektor bei der Bereitstellung, dem Betrieb und dem Unterhalt von Infrastruktur einzubeziehen, um einen möglichst grossen Multiplikatoreffekt der öffentlichen Entwicklungshilfe zu erreichen. Dies kann durch die verschiedensten Vereinbarungen zwischen der öffentlichen Hand und privaten Unternehmen (*Public Private Partnerships* – PPP) geschehen. Die Bandbreite reicht von einfachen Managementverträgen, über die verschiedensten Formen von Verträgen über die Erstellung, den Betrieb und die Rückgabe von einzelnen Infrastrukturanlagen bis zur Gewährung von weitreichenden Konzessionen über die Erstellung, den Betrieb und die Versorgung mit solcher Infrastruktur. Die Erfahrung hat dabei gezeigt, dass diese Vereinbarungen, um erfolgreich zu sein, in jedem Fall individuell und zudem auf der Basis einer echten Partnerschaft strukturiert werden müssen. Entsprechend sind die PPP nicht mit blossen Privatisierungen vergleichbar, die eine vollständige und unkonditionierte Übertragung von öffentlichen Anlagen in private Hände darstellen. Die PPP sind als *langfristige Prozesse zu betrachten, mit denen eine private Finanzierung und Verwaltung von Infrastruktur eingeführt wird und die auf der Achtung und der Ausgewogenheit der Interessen beider Partner basieren*.

Formen der Zusammenarbeit

Den PPP kommt in den Entwicklungsländern bei der Sicherstellung einer nachhaltigen Bereitstellung von Infrastruktur eine wachsende Bedeutung zu. Gleichzeitig stellt jedoch das schwierige politische (sektorpolitische) und wirtschaftliche Umfeld in diesen Ländern eine grosse Herausforderung für die Realisierung solcher Projekte dar. Es zeigt sich, dass sowohl auf Seiten «Public» als auch auf Seiten «Private» ein Bedarf an Unterstützung besteht.

Auf der Seite «Public» kann die Schaffung der notwendigen Voraussetzungen für die Realisierung solcher Vorhaben zunächst mit *Informationen und gezielter Beratung* zu den notwendigen sektoriellen Reformen und dem zu bildenden rechtlichen und institutionellen Rahmen gefördert werden. Die nötigen Vereinbarungen sind zudem kompliziert und häufig sind die Voraussetzungen für das Führen solcher Verhandlungen zwischen dem öffentlichen und dem privaten Partner ungleich, weshalb auch bei der konkreten Ausgestaltung und Verhandlung von Verträgen und Leistungsvereinbarungen, welche die jeweiligen Verantwortlichkeiten der Parteien festlegen, Unterstützung notwendig ist. Bereits heute beteiligt sich die Schweiz an verschiedenen Fazilitäten, welche den Partnerländern solche technische Assistenz und begleitende Unterstützung anbieten.

Parallel dazu kann mit einer *direkten nicht rückzahlbaren Finanzhilfe* dem öffentlichen Partner ermöglicht werden, die für eine private Beteiligung notwendigen Vorleistungen zu erbringen oder die wirtschaftlichen und sozialen Voraussetzungen

für eine private Leistungserbringung zu schaffen. Finanzierungszuschüsse können im wesentlichen auf zwei Wegen die Realisierung solcher Vorhaben fördern:

- Sie können der Finanzierung von dringend notwendigen *Investitionen* dienen, so etwa im Rahmen einer «*Corporatisierung*²⁶» eines öffentlichen Versorgers im Hinblick auf einen effizienteren Umgang mit den Ressourcen; zur Sanierung einer vorerst noch in staatlichem Eigentum bleibenden, jedoch durch einen privaten Betreiber geführten Gesellschaft, oder zur Kapitalisierung einer Infrastrukturgesellschaft, die danach diese Infrastruktur im *Leasing* einem privaten Betreiber zur Verfügung stellt.
- In anderen Fällen können sie der Leistung von *Kompensation* an einen privaten Leistungserbringer dienen, in Fällen, in denen die Leistungen (vorerst) aufgrund der finanziellen Möglichkeiten der Bevölkerung nicht vollständig über den Markt abgegolten werden können. Denkbar ist etwa die Gewährung eines Beitrags in einen speziellen Fonds, aus dem in einer Übergangsperiode der Grundkonsum von Elektrizität oder Wasser der ärmsten Bevölkerungsschichten subventioniert wird. Es wird auch möglich sein, Verträge zu finanzieren, mit denen private Verwaltungsmodelle eingeführt werden können.

Die Erfahrung zeigt, dass mit diesen entsprechenden Finanzierungszuschüssen ein wichtiger Beitrag zur Realisierung solcher Vorhaben geleistet werden kann. Unterstützt werden sollen damit nicht nur weitgehende Konzessionsvorhaben, sondern auch andere, bescheidenere Ansätze zum Einbezug privaten Know-hows und Managements, wie etwa in Managementverträgen. Gerade im Bereich der elementaren Infrastruktur, wie der Wasserversorgung, sollen zudem auch Vorhaben unterstützt werden, die grundsätzlich einen Verbleib der Versorgung in der öffentlichen Hand vorsehen, bei der Restrukturierung und Reform des Sektors jedoch privatwirtschaftlichen Prinzipien folgen. Neben den oben erwähnten Finanzhilfen ist hier insbesondere auch die Förderung von sogenannten «*Public Public Partnerships*», d. h. die längerfristig angelegte technische Unterstützung durch einen funktionierenden, z. B. schweizerischen öffentlichen Versorger, möglich.

Kasten 18: Neue Form der Zusammenarbeit mit dem Privatsektor – Public Private Partnership (PPP) zur Finanzierung von Infrastruktur

Die PPP in der Infrastruktur nehmen die unterschiedlichsten Formen an. Die Partnerschaft reicht von der Übernahme des Managements eines (öffentlichen) Betriebs («*Management Contracts*»), über die private Bereitstellung von Infrastruktur (*BOT, BOO*, usw.) bis zu längerfristigen Konzessionen zur Versorgung mit Basisinfrastruktur. In allen diesen Formen unterscheidet sich ein PPP von einer eigentlichen Privatisierung, *da keine vollständige Übertragung von Rechten und Vermögen an einen privaten Unternehmer erfolgt*. Bei diesen Abmachungen ist der private Partner nicht zwangsläufig ein multinationales Grossunternehmen; vielmehr ist auch eine aktive Zusammenarbeit mit kleinen und mittleren Unternehmen denkbar. In einem etwas breiteren Ansatz kann schliesslich unter PPP auch die allgemeine finanzielle und technische Unterstützung eines privaten Unternehmens bei der Verbesserung der lokalen Infrastruktur verstanden werden.

Der Einbezug privater Unternehmen ist gerade im Bereich der elementaren Infrastruktur wie beispielsweise der Wasserversorgung nicht unumstritten. Dabei wird in erster Linie auf die Gefahr hingewiesen, dass grosse ausländische Konzerne auf Kosten der ärmsten

²⁶ Schaffung von unabhängigen und finanziell autonomen (öffentlichen) Versorgungsgesellschaften.

Bevölkerungsschichten und einer nachhaltigen Infrastruktur-Versorgung grosse Gewinne erzielen könnten. Wie die Erfahrung gezeigt hat, sind solche Befürchtungen nicht immer gänzlich von der Hand zu weisen. Deshalb ist es umso wichtiger, dass bei der Planung und Umsetzung solcher Projekte gewisse Grundprinzipien beachtet werden, so beispielsweise die Schaffung einer unabhängigen Regulierungsinstanz, die Festlegung klarer und kohärenter Regeln für solche Partnerschaften und die Formulierung klarer und transparenter Leistungsvereinbarungen (Versorgung der ärmsten Bevölkerungsschichten, Qualitätsstandards, «Benchmarking»). Ebenfalls sehr wichtig sind die Schaffung von Konkurrenzsituationen durch die Aufteilung des Versorgungsgebietes auf mehrere Unternehmen sowie die Gewährleistung eines offenen und transparenten Ausschreibungsverfahrens bei der Wahl der privaten Unternehmen.

Unter diesen Voraussetzungen sind die PPP in der Lage, öffentliche und private Interessen unter einen Hut zu bringen und gleichzeitig positive Effekte für die ärmsten Bevölkerungsschichten zu gewährleisten. Nicht zuletzt ergeben sich aus dem Einbezug privater Partner in den Bau und Betrieb der Infrastruktur wichtige Impulse für die Erarbeitung einer kohärenten und funktionierenden Regulierung sowie für die Schaffung unabhängiger und selbsttragender (öffentlicher) Versorgungsgesellschaften («Corporatisierung»). In diesem Sinn stellen diese neuen Formen der Zusammenarbeit eine willkommene Herausforderung beziehungsweise Konkurrenz für die übrigen, gänzlich im Staatsbesitz verbleibenden öffentlichen Dienste («Public Utilities») dar. Mit einer aktiven Förderung der Beteiligung lokaler Unternehmen (insbesondere der KMU) an den PPP kann ausserdem ein Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung und zur Schaffung von Arbeitsplätzen geleistet werden. Durch eine vermehrte Einbindung der NGO und der Bevölkerung in Projekte dieser Art wird nicht nur die Nachhaltigkeit der Versorgung verbessert, sondern darüber hinaus ein Beitrag zur Dezentralisierung sowie zur Stärkung der Zivilgesellschaft geleistet.

Auf der «privaten» Seite steht vor allem die Erleichterung bzw. Ermöglichung privater Beteiligungen an Infrastrukturprojekten im Vordergrund. Zunächst kann hier wiederum *technische Assistenz* bei der Identifikation und Strukturierung solcher Vorhaben angeboten werden. Sodann geht es darum, den privaten Unternehmen eine ausreichende Sicherheit für solche Investitionen zu gewährleisten, welche aufgrund ihrer Beschaffenheit, ihrer Dauer und ihrer Grösse besondere und schwer kalkulierbare Risiken mit sich bringen. Dabei stellen zunächst vor allem *Garantien* ein äusserst nützliches Instrument zur Mobilisierung von privatem Kapital dar, ohne das Hilfsbudget direkt zu belasten. Sie können die Form allgemeiner (Investitionsrisikogarantien) oder spezifischer Garantien (beispielsweise «*Breach of Contract*» – Risiken bei Vertragsbruch) annehmen. Sie bieten eine Deckung gegen Risiken, auf die der private Investor keinen Einfluss hat (z.B. politische Risiken wie Krieg, Enteignung, Transferrisiko), aber auch gegen das Risiko, dass der Staat sich nicht an Verträge hält, die er mit dem privaten Betreiber abgeschlossen hat. Hier steht die Beteiligung an multilateralen Mechanismen im Vordergrund, die diesen zuweilen sehr grossen und sehr internationalen Vorhaben angepasst sind.

Durch die *finanzielle Beteiligung an Modellprojekten* soll den sich mitbeteiligten Privatinvestoren mehr Sicherheit gegeben und das Gelingen solcher Vorhaben demonstriert werden. Die Schweiz beteiligt sich bereits, zusammen mit einer Reihe anderer Geber, an spezialisierten Fonds, welche sich an solchen Vorhaben mitbeteiligen können, so etwa in Afrika (*African Infrastructure Fund*) und Indien (*Infrastructure Development Finance Corporation*). Momentan wird zudem zusammen mit anderen Gebern am Aufbau eines weiteren Fonds für Afrika gearbeitet. Dabei soll es privaten Banken mit einer Übernahme der sogenannten ersten Verluste («*First Loss Guarantee*») ermöglicht werden, sich selbst am Fonds und mithin an der Finanzierung von Infrastrukturvorhaben in den Ländern des südlichen Afrikas zu beteiligen.

Kriterien und Modalitäten der Intervention

Das neue Instrument der nicht rückzahlbaren Finanzierungszuschüsse für die öffentlich-privaten Partnerschaften im Infrastrukturbereich soll wie alle anderen Formen der in diesem Kapitel beschriebenen Unterstützungsformen (technische Assistenz, Garantien, Finanzintermediation) grundsätzlich in allen Schwerpunktländern des *seco* zum Einsatz kommen können. Der Staat und die Partnerinstitution sollten jedoch ihren Willen und ihr Engagement zur Umsetzung der notwendigen sektoriellen und institutionellen Reformen unter Beweis stellen. Auch eine finanzielle Beteiligung der Regierung und der begünstigten Versorgungsgesellschaft ist nötig. Schliesslich muss das Projekt für die Bevölkerung und die wirtschaftliche Entwicklung des Landes wichtig und von vorrangiger Bedeutung sein.

Angesichts der Komplexität von solchen Partnerschaften ist es zudem von entscheidender Bedeutung, dass mit den Behörden ein konstanter Dialog über die Reformen im jeweiligen Sektor geführt wird, sei es bilateral oder über eine IFI. Notwendig ist zudem vor allem bei Vorhaben im Bereich der elementaren Infrastruktur ein aktiver Einbezug der Bevölkerung und der NGO (*«Tri-Sector-Partnership»*). In den meisten Fällen wird ein multilateraler Ansatz über Kofinanzierungen gewählt werden, um die Wirkung zu verbessern und die ganze Palette der notwendigen finanziellen und technischen Unterstützung abdecken zu können. Dieses Instrument wird nicht an schweizerische Lieferungen gebunden sein.

Die Schaffung nicht rückzahlbarer Finanzierungszuschüsse für solche öffentlich-rechtlichen Infrastrukturprojekte stellt eine *«öffentliche» Ergänzung der Instrumente und Aktivitäten des seco zur Förderung privater Investitionen in solche Vorhaben dar*. Es ergänzt somit das Instrumentarium, das in den Entwicklungsländern zur Förderung der Finanzierung von Infrastruktur zur Verfügung steht. Im Vergleich zu den Mischfinanzierungen ist es in der Anwendung sehr viel flexibler und es kann insbesondere auch in allen prioritären Ländern zum Einsatz kommen.

4.5 Ausbau der Zusammenarbeit mit den multilateralen Entwicklungsbanken

Die Beziehung zwischen der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit und der Tätigkeit der IFI hat sich seit Mitte der 1990er Jahre erheblich verändert. Verliehen bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit früher weitgehend getrennt voneinander, findet heute ein Schulterschluss statt. Beide Seiten klären nun in Absprache mit den Entwicklungsländern deren Bedürfnisse ab und legen aufgrund ihrer komparativen Vorteile eine Arbeitsteilung fest. Dieses neue Vorgehen basiert auf der Erkenntnis, dass gewisse Zielsetzungen besser über regionale bzw. globale Ansätze erreicht werden können und dass erfolgreiche Entwicklungsstrategien auf einem partizipativen Ansatz aufbauen müssen, der von den Entwicklungsländern erarbeitet worden ist und eine breite Abstimmung auf internationaler Ebene erfordert (PRSP). In der Folge wurden die multilateralen Entwicklungsbanken zu wichtigen Partnern, mit denen die Schweiz einen ständigen politischen Dialog in allen wichtigen Aktivitätsbereichen unterhält.

Die schweizerischen Kapitalbeteiligungen an den multilateralen Entwicklungsbanken werden in einer separaten Botschaft behandelt. Ebenso sind die Wiederauffüllungen der weichen Kreditfenster der Weltbank (IDA) und der regionalen

Entwicklungsbanken Teil des von der DEZA verwalteten Rahmenkredits zur technischen und finanziellen Zusammenarbeit zugunsten der Entwicklungsländer. Hingegen werden Aktivitäten zur Unterstützung des institutionellen Dialogs, Kofinanzierungen des *seco*, Konsulententreuhandfonds, Detachierung von Personal («*Secondments*») und bilaterale Beziehungen in die vorliegende Botschaft integriert.

Institutioneller Dialog

Die Schweiz unterhält mit den IFI einen weitreichenden institutionellen Dialog, dank dem sie sich an der Festlegung der wichtigen Ausrichtungen dieser Institutionen im Bereich der Zusammenarbeit und der Finanzpolitik beteiligen kann. Bezugnehmend auf die Empfehlungen der interdepartementalen Arbeitsgruppe, welche eine Analyse über den Einfluss der Schweiz in den internationalen Finanzinstitutionen gemacht hat, und im Rahmen der Kompetenzen gemäss aktueller Botschaft, trägt das *seco* namentlich in den folgenden Schwerpunktbereichen zu diesem Dialog bei: Privatsektorentwicklung und dessen Beitrag zur Armutsbekämpfung; Stabilität der internationalen Finanzmärkte; Kohärenz zwischen der Entwicklungspolitik der Industrieländer und ihrer Handels- und Wirtschaftspolitik und der Integration der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft; Rolle der IFI als Plattform für die Wissensvermittlung und in der Harmonisierung von Regeln und Verfahren der internationalen Entwicklungszusammenarbeit.

Dieser Dialog ist eingebettet in einen flexiblen Prozess, der sich mit der Zeit herausbildet und den neuen Prioritäten und Initiativen anpasst, die in den multilateralen Instanzen entstehen. Die Schweiz ist entschlossen, die Reflexion über gewisse Themen entsprechend ihrer Strategie zur Entwicklungszusammenarbeit, ihrer politischen Schwerpunkte sowie ihres komparativen Vorteils weiterzuführen und zu verstärken. Seit mehreren Jahren befasst sich die internationale Gemeinschaft beispielsweise mit den enormen Herausforderungen, mit denen Länder, die unter den Folgen eines Konflikts leiden, konfrontiert sind. Die Schweiz nimmt aktiv an diesem Dialog teil. Insbesondere ist das *seco* ein anerkannter Partner der multilateralen Institutionen bei Fragen im Zusammenhang mit Zahlungsrückständen von Ländern in einer postkonfliktuellen Situation.

Kasten 19: Postkonfliktuelle Situationen – Hilfe für den Wiederaufbau

Die schier nie endende Spirale bewaffneter Konflikte in den Entwicklungsländern bleibt weiterhin einer der wichtigsten Gründe für die Unterentwicklung. Von den zwanzig ärmsten Ländern durchlebten fünfzehn grössere Konflikte, welche häufig Jahrzehnte der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung zunichte machen, die ganze Region destabilisieren und grosse Bevölkerungsverschiebungen zur Folge haben. Dieses Problem ist in Afrika besonders gross, wo 20 Prozent der Bevölkerung in Ländern leben, die von bewaffneten Konflikten betroffen sind. Verluste an Menschenleben, Zerstörung der Infrastrukturen, Auflösung der Wirtschaftsbeziehungen, Zusammenbruch der Institutionen und Verschuldung bilden eine schwere Bürde für die Wiederherstellung der Ordnung und ein erneutes Wirtschaftswachstum. Seit Beginn der 1990er Jahre setzt die internationale Gemeinschaft einen immer grösseren Teil ihrer Mittel für Länder ein, die von bewaffneten Konflikten betroffen sind oder waren.

Das *seco* hat in der Vergangenheit verschiedene Unterstützungsmassnahmen zugunsten von Ländern unternommen, die zivile oder internationale Konflikte durchlebt hatten. Sein Engagement ergänzt dasjenige der DEZA, die sich vor allem um humanitäre Hilfe und um den Wiederaufbau der sozialen Infrastruktur bemüht. Das *seco* konzentriert sich auf die *Wiederherstellung der makroökonomischen Stabilität. Einerseits ermöglicht es den Ländern, über die Bereinigung der Zahlungsrückstände und die Schuldenrestrukturierung, den Kontakt zu den multilateralen Institutionen wieder aufzunehmen. Andererseits finan-*

ziert es die Aktionen der multilateralen Institutionen mit, die erste Massnahmen zur wirtschaftlichen Erholung anstreben. Eventuell kommt auch die Rehabilitation der Infrastruktur in Form einer Kofinanzierung in Betracht. Das *seco* interveniert also erst nach Beendigung des Konfliktes.

Durch die Unterstützung der wirtschaftlichen Entwicklung in den Aktivitätsländern beteiligt sich das *seco* ganz allgemein an der Konfliktprävention. Gesellschaften, die von einem Wirtschaftswachstum profitieren, das Arbeitsplätze für die Bevölkerung schafft, sind für Konflikte weniger anfällig. Die Konzentration auf eine langfristige Entwicklung bedingt, dass es sich bei den Aktionen des *seco* in postkonfliktuellen Situationen *um ausserordentliche Fälle handelt, die zeitlich beschränkt sind*. Aus diesem Grund und um die Risiken, die mit Aktivitäten in Ländern, die unter den Folgen eines Konflikts leiden, verbunden sind, so gering wie möglich zu halten, erfolgen die Einsätze vorwiegend im Rahmen koordinierter internationaler Bemühungen der Geber. Dies gilt sowohl für Schuldenrestrukturierungen und Schuldenerlasse als auch für die Kofinanzierung der Aktivitäten von multilateralen Institutionen. Priorität haben jene *Länder, deren Instabilität Auswirkungen auf die Schwerpunktländer des seco haben könnte oder eine Gefahr für gewisse politische und wirtschaftliche Interessen der Schweiz darstellt*.

Beispiel einer Schuldenrestrukturierung: Die Demokratische Republik Kongo

Das *seco* beteiligt sich momentan aktiv an Gesprächen über die Schuldenrestrukturierung und die Schuldenreduktion für die Demokratische Republik Kongo, die für die Entwicklung der afrikanischen Länder südlich der Sahara eine Schlüsselrolle spielt. Die Entscheidungen des *seco* bezüglich der Regelung der Zahlungsrückstände an die multilateralen Institutionen basieren auf mehreren Prinzipien: i) Der Konflikt muss beendet und ein Friedensprozess eingeleitet sein, so dass die politische Stabilität gewährleistet ist. ii) Die Regelung der Zahlungsrückstände muss Gegenstand eines koordinierten und globalen Ansatzes aller IFI sein. iii) Der vorgeschlagene Restrukturierungsmechanismus muss von den Ratingagenturen positiv aufgenommen werden, um die finanzielle Lebensfähigkeit der multilateralen Institutionen zu gewährleisten. iv) Die Finanzlast muss gerecht auf die Geberländer verteilt sein.

Kofinanzierungen

Die Kofinanzierungen mit den IFI sind seit vielen Jahren wichtiger Bestandteil der wirtschafts- und handelspolitischen Zusammenarbeit. Wie bereits in den vorhergehenden Kapiteln erläutert wurde, gibt es in allen Aktivitätsbereichen des *seco* Kofinanzierungen. Diese bieten den Vorteil, dass eine Beteiligung an grösseren Programmen mit oftmals mehreren Kreditgebern und die Beibehaltung eines wirksamen politischen Dialogs mit den Partnerländern möglich sind.

Konsulententreuhandfonds

Mit den Konsulentenfonds bei den IFI (*«Consultant Trust Funds»*) finanziert die Schweiz Mandate, die der Abklärung bestimmter institutioneller Fragestellungen oder der Vorbereitung neuer Projekte und Programme dienen. Diese Form der Zusammenarbeit eignet sich besonders für den gegenseitigen Austausch von Know-how und Informationen und ermöglicht der Schweiz, ihre internationale Präsenz in institutionellen Belangen zu verstärken. Dabei wird der Entwicklung des Privatsektors, den Reformen des Finanzsektors, dem Infrastrukturbereich und dem Technologietransfer besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Diese Fonds sollen vor allem den Partnerländern der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit zugute kommen. Aus praktischen Gründen, aber auch aus Gründen der Entwicklungseffizienz erwägt die Schweiz die Entbindung dieser Fonds. Gleichzeitig ist es notwendig, die Schweizer Konsulenten bei den IFI besser bekannt zu machen.

Detachierung von Personal

Die vorübergehende Detachierung von Personal an die IFI (sogenannte «*Secondments*») dient der besseren Ausbildung des *seco*-Personals und dem Austausch von Know-how. Im Rahmen der neuen «*Secondment*»-Strategie werden qualifizierte Mitarbeiter für maximal drei Jahre in einer der multilateralen Entwicklungsbanken eingesetzt. Die Wahl des Einsatzgebietes erfolgt gemäss den sektoriellen Prioritäten des *seco*. Im Schnitt wird pro Jahr ein neues «*Secondment*» vereinbart, wobei nicht mehr als fünf Mitarbeiter gleichzeitig detachiert sind. Mittelfristig sollen die «*Secondments*» das Interesse der IFI am Schweizer Personal wecken, das in den Entwicklungsbanken momentan untervertreten ist.

Beteiligung und Organisation von Verhandlungen

Die Präsenz der Schweiz wird auch durch die Pflege der bilateralen Beziehungen sowie der aktiven Teilnahme an den internationalen Konferenzen und Verhandlungsrunden gefördert, welche von den IFI organisiert werden. Die Schweiz, die 2001 Standort der IDA13-Verhandlungen²⁷ und 2002 der Konferenz des internationalen Parlamentariernetzwerks der Weltbank war, möchte auch in den kommenden Jahren Gastgeberin für wichtige entwicklungspolitische Anlässe sein. Solche Anlässe ermöglichen es, mit einem geringen finanziellen Aufwand den Ruf der Schweiz bei den internationalen Teilnehmern zu sichern und ihre Anliegen in strategischen Bereichen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit geltend zu machen. In Zukunft gilt es, die Attraktivität der Schweiz als Stätte internationaler Tagungen und internationaler Konferenzen über die Entwicklungszusammenarbeit auszubauen.

4.6 Regionale Initiativen: Erhöhung der Kohärenz der wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen im Rahmen der Schweizer Aussenpolitik

Wie bereits in der Botschaft von 1996 betont wurde, muss in den gesamten politischen, wirtschaftlichen und sozialen Beziehungen der Schweiz mit den Ländern des Südens eine höhere Kohärenz angestrebt werden, damit die Wirkung der Aussenpolitik verstärkt werden kann. Es geht vor allem darum, allfällige Widersprüche zwischen der Aussenwirtschaftspolitik und der Politik der Entwicklungszusammenarbeit zu beseitigen sowie die Synergieeffekte zu optimieren.

Neue Formen von Handelspartnerschaften zwischen regionalen Wirtschaftsgruppierungen sind im Entstehen begriffen. 1995 startete die EU ein breit angelegtes Zusammenarbeitsprogramm – «die europäisch-mediterrane Partnerschaft» –, das politische und sicherheitspolitische sowie wirtschaftliche, aber auch soziale und humane Aspekte umfasste. Anfang 2002 ebnete sie den Weg für Verhandlungen über eine neue Art der handelspolitischen Zusammenarbeit mit 76 Ländern Afrikas, der Karibik und des Pazifiks (ACP). Dieser Ansatz ist innovativ, da er Handel und Entwicklung miteinander verbindet, auf die Armutsbekämpfung sowie auf eine verstärkte handels- und wirtschaftspolitische Zusammenarbeit ausgerichtet ist und gleichzeitig die Integration der ACP-Länder in die Weltwirtschaft erleichtert.

²⁷ Verhandlungen zur 13. Refinanzierung der konzessionellen Fonds der IDA (Weltbank).

Das *seco* hat den Wert eines solchen Ansatzes erkannt und sich in den letzten Jahren bemüht, seine Instrumente der Aussenwirtschaftspolitik und der Entwicklungszusammenarbeit besser in eine kohärente Gesamtstrategie zu integrieren, um die Synergieeffekte zu optimieren. Beispielsweise wird ein Investitionsschutzabkommen mehr Privatkapital anziehen, wenn es mit flankierenden Massnahmen wie einer (multilateral gewährten) technischen Hilfe zur Reformulierung des Rechtsrahmens für Investitionen, einer Fazilität zur Projektvorbereitung oder einer Beteiligung an einem Risikokapitalfonds ergänzt wird. Positive Ergebnisse wurden in der Partnerschaft mit den Anrainerstaaten des Mittelmeers, wie sie in der Botschaft von 1996 festgelegt wurde, erzielt. Das *seco* möchte in den nächsten Jahren diesen Kurs, insbesondere in der Mittelmeerregion und in den Ländern südlich der Sahara, weiterverfolgen.

4.6.1 Verstärkte Partnerschaft mit den Staaten des südlichen und östlichen Mittelmeerraums

Im April 2001 hiess der Bundesrat eine neue aussenpolitische Strategie der Schweiz mit den Anrainerstaaten des Mittelmeers gut. Diese Strategie, die aus dem Aussenpolitischen Bericht 2000 hervorgeht, anerkennt die strategische Bedeutung dieser Region für die Schweiz und Europa in Bezug auf Handelsaustausch, Investitionen, Umweltfragen, Energieversorgung, Sicherheit, Migration und kulturelle Vielfalt.

1995 hatte die EU in Barcelona eine Initiative zur Dynamisierung der Zusammenarbeit mit den Anrainerstaaten des Mittelmeers lanciert. Ziel war es, ein dichteres Beziehungsnetz mit den Ländern dieser Region zu knüpfen, um deren wirtschaftliche und soziale Entwicklung zu fördern, ihre Integration in die Weltwirtschaft zu unterstützen, politische Reformen sowie einen kulturellen und menschlichen Austausch in die Wege zu leiten. Seither engagiert sich die EU tatkräftig für die Umsetzung dieser Initiative. Bereits wurden mehrere Abkommen zwischen der EU und den Mittelmeerstaaten abgeschlossen; andere sind im Entstehen begriffen, was bis zum Jahr 2010 zur Schaffung einer ausgedehnten Freihandelszone führen könnte.

Zwischen der Schweiz und ihren mediterranen Partnern gibt es vielfältige Wechselbeziehungen. Die Schweiz hat ein strategisches Interesse an der politischen Stabilität, der wirtschaftlichen Entwicklung und dem sozialen Zusammenhalt der Mittelmeerstaaten. Aus diesem Grunde möchte sie in den verschiedenen Bereichen der Zusammenarbeit ein präsender und aktiver Partner bleiben. In wirtschafts- und handelspolitischer Hinsicht muss die Schweiz denselben Weg einschlagen wie die EU, wenn sie eine zunehmende Diskriminierung ihrer Unternehmen und Exporteure auf diesen Märkten verhindern will. Folglich gilt es die bereits eingeleiteten Bemühungen weiter zu verfolgen. Diese zielen einerseits darauf ab, einen zumindest gleichwertigen Marktzugang der Schweizer Produkte im Vergleich zu denjenigen der EU zu erhalten und andererseits ein Ursprungskumulationssystem zwischen der EU, den Mittelmeerländern und den Ländern der EFTA zu schaffen.

Im Sinne einer Fortsetzung dieser Bemühungen und gemäss der in der Botschaft von 1996 festgelegten Aktionslinie können somit sämtliche in dieser Botschaft beschriebenen Kooperationsmassnahmen weiterhin eingesetzt werden, um die Ziele der schweizerisch-mediterranen Partnerschaft zu erreichen. Die Kombination der in den einzelnen Ländern zum Einsatz gelangenden Instrumente erfolgt nach den jeweili-

gen Bedürfnissen der Partner, wobei Länder mit geringerem Einkommen bevorzugt werden. Wie dies bereits bei den Freihandelsabkommen mit Tunesien und Jordanien der Fall war, arbeiten die Schweizer Wirtschaftsunterhändler sehr eng mit der Entwicklungszusammenarbeit zusammen.

4.6.2 Strategie zugunsten der Länder südlich der Sahara

Nach einem Jahrzehnt der politischen und wirtschaftlichen Instabilität in den 1980er Jahren ist es den afrikanischen Ländern südlich der Sahara seit Mitte der 1990er Jahre allmählich gelungen, dem Teufelskreis von Pessimismus und Stagnation zu entkommen. Im Bereich der Demokratisierung und der strukturellen Anpassung der Wirtschaft wurden markante Fortschritte erzielt. In den Ländern, die sich tatkräftig für diesen Umgestaltungsprozess einsetzten, hat sich der Trend eines konstant sinkenden Pro-Kopf-Einkommens umgekehrt. Das Wachstum beschleunigte sich und erreichte Dimensionen, die früher einzig den Ländern Südostasiens vorbehalten waren. Dies war beispielsweise in Uganda (jährliche Zunahme um 7 % in den 1990er Jahren), Mosambik (durchschnittlich 9 % von 1998–2001) oder Tansania (durchschnittlich 4,7 % von 1988–2001) der Fall.

Diese Fortschritte reichen jedoch nicht aus, um das allgemeine Armutsniveau merklich zu senken. Die Hälfte der Bevölkerung in den Ländern südlich der Sahara muss weiterhin mit weniger als einem Dollar pro Tag auskommen. Angesichts der Millenniumsziele (insbesondere der Reduktion der Armut auf die Hälfte bis zum Jahr 2015) haben diese Länder immer noch zahlreiche Herausforderungen zu bewältigen. Externe Destabilisierungsfaktoren wie Konflikte, Naturkatastrophen oder Preisfluktuationen bei den Rohstoffen bleiben eine Bedrohung für das Wachstum. Die Reduktion der öffentlichen Entwicklungshilfe (die von 32 Dollar pro Einwohner im Jahr 1990 innerhalb von zehn Jahren auf 19 Dollar gesunken ist) stellt ein weiteres Problem dar und bedingt eine Neuausrichtung der Entwicklungsstrategien. Diese müssen sich vermehrt auf den Handel und die Ressourcen des nationalen und internationalen Privatsektors stützen.

Die Grundlage um Afrika aus der Armut zu helfen, werden zurzeit geschaffen. Verschiedene Initiativen unterstützen die Reformkräfte. Die von der Weltbank koordinierte strategische Partnerschaft für Afrika (SPA) spielt eine wichtige Rolle bei der Unterstützung und Förderung von Wirtschaftsreformen wie auch bei der Harmonisierung der Unterstützungspolitik der Geber. Jüngeren Datums ist die Neue Partnerschaft für die afrikanische Entwicklung (*New Partnership for Africa's Development* – NEPAD), der mehrere Staatshäupter angehören, welche die Bedeutung des Demokratieprozesses und einer guten Regierungsführung für den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt erkannt haben und sich den Prinzipien der Marktwirtschaft und der Integration in die Weltwirtschaft anschließen. Diese Initiativen und Zielsetzungen sind unerlässlich, damit die afrikanischen Länder südlich der Sahara langfristig zu einer nachhaltigen Entwicklung finden. Von entscheidender Bedeutung für die Erneuerung Afrikas wird die Aufgabe sein, das Volk stärker für diese Prinzipien zu gewinnen.

Die Schweiz ist in den afrikanischen Ländern südlich der Sahara aktiv. Zwar ist der Handelsverkehr mit dieser Region sehr gering (weniger als 1 % des gesamten schweizerischen Handelsverkehrs) und die Investitionen sind sehr bescheiden und

auf wenige Länder konzentriert. Trotzdem ist die Präsenz der Schweiz in diesen Ländern im Sinne der Universalität ihrer Aussenwirtschaftspolitik und ihrer Politik der internationalen Solidarität wichtig. Die Schweiz hat sich gegenüber der internationalen Gemeinschaft verpflichtet, nachdrücklich und glaubwürdig an der Umsetzung der Millenniumsziele mitzuwirken und den am wenigsten entwickelten Ländern, von denen sich dreiviertel südlich der Sahara befinden, vermehrt Unterstützung zu gewähren. Dies schliesst die Bemühungen der Schweiz im Rahmen der Konfliktprävention und -lösung ein.

Mit den wirtschafts- und handelspolitischen Kooperationsmassnahmen leistet das *seco* neben der DEZA einen Beitrag zur Armutsbekämpfung in Afrika. In den Jahren 1995–2000 gewährte das *seco* den Ländern südlich der Sahara rund 210 Millionen Franken Finanzhilfe. Dazu kommt die Tilgung der bilateralen Schulden (in einer Gesamthöhe von etwa 480 Mio. Fr.) von neun armen Ländern dieser Region. Diese Bemühungen werden weiterverfolgt, um die Reformkräfte und die Umsetzung einer gesunden und umsichtigen Wirtschaftspolitik, die marktorientiert und auf eine weltweite Integration ausgerichtet ist, zu unterstützen.

Den Themen Schulden und öffentliche Finanzen wird auch weiterhin ein wichtiger Platz im Kooperationsprogramm des *seco* mit den afrikanischen Ländern südlich der Sahara eingeräumt. Um aber möglichst wirksam und innovativ auf die wichtigsten Bedürfnisse und Herausforderungen zu reagieren, mit denen die afrikanischen Partnerländer konfrontiert sind, werden sämtliche in dieser Botschaft beschriebenen Massnahmen eingesetzt.

5 Qualitätssystem, Erfolgskontrolle und Informationspolitik

5.1 Qualitätssystem

Die für wirtschafts- und handelspolitische Massnahmen zur Verfügung stehenden Mittel sollen effizient für prioritäre, nachhaltige Projekte zugunsten der Partnerländer verwendet werden und dort zur Verringerung der Armut beitragen. Gleichzeitig gilt es sicherzustellen, dass die vom Schweizer Volk bereitgestellten Mittel optimal eingesetzt werden und dass qualitativ gute Arbeit geleistet wird. Im Juni 2000 hat der Leistungsbereich «Entwicklung und Transition» des *seco*, der für die wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen der Schweiz zuständig ist, als eine der ersten Bundesstellen ein nach der ISO-Norm 9001:2000 zertifiziertes Qualitätsmanagement-System eingeführt, das jährlich durch eine unabhängige Stelle einem externen Audit unterzogen wird. Dieses Qualitätsmanagement-System dient dazu, alle wichtigen Arbeitsabläufe und Verfahren festzulegen, die Aufgaben, Verantwortungen und Kompetenzen klar zuzuordnen, die innerdienstlichen Vorgänge und das vorhandene Know-how zu dokumentieren und die Arbeit konsequent weiter zu verbessern. Mitte 2003 will das *seco* seine ISO-Zertifizierung erneuern, wozu eine erneute Überprüfung durch die externe Zertifizierungsstelle nötig sein wird.

Zur Verwaltung der Rahmenkredite und für ihre Aufteilung auf die verschiedenen Instrumente, Programme und Projekte hat der Leistungsbereich «Entwicklung und Transition» am 1. April 2002 die Standardsoftware SAP R/3 eingeführt, welche umfassende Funktionen für die Finanzplanung (Budgetierung, mehrjährige Finanz-

planung usw.) beinhaltet. Damit wurde insbesondere eine zeitgemässe Kontrolle der Verpflichtungen und Zahlungen an die einzelnen Partner sichergestellt.

5.2 Erfolgskontrolle

Erfolgskontrollen dienen dazu, mit Hilfe bestimmter Kriterien die Zielkonformität und die Wirksamkeit der Projekte sowie die Effizienz des Mitteleinsatzes zu überprüfen. Damit sind zwei Ziele verbunden: Mit einer unvoreingenommenen und unabhängigen Rechenschaftslegung sollen die Öffentlichkeit und die Kontrollinstanzen des Bundes über die Ergebnisse der unternommenen Aktionen informiert werden. Zugleich sollen mit der Auswertung der erworbenen Erfahrungen auch Erkenntnisse und Lehren für die kontinuierliche Verbesserung der Arbeit gewonnen werden. Erfolgskontrollen sind daher wertvolle *Entscheidungs- und Handlungsgrundlagen für Korrekturen während einer laufenden Aktion bzw. für die Fortsetzung, Ausweitung oder Neukonzipierung eines Projekts*. Ausserdem bieten sie die Möglichkeit, die Partner verstärkt in die verschiedenen Phasen des Projekts, beispielsweise bei der Zielformulierung und der Wirkungsmessung, einzubeziehen und tragen dadurch zu einer stärkeren Aneignung («Ownership») des Projekts bei.

Das *seco* verfolgt mit dem «*Project Cycle Management*» einen systemischen Ansatz, der die Erfolgskontrolle mit der Projekt- bzw. Programmplanung und -umsetzung verbindet. Durch eine präzise Zielformulierung, welche die Festlegung objektiv überprüfbarer Indikatoren einschliesst, setzt die Erfolgskontrolle bereits bei der Projektplanung an. Es folgen eine begleitende Kontrolle («*Monitoring*») während der Projektdurchführung und die Ex-Post-Evaluation, die den Zielerfüllungsgrad und die Nachhaltigkeit analysiert und die Ergebnisse aufarbeitet, um die so gewonnenen Erkenntnisse in neue Projekte einfließen zu lassen.

Nachdem diese nach internationalen Standards konzipierte Evaluationskontrolle in den vergangenen Jahren erfolgreich eingesetzt wurde, geht es in Zukunft darum, gezielt einige Verbesserungen am vorhandenen System vorzunehmen:

- eine verstärkte strategische Ausrichtung der Evaluationsplanung. Anstelle der Evaluation von Einzelprojekten sollen vermehrt Gesamtevaluationen von Instrumenten, Sektor- und Länderprogrammen erfolgen, um besser eine Bilanz über die Erreichung der zentralen Ziele der Entwicklungszusammenarbeit ziehen zu können. Notwendig ist zudem eine pro-aktivere Projektbegleitung, um nötige Korrekturmassnahmen rascher einleiten zu können;
- mit einer engeren Verknüpfung von Evaluation, Qualitätsmanagement und (finanziellem) Controlling ist den steigenden Anforderungen an die Erfolgskontrolle im Sinne eines umfassenden Risikomanagements Rechnung zu tragen;
- schliesslich sollen die Lehren aus den Evaluationsergebnissen noch konsequenter genutzt werden.

Ein zentrales Element der Erfolgskontrolle und zugleich eine grosse Herausforderung, nämlich die Formulierung von aussagekräftigen und messbaren Indikatoren, ist bereits in die Wege geleitet worden. Eine wichtige Hilfestellung bieten dabei ein speziell auf die Bedürfnisse des *seco* abgestimmtes Handbuch zur Indikatorenbildung sowie eine begleitende Beratung bei spezifischen Fragestellungen im Zusam-

menhang mit der Indikatorenformulierung. Die Erfolgskontrolle ist zudem ein integraler Bestandteil der Jahresplanung der operationellen Ressorts, wo neben der Evaluationsplanung auch bewusst die «*lessons learnt*» miteinbezogen werden. Daneben garantieren periodische Ausbildungsprogramme über das Evaluationssystem die Fachkompetenz der Mitarbeitenden. *Ebenfalls bereits weitgehend umgesetzt sind die Empfehlungen des DAC zur Stärkung der Unabhängigkeit der Erfolgskontrolle.* So wurde insbesondere der Konsulentenpool erweitert und damit auch die Expertise für die aufgrund der Komplexität der Instrumente immer anspruchsvolleren Aufgabenstellungen in der Erfolgskontrolle sichergestellt.

5.3 Informationspolitik

Artikel 27 der Verordnung vom 12. Dezember 1977 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (SR 974.01) sieht vor, dass die zuständigen Bundesstellen, in diesem Fall das *seco* und die DEZA «*die Öffentlichkeit über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und die humanitäre Hilfe im allgemeinen sowie über den schweizerischen Beitrag*» informieren.

Der Leistungsbereich «Entwicklung und Transition» verfügt seit 1996 über einen Informationsbeauftragten, dessen Arbeit sich in die Informationsstrategie des EVD einfügt. Er sorgt insbesondere für die Koordination und die Begleitung der zusammen mit der DEZA durchgeführten Informationsmassnahmen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit (z.B. gemeinsame Jahreskonferenz, Journalistenbesuche in den Schwerpunktländern des *seco* und der DEZA, gemeinsame Jahresberichte und andere Publikationen sowie Informationen auf dem Internet über die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit). Die Koordinations- und Kooperationsmechanismen für die gemeinsame Informationspolitik wurden zudem in einer Vereinbarung festgelegt, die von den Direktoren der beiden Ämter im August 2000 unterzeichnet wurde. Daneben ist auch eine unabhängige Information beider Kompetenzzentren über ihre besonderen Instrumente und Aufgaben vorgesehen.

Das *seco* kümmert sich vor allem um die Informationsbedürfnisse des Privatsektors (Beteiligungsmöglichkeiten im Rahmen der Wirtschaftszusammenarbeit, Mobilisierung privater Ressourcen usw.) und bemüht sich, einen breiten Personenkreis für die wirtschafts- und handelspolitischen Aspekte der Entwicklungszusammenarbeit zu sensibilisieren. Es ist das Ziel des *seco*, *in seinen Kernbereichen eine aktivere und umfassendere sowie dem Stellenwert der Wirtschafts- und Handelszusammenarbeit im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz besser entsprechende Informationspolitik zu betreiben.* Insbesondere soll vermehrt pro-aktiv über wichtige Ereignisse beziehungsweise Themen, Ergebnisse und Wirkungen der wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit informiert werden. Zu diesem Zweck wird das *seco* seine Zusammenarbeit mit externen Stellen, wie beispielsweise Botschaften, Koordinationsbüros der DEZA, Medienvertretern und anderen Multiplikatoren, verstärken.

Es wird beantragt, für den neuen Rahmenkredit 970 Millionen Franken bereitzustellen. In diesem Betrag ist die Weiterführung der Entschuldungsmassnahmen eingeschlossen, welche bisher aus dem anlässlich der 700-Jahr-Feier der Eidgenossenschaft bewilligten Rahmenkredit finanziert wurden. Der Betrag von 970 Millionen Franken wird die Weiterführung der wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen während mindestens fünf Jahren ermöglichen. Der beantragte Kredit stützt sich auf das im Voranschlag 2003 vorgesehene Budget und die Finanzpläne der Jahre 2004–2006 und trägt dem Ziel des Bundesrates Rechnung, die Ausgaben für die öffentliche Entwicklungshilfe bis 2010 schrittweise auf 0,4 Prozent des BSP zu erhöhen. Um dieses Niveau zu erreichen, müssen die Budgetmittel für die wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit des *seco* während der gesamten Laufzeit des Rahmenkredits jährlich um ungefähr 5,8 Prozent aufgestockt werden. Die Auszahlungen, welche sich aus den aufgrund dieses Rahmenkredits eingegangenen Verpflichtungen ergeben, werden sich selbstverständlich innerhalb der Grenzen des Budgets bewegen, welches jedes Jahr vom Parlament bewilligt wird.

Der Antrag trägt der schwierigen Lage der Bundesfinanzen Rechnung. Die schrittweise Aufstockung der finanziellen Mittel sollte den Nominalwert der öffentlichen Entwicklungshilfe bis 2010 verdoppeln. Eine Abschwächung oder gar die Umkehr dieses Trends innerhalb der Laufzeit des neuen Rahmenkredits würde die Einhaltung der Verpflichtungen, welche die Schweiz international u.a. im Rahmen der Millenniums-Erklärung eingegangen ist, massiv gefährden. Die Entwicklung der Ausgaben für die wirtschaftliche Zusammenarbeit wird derjenigen der Massnahmen für die öffentliche Entwicklungshilfe des EDA folgen.

Für den Kredit ist folgende Aufteilung vorgesehen:

Indikative Aufteilung des 6. Rahmenkredits

	In Millionen Franken
Stärkung der Rahmenbedingungen (Budgethilfe, Entschuldungsmassnahmen, Finanzsektor)	295
Handelsbezogene Zusammenarbeit (inkl. Umwelttechnologiekooperation)	170
Investitionsförderung (Beteiligungen, Darlehen, Rahmenbedingungen, technische Assistenz)	270
Aufbau von Infrastrukturen (Mischfinanzierungen, öffentlich-private Partnerschaften)	180
Durchführungsmassnahmen*	35
Andere Massnahmen**	20
Total***	970

* Davon höchstens 1,5 Prozent des Gesamtbetrags des Rahmenkredits für die Entlohnung des privatrechtlich angestellten Personals im Leistungsbereich «Entwicklung und Transition»; für die Durchführung von Ausbildungsprogrammen und für die Detachierung von Schweizer Personal in die multilateralen Entwicklungsbanken (vgl. Kapitel 6.4).

** Konsulententreuhandfonds und allfällige andere Massnahmen im Rahmen der Zusammenarbeit mit den multilateralen Entwicklungsbanken.

*** Allfällige Verpflichtungen für Garantien werden unter den Rubriken Investitionsförderung und Aufbau von Infrastrukturen verbucht. Aufgrund der gemachten Erfahrungen werden diese Verpflichtungen beschränkt bleiben.

6.2 Finanzielle Auswirkungen

Am 30. Juni 2003 dürfte der fünfte Rahmenkredit von 960 Millionen Franken, welchen Sie per 1. Januar 1997 eröffnet haben, einen Verpflichtungssaldo von ungefähr 30 Millionen Franken ausweisen. Da es sich bei diesem Restbetrag um Mittel handelt, welche ursprünglich für Garantien und andere Eventualverpflichtungen reserviert waren²⁸, erscheint es nicht sinnvoll, diese Mittel weiterhin zu verwenden. Im Bemühen um Kohärenz und Transparenz wird deshalb vorgeschlagen, den zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des sechsten Rahmenkredits bestehenden Restbetrag des fünften Rahmenkredits zu streichen. Die Zustimmung zum Kredit von 970 Millionen Franken wird erlauben, für die Weiterführung der wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen während mindestens fünf Jahren neue Verpflichtungen einzugehen.

²⁸ Im Dezember 2001 entschied der Bundesrat, einen Teil, nämlich maximal 180 Millionen Franken, der ursprünglich für Kreditgarantien und den Ausgleichsfonds reservierten 300 Millionen Franken für die direkten Verpflichtungen im Rahmen der Umsetzung der wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen zur Verfügung zu stellen (vgl. Ziff. 2.7). Von diesen 180 Millionen Franken dürften effektiv nur rund 150 Millionen Franken verpflichtet worden sein. Der Verpflichtungssaldo des fünften Rahmenkredits dürfte daher ungefähr 30 Millionen Franken betragen.

Nach den Erfahrungen mit den vorherigen Rahmenkrediten werden sich die auf Verpflichtungen aus dem neuen Rahmenkredit basierenden Ausgaben auf ungefähr sieben bis neun Jahre nach Inkrafttreten des Kredits erstrecken. Das bedeutet, dass ein Teil der Verpflichtungen, die unter dem neuen Rahmenkredit eingegangen werden, erst nach Ablauf von dessen Mindestdauer effektiv zu Auszahlungen führen werden.

Die aufgrund des neuen Rahmenkredits erfolgenden Auszahlungen wurden unter dem Titel «wirtschafts- und handelspolitische Massnahmen» im Voranschlag 2003 sowie in den Finanzplänen der Jahre 2004 bis 2006 vermerkt.

Im Rahmen der jährlichen Genehmigung des Budgets werden Sie die Möglichkeit haben, über die aus der Verwendung des Rahmenkredits resultierenden Ausgaben zu entscheiden. Jede Reduktion der effektiven Ausgaben im Vergleich zum Finanzplan wird eine Verlängerung der Laufzeit des Rahmenkredits nach sich ziehen.

6.3 Ausgabenbremse

Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b der Bundesverfassung sieht vor, dass Verpflichtungskredite, die neue und einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken nach sich ziehen, in jedem der beiden Räte der Zustimmung der Mehrheit aller Mitglieder bedürfen. Da die Ausgaben, die der Rahmenkredit mit sich bringen wird, in diese Kategorie fallen, untersteht Artikel 1 Absatz 1 des vorgeschlagenen Bundesbeschlusses der Ausgabenbremse.

6.4 Personelle Auswirkungen

Die in dieser Botschaft vorgeschlagene Konsolidierung und Optimierung der wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen trägt der Neuausrichtung Rechnung, die in den vergangenen Jahren im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit vollzogen wurde. Diese Entwicklung findet auch in der Strategie 2006 des Leistungsbereichs «Entwicklung und Transition» des *seco* ihren Widerhall. Diese Strategie sieht namentlich die Bildung von verstärkten Partnerschaften mit den begünstigten Ländern, eine Verstärkung des politischen Dialogs, eine Verstärkung der Koordinations- und Konsultationsmechanismen sowie das Bemühen um eine grössere Kohärenz zwischen den einzelnen Bereichen der Entwicklungspolitik vor. Diese Aufgaben erfordern die Entwicklung von immer anspruchsvolleren Kooperationsformen und grosse qualitative Anstrengungen bezüglich der Konzipierung, Durchführung, Begleitung und Evaluation der Aktionen. Die Aufrechterhaltung eines nach der ISO-Norm 9001 zertifizierten Qualitätssystems sowie die Umsetzung eines verstärkten Evaluationskonzeptes und einer neuen Informationspolitik sind ebenfalls Aufgaben, welche zu einer Steigerung der Menge und des Umfangs der Arbeiten führen.

Überdies werden für die Realisierung des bundesrätlichen Ziels, die Ausgaben für die öffentliche Entwicklungshilfe bis 2010 auf 0,4 Prozent des BSP aufzustocken, beträchtliche Anstrengungen nötig sein, damit diese Vorgabe in Form von neuen Programmen und Projekten in die Tat umgesetzt werden kann. In Anbetracht der langen Zeitdauer, welche vergeht, bis ein geplantes Projekt effektiv zu Auszahlungen führt, wird in den nächsten Jahren ein stets zunehmender Arbeitsaufwand nötig

sein, damit die für die Verwendung der zusätzlichen Budgetmittel nötigen Verpflichtungen eingegangen werden können.

Angesichts der Komplexität, des Ausmasses und der geplanten Ausdehnung der Aktivitäten wird die Qualität der bisher geleisteten Arbeit nur dann aufrechterhalten werden können, wenn das Personal beschränkt aufgestockt wird und geeignete Begleitmassnahmen getroffen werden. Mit der Weiterführung der Delegation von Aufgaben, der strikten Prioritätensetzung und der Ausschöpfung aller Möglichkeiten zum Einbezug von Kompetenzen von ausserhalb der Verwaltung werden die Kosten für die Entlohnung des privatrechtlich angestellten Personals im Leistungsbereich «Entwicklung und Transition» des *seco* sowie für die Durchführung des Ausbildungsprogramms und die Bereitstellung von Schweizer Personal bei den multilateralen Entwicklungsbanken 1,5 Prozent des Gesamtbetrags des Rahmenkredits nicht übersteigen: rund 0,9 Prozent des Gesamtbetrags entfallen auf die Personalausgaben in der Zentrale in Bern und etwa 0,6 Prozent auf das Ausbildungsprogramm und die Bereitstellung von Schweizer Personal bei den internationalen Entwicklungsbanken.

6.5 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Der Vollzug des Bundesbeschlusses über die Weiterführung der Finanzierung der wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen im Rahmen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit obliegt ausschliesslich dem Bund und belastet die Kantone und Gemeinden nicht.

7 Verhältnis zum europäischen Recht

Der Vollzug des Bundesbeschlusses über die Weiterführung der Finanzierung der wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen im Rahmen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit berührt keine Fragen im Zusammenhang mit dem europäischen Recht.

8 Legislaturplanung

Der Rahmenkredit ist in der Legislaturplanung 1999–2003 (BBl 2000 2276) angekündigt.

9 Gesetzesgrundlage und Rechtsform

Der zur Genehmigung unterbreitete Bundesbeschluss stützt sich auf Artikel 9 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 19. März 1976 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (SR 974.0). Danach sind die Mittel für die Finanzierung der internationalen Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe in Form von jeweils mehrere Jahre abdeckenden Rahmenkrediten zu gewähren.

Da es sich um einen Kreditbeschluss handelt, ist nach Artikel 4 Absatz 2 des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 23. März 1962 (SR 171.11) die Form eines einfachen Bundesbeschlusses vorgeschrieben. Als solcher ist der vorliegende Beschluss nicht dem fakultativen Referendum unterstellt.

10

Anhang

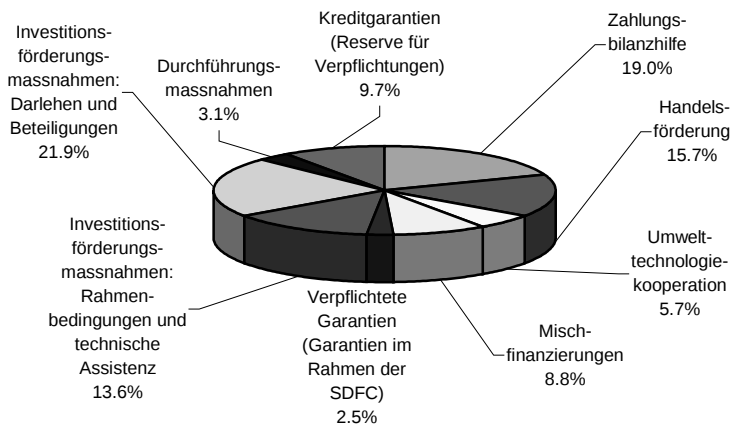
10.1

Verpflichtete Mittel 1996–2002 (in Mio. CHF)

Situation am 31.8.2002	Mio. CHF	%
1. Auf bilateraler Basis nach Regionen verpflichtete Mittel	391,8	100
Afrika	208,7	53,3
Ägypten	53,5	13,7
Burkina Faso	25,0	6,4
Ghana	1,5	0,4
Mali	1,8	0,5
Marokko	2,3	0,6
Mosambik	59,0	15,1
Sambia	1,7	0,4
Senegal	13,0	3,3
Südafrika	4,3	1,1
Tansania	39,6	10,1
Tunesien	3,1	0,8
Uganda	1,6	0,4
Andere	2,2	0,6
Lateinamerika	50,5	12,9
Bolivien	11,9	3,0
Brasilien	20,5	5,2
Guatemala	5,1	1,3
Kolumbien	4,9	1,3
Nicaragua	5,1	1,3
Peru	2,4	0,6
Andere	0,6	0,2
Asien	132,6	33,8
China	69,5	17,7
Indien	49,3	12,6
Indonesien	3,5	0,9
Vietnam	8,9	2,3
Andere	1,4	0,4
2. Verpflichtete Mittel 1996–2002		
Länder mit geringem Einkommen ²⁹	281,7	36,5
Länder mit mittlerem Einkommen	110,0	14,3
Regionale und globale Programme	355,7	46,1
Durchführungskosten	23,8	3,1
Total	771,3	100

²⁹ Nach Klassifikation des DAC haben Länder mit geringem Einkommen ein Pro-Kopf-BSP von < 760 USD. Länder mit mittlerem Einkommen umfassen Länder mit einem Pro-Kopf-BSP von 760 bis 3030 USD (im Jahr 1998).

Nach Instrumenten verpflichtete Mittel, 1996 - 2002 (Situation am 31.08.02)



10.2

Liste der prioritären Entwicklungsländer

Afrika	Ägypten, Burkina Faso, Ghana, Mosambik, Tansania, Jordanien, Marokko, Republik Südafrika, Tunesien
Lateinamerika	Peru, Zentralamerika, Bolivien
Asien	China, Indien, Vietnam, Indonesien

10.3

Technische Zusammenarbeit im Rahmen der Investitionsförderung

	Verbesserung des Geschäftsumfelds für KMU	Besserer Zugang zu Finanzierungen	Corporate Responsibility	Direkte Unterstützung und Beratung von Unternehmen
Massnahmen/Bereiche	Formulierung von KMU-freundlichen Regulierungen und Gesetzen Abbau von administrativen Hindernissen Vereinfachung von Lizenzierungs- und Registrierungsverfahren Formulierung von Strategien zur Förderung von KMU Unterstützung bei Verhandlungen über Investitionsabkommen	Einführung neuer Finanzprodukte (z.B. Leasing) Ausbildung von Kredit-spezialisten Aufbau von Ratingagenturen	Stärkung der Corporate Governance Massnahmen gegen Korruption Stärkung des Arbeitnehmerschutzes Konsumentenschutz Erhöhung der Transparenz	Erarbeitung von Businessplänen Partnersuche (Match Making) Suche nach Finanzierungen Consulting, Business Development Services Stärkung von Verbänden und Handelskammern Aufbau von Investitionsagenturen Vernetzung mit multinationalen Unternehmen Vermittlung von Managern
Wichtige externe Partner	FIAS UNCTAD Weltbank Regionale Entwicklungsbanken	IFC Regionale Entwicklungsbanken	OECD/Weltbank (Global Corporate Governance Forum) Private Organisationen UNO und Unterorganisationen	SOFI IFC/Weltbank NGO

Die obige Tabelle vermittelt einen Überblick über die verschiedenen Massnahmen, die im Rahmen der Aktivitäten zur Investitionsförderung ergriffen werden, um die Entwicklung der KMU zu fördern. Weil die DEZA auch in der Unterstützung von KMU tätig ist, wird eine enge Koordination zwischen beiden Ämtern betrieben. Hinzu kommen noch die im Rahmen der Handelsförderung durchgeführten Aktivi-

täten, die dazu dienen, die Exportbemühungen der KMU zu unterstützen und ihnen zu helfen, in der gesamten Produktionskette den Umwelt- und Sozialaspekten Rechnung zu tragen.

10.4 Optimierung der Verwaltung der Beteiligungen des seco-Projekts «Swissfund»

10.4.1 Projektziel

Die Möglichkeit der Übertragung der Verwaltung und Entwicklung der Beteiligungen des seco an eine externe Entwicklungsfinanzierungsgesellschaft wird geprüft. Diese Gesellschaft sollte die finanziellen Beteiligungen des seco im Privatsektor in Entwicklungs- und Transitionsländern durchführen. Das Spektrum dieser Aktivitäten wäre breit, um den unterschiedlichen Bedürfnissen des Privatsektors in den verschiedenen Partnerländern gerecht zu werden. Es würde in erster Linie Beteiligungen an Finanzintermediären umfassen (Investitionsfonds, Leasinggesellschaften, Banken), welche KMU mittel- und langfristiges Kapital zur Verfügung stellen. «Swissfund» könnte aber auch Kreditlinien für KMU in Entwicklungs- und Transitionsländern vergeben, oder direkt private Investitionsprojekte in solchen Ländern mitfinanzieren (vor allem über langfristige Kredite, unter bestimmten Umständen auch über eine Beteiligung am Eigenkapital der Unternehmen). «Swissfund» würde zudem das bestehende Portfolio des seco, welches heute 18 Beteiligungen in Investitionsfonds in Entwicklungs- und Transitionsländern umfasst, in seine Bilanz übernehmen und zuhänden der Schweizerischen Eidgenossenschaft verwalten.

10.4.2 Hintergrund zum Projekt

Schon unter dem fünften Rahmenkredit hat das seco KMU in Entwicklungs- und Transitionsländern mit einer Reihe innovativer Finanzierungsinstrumente gefördert. Eine besondere Rolle spielten Risikokapitalfonds, welche langfristiges Kapital bereitstellen und mit technischer Unterstützung verbinden. Die Erfahrungen unter dem fünften Rahmenkredit bestätigen, dass diese Art von Finanzierungen einen effektiven und direkten Beitrag an das langfristige Wachstum der Entwicklungs- und Transitionsländer leisten. Wegen der hohen Risiken und beschränkten Renditeaussichten in diesen Ländern bleiben öffentliche Gelder eine wichtige Finanzierungsquelle für den Privatsektor. Schliesslich zeigt die Erfahrung, dass Finanzierungsinstrumente umso nachhaltiger wirken, je mehr sie nach kommerziellen Kriterien eingesetzt werden. Nach einer ersten «experimentellen» Phase der Privatsektorfinanzierung haben sich die Anforderungen an Professionalität, Effizienz und Transparenz in den vergangenen drei Jahren erheblich erhöht.

Vor diesem Hintergrund haben alle in der Finanzintermediation tätigen europäischen Staaten und die meisten multilateralen Organisationen spezialisierte Institutionen (Entwicklungsfinanzierungsgesellschaften) unter staatlicher Kontrolle (teilweise mit staatlicher Garantie) geschaffen, welche die Betreuung von Investitionen in Entwicklungs- und Transitionsländern übernommen haben. Wichtiges Kennzeichen der Entwicklungsfinanzierer ist die kommerzielle Ausrichtung beim operativen

Geschäft, verbunden mit einer überdurchschnittlichen Risikobereitschaft (und entsprechend bescheidenen Renditen) dank staatlicher finanzieller Unterstützung.

10.4.3 Vorteile einer Finanzierungsgesellschaft unter staatlicher Kontrolle

In Analogie zu den zahlreichen Modellen im Ausland möchte auch das *seco* eine externe Finanzierungsgesellschaft unter staatlicher Kontrolle («Swissfund») schaffen, welche die Investitionstätigkeit des *seco* in Entwicklungs- und Transitionsländern übernehmen würde. Die zentralen Vorteile einer solchen Gesellschaft wären insbesondere:

1) Verbesserte Betreuung und bessere Qualität der getätigten Investitionen

Investitionen in Entwicklungs- und Transitionsländern sind mit ausserordentlich hohen kommerziellen und politischen Risiken verbunden. Diese Risiken konnten im Rahmen des bisherigen Portfolios dank einem engagierten Team und Hilfe von externen Experten unter Kontrolle gehalten werden. Es wird jedoch deutlich, dass das *seco* angesichts der steigenden Anzahl und Komplexität der Beteiligungen im Laufe der kommenden Jahre an die Grenzen seiner Kapazitäten stossen wird. Qualität, wirtschaftlicher Erfolg und damit der Entwicklungseffekt der Investitionen des *seco* lassen sich zukünftig nur aufrechterhalten, wenn das im *seco* bestehende Wissen über den Einsatz von Risikokapital erweitert wird, insbesondere in den Bereichen Unternehmensanalyse und Portfoliomanagement. Zudem sind Anreize zu schaffen, welche einen konsequent kommerziellen Ansatz, eine unternehmerische Mentalität und Motivation sowie eine strikte Finanzdisziplin beim Investitionsteam fördern. Schliesslich gilt es, durch Fokussierung und Professionalisierung der Investitionstätigkeit die Voraussetzungen für eine aktive technische Unterstützung der Fondsbeteiligungen zu verbessern. Alle diese Massnahmen lassen sich innerhalb der bestehenden Verwaltungsstrukturen nicht umsetzen.

2) Rückführung erzielter Kapitalgewinne/Einkommen in die Entwicklungszusammenarbeit

Heute fliessen alle als finanzielle Beteiligungen in Entwicklungs- und Transitionsländern investierten Mittel der Schweizerischen Eidgenossenschaft, sowohl das Kapital wie auch das erzielte Zins- und Dividendeneinkommen und die Kapitalgewinne, in die Schweiz zurück. Dieser Zustand ist aus entwicklungspolitischer Sicht problematisch. Er führt zudem dazu, dass ein Teil der eingesetzten Schweizer Entwicklungshilfegelder in der OECD-Statistik nicht als öffentliche Entwicklungshilfe (APD/ODA) gezählt wird. Beide Probleme würden mit «Swissfund» gelöst, indem die für Privatsektorfinanzierung eingesetzten, zurückfliessenden Mittel in neue ähnliche Projekte investiert werden könnten und diese als APD/ODA qualifizieren würden.

3) Ko-finanzierungen mit privaten Unternehmen

Die Erfahrungen in mit der Schweiz vergleichbaren Ländern und die Resultate einer Marktanalyse zeigen eine ungedeckte Nachfrage von privaten Unternehmen im Ausland und in der Schweiz nach Krediten für Investitionsprojekte in Entwicklungs- und Transitionsländern. Diese Projekte weisen moderate Rentabilitätsaussichten

zwischen 8–15 Prozent auf und bringen zusätzlich mit ihrem Know-how- und Kapitaltransfer einen wichtigen entwicklungspolitischen Mehrwert. Aus offensichtlichen Gründen können solche Investitionsprojekte nicht aus der öffentlichen Verwaltung heraus getätigt werden. Eine professionelle Finanzierungsinstitution mit moderaten Renditeerwartungen könnte diese wichtige Aktivität jedoch durchführen.

4) Optimierung des finanziellen Managements

Die bestehenden jährlichen Auszahlungsbudgets des Bundes vertragen sich schlecht mit der Finanzierungsphilosophie im Privatsektor, wo Umfang und Timing der Auszahlungen unregelmässig und kurzfristig, nach aktuellem Bedarf erfolgen. Die geltenden jährlichen Auszahlungsbudgets des Bundes würden mit «Swissfund» durch ein mittelfristiges finanzielles Engagement des Bundes ersetzt. Innerhalb dieses Rahmens könnte «Swissfund» die vorhandenen Mittel entwicklungspolitisch effizienter (aus finanzieller Sicht wie in bezug auf die Qualität der Projekte) einsetzen, als dies jetzt der Fall ist.

10.4.4 Organisationsform

Die juristische Form von «Swissfund» ist noch zu bestimmen. Einerseits muss die Kompatibilität mit dem Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (SR 974.0) und dem Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz sichergestellt (SR 172.010) sein. Andererseits wird das vom Bund erteilte Mandat weitgehend bestimmen, welche juristische Form für die effiziente Erfüllung der an «Swissfund» übertragenen Aufgaben erforderlich ist. Verschiedene Modelle, welche dem *seco* erlauben, die strategische Kontrolle über «Swissfund» zu behalten, werden geprüft (Aktiengesellschaft in mehrheitlichem Besitz der Eidgenossenschaft, Stiftung, Regiebetrieb, Neudefinierung des Mandats von SDFC usw.).

10.4.5 Verwaltung

Gemäss den Erfahrungen des *seco* mit der SDFC (Kapitel 2.3. der Botschaft) und gemäss den Erfahrungen anderer europäischer Entwicklungsfinanzierer sind bei der Besetzung des Managements von «Swissfund» verschiedene Aspekte zu beachten. In erster Linie müssen praktisches Wissen in der Anwendung der Finanzierungsinstrumente des *seco* in Entwicklungs- und Transitionsländern (vor allem mit Risikokapital) mit praktischer Erfahrung mit der direkten Finanzierung von Unternehmen in diesen Ländern ergänzt werden. Zweitens sollte bei der Besetzung des Managements ein angemessenes Gleichgewicht zwischen Mitgliedern mit einem privatwirtschaftlichen Ansatz und solchen mit einem tiefen Verständnis für die spezifischen Bedürfnisse und Probleme der Privatsektorfinanzierung in Entwicklungs- und Transitionsländern gefunden werden.

Das Management von «Swissfund» wird die Investitionstätigkeit des *seco* im Rahmen eines mehrjährigen Leistungsauftrages des Bundes übernehmen. Der Leistungsauftrag umfasst die mittelfristige Strategie und die Investitionskriterien sowie Rechte und Pflichten beider Partner («Swissfund» und *seco*). Es ist zudem vorgesehen, dass

die Aktivitäten von «Swissfund» und die strategische Ausrichtung halbjährlich mit Vertretern des *seco* diskutiert werden. Der Bund wird zudem den Verwaltungsrat von «Swissfund» wählen. Der Verwaltungsrat soll in erster Linie für die strategische Diskussion und Überwachung des Budgets zuständig sein. Schliesslich sollen alle vom Management von «Swissfund» vorgeschlagenen Investitionen von einem mit erfahrenen Experten besetzten Investitionskomitee beurteilt und genehmigt werden.

10.4.6 Geschäftsprinzipien und Investitionskriterien

«Swissfund» will mittels seiner Investitionen zu einem nachhaltigen wirtschaftlichen Wachstum in Entwicklungs- und Transitionsländern beitragen. Dazu beteiligt sich «Swissfund» entweder direkt an Investitionen in Entwicklungs- und Transitionsländern (vorwiegend in KMU) oder indirekt als Investor in Finanzinstitutionen, welche KMU in Entwicklungs- und Transitionsländern langfristiges Kapital zur Verfügung stellen.

«Swissfund» investiert in kommerziell rentable Unternehmen, das heisst in Unternehmen mit den grössten Aussichten auf langfristigen Erfolg. Diese kommerzielle Ausrichtung von «Swissfund» ist mit den langfristigen entwicklungspolitischen Zielsetzungen von *seco* kompatibel, bzw. stellt eine notwendige Voraussetzung für die Erreichung der Entwicklungsziele dar. Denn nur die nach kommerziellen Kriterien ausgewählten Projekte haben die besten Aussichten auf langfristiges Wachstum und damit den Erhalt oder die Schaffung von Arbeitsplätzen.

Alle Investitionen von «Swissfund» müssen mit den gesetzlichen Grundlagen der Schweizer Entwicklungspolitik kompatibel sein und dem Grundsatz der Nachhaltigkeit (soziale, ökonomische und ökologische Nachhaltigkeit) genügen. Dazu sind neben ökonomischen Kriterien eine Reihe von umweltpolitischen und sozialen Mindeststandards zu erfüllen. Diese Standards sowie die dazu notwendigen Überwachungsmechanismen werden von «Swissfund» in Absprache mit dem *seco* erarbeitet. Sie werden sich an den Praktiken und Standards der europäischen Entwicklungsfinanzierer und der Institutionen der Weltbankgruppe orientieren. Um einen möglichst umfassenden und nachhaltigen Entwicklungseffekt für die begünstigten Unternehmen und Zielländer zu erreichen, verbindet «Swissfund» wo immer möglich den Kapitaleinsatz mit einem Know-how- oder Technologietransfer und unterstützt vorzugsweise Projekte, welche einen speziell innovativen Wert vorweisen (neue Finanzierungsinstrumente, neue Managementmethoden, etc.) und welche in einem für das Zielland wichtigen Sektor angesiedelt sind.

«Swissfund» wird nur subsidiär zum Markt tätig, das heisst in Situationen, in welchen der Markt keine adäquate Finanzierung zur Verfügung stellt. «Swissfund» achtet bei allen seinen Investitionen zudem darauf, dass mit dem Einsatz öffentlicher Gelder möglichst viel privates Kapital mobilisiert werden kann (Katalysatoreffekt). Diesem Kriterium entspricht auch die Tatsache, dass alle Investitionen von «Swissfund» temporärer Natur sind, das heisst, «Swissfund» steigt aus diesen Beteiligungen nach einem Zeitraum von spätestens 10–12 Jahren wieder aus. Zielländer von «Swissfund» sollten über ein relativ gutes Umfeld für private Investitionen verfügen. Die Mehrheit der Investitionen von «Swissfund» wird in den für das *seco* prioritären Ländern stattfinden.

Die «Swissfund» zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel sind nicht gebunden. Das heisst, Schweizer Unternehmen haben grundsätzlich keinen bevorzugten Zugang zu den Programmen von «Swissfund». «Swissfund» wird sich aber im Rahmen seiner Investitionsgrundsätze, wo sinnvoll und möglich, bemühen, mit dem Schweizer Privatsektor zusammenzuarbeiten.

10.4.7 Synergien

«Swissfund» ist Teil des Instrumentariums des *seco* zur Privatsektorfinanzierung in Entwicklungs- und Transitionsländern. Entsprechend wichtig ist die Zusammenarbeit mit Institutionen wie der SOFI und im Bereich der technischen Assistenz mit dem *seco*. «Swissfund» wird aber auch eng mit regionalen, europäischen und internationalen Finanzierungsinstitutionen zusammenarbeiten.

10.4.8 Rentabilität und geplante Kapitalisierung

Die langjährigen Erfahrungen anderer europäischer Entwicklungsfinanzierer zeigen, dass die Rentabilität von Investitionen in Entwicklungs- und Transitionsländern stark variiert und dass es immer wieder zu Verlustjahren kommt. Die hauptsächlichen Quellen für Verluste der Entwicklungsfinanzierer sind Abschreibungen aufgrund einer ungünstigen Entwicklung des Wechselkurses in den Zielländern sowie politische Risiken. Anders als in entwickelten Märkten können zudem Entwicklungsfinanzierer das grosse Risiko ihrer Investitionen nicht mit einer entsprechend hohen Rendite kompensieren, da die meisten privaten Firmen in den Partnerländern nicht in der Lage sind, solche Renditen zu erzielen. Dies gilt verschärft für KMU. Um langfristig zu überleben, machen die verschiedenen europäischen Entwicklungsfinanzierer regelmässig substanzielle Rückstellungen und halten einen relativ hohen Anteil (30–60 %) an liquiden Mitteln. Gemäss Schätzungen des *seco* bewegt sich die durchschnittliche Netto-Rendite eines Entwicklungsfinanzierers nach Rückstellungen und Abzug der Verwaltungskosten in einer Spannbreite von 0–5 Prozent.

Damit «Swissfund» vor diesem Hintergrund langfristig selbsttragend werden kann, muss «Swissfund» zum einen seine Investitionstätigkeit so gestalten, dass ein mehr oder weniger regelmässiges Einkommen erzielt werden kann. Zum andern benötigt «Swissfund» eine ausreichende Kapitalisierung, um über ausreichend Liquidität zu verfügen und ein bezüglich Kosten optimales Geschäftsvolumen zu erreichen. Der Geschäftsplan geht davon aus, dass nach einer Anlaufphase von vier bis fünf Jahren die Einnahmen von «Swissfund» die laufenden Kosten decken können und ab 2010 mit den erzielten Einnahmen auch die Rückstellungen abgedeckt werden können. Die zur Erreichung der Ziele im Geschäftsplan notwendige Kapitalausstattung wird kontinuierlich aufgebaut werden. Sie wird sich im Wesentlichen zusammensetzen aus: der Übernahme des Beteiligungsportfolios des *seco* (Wert rund 110 Mio. CHF) und dem Transfer eines Teils der unter dem RK VI für Massnahmen der Investitionsförderung vorgesehenen Mittel (jährlich 35–40 Mio. CHF) an «Swissfund».

Voraussetzung für Gewährung von Mischfinanzierungen

Neue Mischfinanzierungsabkommen werden grundsätzlich nur in den Schwerpunktländern des *seco* abgeschlossen, vorausgesetzt, dass diese Länder nach wie vor in die DAC-Kategorie der Länder mit mittlerem und tiefem Einkommen fallen; die LDC sind seit 2001 von der gebundenen Hilfe ausgeschlossen (DAC-Empfehlung vom Mai 2001) und kommen sowieso nicht für konzessionelle Kredite in Frage. Zudem muss überprüft werden, ob eine oder mehrere der folgenden Voraussetzungen erfüllt sind:

- erfolgreiche bisherige Zusammenarbeit im Rahmen der Mischfinanzierungen;
- nachgewiesener Finanzierungs- und Sanierungsbedarf im Bereich der Basisinfrastruktur und der Umwelt;
- Wechselkursregime oder Devisenmangel erschwert Importe;
- wirtschafts-/politisches Interesse der Schweiz (z. B. EFTA-Freihandelsabkommen), vorausgesetzt, es handelt sich um ein Schwerpunktland des *seco*.

Kriterien für die Evaluation der Projekte

Unter der Voraussetzung, dass es sich um ein kommerziell nicht rentables Projekt handelt, muss ein Mischfinanzierungsprojekt mindestens folgende vier Kriterien erfüllen:

- a. Das Projekt muss *vom Partnerland offiziell zur Mischfinanzierung vorge schlagen* werden und seine Entwicklungsprioritäten müssen den mit dem Partnerland vereinbarten prioritären Kooperationssektoren entsprechen.
- b. Das Projekt entspricht den *entwicklungspolitischen Kriterien* des *seco* (Förderung des Wachstums, Nachhaltigkeit, Technologietransfer, entwicklungspolitische Angemessenheit usw.).
- c. Das *schweizerische Angebot* muss *international wettbewerbsfähig* sein. Am besten gewährleistet ist dies, wenn das Partnerland eine internationale Ausschreibung durchführt. Die Beschaffungsregeln der Partnerländer verlangen jedoch oft nur begrenzte Ausschreibungen oder bevorzugen gar Direktverhandlungen (z.B. in China und Vietnam). Im letzteren Fall wird die Konkurrenzfähigkeit des schweizerischen Angebots durch einen Vergleich mit ähnlichen Angeboten auf dem Weltmarkt oder aufgrund von Kalkulationen geprüft.
- d. Der Projektbeitrag muss genügend gross sein, um einen Einfluss auf die Entwicklung des Partnerlandes auszuüben und die erforderlichen Begleit- und Kontrollmassnahmen zu rechtfertigen.

Das *seco* wird weiterhin externe Berater hinzuziehen, um, gestützt auf diese Kriterien, eine unabhängige Prüfung der Projekte, die ihm unterbreitet werden, vorzunehmen.

AITIC (Agentur für Internationale Handelsinformationen und Entwicklungszusammenarbeit)	Aufgabe dieser im Jahr 1998 gegründeten Agentur ist es, die Vertretungen der am wenigsten entwickelten Länder in den WTO-Verhandlungen zu unterstützen. Bei den begünstigten Ländern handelt es sich um die 49 von der UNO definierten LDC, einige Länder mit geringem Einkommen und einige Transitionsländer. Neben einer kostenlosen Assistenz für Handelsdelegierte bietet die AITIC auch logistischen Support (« <i>non-resident-unit</i> ») für Länder, die über keine permanente Mission in Genf verfügen. (http://www.acici.org)
Ausgleichsfonds	Auch « <i>War Chest</i> » oder « <i>matching facility</i> ». Um den Helsinki-Regeln (→ Helsinki-Paket) Durchsetzung zu verschaffen, haben mehrere OECD-Mitglieder, darunter auch die Schweiz, Ausgleichsfonds geschaffen, um Wettbewerbsverzerrungen, die durch die Verknüpfung von Hilfgeldern mit Krediten entstehen zu verhindern. Diese Fonds sollen die Wettbewerbsbedingungen wieder herstellen, wenn ein Schweizer Exporteur das in technischer und kommerzieller Hinsicht beste Angebot präsentiert, aber Gefahr läuft, das Geschäft an einen Konkurrenten zu verlieren, der in den Genuss einer konzessionellen Finanzierung kommt. In diesem Fall werden die finanziellen Bedingungen des Schweizer Angebots so ausgeglichen (« <i>matching</i> »), dass sie das Niveau derjenigen des ausländischen Konkurrenten erreichen. Der Einsatz des Ausgleichsfonds ist auf die gleichen Entwicklungsländer wie die Mischfinanzierungen beschränkt.
BOO (build own operate)	Von der Weltbank entwickelte Modalität zur Infrastrukturfinanzierung, bei der private Investoren die Infrastrukturen errichten und sie betreiben. Dabei handelt es sich um komplexe Grossprojekte mit einer sehr langen Laufzeit (15–20 Jahre).
BOT (build operate transfer)	Von der Weltbank entwickelte Modalität zur Infrastrukturfinanzierung, bei der private Investoren die Infrastrukturen errichten, die Betriebsaufnahme gewährleisten und sie in der Regel später wieder an den Staat transferieren. Es handelt sich um komplexe Grossprojekte mit einer sehr langen Laufzeit (15–20 Jahre).
Budgethilfe und Zahlungsbilanzhilfe	Die Entwicklungsländer haben sehr oft mit externen (Leistungs-/Zahlungsbilanz) oder internen (Budget) Defiziten zu kämpfen. Die Zahlungsbilanzhilfe und die Budgethilfe sollen die wirtschaftlichen Reformprozesse in diesen Ländern unterstützen. Zu diesem Zweck werden ihnen zusätzliche Mittel zur Verfügung gestellt, mit denen diese Defizite teilweise gedeckt werden können. Die Zahlungsbilanzhilfe konzentriert sich auf das externe Defizit und erlaubt es den Ländern, den Mangel an ausländischen Devisen zu bewältigen. Die Zahlungsbilanzhilfe ist mit einem politischen Dialog über die Durchführung von Reformen verbunden. Die Budgethilfe ist auf das interne Defizit ausgerichtet (Budgetdefizit). Sie kommt bei Ländern zum Einsatz, bei denen die Reformen bereits weiter fortgeschritten sind und in denen die Haushaltsführung transparenter geworden ist. Die Budgethilfe ist mit einem noch breiteren politischen Dialog über die Budgetpolitik und die öffentliche Haushaltsführung verknüpft.
Bretton Woods Institutionen	Bezeichnet die Weltbank (→ WB) und den Internationalen Währungsfonds (→ IWF), die 1944 in Bretton Woods, New Hampshire, USA, gegründet wurden.

Core labor standards (Kernarbeitsnormen)	In der <i>Erklärung über die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit</i> der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) von 1998 bekannten sich die Mitgliedländer einstimmig zu den vier Kernarbeitsnormen, die das Handeln der Organisation seit ihrer Gründung bestimmen: 1. Vereinigungsfreiheit und Recht auf Kollektivverhandlungen, 2. Beseitigung der Zwangsarbeit, 3. Abschaffung der Kinderarbeit und 4. Verbot der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf. (http://www.ilo.org/public/english/standards/decl/declaration/text/index.htm)
CPC (Cleaner Production Center)	Zentrum für eine ökologischere Produktion, das die Einführung öko-effizienterer Produktionsmethoden in den Entwicklungsländern fördern will. Es bietet den KMU eine breite Palette von Dienstleistungen im Bereich der ökologischen Technologien an, so u.a. die Bereitstellung von Informationen, die Organisation von Ausbildungskursen und die Unterstützung bei Projekten.
Doha (Ministerkonferenz von)	Vierte Ministerkonferenz der WTO, die im November 2001 in Doha, Katar, stattgefunden hat. An dieser Konferenz wurde die Wichtigkeit einer Integration der Entwicklungsdimension in die WTO-Verhandlungen vollständig anerkannt. Im Hinblick auf eine neue Verhandlungsrunde, die im Jahr 2003 in Cancun, Mexiko, beginnen soll, wurden ein Zeitplan und mehrere Verhandlungsthemen festgelegt.
ERG (Exportrisikogarantie)	Garantie oder Versicherung des Bundes für Exportaufträge von Schweizer Unternehmen, nach Ländern mit besonderen Risiken (z. B. politisches Risiko, Transferrisiko). Die Geschäftsstelle für die Exportrisikogarantie wird vom Branchenverband der schweizerischen Maschinen-, Elektro- und Metallindustrie (Swissmem) im Auftrag des Bundes geführt. (http://www.swiss-erg.com/)
Finanzintermediär	Finanzgesellschaft, die sich um die Beschaffung von externem Kapital bemüht, um Unternehmen im Privatsektor verschiedene Finanzprodukte wie Kredite, Garantien, Risikokapital oder Kapitalbeteiligungen zur Verfügung stellen zu können.
GSP (Generalized System of Preferences)	Präferenzzollordnung, die eine Gewährung von Präferenzzöllen für Produkte aus Entwicklungs- und Transitionsländern ermöglicht. Wie z. B. die EU und die USA verfügt auch die Schweiz über eine eigene Präferenzzollordnung. Diese Praxis zugunsten der Entwicklungsländer basiert auf einer entsprechenden Ausnahmeregelung in den WTO-Verträgen.
Helsinki-Paket	1992 zwischen den OECD-Ländern vereinbarte Regelung mit dem Ziel, die durch den kombinierten Einsatz von Hilfgeldern und Exportkrediten hervorgerufenen Verzerrungen einzudämmen. Diese Regeln verbieten die Gewährung von Mischfinanzierungen für kommerziell rentable und daher zu Marktbedingungen finanzierbare Projekte. Einzelne kleine kommerziell rentable Projekte (im Umfang von maximal 2 Mio. SDR was etwa 4 Mio. CHF entspricht) können zwar durchgeführt, müssen aber notifiziert werden. Folglich bleiben Mischfinanzierungen im Wesentlichen auf kommerziell nicht rentable Projekte beschränkt. Sämtliche Mischfinanzierungen sind zu notifizieren und müssen einer Konsultationsgruppe, welche ein Projekt ablehnen kann, vorgelegt werden.

HIPC (Heavily Indebted Poor Countries)	Im Jahr 1996 vom IWF und der Weltbank lancierte Entschuldungsinitiative zugunsten hochverschuldeter armer Länder (Heavily Indebted Poor Countries – HIPC). Sie soll die bilateralen und multilateralen Schulden der betreffenden Länder auf ein tragbares Mass zurückführen, um diese Länder aus ihrer Insolvenzlage zu befreien und darauf hinzuwirken, dass die Belastung durch den Schuldendienst ihre Entwicklung nicht hemmt. 1999 wurde diese Initiative ausgeweitet, um mehr Länder in den Genuss einer Entschuldung kommen zu lassen und die Schulden noch substanzieller abzubauen. Eine weitere Innovation war die Verknüpfung der Entschuldung mit der Ausarbeitung von Armutsbekämpfungsstrategien (→ PRSP). (http://www.worldbank.org/hipc/)
IDA (International Development Association)	Internationale Entwicklungsorganisation: Institution der Weltbankgruppe, die eigentliche «Entwicklungsbank», die den ärmsten Ländern jährlich 6–7 Milliarden USD in Form von Darlehen zu stark konzessionellen Konditionen vergibt (Schenkungsanteil bis zu 70 %, Laufzeiten bis zu 30 Jahren, tiefe Zinsen etc.). Die weichen Kreditfenster der IDA werden periodisch wiederaufgefüllt. (http://www.worldbank.org/ida/)
IFC (International Finance Corporation)	Internationale Finanz-Korporation. Institution der Weltbankgruppe, welche Investitionen des Privatsektors in Entwicklungsländern finanziert. Die IFC mobilisiert auf den internationalen Finanzmärkten Kapital und stellt den Unternehmen in Entwicklungsländern in Zusammenarbeit mit dem Privatsektor Darlehen und Risikokapital zur Verfügung. Die IFC vergibt dabei keine staatlichen Garantien und übernimmt nur Minderheitsbeteiligungen. (http://www.ifc.org/)
IFI (Internationale Finanzinstitutionen)	Sammelbegriff für Weltbank, IWF und andere regionale Entwicklungsbanken (z.B. Interamerikanische Entwicklungsbank).
IWF (Internationaler Währungsfonds)	Zweck des im Jahre 1945 gegründeten IWF ist die Förderung der internationalen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Währungspolitik. Damit soll das multilaterale Zahlungssystem aufrechterhalten und ein ausgewogenes Wachstum des Welthandels ermöglicht werden. Die Tätigkeiten des IWF umfassen die wirtschaftspolitische Überwachung seiner 184 Mitgliedsländer, deren Unterstützung durch technische Hilfe sowie die Vergabe von Krediten zur Erleichterung der wirtschaftlichen Anpassungs- und Reformschritte von Mitgliedsländern in Zahlungsbilanzschwierigkeiten. Die Schweiz ist seit 1992 Mitglied des IWF. (http://www.imf.org/)
Integrated Framework	1997 von sechs multilateralen Agenturen (WTO, ITC, UNCTAD, Weltbank, IWF und UNDP) ins Leben gerufene Initiative mit dem Ziel, die Qualität und die Wirksamkeit der handelsbezogenen technischen Zusammenarbeit zugunsten der KMU zu verbessern. Dient hauptsächlich der Förderung der Integration der handelspolitischen Prioritäten in die nationalen Armutsbekämpfungsstrategien.
IRG (Investitions- risikogarantie)	Mit der IRG kann der Bund Auslandsinvestitionen gegen gewisse Risiken absichern, wobei sich die Garantien derzeit auf Osteuropa und auf die Entwicklungsländer beschränken. Die Geschäftsstelle für die IRG wird vom Branchenverband der schweizerischen Maschinen-, Elektro- und Metallindustrie (Swissmem) im Auftrag des Bundes geführt. (http://www.swiss-irg.com/)
ISO (International Organization for Standardization)	Die ISO-Normen oder -Standards setzen sich aus Regeln und Leitlinien für das Management der Qualitätsaspekte im Produktionsprozess zusammen. Sie wurden von der Internationalen Standardisierungsorganisation (ISO), einer privaten Organisation mit Sitz in Genf, erlassen. Der ISO gehören nationale Institute für technische Normen aus ungefähr hundert Ländern an. Die Normenserie ISO 9000 erfasst die Verwaltung und Kontrolle, die Serie ISO 14000 schliesst die Umweltdimension ein. (http://www.iso.org/iso/en/ISOOnline.openerpage)

ITC (International Trade Center)	Das Internationale Handelszentrum ist das Organ der Vereinten Nationen, das mit der technischen Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern im Bereich der Handelsförderung beauftragt ist. Es wurde 1964 durch das GATT gegründet und wird heute von der WTO und von der UNCTAD gemeinsam geführt. (http://www.intracen.org/)
ITTO (International Tropical Timber Organization)	Die Internationale Tropenholzorganisation vereinigt Tropenholz produzierende und konsumierende Länder mit dem Ziel, eine nachhaltige Bewirtschaftung der Regenwälder zu garantieren. Ihre Mitglieder vereinen zusammen 95 Prozent des Tropenholzhandels und 75 Prozent der Regenwälder. (http://www.itto.or.jp/Index.html)
JITAP (Joint Integrated Technical Assistance Programme)	Auch: «Partnerschaft für die Entwicklung des Handels in Afrika». 1998 von der UNCTAD, der WTO und dem ITC lancierte Initiative, welche die nationalen Kapazitäten im Bereich der Handelspolitik stärken soll, damit die afrikanischen Länder besser vom multilateralen Handelssystem profitieren können. 13 Geberländer, darunter auch die Schweiz, sind an dieser Initiative beteiligt. (http://www.jitap.org/infos.htm)
Kreditgarantien	Kreditgarantien oder Substitutionsgarantien erfüllen die Funktion einer Exportrisikogarantie (→ ERG) für Lieferungen und Dienstleistungen in ausgewählte Entwicklungs- und Transitionsländer, für welche die ERG aufgrund der zu hohen Risiken nicht offen ist. Das Anwendungsfeld der Kreditgarantien beschränkt sich auf Länder, die a) international noch nicht als zahlungsfähig anerkannt sind, b) nicht in die Kategorie der hochverschuldeten armen Länder (HIPC) fallen und c) nicht aufgrund der politischen Konditionalität (gute Regierungsführung etc.) ausser Betracht fallen.
Label	Label (Gütesiegel) zeichnen spezielle Eigenschaften und Qualitäten eines Produktes aus. Sie differenzieren das Produkt und laden so die interessierte Konsumentenschaft ein, mehr dafür zu bezahlen. Ein Label garantiert die Erfüllung bestimmter Vorgaben bezüglich Herstellung des Produktes und bedingt entsprechende Kontrollen und Zertifizierungen bei den Produzenten und Händlern. Beispiele: Fair-Trade-Label (→ Max Havelaar, STEP) und Biolabel.
LDC (Least Developed Country)	Länderklassifizierung der UNO, die derzeit 49 Länder umfasst. Die Zuordnung der Länder zu dieser Gruppe erfolgt anhand folgender Kriterien: niedriges Einkommen, schwach entwickeltes Humankapital, und wirtschaftliche Vulnerabilität. Der Status eines LDC bringt eine bevorzugte Behandlung bei der Finanzierung (tiefe oder keine Zinsen, längere tilgungsfreie Perioden etc.), beim internationalen Handel (Sonderkonzessionen) und bei der technischen Assistenz mit sich. (http://www.unctad.org/ldcs/)
Max Havelaar	Die Max Havelaar Stiftung Schweiz wurde 1992 von sechs grossen Hilfswerken mit einem Startbeitrag des damaligen BAWI gegründet. Die Stiftung fungiert als Zertifizierungs- und Kontrollinstanz und zeichnet fair gehandelte Produkte (z.B. existenzsichernde Preise unter Einhaltung sozialer Mindeststandards gemäss ILO-Konventionen) mit ihrem Gütezeichen (Label) aus. Als erstes Produkt wurde Kaffee von Max Havelaar zertifiziert; später kamen Honig, Schokolade, Tee, Bananen, Orangensaft und Blumen hinzu. (http://www.maxhavelaar.ch)
MIGA (Multilateral Investment Guarantee Agency)	Multilaterale Investitionsgarantie-Agentur. Institution der Weltbankgruppe, die private Investoren gegen nicht kommerzielle Risiken – Enteignung, Inkonvertibilität der Währung, Krieg und zivile Unruhen – versichern und damit die Investitionen in Entwicklungsländern fördern soll. (http://www.miga.org/)

Millenniums-Deklaration, Millenniums-Entwicklungs-Ziele	Im Jahre 2000 von der internationalen Gemeinschaft verabschiedete Ziele der Entwicklungszusammenarbeit, die bis zum Jahr 2015 erreicht werden sollen: Halbierung der absoluten Armut (definiert als der Anteil der Bevölkerung, der mit weniger als 1 Dollar pro Tag auskommen muss, ca. 1,2 Mia. Menschen), die Sicherstellung einer universellen Primarschulausbildung, die Reduktion der Kindersterblichkeit (Kinder unter 5 Jahren) um zwei Drittel sowie die Verhinderung einer weiteren Ausbreitung von HIV/Aids, Malaria und anderen Epidemien. (http://www.developmentgoals.org/)
Mischfinanzierungen	Mittelzuwendungen, die aus einem Geschenkteil des Bundes von 35–50 Prozent und aus einem Bankkredit bestehen. Es handelt sich um eine gebundene Hilfe, d.h. die Vergabe der Mittel ist an den Erwerb von schweizerischen Dienstleistungen und Gütern gebunden. Seit der Einführung der Helsinki-Regeln (→ Helsinki-Paket) ist der Einsatz von Mischfinanzierungen vornehmlich auf kommerziell nicht rentable Projekte beschränkt (z.B. soziale Infrastrukturvorhaben und Umweltprojekte).
NEPAD (New Partnership for Africa's Development)	Neue Partnerschaft für die afrikanische Entwicklung. Von afrikanischen Regierungen initiiertes und gemeinsam mit den G-8 -Ländern am Genua-Gipfel 2001 verabschiedetes Programm, um die Armut zu bekämpfen sowie eine nachhaltige Entwicklung und eine bessere Integration in die Weltwirtschaft zu erreichen. Die Initiative anerkennt die Bedeutung der politischen Vorbedingungen für die Entwicklung und die diesbezügliche Verantwortung der afrikanischen Regierungen (Demokratie, gute Regierungsführung, Menschenrechte). Sie unterstreicht namentlich die Notwendigkeit eines Kontrollmechanismus unter den Mitgliedstaaten (<i>«peer review»</i>). (http://www.nepad.org/)
Normen	Vorgaben, die zwingend erfüllt werden müssen, damit ein Produkt auf dem internationalen Markt angeboten werden kann. Diese können durch internationale Organisationen (z. B. → Core Labour Standards der ILO), den Staat (z. B. phytosanitäre Bestimmungen) oder privat (z. B. technische Normen von Branchenverbänden) vorgegeben sein.
Osec (Osec Business Network Switzerland)	Schweizerische Organisation für Handelsförderung: Privatrechtlich organisierter Verein, der im Auftrag des Bundes in der Exportförderung tätig ist, um vor allem KMU, die in ausländische Märkte expandieren möchten, mit Beratungs- und Informationsdiensten zu unterstützen. (http://www.osec.ch)
PPP (Public Private Partnership)	Form der Zusammenarbeit, welche den Abschluss von Vereinbarungen zwischen der öffentlichen Hand und privaten Unternehmen in Entwicklungsländern fördern soll, um damit die Erstellung, den Betrieb und das Management öffentlicher Infrastrukturen zu erleichtern.
PRSP (Poverty Reduction Strategy Paper)	Eine von der Regierung, unter Mitwirkung der Zivilgesellschaft und in Konsultation mit den Bretton Woods Institutionen formulierte Armutsbekämpfungsstrategie. Der Ursprung dieser Armutsbekämpfungsstrategien geht auf die Initiative zugunsten hochverschuldeter armer Länder (→ HIPC) zurück. Diese Strategien analysieren die Ursachen der Armut, richten die jeweilige Wirtschafts- und Sektorpolitik auf das globale Ziel der Armutsbekämpfung aus und setzen Prioritäten für die Zuteilung der Budgetmittel des Landes. Heute bilden die Armutsbekämpfungsstrategien einen unumgänglichen Referenzrahmen für die Geldgeber. (http://www.worldbank.org/poverty/strategies/)
Risikokapitalfonds (Venture Capital Fund)	Fonds, die sich mit Eigenkapital und eigenkapitalähnlichen Finanzierungen an nicht-börsenkotierten Unternehmen beteiligen. Neben der Finanzierung bieten die Fonds den Unternehmen auch technische Unterstützung und Begleitung.

SDFC (Swiss Development Finance Corporation)	Schweizerische Gesellschaft für Entwicklungsfinanzierung. Beteiligt sich zusammen mit KMU aus der Schweiz oder aus anderen OECD-Ländern an Investitionsprojekten in Entwicklungs- und Transitionsländern. (http://www.swiss-sdfc.ch)
SIPPO (Swiss Import Promotion Program)	Schweizerisches Importförderungsprogramm. Dient dazu, die Wettbewerbsfähigkeit der KMU in Entwicklungs- und Transitionsländern zu stärken, um ihnen den Zugang zum Schweizer und OECD-Markt zu erleichtern. Das Programm bietet eine Reihe von Dienstleistungen in den Bereichen Informationsvermittlung, Marketing, Produktgestaltung und Exportadministration. (http://www.sippo.ch)
SOFI (Swiss Organization for Facilitating Investments)	1997 auf Initiative des <i>seco</i> in Zusammenarbeit mit der Firma KPMG ins Leben gerufene Organisation, um Investitionsvorhaben in Entwicklungsländern zu fördern. Damit soll der Kapital-, Wissens- und Technologietransfer erleichtert werden. Die wichtigsten Dienstleistungen von SOFI sind: Informationsvermittlung, die Erleichterung von Geschäftskontakten und die Unterstützung bei der Formulierung von Investitionsstrategien. (http://www.sofi.ch)
STABEX	Kompensationszahlungen, die Entwicklungsländern gewährt werden, um einen massiven Exporterlösausfall infolge eines Rückgangs der Rohstoffpreise auf den internationalen Rohstoffmärkten oder einer Naturkatastrophe zu kompensieren.
STEP	Die Stiftung STEP wurde im Jahr 1995 von den Entwicklungsorganisationen Brot für alle, Caritas, Erklärung von Bern, Fastenopfer und Swissaid sowie von der Schweizerischen Interessengemeinschaft Sauberer Orientteppichhandel (IGOT) gegründet. Die Stiftung engagiert sich für bessere soziale, wirtschaftliche und ökologische Bedingungen in der Teppichproduktion und im Teppichhandel. Sie bekämpft insbesondere missbräuchliche Kinderarbeit. (http://www.step-foundation.ch)
Strategic Partnership for Africa (SPA)	Die Strategische Partnerschaft für Afrika ist ein Forum der in Afrika aktiven Geldgeber. Dieses Forum soll die Hilfsmassnahmen koordinieren und dient auch als Diskussionsforum für Fragen im Zusammenhang mit der Wirksamkeit der Hilfe (Harmonisierung der Verfahren, öffentliche Haushaltsführung, PRSP usw.). Präsiert wird das Forum von der Weltbank. (http://www.spa-psa.org/what.htm)
Studienfinanzierungs- fonds	Von SOFI (→ SOFI) verwalteter Fonds, der bis zu maximal 50 Prozent die Finanzierung von Machbarkeitsstudien oder von Pilotprojekten zur Vorabklärung von Investitionsprojekten in Entwicklungs- und Transitionsländern übernimmt.
UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development)	Die Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung ist ein 1964 gegründetes Organ, das sich mit entwicklungsrelevanten Fragen im Zusammenhang mit Handel, Investitionen, Finanzierung, Technologie und nachhaltiger Entwicklung befasst. Die UNCTAD unterstützt die Bemühungen der Entwicklungsländer um eine stärkere Beteiligung am internationalen Handel. (http://www.unctad.org)
UNIDO (United Nations Industrial Development Organization)	Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung: Ziel dieser 1966 gegründeten Organisation ist die Förderung der nachhaltigen industriellen Entwicklung in Entwicklungs- und Transitionsländern. Die UNIDO zählt zu den Organisationen, die mit der Umsetzung des Montrealprotokolls zum Schutz der Ozonschicht sowie mit der Globalen Umweltfazilität (Global Environment Facility) betraut sind. (http://www.unido.org/)
UNITAR (United Nations Institute for Training and Research)	Die UNITAR, eine autonome Körperschaft der Vereinten Nationen, ist damit betraut, durch Ausbildung und Forschung das System der Vereinten Nationen effektiver zu gestalten. Sie gewährt auch den Entwicklungsländern Unterstützung in Form von Ausbildungskursen und Aktionen zum Aufbau von Kapazitäten in verschiedenen Bereichen. (http://www.unitar.org)

Weltbank

Die Weltbank wurde 1944 gegründet, um den Wiederaufbau Europas nach dem 2. Weltkrieg zu finanzieren. Sie ist heute eine der grössten Quellen für die Entwicklungsfinanzierung und besteht aus fünf Institutionen: die Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (IBRD), die Kredite an Länder mit mittlerem Einkommen vergibt; die Internationale Entwicklungsorganisation (→ IDA); die Multilaterale Investitionsgarantie-Agentur (→ MIGA); die Internationale Finanz-Korporation (→ IFC) und das Internationale Zentrum zur Schlichtung von Investitionsstreitigkeiten (ICSID, International Center for Settlement of Investment Disputes). (<http://www.worldbank.org>)

**WTO
(World Trade
Organisation)**

Die Welthandelsorganisation wurde offiziell 1995 als eigentliche internationale Organisation gegründet. Sie ersetzt das GATT-System und ist mit der Administration des internationalen Handelssystems betraut. Die WTO dient hauptsächlich als Forum für weitere Verhandlungen, überwacht die Implementierung und Anwendung der WTO-Verträge und bietet ein Streitschlichtungsverfahren an. (<http://www.wto.org>)

ACP	African, Caribbean, and Pacific countries Länder Afrikas, der Karibik und des Pazifik
AfDB	African Development Bank <i>Afrikanische Entwicklungsbank</i>
AITIC	Agency for International Trade Information and Cooperation <i>Agentur für internationale Handelsinformationen und Entwicklungszusammenarbeit</i>
AsDB	Asian Development Bank <i>Asiatische Entwicklungsbank</i>
BAWI	Bundesamt für Aussenwirtschaft
BFF	Bundesamt für Flüchtlinge
BOO	Build Own Operate
BOT	Build Operate Transfer
BUWAL	Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft
CPC	Cleaner Production Center
CTF	Consultant Trust Funds <i>Konsulententreuhandfonds</i>
DAC	Development Assistance Committee <i>Ausschuss für Entwicklungshilfe der OECD</i>
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development <i>Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung</i>
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EFTA	European Free Trade Association <i>Europäische Freihandelsassoziation</i>
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
ERG	Exportrisikogarantie
EU	Europäische Union
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
GSP	Generalized System of Preferences <i>Präferenz Zollordnung</i>
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
HIPC	Highly Indebted Poor Countries <i>Initiative des IWF und der Weltbank zur Entschuldung hoch verschuldeter armer Länder</i>
IDA	International Development Association <i>Internationale Entwicklungsorganisation</i>
IDB	Inter-American Development Bank <i>Interamerikanische Entwicklungsbank</i>
IFC	International Finance Corporation <i>Internationale Finanz-Korporation</i>

IFI	International Financial Institutions <i>Internationale Finanzinstitutionen</i>
ILO	International Labour Organisation <i>Internationale Arbeitsorganisation</i>
IRG	Investitionsrisikogarantie
ISO	International Organization for Standardization <i>Internationale Standardisierungsorganisation</i>
ITC	International Trade Center <i>Internationales Handelszentrum</i>
ITTO	International Tropical Timber Organization <i>Internationale Tropenholzorganisation</i>
IWF	Internationaler Währungsfonds
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
LDC	Least Developed Country
MIGA	Multilateral Investment Guarantee Agency <i>Multilaterale Investitionsgarantie-Agentur</i>
NGO	Non-Governmental Organisation <i>Nichtregierungsorganisation</i>
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development <i>Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung</i>
OSEC	Osec Business Network Switzerland (ehemals: Schweizerische Zentrale für Handelsförderung)
PPP	Public Private Partnership <i>Öffentlich-private Partnerschaft</i>
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper <i>Armutsbekämpfungsstrategie</i>
SDFC	Swiss Development Finance Corporation <i>Schweizerische Gesellschaft für Entwicklungsfinanzierung</i>
seco	Staatssekretariat für Wirtschaft
SIPPO	Swiss Import Promotion Program <i>Schweizerisches Importförderungsprogramm</i>
SOFI	Swiss Organisation for Facilitating Investments
SPA	Strategic Partnership for Africa
SZR	Sonderziehungsrechte
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development <i>Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung</i>
UNDP	United Nations Development Program <i>Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen</i>
UNIDO	United Nations Industrial Development Organization <i>Organisation der Vereinten Nationen für Industrie und Entwicklung</i>

UNO	United Nations Organisation <i>Organisation der Vereinten Nationen</i>
WTO	World Trade Organization <i>Welthandelsorganisation</i>

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	192
1 Einleitung	194
2 Die wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen von 1996–2002	198
2.1 Überblick: Erfolgreiche Neuorientierung	198
2.2 Förderung der Marktwirtschaft sowie günstiger Rahmenbedingungen für das Wachstum	199
2.3 Investitionsförderung	203
2.4 Förderung der Integration der Entwicklungsländer in den Welthandel	207
2.5 Ausbau der wirtschaftlichen und sozialen Infrastruktur	213
2.6 Die wirtschaftliche Zusammenarbeit im internationalen und nationalen Kontext	217
2.6.1 Internationale Koordination	217
2.6.2 Zusammenarbeit mit den multilateralen Entwicklungsbanken	217
2.6.3 Zusammenarbeit innerhalb der Bundesverwaltung	219
2.7 Finanzen, Organisation und Personal	220
2.8 Erfolgskontrolle	223
3 Leitlinien für die zukünftige Zusammenarbeit	224
3.1 Strategie 2006	225
3.2 Strategische Leitlinien	226
3.2.1 Unterstützung bei der Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für ein nachhaltiges Wachstum und zur Armutsbekämpfung	226
3.2.2 Unterstützung bei der Entwicklung des Privatsektors	226
3.2.3 Unterstützung der Integration in den Welthandel und Begünstigung einer nachhaltigen Entwicklung	227
3.2.4 Entwicklung einer leistungsfähigen und nachhaltigen Infrastruktur	228
3.2.5 Verstärkung der Kohärenz der Politiken und Verbesserung der Wirksamkeit der Entwicklungshilfe	228
3.3 Operationelle Grundsätze	229
3.3.1 Verstärkung der Hebelwirkung der Entwicklungshilfe	229
3.3.2 Anpassung der Hilfe an die Bedürfnisse der Entwicklungsländer	230
3.3.3 Stärkere Konzentration der Aktivitäten	230
3.3.4 Förderung von Partnerschaften zwischen öffentlichem und privatem Sektor	231
3.3.5 Verstärkung des politischen Dialogs	231
3.3.6 Verstärkung der Koordination und der strategischen Partnerschaften	232
3.4 Transversalthemen	233
4 Die zukünftigen wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen	236
4.1 Stärkung der Rahmenbedingungen	236
4.1.1 Budgethilfe	237
4.1.2 Entschuldungsmassnahmen	241
4.1.3 Unterstützung des Finanzsektors	244

4.2	Investitionsförderung	246
4.2.1	Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für den Privatsektor	247
4.2.2	Unterstützung und Beratung von Unternehmen	248
4.2.3	Unternehmensfinanzierung	251
4.3	Handelszusammenarbeit	254
4.3.1	Handelspolitik	256
4.3.2	Marktzugang	257
4.3.3	Handelseffizienz (Abbau von Transaktionskosten)	260
4.3.4	Handel, Umwelt und Arbeitsnormen	261
4.3.5	Rohstoffe	263
4.4	Entwicklung der Infrastruktur	264
4.4.1	Mischfinanzierungen	265
4.4.2	Öffentlich-private Partnerschaften	267
4.5	Ausbau der Zusammenarbeit mit den multilateralen Entwicklungsbanken	270
4.6	Regionale Initiativen: Erhöhung der Kohärenz der wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen im Rahmen der Schweizer Aussenpolitik	273
4.6.1	Verstärkte Partnerschaft mit den Staaten des südlichen und östlichen Mittelmeerraums	274
4.6.2	Strategie zugunsten der Länder südlich der Sahara	275
5	Qualitätssystem, Erfolgskontrolle und Informationspolitik	276
5.1	Qualitätssystem	276
5.2	Erfolgskontrolle	277
5.3	Informationspolitik	278
6	Finanzielle und personelle Auswirkungen	279
6.1	Umfang und Aufteilung des neuen Rahmenkredites	279
6.2	Finanzielle Auswirkungen	280
6.3	Ausgabenbremse	281
6.4	Personelle Auswirkungen	281
6.5	Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden	282
7	Verhältnis zum europäischen Recht	282
8	Legislaturplanung	282
9	Gesetzesgrundlage und Rechtsform	282
10	Anhang	283
10.1	Verpflichtete Mittel 1996–2002 (in Mio. CHF)	283
10.2	Liste der prioritären Entwicklungsländer	285
10.3	Technische Zusammenarbeit im Rahmen der Investitionsförderung	285
10.4	Optimierung der Verwaltung der Beteiligungen des seco-Projekts «Swissfund»	286
10.4.1	Projektziel	286
10.4.2	Hintergrund zum Projekt	286

10.4.3	Vorteile einer Finanzierungsgesellschaft unter staatlicher Kontrolle	287
10.4.4	Organisationsform	288
10.4.5	Verwaltung	288
10.4.6	Geschäftsprinzipien und Investitionskriterien	289
10.4.7	Synergien	290
10.4.8	Rentabilität und geplante Kapitalisierung	290
10.5	Mischfinanzierungen: Kriterien für die Genehmigung und Evaluation der Projekte	291
11	Glossar	292
12	Abkürzungsverzeichnis	299
	Bundesbeschluss über die Weiterführung der Finanzierung von wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit (Entwurf)	305