

ANNEX

Finnish foreign aid: total volume (in Mill. FIM), the share of the GNP, and the share of bilateral aid, in 1970, 1975, and 1980-1990.

Year	Total volume (Mill. FIM)*	Share of GNP (%)	Share of bilateral aid (%)
1970	28.7 33		0.06
...			
1975	175.3	0.18	58
...			
1980	412.5	0.22	57
1981	581.0	0.27	58
1982	696.4	0.29	60
1983	853.8	0.32	60
1984	1,068.4	0.35	61
1985	1,307.0	0.40	61
1986	1,585.6	0.45	60
1987	1,894.0	0.50	58
1988	2,550.4	0.59	62
1989	3,112.4 **	0.65 ***	
1990	3,659.0 **	0.70 ***	

* disbursements

** commitments

*** estimate

Sources: FINNIDA Annual Reports and the Budget Proposal for the year 1990.

Jacques Forster

ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT UND AUSSEN- WIRTSCHAFTSPOLITIK: KONFLIKTE ODER KOMPLEMENTARITÄT?

Der Fall der Zusammenarbeit der Schweiz mit den Ent-
wicklungsländern im industriellen Bereich

1. Einleitung

Die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit, wie in diesem Artikel definiert, umfaßt alle Maßnahmen, die zum erklärten Ziel haben, die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Länder der Dritten Welt zu fördern. Sie ist Teil der Außenpolitik und der Außenwirtschaftspolitik der Geberländer. Wir führen zuerst ein paar allgemeine Charakteristiken der schweizerischen Entwicklungs-zusammenarbeit an, bevor wir diese anhand der Zusammenarbeit im industriellen Bereich veranschaulichen. Dieses Beispiel wurde gewählt, da es besser als jedes andere die Erörterung einer Frage gestattet, vor die sich jede bilaterale Zusammenarbeit gestellt sieht, nämlich diejenige der komplexen Beziehungen zwischen der Außenwirtschaftspolitik und der Politik zur Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Drittweltländer. Diese Verbindung zwischen der Tätigkeit der öffentlichen Hand und des Privatsektors wird im letzten Teil des Artikels behandelt.¹

Die Wirtschaft der Schweiz ist stark nach auswärts gerichtet: Der Wert ihrer Ausfuhren an Gütern und Dienstleistungen machte 1987 35 % des BIP aus, während der Durchschnittswert der OECD-Länder zum gleichen Zeitpunkt lediglich 18 % betrug.² Trotz ihrer geringen Ausdehnung und ihrer kleinen Bevölkerung besitzt die Schweiz im internationalen Vergleich eine mittelgroße Wirtschaft. 1987 nahm sie, in absoluten Zahlen, betreffend ihr BSP den 14. Platz und betreffend den Wert ihrer Ausfuhren den 12. Platz auf der Weltrangliste ein (bei dieser Einstufung sind die osteuropäischen Länder nicht berücksichtigt). Außerdem zählt sie zu den wichtigsten Kapitalausfuhrländern.

Rund 16 % der Ausfuhren der Schweiz gehen in die Entwicklungsländer.³ Sie setzen sich fast ausschließlich aus Fertigwaren in Form von Konsumgütern (ein Drittel des Gesamtbetrags), Ausrüstungsgütern bzw. Inputs für die Industrie oder die Landwirtschaft der Entwicklungsländer zusammen. Die asiatischen Länder beziehen 67 % der schweizerischen

Ausfuhren in die Entwicklungsländer, die lateinamerikanischen Länder 21 % und die afrikanischen 12 %. Zu den wichtigsten Abnehmern der schweizerischen Industrie gehören Länder der Gruppe der Erdölexportierenden Länder und der Fertigwarenausfuhrländer (die sogenannten "NIC"-Länder).

Trotz ihres relativ bescheidenen Umfangs nimmt die Schweizer Wirtschaft im Bereich der Direktinvestitionen im Ausland in absoluten Zahlen weltweit derzeit den fünften Rang ein. Unter allen marktwirtschaftlichen Industrieländern gehört die Schweiz zu denjenigen, deren transnationale Firmen am wenigsten in den Entwicklungsländern investieren. Anhand der Statistik ist es nicht möglich, die geographische und sektorielle Aufteilung dieser Investitionen im einzelnen zu ermitteln. Jedoch läßt sich feststellen, daß sie sich hauptsächlich auf eine kleine Anzahl Länder Lateinamerikas und Asiens (Brasilien, Mexiko, asiatische Schwellenländer, Türkei, Indien) konzentrieren. Die Direktinvestitionen werden von einer relativ kleinen Gruppe von Großfirmen getätigt: eine auf Angaben vom Anfang der achtziger Jahre beruhende Studie ergab, daß nur 15 Firmen mindestens 80 % der Direktinvestitionen der schweizerischen Unternehmen im Ausland, gemessen am Produktionswert und der Beschäftigtenzahl, ausmachen.⁴ Es handelt sich dabei vor allem um Industriebetriebe folgender Branchen: Chemische und pharmazeutische Produkte, Maschinen, Agrarprodukte und Nahrungsmittel, Nichteisenmetalle.

Die Schweiz spielt international eine wichtige Rolle in den verschiedenen Bereichen des sogenannten Technologie-transfers. Auf dem Gebiet der Patente, die ein bedeutendes Hilfsmittel zur Weitergabe von Technologie sind, gehört die Schweiz neben den Vereinigten Staaten, Japan, der Bundesrepublik Deutschland und Großbritannien zur Gruppe der fünf führenden Patentinhaberländer. Gegenüber den Entwicklungsländern nimmt die Schweiz ebenfalls einen bedeutenden Platz ein, der die Verteilung der schweizerischen Direktinvestitionen in diesen Ländern widerspiegelt. In der Tat sind die transnationalen Firmen die wichtigsten "Produzenten" von Patenten, die bei ihrer Markteroberungs- und Markterhaltungsstrategie eine wichtige Rolle spielen.

Betreffend die Politik und das Instrumentarium des Staates im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit sind zwei institutionelle und politische Gegebenheiten der Schweiz zu erwähnen, die im vorliegenden Zusammenhang von Bedeutung sind.

Im Rahmen des föderalistischen Systems liegt die staatliche Zuständigkeit für die Außenpolitik und die Außenwirtschaftspolitik ausschließlich beim Bund. Zwei eidgenössische Departemente (Ministerien) sind hiervon betroffen:

- das eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten, und insbesondere seine Direktion für internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (DEH);

- das eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement, und insbesondere sein Bundesamt für Außenwirtschaft (BAWI).

Die Wirtschaftspolitik der Schweiz ist durch einen ausgeprägten Liberalismus gekennzeichnet, außer im Bereich der Agrarpolitik, wo staatliche Eingriffe üblich sind. In Bezug auf die Außenwirtschaftsbeziehungen setzt sich die Schweiz grundsätzlich mit Nachdruck für den Freihandel ein (außer bei Agrarprodukten). Gemäß der offiziellen Analyse ist ein auf der Freizügigkeit des Güter-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs beruhendes Weltwirtschaftssystem eine wichtige Voraussetzung für den Wohlstand der Volkswirtschaft.

2. Charakteristiken der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit

Die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit nimmt 1951 mit einem ersten Beitrag der Eidgenossenschaft zum technischen Hilfsprogramm der Vereinten Nationen ihren Anfang. Die bilaterale Zusammenarbeit wird 1961 mit der Errichtung eines dem eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten angeschlossenen Dienstes für technische Zusammenarbeit (DftZ) eingeleitet. 1976 wird diese neue Tätigkeit in einem Bundesgesetz in die Außenpolitik der Schweiz aufgenommen. Die Geschichte der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit war 1976 ferner durch die Ablehnung eines Kredits von 200 Millionen Franken für die IDA im Rahmen einer Volksabstimmung gekennzeichnet. Diese Abstimmung wurde als Ausdruck der Vorbehalte des Schweizer Volkes bezüglich der multilateralen Zusammenarbeit interpretiert. Sie wirkt sich noch heute auf die Politik der Schweiz gegenüber den internationalen Organisationen aus. Es sei daran erinnert, daß die Schweiz noch immer nicht Mitglied des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank ist. Nach Meinung der Behörden ist das Haupthindernis für einen Beitritt derzeit die reservierte Haltung des Schweizer Volkes gegenüber den internationalen Organisationen: 1986 haben sich drei von vier Schweizern in einer Volksabstimmung gegen einen UNO-Beitritt der Schweiz ausgesprochen.

Wie läßt sich die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit im Vergleich zu derjenigen anderer Industrieländer charakterisieren?

- Der Nettobetrag der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (ODA) der Schweiz belief sich 1988 auf 617 Millionen Dollar, was 0,32 % ihres BSP entsprach. Die Schweiz lag somit auf dem 12. Platz der DAC-Mit-

gliedsländer (Durchschnitt der DAC-Länder: 0,36 %). Wie die USA hat auch die Schweiz nicht dem Ziel zugestimmt, 0,7 % ihres BSP in Form öffentlicher Entwicklungshilfe zu leisten. Acht Mitgliedsländer des DAC, die dieses Ziel akzeptierten, wollten jedoch keinen Zeitpunkt für dessen Verwirklichung festsetzen, was die Isolierung der Schweiz in dieser Hinsicht relativiert. Das Ziel der Schweizer Regierung ist, den Durchschnittswert der DAC-Länder zu erreichen.

- Beim Gesamtbetrag der *Finanzflüsse* in die Entwicklungs-länder ist der Anteil der Privatkapitalflüsse zu Marktbedingungen in der Schweiz herkömmlicherweise sehr viel höher als in den anderen DAC-Ländern, wenn auch dieser Kapitalverkehr von einem Jahr zum anderen starke Schwankungen aufweisen kann. 1988 war das Volumen der von der Schweiz angegebenen Privatkapitalnettobewegungen, in Prozent des BSP ausgedrückt, dreimal so hoch wie der entsprechende durchschnittliche Wert der DAC-Länder (0,67 % gegenüber 0,20 %).

- Die Politik der Schweiz ist es, ihre *bilaterale* Hilfe (rund 75 % des Gesamtbetrages) auf etwa zwanzig Länder mit niedrigem Einkommen zu konzentrieren. Die Aufgliederung nach Kontinenten (für 1988) ist wie folgt: Afrika 41,8 %, Asien 28,1 %, Lateinamerika 13,0 %.

Wenn diese Aufgliederung auch weitgehend derjenigen aller DAC-Mitgliedsländer entspricht, so ist zu vermerken, daß der Anteil der öffentlichen Entwicklungshilfe der Schweiz für die am wenigsten entwickelten Länder (LLDC) leicht über dem Durchschnittswert des DAC, wenn auch noch weit unter den Empfehlungen der UN-Konferenz von 1981 für die am wenigsten entwickelten Länder liegt.⁵

- Die *multilaterale* Hilfe macht rund 25 % der öffentlichen Entwicklungshilfe der Schweiz aus. Dieser Anteil ist mit dem Durchschnitt der DAC-Länder vergleichbar. Ein wesentlicher Teil der schweizerischen Hilfe (über 20 %) wird jedoch den internationalen Organisationen als Beitrag zu spezifischen Vorhaben (assoziierte Hilfe und Kofinanzierungen) zur Verfügung gestellt. Diese Beiträge werden als bilaterale Hilfe gebucht.

- Mit Ausnahme der Mischkredite (siehe unten), die 1988 rund 5 % betragen, wird die gesamte öffentliche Entwicklungshilfe in *Geschenkform* gewährt. Die Praxis entspricht somit den Empfehlungen des DAC.

- Nach Angaben des DAC sind rund drei Viertel der ODA (Durchschnitt 1984/85) nicht an den Erwerb von Gütern und Dienstleistungen in der Schweiz gebunden. Dieser Prozentsatz liegt über dem Durchschnitt der 18 DAC-Länder.⁶ Jedoch sind die wirtschaftlichen Auswirkungen der Entwicklungshilfesaufgaben in der Schweiz relativ bedeutend. Die Bundesverwaltung gibt jedes Jahr eine Statistik über den Wert der in der Schweiz beschafften und von der öffentlichen Entwicklungshilfe (einschließlich Mischkredite und Kofinanzierungen) finanzierten Güter und Dienstleistungen

heraus. Daraus ergibt sich, daß über 90 % der Aufwendungen der öffentlichen Entwicklungshilfe zu Käufen in der Schweiz führen. Die öffentliche Entwicklungshilfe wirkt sich nur geringfügig auf die Zahlungsbilanz des Geberlandes aus.⁷

3. Das Instrumentarium der Entwicklungszusammenarbeit: Beispiel der Zusammenarbeit im industriellen Bereich

Allgemein lassen sich zwei Kategorien von Instrumenten der Entwicklungszusammenarbeit entsprechend dem von ihnen verfolgten Hauptziel unterscheiden:

- diejenigen Instrumente, die vor allem anstreben, die nationalen Wirtschaftsinteressen durch die Förderung der Wirtschaftsbeziehungen der Schweiz zu den Entwicklungsländern zu vertreten,

- diejenigen Instrumente, die in erster Linie die Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Drittweltländer zum Ziel haben.

Eine solche Unterscheidung ist künstlich, da viele dieser Maßnahmen nicht ausschließlich das eine *oder* das andere der beiden Ziele anstreben. Sie können sie (ausdrücklich oder nicht) miteinander verbinden, und in der Schweiz findet zwischen den verschiedenen an den Nord-Süd-Beziehungen interessierten Kreisen eine ständige Debatte betreffend die Realität und gegebenenfalls die Zweckmäßigkeit einer solchen Verbindung statt.

Auf Regierungsseite unterscheidet man zwischen den Maßnahmen zur Förderung der außenwirtschaftlichen Interessen der Schweiz und den Maßnahmen zur Förderung der Entwicklung der Drittweltländer, wobei man die Ansicht vertritt, daß diese beiden Ziele in Bezug auf die Absichten oder ihre Verwirklichung kombiniert werden können und daß sie nicht widersprüchlich sind. Dies ist auch der Standpunkt der Vertreter von Handel und Industrie.

Nichtregierungsvertretende Organisationen (nachstehend NSO genannt), die sich für die Beziehungen der Schweiz zu den Entwicklungsländern interessieren, sind der Ansicht, daß die Maßnahmen zur Förderung der kommerziellen und industriellen Interessen der Schweizer Unternehmen in den Ländern der Dritten Welt nachteilige Auswirkungen auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung dieser Länder haben können und daß man deshalb versuchen müsse, die Außenwirtschaftspolitik mit den Zielen der Politik der Entwicklungszusammenarbeit in Einklang zu bringen.

Diese verschiedenen politischen Optionen spiegeln sich in einer breiten Debatte wider, die bezüglich der vielfältigen Instrumente der Außenwirtschaftspolitik zur Exportförderung wie auch zur Förderung der Direktinvestitionen der transnationalen Firmengeführt wird. Wir veranschaulichen diese Debatte nachstehend anhand einiger Beispiele.

3.1. Förderung der Wirtschaftsbeziehungen der Schweiz zu den Entwicklungsländern im industriellen Bereich

Exportförderung

Wie viele Industrieländer verfügt auch die Schweiz über ein offizielles Instrument der Exportförderung in Form einer Exportrisikogarantie (ERG), die es den Exporteuren gestattet, ihre Forderungen gegen gewisse Risiken politischer Art zu versichern.⁸ Wir erwähnen dieses Instrument im Rahmen des vorliegenden Artikels, da die ERG vor allem auf Ausfuhren von Investitionsgütern in die Entwicklungsländer zur Anwendung kommt. So wurden 1987 fast 80 % der Neugarantien für Ausfuhren in die Entwicklungsländer gewährt (10,1 % für die Mitgliedstaaten des RGW). Im gleichen Jahr gingen 67,3 % der Neugarantien an den Maschinenexport. Die chemische Industrie ist der zweitgrößte Abnehmer der ERG (24,5 % der 1987 gewährten Neugarantien). Die ERG wird vor allem für Ausfuhren in die Länder mit mittlerem Einkommen in Lateinamerika und Asien gewährt.

Die ERG ist ganz offensichtlich kein Instrument, das zum Ziel hat, die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Drittweltländer zu fördern. Jedoch tragen die exportierten Güter, insbesondere die Investitionsgüter, zur Schaffung neuer Produktionskapazitäten im Fertigwaren- und Energiebereich bei und spielen somit bei der Durchführung einer industriellen Entwicklungspolitik des Einfuhrlandes eine Rolle. Unter Bezugnahme auf diesen Zusammenhang forderten die NSO, daß die Auswirkungen der schweizerischen Ausfuhren auf die Entwicklung der Einfuhrländer bei der Garantiegewährung berücksichtigt werden sollten. Unter den von diesen Kreisen am meisten kritisierten Ausfuhren sind hauptsächlich Ausrüstungsgüter für große Wasserkraftwerke oder für Kernkraftwerke zu nennen. Diese Kritik führte dazu, daß Vorschläge zur Einführung einer Klausel in das ERG-Gesetz eingebracht wurden, die den Bund verpflichten, bei der Gewährung der ERG für Ausfuhren in Entwicklungsländer die Grundsätze der schweizerischen Politik der Entwicklungszusammenarbeit zu berücksichtigen. 1980 nahm das Parlament diesen Vorschlag an, wobei es die Anwendung jedoch auf die ärmsten Länder beschränkte.

Förderung der Einfuhren von Fertigwaren aus den Entwicklungsländern

Infolge von Debatten im Rahmen des GATT hat sich die Schweiz bereits 1972 dafür eingesetzt, den Zugang zu ihrem Binnenmarkt für die Einfuhr von Fertigwaren aus den Entwicklungsländern durch Präferenzzölle zu erleichtern: Nullzölle für alle Industriegüter aus den am wenigsten entwickelten Ländern. Die gleiche Behandlung wird für Einfuhren aus den anderen Entwicklungsländern, mit Ausnahme von Textilien, Bekleidung und Schuhen, gewährt. Eine 1985 durchgeführte Evaluierung dieser Maßnah-

men ergab, daß nur eine kleine Anzahl von Ländern aus der Vorzugsbehandlung praktischen Nutzen ziehen konnten. Im übrigen haben diese Maßnahmen infolge einer im Rahmen des GATT ausgehandelten allgemeinen Senkung der Schweizer Zollltarife entsprechend an Bedeutung eingebüßt.

Förderung der Direktinvestitionen

Wenige Themen im Bereich der Nord-Süd-Beziehungen haben so viele Kontroversen ausgelöst, wie die Frage der Auswirkung der Direktinvestitionen auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Drittweltländer. Die Tätigkeit der Schweizer transnationalen Firmen in den Entwicklungsländern gab zu zahlreichen Debatten und Publikationen Anlaß. Hingegen wird kaum bestritten, daß diese Investitionen eine positive Auswirkung auf die Wirtschaft der Herkunftsländer haben. Dies wird von der Schweizer Regierung auch bereitwillig zugegeben, wenn sie schreibt: "Diese Investitionen sind nicht nur Ausdruck der Präsenz der Schweiz in der Welt; sie erlauben es unserer Wirtschaft außerdem, sich gegenüber der internationalen Konkurrenz zu behaupten... Das einzige Mittel, um sich einen Markt zu erhalten, besteht oft darin, das Zollhindernis zu überwinden, indem man Unternehmen gründet oder im Exportland Beteiligungen übernimmt... Hieraus können sich zusätzliche Ausfuhren von Ausrüstungsgütern oder Halbfertigwaren für die lokale Fabrikation ergeben... Die in diesen Gebieten getätigten Investitionen erlauben es uns, Geschäftsbeziehungen zu knüpfen und aufrechtzuerhalten, die der gesamten Schweizer Wirtschaft zugute kommen."⁹

Der offizielle Standpunkt über die Auswirkung der Direktinvestitionen auf das Gastland legt Nachdruck auf die für die industrielle Entwicklung insgesamt positiven Aspekte (durch das Wachstum und den Technologietransfer, den sie nach sich ziehen, durch die Schaffung von Arbeitsplätzen, durch die Ausbildung von Arbeitskräften), auch wenn berechtigterweise gewisse Einwände gemacht werden können (Tendenz zur Monopolbildung, Auswirkungen des Gewinntransfers auf die Zahlungsbilanz, extravertierter Charakter wirtschaftlicher Entscheidungen).

Die offizielle Politik der Schweiz besteht somit darin, die Direktinvestitionen von schweizerischen transnationalen Firmen in den Entwicklungsländern zu fördern. Das Bundesgesetz über die Entwicklungszusammenarbeit stellt im übrigen fest, daß die Maßnahmen zur Förderung dieser Investitionen zum Instrumentarium der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit gehören. Deshalb werden sie nachstehend kurz vorgestellt.

Die im Jahre 1970 geschaffene *Investitionsrisikogarantie (IRG)* bietet für die in den Entwicklungsländern getätigten Investitionen eine Garantie gegen politische Risiken (Nationalisierung, Enteignung, Beschlagnahme und

Kriegsrisiken, Transferrisiken) sowie gegen das Risiko der Zahlungsunfähigkeit und der Zahlungsverweigerung seitlich öffentlichrechtlicher Körperschaften. Das IRG-Gesetz schreibt vor, daß die Investitionen zur Förderung der Wirtschaft der Entwicklungsländer beitragen müssen. Trotz des bedeutenden Umfangs der Direktinvestitionen der Schweiz in den Entwicklungsländern wurde dieses Instrument seit seiner Einführung sehr wenig angewandt, und man kann ohne weiteres behaupten, daß es in der Außenwirtschaftspolitik der Schweiz eine unbedeutende Rolle spielt. Zur Erklärung dieser Lage wurden verschiedene Gründe angeführt: relativ hoher Betrag der zu leistenden Prämien, Fähigkeit der Großfirmen, diese Risiken selbst zu tragen, traditionelle Vorsicht der Schweizer Investoren.

Ein weiteres Instrument zur Förderung der Direktinvestitionen ist der Abschluß von *Investitionsschutzabkommen* mit Entwicklungsländern. Diese Abkommen müssen nach Ansicht des Bundesrates den langfristigen Einsatz von Privatkapital für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Drittweltländer fördern. Bis Anfang 1989 sind 41 Investitionsschutzabkommen abgeschlossen worden. Jedoch ist zu vermerken, daß die wichtigsten Bestimmungsländer der schweizerischen Investitionen (Argentinien, Brasilien, Mexiko), mit Ausnahme der Türkei, nicht auf der Liste derjenigen Staaten stehen, die mit der Schweiz ein solches Abkommen abgeschlossen haben. Hierdurch wird die praktische Bedeutung dieses Instruments erheblich eingeschränkt.

Die *Doppelbesteuerungsabkommen* verfolgen die gleichen Ziele. Sie gehen von einem von der OECD im Jahre 1977 ausgearbeiteten Modellabkommen aus. Sie erlauben es den in den Unterzeichnerstaaten niedergelassenen schweizerischen Unternehmen, Steuerbefreiungen zu erlangen und somit der gleichen Behandlung wie die Unternehmen anderer Länder unterworfen zu sein, die mit dem Gastland derartige Abkommen unterzeichnet haben. Bislang wurden 12 Abkommen dieser Art abgeschlossen, und mit einem halben Dutzend weiterer Länder, darunter China, sind derzeit Verhandlungen im Gange.

Auf multilateraler Ebene ist das wichtigste Instrument in diesem Bereich zweifellos die *Multilaterale Investitionsrisikogarantieagentur (MIGA)*, die von der Weltbank 1985 auf ihrer Jahrestagung in Seoul geschaffen wurde und der die Schweiz 1987 beigetreten ist. Diese Entscheidung hat in Kreisen der NSO und der Gewerkschaften in der Schweiz - hauptsächlich wegen der Art der Finanzierung der Schweizer Beteiligung am Kapital der MIGA - Kritik ausgelöst. Es erschien diesen Kreisen nicht gerechtfertigt, diesen Beitrag mit Mitteln der öffentlichen Entwicklungshilfe zu finanzieren wegen der Aktivitäten der MIGA, die - nach Ansicht dieser Kreise - viel mehr den transnationalen Unternehmen als den Entwicklungsländern zugute kommen. Ferner unterstrichen die Kritiker, daß diese Unternehmen

vor allem in den Entwicklungsländern mit mittlerem Einkommen und sehr wenig in Ländern mit niedrigem Einkommen investieren, welche die bevorzugten Empfänger der öffentlichen Entwicklungshilfe sein sollten. Die Gewerkschaften vertraten außerdem die Ansicht, daß die Unternehmen die Investitionsrisiken allein tragen müssen.

3.2 Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Drittweltländer

Hier geht es hauptsächlich um Maßnahmen der öffentlichen Hand im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit, die durch Mittel der öffentlichen Entwicklungshilfe (ODA) finanziert werden. Zwei Arten von Maßnahmen werden angeführt: die technische Zusammenarbeit und die wirtschafts- und handelspolitischen Maßnahmen.

Der wichtigste Gesetzestext der Schweizer Entwicklungs-zusammenarbeit ist das *Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe* (1976). Die Zusammenarbeit im industriellen Bereich wird im Artikel 5 aufgeführt, der die Ziele der Entwicklungszusammenarbeit definiert, wobei das Handwerk und die örtliche Kleinindustrie ausdrücklich unter den prioritären Sektoren erwähnt werden. Ferner wird die Zusammenarbeit im industriellen Bereich indirekt im Artikel 6 des Gesetzes angesprochen, in dem der Entwicklungs-zusammenarbeit das Ziel vorgegeben wird, eine bessere Beteiligung der Entwicklungsländer am Welthandel zu gewährleisten und die Privatinvestitionen zu fördern.¹⁰

Eine Untersuchung der sektoriellen Verteilung der öffentlichen Entwicklungshilfe der Schweiz läßt auf den ersten Blick den relativ geringen Umfang der Zusammenarbeit im Industriebereich hervortreten. Gemäß Angaben über die Verpflichtungen für den Zeitraum 1976 bis 1985, welche alle Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit umfassen, machte der industrielle Sektor nur 4,7 % des Gesamtbetrages aus. Dieser Anteil steigt auf 6,7 % an, wenn man die Verpflichtungen für Projekte der Berufsausbildung in den Bereichen Handwerk und Industrie¹¹ mit berücksichtigt (der Land- und Forstwirtschaftssektor erreichte vergleichsweise 27,6 %). Diese Zahlen mögen überraschen, wenn man die Struktur und die Spezialisierung der Schweizer Wirtschaft berücksichtigt: Diese Besonderheit geht auf die bereits in den ersten Jahren der Entwicklungszusammenarbeit bekräftigte Überzeugung zurück, daß die Landwirtschaft und die ländliche Entwicklung eine bevorzugte Rolle im Kampf gegen die Armut zu spielen haben, da die Mehrheit der armen Bevölkerung in ländlichen Gebieten lebt und die Entwicklung dieser Gebiete die Landflucht bremsen kann.

Technische Zusammenarbeit

Im handwerklichen und industriellen Bereich erfolgt die Wahl der Projekte nach folgenden Zielen:

"- geographisch dezentrale und branchenmäßig diversifizierte Industrialisierung;

- Förderung arbeitsintensiver Betriebe;
- Verbesserung der Zahlungsbilanz;
- Förderung individueller technischer und unternehmerischer Fähigkeiten".¹²

Drei Arten von Maßnahmen wurden festgelegt: Ausbildung von Fachhandwerkern und Betriebsleitern; direkte Unterstützung der Unternehmen (Kredite, technische Hilfe einschließlich für den Geschäftsbereich); Unterstützung von Institutionen zur Förderung des betreffenden Sektors (Interessengruppen, Handelskammern, Kreditanstalten, usw.). In den Projekten werden diese verschiedenen Maßnahmen meistens kombiniert.

Die Industriebranchen, die technische Hilfe erhalten haben, sind (nach Höhe der aufgewendeten Beträge in absteigender Reihenfolge geordnet): Mechanik und Maschinenindustrie, Textil- und Ledersektor, Nahrungsmittelindustrie, elektrische und elektronische Industrie. Die betroffenen Unternehmen sind handwerkliche Betriebe sowie Klein- und Mittelbetriebe. Fast die Hälfte der Projekte werden in ländlichen Gebieten durchgeführt.

Die Partnerinstitutionen in den Entwicklungsländern gehören traditionell zum öffentlichen oder zum gemischt-wirtschaftlichen Sektor. In den letzten Jahren hat sich jedoch die Zusammenarbeit mit lokalen privaten Partnern, zum Beispiel Genossenschaften oder Handwerksverbände, entwickelt.

Wirtschafts- und handelspolitische Maßnahmen

Unter diesen Maßnahmen haben die *Mischkredite* die größte Bedeutung, schon allein wegen des Umfangs der eingesetzten Finanzmittel. Die Charakteristiken dieses Instruments sind folgende:

- Diese Kredite bestehen aus zwei voneinander unabhängigen Anteilen: einem durch Kredite der öffentlichen Entwicklungshilfe finanzierten, staatlichen Anteil und einem von einem Bankenconsortium finanzierten, privaten Anteil. Die erste Tranche wird in Form eines zinslosen Darlehens gewährt, während der auf die Bankentrache erhobene Zinssatz um 1 3/8 bis 1 5/8 % höher als der Satz für Bankschuldverschreibungen über fünf bis acht Jahre ist. Die Laufzeit der Kredite beträgt 15 bis 25 Jahre; der Bankenanteil wird zuerst zurückgezahlt, und zwar innerhalb von zehn Jahren und mit drei tilgungsfreien Jahren.

- Der mit öffentlichen Mitteln finanzierte Anteil macht durchschnittlich rund ein Drittel des Gesamtkredits aus; er liegt jedoch niemals über 50 %.

- Die Kredite sind an die Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen in der Schweiz gebunden. Die Käufe bei anderen Lieferanten und die lokalen Kosten dürfen 20 % des gesamten Kredits nicht übersteigen. Jedoch ist hinzuzufügen, daß die gelieferten Güter und Dienstleistungen grundsätzlich international wettbewerbsfähig sein müssen.

- Die Partnerländer gehören im allgemeinen einer mittleren Gruppe von Ländern an, die einerseits noch keinen ausreichenden Zugang zum internationalen Kapitalmarkt haben, doch andererseits nicht unter diejenigen Länder eingestuft werden, die lediglich zinslose Darlehen oder Geschenke erhalten können.

- Die Abkommen werden mit Regierungen abgeschlossen, und die Kredite werden im allgemeinen dem öffentlichen Sektor zugewiesen. Wird einem Privatunternehmen eine Finanzierung gewährt, so wird eine Bank als Mittler eingesetzt.

Seit 1977 hat die Schweiz 24 Mischkredite zu einem Gesamtbetrag von 1324 Millionen Franken, davon 493 Millionen aus öffentlichen Krediten, gewährt. Aus einer Statistik über die sektorielle Aufteilung in den Jahren 1977 bis 1985 ergibt sich, daß 50 % der Kredite dem Sektor der Energieerzeugung zugeteilt wurde, während der industrielle Sektor 35 % erhielt (Textilindustrie 13 %, Metallurgie 13 %, Agrarindustrien 6 %, verschiedene Branchen 3 %). Bis 1988 haben 16 Länder Mischkredite erhalten. Davon erhielten fünf die Hälfte der Kredite (nach der Höhe der Kredite in absteigender Reihenfolge geordnet: China, Indonesien, Ägypten, Indien und Pakistan).

Die Mischkredite sind zweifelsohne das bilaterale Instrument der Entwicklungszusammenarbeit, über das in der Schweiz am meisten diskutiert wurde. Zwei Aspekte wurden daran insbesondere kritisiert, nämlich die Bedingungen der Krediterteilung und die Art der finanzierten Projekte. In Bezug auf den ersten Punkt wurde der gebundene Charakter der Hilfe angefochten. Diese Bedingung (die sich kaum durch die Position der Leistungsbilanz der Schweiz rechtfertigen läßt, welche ständig einen hohen Überschuß ausweist) macht dieses Instrument insofern zweideutig, als nicht immer klar ist, welches Ziel *vor allem* verfolgt wird: die Förderung der schweizerischen Ausfuhren oder die der wirtschaftlichen Entwicklung der Bestimmungsländer? Die Bundesbehörden erkennen diese Zweideutigkeiten selber an: "Bis zu Beginn der achtziger Jahre wurden Mischkredite als günstige Kredite angesehen, die ohne nähere Prüfung zur Finanzierung von Importen schweizerischer Herkunft dienten. Dabei stand weniger die Finanzierung von eigentlichen Projekten (...) im Vordergrund als vielmehr diejenige vorwiegend kleinerer Einzellieferungen... Das führte denn auch zur Kritik, daß Mischkredite vornehmlich den Zielen der schweizerischen

Exportindustrie und nicht jenen der Entwicklungszusammenarbeit dienen".¹³

Die *Zahlungsbilanzhilfe* ist eine Form der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit, die von der Schweiz 1980 in ihr Programm aufgenommen wurde. Sie ist für Entwicklungsländer mit niedrigem Einkommen bestimmt, deren Ertragsbilanz ein bedeutendes Ungleichgewicht aufweist, das nicht durch autonome Kapitalbewegungen finanziert werden kann. Es geht grundsätzlich darum, die von der Regierung eingeführte Strukturanpassungspolitik durch die Finanzierung von Einfuhren zu unterstützen, durch die der Mangel an Halbfertigprodukten und lebensnotwendigen Konsumgütern reduziert werden kann.

Die Politik der Schweiz besteht darin, diese Hilfe in den Rahmen internationaler, von den Bretton-Woods-Institutionen koordinierter Aktionen einzugliedern. Sie kann bilateral oder in Form einer Kofinanzierung von Programmen erfolgen, die von der Weltbank oder, genauer gesagt, von der Internationalen Entwicklungsorganisation (IDA) durchgeführt werden. Die Hilfe wird prinzipiell ohne Rückzahlungsverpflichtung gewährt. Die Empfängerunternehmen müssen jedoch den Gegenwert in lokaler Währung bei der Zentralbank einzahlen. Dieser Fonds in lokaler Währung dient dazu, Entwicklungsprojekte im betreffenden Lande zu finanzieren oder in gewissen Fällen die mit der Durchführung des Zahlungsbilanzhilfeprogramms verbundenen lokalen Kosten zu decken.

Von 1980 bis 1988 wurden rund 240 Millionen Franken für die Zahlungsbilanzhilfe eingesetzt, die mit Ausnahme von Bangladesh und Bolivien bis heute nur die afrikanischen Länder betraf.

Die Unterstützung der industriellen Entwicklung drückt sich hier in der Tatsache aus, daß im Zeitraum 1980 bis 1985 die Hälfte der Mittel zur Beschaffung von Gütern für die Industrien der betroffenen Länder aufgewendet wurden, um ihnen dabei zu helfen, Engpässe infolge der Knappheit der für die Einfuhr von Inputs und Ersatzteilen erforderlichen Devisen zu beseitigen. Es geht in erster Linie darum, eine bessere Nutzung der bestehenden Produktionskapazitäten zu ermöglichen. Diese Hilfe wurde vor allem der Textilindustrie gewährt. Obwohl diese Form der Hilfe grundsätzlich nicht an Käufe in der Schweiz gebunden ist, haben 80 % der in diesem Rahmen gewährten bilateralen Hilfe bis 1985 zur Beschaffung von in der Schweiz hergestellten Erzeugnissen gedient. Dieser hohe Anteil erklärt sich aus der Wahl der wirtschaftlichen Tätigkeitsbereiche und der Produkte, in denen die Industrie spezialisiert ist. So umfaßt die Liste der am häufigsten finanzierten Güter kleine landwirtschaftliche Maschinen, Pflanzenschutz- und Insektenvertilgungsmittel sowie Medikamente; unter den Lieferungen, die beispielsweise für die Textilindustrie bestimmt sind, finden sich Ersatzteile, Farben und chemische Produkte.

4. Die Rolle der industriellen Zusammenarbeit in der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit

Die Politik der Schweizer Behörden gegenüber den Entwicklungsländern geht von einem Grundaxiom aus: Ein auf dem freien Güter-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr beruhendes Weltwirtschaftssystem ist am besten in der Lage, den Wohlstand der gesamten internationalen Gemeinschaft und auch der Schweiz zu fördern, deren Wirtschaft weitgehend nach außen gerichtet ist. Die Stabilität dieses Systems hängt nach dieser Analyse unter anderem von der Fähigkeit der Entwicklungsländer ab, sich in dieses System zu integrieren und ihrerseits aus der internationalen Arbeitsteilung Nutzen zu ziehen. Die Entwicklungszusammenarbeit muß diese Integration insbesondere fördern. Hier liegt ein wichtiger Grund für die Beteiligung der Schweiz an der internationalen Entwicklungszusammenarbeit. Mit anderen Worten gründet sich die Regierungspolitik auf die Hypothese eines gemeinschaftlichen Interesses aller Nationen am einwandfreien Funktionieren des derzeit bestehenden Weltwirtschaftssystems.

Im Hinblick auf die Eingliederung der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft hat der Industriesektor, angesichts der beschränkten Aussichten der Rohstoffausfuhren und besonders des Agrarproduktexports, eine bedeutende Rolle zu spielen. Die Länder, die nicht nur eine hohe Wachstumsrate erreicht haben, sondern auch ihre Abhängigkeit gegenüber dem Ausland verringern konnten, sind diejenigen, die ein rasches Wachstum ihrer Industrieproduktion verzeichnet haben und oftmals auch in der internationalen Arbeitsteilung ihren Platz gefunden haben.

Es mag daher überraschen, daß die Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz der industriellen Entwicklung der Länder der Dritten Welt nur einen beschränkten Platz einräumt, während die Industrie in der weltoffenen Schweizer Wirtschaft eine wichtige Rolle spielt. Dies ist jedoch nur scheinbar ein Paradox. Es erklärt sich zum einen geschichtlich aus der Aufgabenteilung, die in der Schweiz, wie in vielen anderen OECD-Ländern, bei der Politik des Ressourcentransfers für die industrielle Entwicklung der Drittweltländer zwischen dem privaten und dem öffentlichen Sektor erfolgte. Die Ausgangshypothese ist, daß die Verantwortung für die industrielle Entwicklung in erster Linie bei den Privatunternehmern liegt. Die Rolle der öffentlichen Hand, im Norden wie im Süden, besteht hauptsächlich darin, günstige Bedingungen für Investitionen von Mitteln aus dem nationalen oder dem ausländischen Privatsektor in Industrieprojekte zu schaffen. Zu diesem Zweck wurden zwei Arten von Maßnahmen eingeführt:

a) Die Schweizer Behörden waren zum einen der Ansicht, daß die Investition von Mitteln des Privatsektors in den Entwicklungsländern besondere, mit der politischen und wirtschaftlichen Unstabilität dieser Länder ver-

bundene Risiken nach sich zieht und daß es der öffentlichen Hand obliegt, sich an der Deckung dieser Risiken zu beteiligen, indem sie spezifische Instrumente (bilaterale, dann auch multilaterale Garantien der Investitionsrisiken, bilaterale Investitionsschutzabkommen) einsetzt.

b) Zum anderen erwies es sich, daß das Fehlen oder die ungenügende Entwicklung der wirtschaftlichen und sozialen Infrastruktur eine große Behinderung für die Privatinvestitionen war, da ohne sie keine direkt produktive Tätigkeit stattfinden kann.¹⁴ Deshalb konzentrierte sich die internationale öffentliche Hilfe, unter dem Antrieb der Weltbank, auf die Entwicklung der Infrastruktur im Transport- und Fernmeldewesen, die Energieerzeugung, die Ausbildung von Führungskräften und qualifizierten Arbeitskräften, wobei sie die direkt produktiven Investitionen dem Privatsektor überließ.

Diese in den sechziger Jahren ausgearbeitete Politik der industriellen Zusammenarbeit wurde in den siebziger Jahren durch ein direkteres Eingreifen der öffentlichen Hand in diesem Sektor ergänzt, unter dem Anstoß von zwei (untereinander zusammenhängenden) Faktoren:

a) Die in vielen Ländern der Dritten Welt im Bereich der Industrialisierung gemachten Erfahrungen waren enttäuschend. Die Priorität, welche großen Produktionseinheiten mit kapitalintensiven Produktionsmethoden häufig eingeräumt wurde, erbrachte nicht die erwarteten Ergebnisse: beschränkte Schaffung von Arbeitsplätzen, Probleme bei der Instandhaltung des Produktionsapparates, Schwierigkeiten, Absatzmärkte zu finden, sowie eine völlig ungenügende Auslastung der Produktionskapazität. Bei der allgemeinen Revision der internationalen Entwicklungsstrategien, die Anfang der siebziger Jahre erfolgte, wurde der Rolle der Kleinbetriebe (einschliesslich der Handwerksbetriebe und der Unternehmen des sogenannten "informellen" Sektors), sowie der Dezentralisierung der Tätigkeit des Sekundärsektors besondere Aufmerksamkeit geschenkt, um die Landflucht und die ungehemmte Verstädterung zu bremsen.

b) Das Schweizer Gesetz über die Entwicklungs-zusammenarbeit fordert, daß den benachteiligten Gebieten, Ländern und Bevölkerungsgruppen bevorzugte Aufmerksamkeit gewährt werden soll. Dies bedeutet, daß man die Fertigwarenproduktion nicht allein den Marktkräften überlassen kann und daß die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit Unternehmen, die gewissen Kriterien entsprechen, wie die Herstellung von Massenkonsumgütern, ein intensiver Arbeitskräfteeinsatz, der zur Diversifizierung der Beschäftigung im ländlichen Raum beiträgt, selektive Unterstützung gewähren soll.

5. Verbindung zwischen dem öffentlichen Sektor und dem Privatsektor

Man stellt bislang bei der industriellen Zusammenarbeit mit den Drittweltländern eine gewisse Dichotomie fest. Einerseits umfassen die Aktivitäten des privaten Sektors vor allem den Export von Ausrüstungsgütern und industriellen Inputs, sowie Direktinvestitionen schweizerischer transnationaler Großfirmen in einer beschränkten Anzahl von Ländern mit mittlerem Einkommen, den sogenannten "Schwellenländern" Lateinamerikas und Asiens. Die ausgeführten Ausrüstungsgüter wie auch die Investitionen betreffen in den Drittweltländern vor allem "moderne" Mittel- oder Großbetriebe mit einer relativ hohen Kapitalintensität.

Andererseits richten sich die direkten Maßnahmen des Bundes (mit Ausnahme der Mischkredite) an die Länder mit niedrigem Einkommen in Asien und Afrika, für die sich die schweizerischen Direktinvestoren kaum interessieren. Die Maßnahmen erfolgen meistens in ländlichen Gebieten.

Diese Dichotomie kann als eine rationelle Aufgabenteilung zwischen dem Bund und dem Privatsektor ausgelegt werden, wobei der Bund in jenen Fällen eingreift, in denen die wirtschaftlichen Bedingungen nicht (oder noch nicht) attraktiv genug sind, um die schweizerischen Privatunternehmen anzuziehen. Man kann jedoch auch der Meinung sein, daß diese mangelnde Verbindung zwischen den Aktivitäten der beiden Sektoren eine Lücke im Instrumentarium der Außenwirtschaftspolitik und der Entwicklungszusammenarbeit aufdeckt.

In der Tat streben die Entwicklungsländer - dies trat insbesondere in den internationalen Diskussionen über die transnationalen Firmen und den Technologietransfer zutage - einen vermehrten Transfer von den lokalen Bedingungen angepaßten Technologien zu Vorzugsbedingungen an. Dies gilt vor allem für die Länder mit niedrigem Einkommen, welche die prioritären Empfänger der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit sind.

Der Transfer von angepaßten Technologien in diese Länder ist ein komplexes und langwieriges Unterfangen, das zu seiner Durchführung häufig die Errichtung und den Ausbau lokaler Institutionen erfordert, welche in der Lage sind, die Forschung und Entwicklung im Bereich der übertragenen Technologien selbständig weiterzuführen. Dies bedeutet, daß derartige Vorhaben aufgrund ihrer Art und ihrer Laufzeit nicht ohne einen Eingriff des öffentlichen Sektors bzw. des nicht auf Gewinnerzielung ausgerichteten Privatsektors (NSO) verwirklicht werden können, die allein fähig sind, finanzielle Mittel zu Vorzugsbedingungen bereitzustellen.

Ihrerseits verfügen die Schweizer Firmen über Know-how und Erfahrung in Bereichen, die für die Entwicklungsländer von Bedeutung sein können. Dies gilt insbesondere für Klein- und Mittelbetriebe, die in verschiede-

nen Branchen für die Entwicklungsländer interessante Technologien (zum Beispiel kleine Maschinen und landwirtschaftliche Geräte, neue Technologien der Energieerzeugung) entwickelt haben. Diese Unternehmen verfügen aufgrund ihrer Kleinheit weder über die nötige Erfahrung noch über die erforderlichen Mittel, um mit Firmen in Entwicklungsländern zusammenzuarbeiten. Doch ist diese Kleinheit auch ein Vorteil, da sie Produktionsmaßstäbe anbieten können, die mit den oft beschränkten Märkten der Länder mit niedrigem Einkommen vereinbar sind.

In der Reihe der öffentlichen Instrumente der industriellen Zusammenarbeit fehlt ein Instrument, das es gestatten würde, die Akteure des öffentlichen und des Privatsektors, im Norden wie im Süden, an der Durchführung von Industrieprojekten zu beteiligen, die folgenden Kriterien entsprechen:

- Sie sollten in Ländern oder Gebieten gelegen sein, die wenig Privatinvestitionen anziehen;
- sie sollten wirtschaftlich lebensfähig, jedoch nicht ohne einen Eingriff der öffentlichen Hand durchführbar sein, wegen Mangel an Kapital, Know-how, an qualifiziertem Personal oder aufgrund einer Anfangsrendite, die zu niedrig ist, um den Anforderungen internationaler Investoren zu genügen;
- sie sollten eine den lokalen Bedingungen angepaßte Technologie anwenden, an deren Entwicklung ausländische und nationale Partner mitwirken können.

Ein solches Instrument, von dem in den an der Entwicklungshilfe interessierten Kreisen oftmals die Rede war, sollte die Zusammenarbeit zwischen Klein- und Mittelbetrieben des Nordens und des Südens fördern. Und zwar nicht nur, indem es Projekte, die diesen Kriterien entsprechen, identifizieren und prüfen läßt, sondern auch und vor allem, indem es sich an der Finanzierung von Projekten beteiligt, indem es den einheimischen Partnern bei ihrer Finanzierungssuche hilft und in Zusammenarbeit mit Schweizer Unternehmen technische Hilfe leistet. Schweizerische nichtstaatliche Institutionen zeigen bereits, daß dieser Weg vielversprechend ist. Andere europäische Länder haben ihn erforscht,¹⁵ und es scheint uns, daß dieser Weg geeignet ist, die Auswirkungen der Zusammenarbeit im Bereich der industriellen Entwicklung der Drittweltländer mit niedrigem Einkommen zu steigern. Zu einem Zeitpunkt, zu dem einige dieser Länder in einer tiefen Wirtschaftskrise stecken, obliegt es allen Akteuren des Entwicklungshilfebereichs, Einfallsreichtum zu zeigen, um neue Formen der Entwicklungszusammenarbeit zu schaffen.

ANMERKUNGEN

- ¹ Die meisten in diesem Artikel erwähnten Statistiken sind dem Jahrbuch Schweiz-Dritte Welt 1990, Nr.9, IUED, Genf, 1990, 414 Seiten, entnommen.
- ² Banque mondiale, Rapport sur le développement dans le monde, 1989, Washington DC, 1989, S. 207
- ³ 80 % der Ausfuhren der Schweiz gehen in die marktwirtschaftlichen Industrieländer und rund 4 % in die sozialistischen Länder Europas und Asiens (Angaben für 1987).
- ⁴ F. Wehrle, Die Sechste Schweiz, Bestandsaufnahme und Analyse der Drittwelt-Aktivitäten der Schweizer Industriemultis, Jahrbuch Schweiz-Dritte Welt 1984, Nr. 4, IUED, Genf, 1984, S. 159-175
- ⁵ Diese Konferenz empfahl, daß die Industrieländer 0,15 % ihres BSP in Form öffentlicher Entwicklungshilfe den am wenigsten entwickelten Länder überweisen sollten. 1988 hatten lediglich fünf Mitgliedsländer des DAC dieses Ziel erreicht. Der Durchschnittswert der DAC-Länder beträgt 0,09 %; die Schweiz erreicht 0,10 %.
- ⁶ In den letzten DAC-Berichten haben weniger als die Hälfte der Mitgliedsländer Angaben zu diesem Punkt geliefert. Die Schweiz gehört nicht zu diesen Ländern.
- ⁷ Jahrbuch Schweiz-Dritte Welt 1990, Nr. 9, IUED, Genf, 1990, S. 372
- ⁸ Die ERG untersteht einem Bundesgesetz, das die versicherten Risiken aufzählt: Transferschwierigkeiten, Moratorien, Zahlungsunfähigkeit oder Zahlungsverweigerung seitens Staaten oder öffentlichrechtlicher Körperschaften, politische Ereignisse, die die privaten Schuldner an der Erfüllung ihrer Verpflichtungen hindern. Die ERG deckt keine Risiken, die sich aus der Zahlungsunfähigkeit oder der Zahlungsverweigerung privater Kunden ergeben. Die Deckung der mit Wechselkursschwankungen verbundenen Verluste wurde 1985 eingestellt, vor allem wegen finanzieller Schwierigkeiten der ERG, die sich grundsätzlich selbst finanzieren muß, aber nicht mehr imstande ist, dieses Ziel zu erreichen. Eine Reform der ERG wird derzeit geprüft.
- ⁹ Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant un projet de loi sur la garantie contre les risques de l'investissement (du 10 septembre 1969), no 10363, p.9-11
- ¹⁰ Absatz 2 von Artikel 5, der die Prioritäten der Entwicklungszusammenarbeit festlegt, lautet wie folgt:
Die Entwicklungszusammenarbeit "unterstützt in erster Linie die ärmeren Entwicklungsländer, Regionen und Bevölkerungsgruppen. Sie fördert namentlich:
a. die Entwicklung ländlicher Gebiete;
b. die Verbesserung der Ernährungslage, insbesondere durch die landwirtschaftliche Produktion zur Selbstversorgung;
c. das Handwerk und die örtliche Kleinindustrie;
d. die Schaffung von Arbeitsplätzen;
e. die Herstellung und Wahrung des ökologischen und demographischen Gleichgewichts." Quelle: Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 19. März 1976 (SR 974.0).

- ¹¹ DDA/BAWI, Grundlagen zum Bericht über die Politik der Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz, 1976-1985, Bern 1987, S. 92 und 137-138
- ¹² DDA/BAWI, Grundlagen zum Bericht über die Politik der Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz, op. cit. S. 143. Die in diesem und im folgenden Abschnitt gemachten Angaben sind zum großen Teil diesem Bericht entnommen.
- ¹³ DDA/BAWI Grundlagen zum Bericht über die Politik der Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz, op. cit., S. 200.
- ¹⁴ Man bezieht sich hier auf die von Albert Hirschman gemachte Unterscheidung zwischen dem "social overhead capital" und den direkt produktiven Aktivitäten. Cf. The Strategy of Economic Growth, Yale University Press, New Haven and London, 1958.
- ¹⁵ Beispielsweise kann man folgende Erfahrungen erwähnen:
 - BRD: Deutsche Gesellschaft für wirtschaftliche Zusammenarbeit (DEG), 1962 gegründet
 - United Kingdom: Commonwealth Development Corporation (CDC), 1948
 - Dänemark: Industrialization Fund for Developing Countries (IFU), 1967.

Prof. Dr. Jacques Forster, IUED, Genf

Peter Storer **DIE AUFLAGEN- UND SCHULDENPOLITIK DES INTERNATIONALEN WÄHRUNGSFONDS (IWF):** **DER FALL BRASILIEN 1982 - 1985**

1. Einleitung und Zielsetzung

Der Internationale Währungsfonds ist in den 80er Jahren wahrscheinlich stärker als in seiner Geschichte zuvor in den Blickpunkt des öffentlichen Interesses getreten. Sowohl eine Häufung der einschlägigen wissenschaftlichen Publikationen während dieser Periode als auch die verschiedenen Protest- und Demonstrationsformen gegen IWF und Weltbank während deren gemeinsamer Jahrestagung in Berlin (1989) zeigen exemplarisch, daß man sich auf universitärer und Expertenebene, aber auch außerhalb dieser Kreise verstärkt mit der Politik des Währungsfonds auseinandergesetzt hat. Berechtigterweise konzentrierte sich das Interesse dabei auf die Anpassungs- und Schuldenpolitik des IWF:

Immerhin hat der IWF in den 80er Jahren (Stand: April 1989) insgesamt 291 (gegenüber 174 im Jahrzehnt davor) an strenge wirtschaftspolitische Auflagen gebundene Kredite (Stand-by und Erweiterte Fonds-Fazilität) - fast ausschließlich an Länder der Dritten Welt - vergeben. Das bedeutet, daß rund zwei Drittel aller dem Währungsfonds angehörenden Entwicklungsländer zwischen 1980 und 1990 zumindest ein IWF-Anpassungsprogramm durchgeführt haben.

Diese funktionelle Ausweitung steht in engem Zusammenhang mit dem Ausbruch der Schuldenkrise, in deren Verlauf in Zahlungsbilanzschwierigkeiten geratene Entwicklungsländer nur nach der Einigung mit dem IWF zu den dringend benötigten Umschuldungen und neuen Krediten gelangten. Da die öffentlichen und privaten Gläubiger großen Wert darauf legten, daß der IWF für die umschuldenden Länder ein nach seinen Richtlinien konzipiertes wirtschaftliches Sanierungsprogramm erstellte, verfügte der in den Schuldenverhandlungen vertretene Währungsfonds auch über Möglichkeiten, die von Fall zu Fall ausgehandelten Umschuldungs- und Refinanzierungsbedingungen zu beeinflussen.

Zentraler Untersuchungsgegenstand dieses Beitrages¹ sind die konkreten Erfahrungen Brasiliens mit dem IWF zwischen 1982 und 1985. Abgeleitet von den weitverbreiteten Vorwürfen, IWF-Anpassungsprogramme würden Wachstumseinbußen und hohe soziale und politische Kosten nach