

Die Zukunft
gemeinsam angehen



Teil 3 **Wie weiter?**

Das Entschuldungsprogramm hat einen Beitrag für die international koordinierte und umfassende HIPC-Initiative geleistet und zwar in finanzieller wie konzeptioneller Hinsicht. Es macht Sinn, die künftigen Aktionen der Schweiz im Entschuldungsbereich nunmehr multilateral zu koordinieren. Die drei Partnerinstitutionen sind sich aber einig, dass damit die Arbeit nicht beendet ist. Zum einen geht es um die Umsetzung der Ziele von HIPC, welche alle Akteure fordert. Gesucht wird eine kohärente Einbindung der bilateralen volkswirtschaftlichen Hilfe in den konzeptionellen Rahmen von HIPC, aber auch um die Umsetzung der Strategie zur Armutsbekämpfung. Zum anderen ist HIPC ein Prozess, der eine Feinsteuerung verlangt. Obwohl die allgemeine Stossrichtung von HIPC akzeptiert wird, gibt es weder bei den Gläubigerländern noch in Kreisen nichtstaatlicher Organisationen einheitliche Ansichten darüber, wohin HIPC im Detail steuern soll. Ein permanenter Dialog wird notwendig sein, weil die Initiative den Beginn einer neuen Partnerschaft zwischen Süd und Nord, aber auch zwischen Regierung und Zivilgesellschaft im Empfängerland darstellt. Neue Formen der Zusammenarbeit werden sich daraus ergeben.

Die folgenden Schwerpunkte einer neuen Entwicklungspolitik der Schweiz im Bereich Entschuldungsmassnahmen sind eine «Standortbestimmung mit Zukunftsblick» und noch nicht ein entschuldungspolitisches Programm für die nächsten Jahre. Es werden einige Anregungen und Vorschläge der drei Programmakteure (seco, DEZA und Arbeitsgemeinschaft) präsentiert, wie es weiter gehen könnte. Während sich die drei im Entschuldungsprogramm engagierten Stellen über das weitere Vorgehen in vielen Punkten einig sind, gibt es doch da und dort unterschiedliche Ansichten.

HIPC-Initiative als Rahmen

Das schweizerische Entschuldungsprogramm hat Entschuldung und Armutsbekämpfung direkt zueinander in Beziehung gesetzt und dem den Namen «kreative Entschuldung» gegeben: Der Schuldenerlass sollte nicht nur das Insolvenzproblem lösen helfen, sondern auch Mittel für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung freistellen. Von Beginn weg war allen Beteiligten bewusst, dass diese doppelte Zielsetzung nur durch ein koordiniertes Vorgehen möglichst vieler Gläubigerländer zu erreichen war. Mit der HIPC-Initiative ist eine Plattform für eine breite internationale Koordination unter Einschluss der meisten Gläubiger geschaffen worden. Die Initiative zielt weit über die eigentliche Phase der Entschuldung hinaus und will mit ihrem Ansatz eine nachhaltige Entwicklungspolitik initiieren, welche die Bedürfnisse der armen Bevölkerungsschichten ins Zentrum stellt: Im Rahmen des «neuen Dialogs»

sind die Regierungen verpflichtet, zusammen mit der Zivilgesellschaft die Entwicklungsprioritäten in einem nationalen Strategiedokument zur Armutsbekämpfung zu präsentieren und Wege zu dessen Umsetzung aufzuzeigen. Ferner sollen die Partnerregierungen im Süden stärker zu Wort kommen, mehr Verantwortung übernehmen und deutlicher als bisher die wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsprozesse in ihren Ländern steuern und unterstützen. Gleichzeitig sind sie dazu aufgerufen, über das Geleistete offen Rechenschaft abzulegen, den Dialog und die Zusammenarbeit mit Organisationen der Zivilgesellschaft aufzunehmen bzw. zu intensivieren und das Budget in einer Form zu präsentieren, die das geforderte hohe Mass an Transparenz garantiert.

Die drei Partner des schweizerischen Entschuldungsprogramms – seco, DEZA, Arbeitsgemeinschaft – begrüßen die allgemeine Stossrichtung von HIPC. Ein von HIPC losgelöster Alleingang würde der Schweiz die Möglichkeit entziehen, weiterhin gestaltend am internationalen Dialog mitzuwirken. Weiter sind sich die drei Partner einig, dass das Gelingen der Initiative nur möglich sein wird, wenn alle Beteiligten am selben Strick ziehen. Die Gläubiger fördern den Dialog mit dem Süden und verpflichten sich für ein längerfristiges Engagement. Die Schuldnerregierungen intensivieren ihre Reformanstrengungen mit dem Ziel, die wirtschaftliche und soziale Entwicklung im Sinne der national definierten Prioritäten zu stärken. Die durch die Reduktion der Schuldenlast frei werdenden Mittel dienen diesem Zweck. Die Zusammenarbeit und ein offener Dialog mit der Zivilgesellschaft sind zentral für die Tragfähigkeit und die Wirksamkeit der Armutsbekämpfung.

Schweizerische Unterstützung für HIPC und die Zeit danach

Die HIPC-Initiative initiiert also Prozesse und Rahmenbedingungen, die weit über den Erlass von Schulden hinausgehen. Es wird gleichsam ein weitgefasster Rahmen für eine armutsorientierte Entwicklungspolitik mit einigen neuen Spielregeln gesetzt. Diese Regeln geben der makroökonomischen Finanzhilfe eine klarere Ausrichtung. Es verändern sich insbesondere die Bedingungen der Zusammenarbeit zwischen der Gebergemeinschaft und den Empfängerländern, aber auch zwischen den Entwicklungsakteuren vor Ort. Die Ziele von HIPC unterstützen bedeutet für die Schweiz und die Gebergemeinschaft, eine Verpflichtung auf längere Zeit und auf folgenden Ebenen einzugehen:

Erstens. Der Schuldenerlass unter HIPC muss kurzfristig finanziert werden. Bereits sind mehr als 20 arme Länder voll in den HIPC-Prozess eingebunden. Weitere werden in den nächsten Monaten folgen. Dies kostet Geld. Die Schweiz beabsichtigt, die Initiative entsprechend ihrer Möglichkeiten weiterhin finanziell zu unterstützen, wenn die andern Geberländer auch ihren Beitrag leisten (gerechte Verteilung der Lasten). Die Schweiz hat ihre Mittel für den Schuldenerlass zusätzlich zu ihrer Entwicklungshilfe aufgebracht und wird nötigenfalls die Gebergemeinschaft an ihre gleichlautenden Versprechungen erinnern.

Zweitens. Die beabsichtigte Wirkung der HIPC-Initiative tritt nur ein, wenn dem Schuldenerlass ein weiteres Engagement der Gebergemeinschaft folgt. Die Entschuldung, obwohl sie in vielen Ländern substantielle Geldbeträge umfasst, wird als isolierter Prozess nie ausreichen, die längerfristig gesetzten Ziele zu erreichen. Dazu braucht es vor allem Eigenanstrengungen dieser Staaten, um ihre mannigfaltigen strukturellen Probleme besser

in den Griff zu bekommen, aber auch über die Entschuldung hinausgehende finanzielle Zusagen der Gebergemeinschaft.

Drittens. Die neuen durch HIPC initiierten Rahmenbedingungen und Prozesse verlangen in den Partnerländern tragfähigere staatliche und zivile Institutionen, ausgerüstet mit den notwendigen Kompetenzen und dem Willen zum partnerschaftlichen Dialog. In den meisten Ländern sind weitere Investitionen in die Bildung von Fähigkeiten und in institutionelle Strukturen nötig, beides Grundlagen von Eigeninitiative und Selbstbestimmung. Dies ist ein ambitioniertes und längerfristiges «Projekt», das von allen zusätzliche Anstrengungen erfordert. Seitens der Geberländer, der internationalen Finanzinstitutionen und auch der NRO sind nicht nur zusätzliche Mittel, sondern auch ein besser koordiniertes und effektiveres Vorgehen gefragt.

Viertens. HIPC soll wenn immer möglich auch der Endpunkt der Verschuldungsspirale sein. Eine nachhaltige Lösung des Schuldenproblems heisst also nicht nur Erlass von Forderungen und Sicherung wirtschaftlicher und sozialer Effekte, sondern auch alles zu unternehmen, dass die Länder des Südens vor weiteren Schuldenkrisen verschont bleiben. Eine Reihe von externen und internen Ursachen der Überschuldung sind bekannt. Schuldnerländer wie Gläubigerländer müssen über die Bücher. Auch die Schweiz muss genauer klären, ob ihre Anstrengungen zur Vermeidung von Insolvenzkrise in der Vergangenheit genügten.

Die Hilfestellung der Schweiz im Rahmen des HIPC-Prozesses ist also in mannigfacher Hinsicht gefragt. Sie soll sich dabei auf die «komparativen Stärken» ihrer Entwicklungsinstitutionen besinnen und die Aktivitäten entsprechend koordinieren, national und international – letzteres im Rahmen ihres Einflusses beim Internationalen Währungsfonds und der Weltbank und durch ihre regelmässigen Kontakte mit anderen Geberländern. Zudem gilt es, zusammen mit dem Süden und der Gebergemeinschaft einen gangbaren Weg zu finden zwischen der Forderung, die Entschuldung rasch abzuwickeln, und der Notwendigkeit, auf einem qualitativ hochstehenden Vorgehen zu beharren, das eine langfristige Wirkung der Entschuldung anstrebt.

Entschuldung und volkswirtschaftliche Unterstützungsmassnahmen

Die HIPC-Initiative zielt auf die Ausarbeitung einer kohärenten Strategie zur Reduktion der Armut. Makroökonomische Stabilität, grundlegende strukturelle Reformen, die Schaffung und Stärkung von tragfähigen staatlichen und zivilen Strukturen, aber auch handelspolitische Massnahmen zwecks verbessertem Zugang zu Weltmärkten, das sind einige Bestandteile eines Pakets zur Erreichung des Ziels. Auf dieselben Punkte zielen auch die anderen wirtschaftlichen Massnahmen der schweizerischen Entwicklungspolitik ab. Allgemeine Budgethilfen sind mit wirtschaftspolitischen Reformauflagen versehen und versuchen, die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu verbessern. Dasselbe gilt für andere Unterstützungsprogramme im Handels-, Finanzsektor- und Investitionsbereich.

Die Entschuldungsmassnahmen können also nicht isoliert von den restlichen Aktivitäten der schweizerischen wirtschaftlichen Zusammenarbeit betrachtet werden. Das Bündel von wirtschaftlichen Kooperationsmassnahmen bezweckt, den Entwicklungsprozess selbsttragend zu machen, den privaten Aktivitäten eine grössere Dynamik zu verleihen, mehr

Steueraufkommen zu generieren und so letztlich die Abhängigkeit vom externen Mittelzufluss zu senken. Die drei Partner sind sich einig, dass möglichst viele Synergien zwischen den entwicklungspolitischen Aktivitäten der Schweiz erzielt werden sollen. Der Armutsbekämpfung ist hinsichtlich dieser Synergien ein hoher Stellenwert einzuräumen.

Stärkung der Kapazitäten vor Ort

Die Entwicklung einer Strategie zur Armutsbekämpfung im Rahmen der Entschuldung ist ein entscheidender erster Schritt, aber erst der Anfang eines länger dauernden Prozesses. Der schwierige Teil ist ihre Umsetzung auf den unterschiedlichsten Ebenen. Oft muss festgestellt werden, dass viele Strategien und Reformen nur Papierwerk bleiben und keinen Niederschlag in der Realität finden. Nicht immer ist mangelnder Wille zur Umsetzung von Massnahmen der Grund von Fehlschlägen. In vielen armen Ländern fehlt es an den nötigen institutionellen Kapazitäten und Bildungseinrichtungen. Wichtige Institutionen sind oft gar nicht oder nur rudimentär vorhanden. Die drei Partner sind sich einig, dass die künftige Politik der Schweiz hier einen Schwerpunkt setzen muss. Und dies auf mehreren Ebenen:

- Damit die Organisationen der Zivilgesellschaft die ihnen zugewiesenen Aufgaben bei der Bekämpfung der Armut erfüllen können, braucht es nicht nur Zeit, sondern auch entsprechendes Know-how, die notwendigen Instrumente und auch Strukturen, welche die institutionelle Entwicklung fördern. Diese sind in den wenigsten Ländern vorhanden, sei es, weil Organisationen der Zivilgesellschaft sich nicht entwickeln konnten, sei es, weil notwendige Bildungseinrichtungen fehlen. Viele öffentliche und private Entwicklungsorganisationen haben das Problem erkannt und sind daran, ihre Programme anzupassen oder neu aufzubauen. Das Ziel eines umfassenden Programms zur Stärkung von Kompetenzen und Fachwissen muss es sein, in allen Regionen und in allen wichtigen Sektoren armutsbezogene Strategien zu entwickeln, die auch umgesetzt und deren Resultate überprüft werden können. Armutsbekämpfung, wie sie heute verstanden wird, heisst einerseits Entwicklung von sektoriellen Strategien, aber auch Förderung institutioneller Strukturen. Die Umsetzung von Armutsbekämpfungsstrategien muss auf nationaler wie lokaler Ebene erfolgen, entsprechend sind die Organisationen der Zivilgesellschaft, aber auch nationale und lokale Verwaltungseinheiten zu stärken. Kompetenzen braucht es auf beiden Seiten, auf der zivilen wie der öffentlichen. Auch eine regionale Vernetzung von Ländern macht Sinn, braucht aber zusätzliche Mittel und institutionelles Wissen. In all diesen Bereichen wollen sich die drei Partner überlegen, wie die Schweiz sich noch besser einbringen kann.
- In der Umsetzung der Ziele der HIPC-Initiative ist entscheidend, ob die Partnerregierungen die beabsichtigte Umpolung von Budgetflüssen auch vornehmen. Dazu bedarf es in den meisten Fällen einer stark verbesserten Transparenz des Budgets. Oft sind die vorhandenen Budgets nicht komplett und werden viele Ausgaben ausserhalb des Budgets getätigt. Ein Mangel an Kohärenz der Massnahmen ist die Folge. Zudem werden Budgets in etlichen Fällen nicht oder in ungenügender Form veröffentlicht. So kann keine öffentliche Diskussion über die Priorität der Ausgaben stattfinden und Regionen und Gemeinden können kaum kontrollieren, ob sie am Ende des Jahres das Geld erhalten haben, das ihnen offiziell zustehen würde. Es ist deshalb zentral, dass das Budgetmanagement verstärkt wird. Die Schweiz wird in diesem Bereich aktiv mithelfen, die Aufstellung, Durchführung und Kontrolle des Budgets zu verbessern. Ihre Aktivitäten sollen dabei in enger Abstimmung mit anderen Geberländern

vorgenommen werden. So wird einerseits die Wirkung der Massnahmen erhöht und andererseits werden beim Empfängerland knappe qualifizierte Personalressourcen von Geberseite weniger beansprucht.

- Die drei Partner stimmen überein, dass die Schweiz auch in Zukunft spezielles Gewicht auf eine Verbesserung der Schuldenverwaltung in armen Ländern legen wird. Einiges ist hier schon erreicht worden. Viel bleibt aber noch zu tun. Immer noch wird diese Angelegenheit in Entwicklungsländern zu stiefmütterlich behandelt. Die Regierungsstellen, die sich mit der Schuldenverwaltung befassen, sind oft personell unterdotiert, und es besteht ein Kompetenzproblem zwischen verschiedenen Institutionen. Hier wird die Schweiz zusammen mit den Partnerländern versuchen, die institutionelle Struktur zu klären und die mit der Schuldenverwaltung beschäftigten Personen besser auszubilden. Dabei wird vermehrt auf die Zusammenarbeit mit regionalen Organisationen, die mit den Gegebenheiten vor Ort vertraut sind, gesetzt. Vermehrt soll auch das Problem der internen Verschuldung in die Analyse miteinbezogen werden.
- Selbst in Fällen, wo das Budgetmanagement substantiell verbessert werden kann, muss sichergestellt sein, dass die dank der Entschuldung freigesetzten Budgetmittel auch tatsächlich eine Wirkung im Felde erzielen, mit anderen Worten also einen effektiven Beitrag zur Armutsbekämpfung leisten. Zu oft muss festgestellt werden, dass zwar mehr Geld ausgegeben wird für einen bestimmten Zweck, die Wirkung aber ausbleibt. Hier gilt es, Strukturen aufzubauen, die die Umsetzung der durch die HIPC-Initiative initiierten Projekte und Programme sicherstellen. Voraussetzung dazu ist eine auf überprüfbare Resultate ausgerichtete Strategie. Auch hier ist ein Beitrag der Geber gefragt.

Aktive internationale Zusammenarbeit

HIPC ist ein laufender Prozess und bedarf der Feinsteuerung. Die drei Partner beabsichtigen, die schweizerische Entschuldungspolitik auf internationaler Ebene aktiv fortzusetzen. Dies geschieht im Rahmen der Diskussionen in Weltbank und Währungsfonds über die Weiterentwicklung der Initiative. Zentral bleiben auch die Kontakte mit in dieser Frage «gleichgesinnten Geberländern». Im Rahmen des Schuldenverwaltungsprogramms sollen zudem die Treffen von HIPC-Staaten weitergeführt werden; dies verschafft den Betroffenen eine Plattform auf internationaler Ebene, ihre Vorstellungen bezüglich der HIPC klarer zu definieren. Entscheidend sind schliesslich auch die Kontakte mit dem Privatsektor und der Zivilgesellschaft in den Schuldnerländern wie in den Geberländern. Ihre Rückmeldung ist ein wichtiger Indikator um festzustellen, inwieweit die Reformen erfolgreich durchgeführt werden oder nicht. Auch die selbstkritische Hinterfragung der Politik der Geberländer ist ein wichtiges Element dieser Kontakte.

Hilfe für wen?

Die HIPC-Initiative und auch die schweizerische Budgethilfe sind auf Länder ausgerichtet, welche über einen überzeugenden wirtschaftlichen und politischen Reformausweis verfügen. Auch das schweizerische Entschuldungsprogramm war klar von dieser Leitidee geprägt. Die vergangenen Jahrzehnte entwicklungspolitischer Zusammenarbeit haben gezeigt, dass Gelder für Staaten, die nicht reformwillig sind, wenig positive Effekte zeigen.

Das seco möchte seine volkswirtschaftlichen Hilfen deshalb auch zukünftig auf Länder konzentrieren, die im Bereich Wirtschafts- und Sozialreformen gute Fortschritte erzielen. Dabei geht es um eine dynamische Betrachtung. Länder, die zwar auf einem absolut gesehen tiefen Reformniveau starten, aber entschlossen Reformen umzusetzen beginnen, sollten ebenso in Betracht gezogen werden wie Staaten, die schon längere Zeit mit der Umsetzung von Reformen begonnen haben. In Ländern mit durchsetzten Erfahrungen bezüglich Reformfolgen sollte vor allem auf das Instrument der technischen Ausbildung gesetzt werden.

In dieser Frage möchte die Arbeitsgemeinschaft weiter gehen und schlägt vor, auch die wenig reformwilligen Staaten in den Entschuldungsprozess einzubeziehen. In der Abwägung, ob schnell entschuldet oder auf die Reformen gewartet werden soll, ist die Absicht der Weltgemeinschaft, die Armut bis ins Jahr 2015 zu halbieren, mit zu berücksichtigen. Allerdings schätzt auch sie – wie seco und DEZA – in diesen Fällen die volkswirtschaftlichen Hilfen (Budgethilfen) als nicht geeignet ein. Nach Meinung der Arbeitsgemeinschaft sind je nach Einschätzung der «good governance» Zweckbestimmung und Verteilung der Entschuldungsmittel an die länderspezifische Situation anzupassen. Die frei werdenden Mittel können beispielsweise Programmen ziviler Organisationen zugute kommen, die armutsvermindernde Projekte durchführen oder Friedensbemühungen in Konfliktländern unterstützen. Von Fall zu Fall ist auch zu entscheiden, ob die Mittel in Fonds einbezahlt werden, die im Budget eingeschrieben sind oder ob sie wie im Falle der traditionellen Gegenwertfonds ausserhalb des Budgets bereitgestellt werden sollten. Der Rhythmus der Mittelverwendung soll an die Möglichkeiten des Landes angepasst werden. Ein solches Vorgehen kann, so die Arbeitsgemeinschaft, mithelfen, das Aktionsfeld in der Armutsbekämpfung weiter auszubreiten.



Ein zuversichtlicher
Blick in die Zukunft

Zusammenfassung

Im Zuge der ersten Mexiko-Krise von 1982 wurde der Weltöffentlichkeit mit einem Schlag bewusst, dass die Überschuldung des Südens ein ernsthaftes Problem ist. Immer mehr arme Länder erreichten die Schwelle zur Zahlungsunfähigkeit. Der weitaus grösste Teil der externen Schulden dieser Länder waren Forderungen öffentlicher Gläubiger. Die im Pariser Klub vereinten Industrieländer reagierten zögerlich: zuerst mit Umschuldungen und dem Versuch, die wirtschaftliche Entwicklung in den ärmsten Ländern mit zusätzlichen finanziellen Mitteln zu unterstützen. 1988 gewährte der Pariser Klub erstmals Erleichterungen auf Zins- und Amortisationszahlungen. Es sollten weitere sieben Jahre vergehen, bis der Pariser Klub sich zur Streichung von Schulden bereit erklärte. 1996 wurde erstmals ein partieller Erlass von Schulden gegenüber Weltbank und Internationalem Währungsfonds beschlossen.

Die Schweiz reagierte früh: 1991, zum Zeitpunkt des 700jährigen Bestehens der Eidgenossenschaft, hiess das Parlament einen Rahmenkredit für Entschuldungsmassnahmen zugunsten der Entwicklungsländer gut. Die Petition «Entwicklung braucht Entschuldung» aus dem Jahre 1989 hatte ihr Hauptziel erreicht und das schweizerische Entschuldungsprogramm war aus der Taufe gehoben. In seiner Botschaft formulierte der Bundesrat die Zielsetzung folgendermassen: Das Programm soll dazu beitragen, die Schuldenlast der armen Länder zu reduzieren und ausserdem die soziale Entwicklung an der Basis zu fördern.

Zu Beginn standen dem Programm Mittel im Umfang von 500 Millionen Franken zur Verfügung. Heute, zehn Jahre später, sind diese Mittel weitgehend ausgegeben. Zeit also, Rechenschaft abzulegen, eine Zwischenbilanz zu ziehen und in die Zukunft zu schauen. Im Sommer 2000 wurde eine externe Evaluation in Auftrag gegeben. Die Evaluation sollte Auskunft geben über (a) die Gestaltung des Programms und die Wahl der Instrumente, (b) die sozialen und wirtschaftlichen Entschuldungseffekte in den Empfängerländern und (c) die Organisation des Programms hinsichtlich Kosten und Nutzen (Details über den Ablauf der Evaluation siehe Anhang 1).

Die Schweiz betrat 1991 Neuland. Wohl gab es intensive Debatten über die Entschuldungsproblematik, hingegen fehlten Orientierungshilfen, mit welchen Instrumenten ein umfassendes Entschuldungsprogramm zu gestalten ist. Die Evaluation bescheinigt dem Programm, schon früh mit den richtigen Instrumenten wichtige Entwicklungen unterstützt zu haben. Wenig überraschend ist die Feststellung, dass die Beiträge der Schweiz, isoliert betrachtet, quantitativ wenig zur Lösung der Insolvenzproblematik der ärmsten Länder beitragen konnten. Diesem Umstand waren sich die Programmverantwortlichen durchaus bewusst. Das Programm sollte darum eine Signalwirkung auf die bilateralen und multilateralen Gläubiger ausüben.

In einer ersten Phase galt die Aufmerksamkeit der erfolgreichen Ablösung der durch die Schweizer Exportrisikogarantie (ERG) garantierten kommerziellen Schulden gegenüber ausgewählten Ländergruppen. Weniger Erfolg war vorerst der Reduktion von kommerziellen nicht garantierten Forderungen beschieden, zu gering war die Bereitschaft der betroffenen Schweizer Banken, ihre Forderungen abzutreten. Erst eine international getragene und von der Schweiz stark unterstützte Initiative zeigte die gewünschte Wirkung.

Die Finanzierung von Zahlungsrückständen der Schuldnerländer gegenüber der Weltbank und regionalen Entwicklungsbanken läutete die zweite Phase des Entschuldungsprogramms ein: die Reduktion multilateraler Schulden. Mitte der 90er Jahre verstärkte die Schweiz parallel dazu ihre Aktivitäten auf der internationalen Bühne. Das Jahr 1996 gilt als «entschuldungspolitischer Meilenstein»: Erstmals wurde eine international koordinierte, umfassende Entschuldungsinitiative ergriffen, die auch die Reduktion multilateraler Schulden mit einschloss. Sie versuchte, das Schuldenniveau auf ein tragfähiges Mass zu senken. 1999 wurde diese Initiative erweitert: Die Gläubigergemeinschaft erhöhte ihre Beiträge und es sollte alles unternommen werden, die durch Entschuldung frei werdenden Mittel gezielt zur Armutsbekämpfung einzusetzen. Dabei sollte mit der Zivilgesellschaft in den Entwicklungsländern eng zusammengearbeitet werden.

Die Koppelung von Entschuldung und sozialer Entwicklung war und ist ein Hauptanliegen des schweizerischen Entschuldungsprogramms. Die Schweiz strich ihre ERG-Forderungen gegenüber reformwilligen Schuldnerländern im Umfang von bisher 1,1 Milliarden Franken zu hundert Prozent. Im Gegenzug sollten die Schuldnerregierungen mit einem zu bestimmenden Teil des Erlasses Entwicklungsfonds (so genannte Gegenwertfonds) einrichten. In 12 Ländern mit einem ansprechenden Leistungsausweis sind mittlerweile solche Fonds eingerichtet worden, mit dem Ziel, die Mittel im Gesamtumfang von 267 Millionen Franken Entwicklungsprojekten zugunsten armer Bevölkerungsschichten zukommen zu lassen. Die Evaluationsresultate vermitteln ein positives Bild: trotz schwieriger Rahmenbedingungen sind die Mittel weitgehend den Armen zugute gekommen. Aus der Optik des heutigen Ansatzes zur Armutsbekämpfung waren die Fondsaktivitäten durchaus relevant.

Ein Novum für die Schweiz ist eine trilaterale Partnerschaft (seco, DEZA und Arbeitsgemeinschaft der Hilfswerke) zur Umsetzung eines Programms. Diese Partnerschaft wird in der Evaluation als «eine nicht immer einfache, aber letztlich erfolgreiche Zusammenarbeit» gewertet. Das Fehlen einer «Unité de doctrine» erschwerte zwar den Aufbau von Gegenwertfonds, erlaubte aber, flexibel auf die Verhältnisse vor Ort reagieren zu können. Die Partnerschaft hatte zudem positive Nebeneffekte: Sie ermöglichte eine gegenseitige Annäherung, verstärkte die Kontakte und ist eine mögliche Option im Rahmen der internationalen Bemühungen, die zivilen und staatlichen Organisationen im Kampf gegen die Armut näher zusammenzubringen.

Nach zehn Jahren Entschuldungsprogramm gehen die drei Partner intensiv der Frage nach, wie es weiter gehen soll. Einig waren sie sich von Beginn weg, dass nur eine international getragene und umfassende Initiative zur Problemlösung beitragen kann. Die internationale Entschuldungsinitiative hat sich dem schweizerischen Entschuldungsprogramm konzeptuell angenähert. Die künftige schweizerische Entschuldungspolitik soll im Rahmen einer auf Wachstum und Armutsbekämpfung ausgerichteten Budgetpolitik im Empfängerland selbst nicht mehr von aussen, sondern von innen wirken. Unterschiedlich gewichten die drei Partner weniger die generellen Zielsetzungen einer neuen Entschuldungspolitik, als die Frage, wie viel Entschuldung nötig ist und wie die «partizipative Armutsbekämpfung» mit Entschuldung gekoppelt werden soll.

Anhang 1 Das Evaluationsverfahren

Im Hinblick auf das zehnjährige Bestehen des schweizerischen Entschuldungsprogramms haben das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco), die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) und die Arbeitsgemeinschaft der Hilfswerke (AG) beschlossen, eine externe Evaluation des Programms in Auftrag zu geben. Eine paritätisch zusammengesetzte Begleitgruppe wurde eingesetzt, deren Aufgabe darin bestand, das Pflichtenheft zu formulieren sowie im Sinne einer Synthese die Resultate zu diskutieren. Folgende Vertreterinnen und Vertreter aus Parlament, Wirtschaft, Wissenschaft und Nichtregierungsorganisationen nahmen in der Begleitgruppe Einsitz:

- Abdulai Awudu, Professor an der Eidgenössische Technische Hochschule (ETH) Zürich; Institut für Agrarwirtschaft (IAW)
- Rolf Kappel, Professor an der ETH Zürich; Nachdiplomstudium für Entwicklungsländer (NADEL)
- Mechthild Nussbaumer, Direktorin des Zentrums für Information, Beratung und Bildung – Berufe in der internationalen Zusammenarbeit und humanitäre Hilfe (cinfo)
- Jürg Schwarz, Ökonom, ehemaliger Direktor der Zürcher Kantonalbank
- Rosmarie Zapfl, Nationalrätin (CVP/ZH)

Die drei Partnerorganisationen des Entschuldungsprogramms wurden durch folgende Personen vertreten:

- Heinz Kaufmann (seco), Ressortleiter Zahlungsbilanzhilfe und Entschuldungsmassnahmen
- Roger Denzer (DEZA), Programmbeauftragter, Sektion Gouvernanz
- Bruno Stöckli (ES-AG), Mitarbeiter der Entschuldungsstelle
- Ivo Germann (seco), Mitarbeiter Zahlungsbilanzhilfe und Entschuldungsmassnahmen

Folgende Fragen zu definierten Schwerpunktbereichen galt es durch die Evaluation zu beantworten:

- (i) Gestaltung des Programms: Sind die allgemeinen Programmziele erreicht worden? Wurden die Instrumente ziel- und problemorientiert gewählt? Hatten die Aktivitäten des Programms Einfluss auf einen internationalen Ansatz der Problemlösung?
- (ii) Wirtschaftliche und soziale Effekte in den Schuldnerländern: Hat der Schuldenerlass zur wirtschaftlichen Erholung beigetragen? Konnte der Anspruch, mittels Gegenwertfonds zur sozialen Entwicklung beizutragen, erfüllt werden?
- (iii) Trilaterale Partnerschaft: Wo liegen operationellen Stärken und Schwächen des Programms? Stehen Kosten und Ertrag in einem verantwortbaren Verhältnis? Haben die Verantwortlichen ihren Informationsauftrag erfüllt?

Fünf Teams von Konsulentinnen und Konsulenten evaluierten die von der Begleitgruppe formulierten Fragestellungen:

- Ralf Maurer: <Evaluation of Swiss Debt Reduction Facility – Program Design>
- Monika Egger: <Gegenwertfonds und Armutsbekämpfung>
- Lucy Koechlin und Beatrice Weder: <Impact in Debtor Countries – Debt Relief and Allocation Process>
- Silvio Borner und Daniel Borer: <Credit-Worthiness and Climate of Investment>
- TULUM S.A. (Markus Reichmuth, Alex Melzer und Franz Thomet): <Effectiveness of the trilateral cooperation>

Die Ergebnisse in Form von fünf Expertenberichten werden auf den Internetseiten von seco, DEZA und der Arbeitsgemeinschaft der Hilfswerke zugänglich gemacht.¹ Die vorliegende Broschüre wurde von Fabrice Boulé (InfoSud) in Zusammenarbeit mit den drei Partnerorganisationen des Entschuldungsprogramms verfasst und basiert auf den Resultaten dieser Evaluationsberichte.

¹ Zu den vollständigen Internet-Adressen siehe Seite 24

Anhang 2 Die schweizerischen Gegenwertfonds: eine Übersicht

Land	Name des Fonds	Datum Vertrag	Nominale Schuld (in Mio. Franken)	Konversionsrate
Bolivien	Fondo de Contravalor Bolivia-Suiza	02.04.93	53,1	11%
Honduras	Fondo de Contravalor Honduras-Suiza	28.09.93	63,3	20%
Jordanien	Jordanian-Swiss Counterpart Fund	18.11.93	35,2	27%
Tansania	Tanzania-Swiss Trust Fund	30.11.93	33,3	15%
Peru	Fondo de Contravalor Perú-Suiza	17.12.93	196,2	25%
Sambia	Zambian-Swiss Counterpart Fund	29.01.94	27,0	8%
Côte d'Ivoire	Fonds Ivoir-Suisse de Développement Economique et Social	14.06.94	362,0	14%
Senegal	Fonds de Contrepartie Sénégal-Suisse	04.07.94	22,9	20%
Ekuador	Fondo de Contravalor Ecuatoriano-Suizo	17.09.94	60,3	25%
Philippinen	Foundation for a Sustainable Society, Inc.	11.08.95	42,2	50%
Ägypten	Egyptian-Swiss Development Fund	25.5.95	150,0	60%
Guinea Conacry	Keine eigene Fonds-Struktur	19.12.97	10,5	10%
Total			1056,2	

Fondsvolumen (CHF Mio.)	Zielsektoren	Projektträger
5,8	Natürliche Ressourcen Mikro-Unternehmen	NRO/Privatorganisationen Staat
12,7	Wasser/Hygiene	NRO (50%) Staat (50%)
9,5	Exportförderung Kultur/Tourismus Wirtschaftliche und soziale Institutionen	NRO Privatunternehmen Multilaterale Organisationen Staat
5,0	Gesundheit Grundbildung Dorfentwicklung Umwelt	Sozialbudget (60%) Privatorganisationen Staat
49,0	Soziale Infrastruktur Umwelt/natürliche Ressourcen	NRO Privatunternehmen Staat (50%)
2,2	Soziale Infrastruktur/Dienste Ländliche Transportinfrastruktur Kleinunternehmen	NRO Internationale Organisationen
50,7	Agrarsektor	NRO Staat (30%)
4,6	Dezentralisierte Finanz-Institutionen Kleinunternehmen	NRO Privatunternehmen Staat (50%)
15,1	Wasser/Siedlungshygiene Natürliche Ressourcen	NRO/Produzentenorganisationen (50%) Staat (50%)
21,2	Nachhaltige Produktion (Landwirtschaft, Fischerei, Kleinunternehmen)	NRO/PO
90,0	Arbeitsbeschaffung Umwelt/natürliche Ressourcen Soziale Dienstleistungen	NRO Staat (dezentrale staatliche Strukturen)
1,1	Gesundheit/Ernährung Wasser/Siedlungshygiene Städtische Rehabilitierung	UNICEF (70%) ADRA (30%)

266,9

Anhang 3 Entschuldungswirkung in den Empfängerländern

Land	Entschuldeter Betrag zum Marktwert (in Millionen CHF*)	In % von	
		Aussenschuld	Barwert der Schuld
Ägypten	41.57	0.19	0.26
Bolivien	32.77	1.00	1.34
Burkina Faso	6.00	0.76	1.49
Côte d'Ivoire	65.37	0.55	0.63
Ekuador	16.57	0.19	0.21
El Salvador	10.00	0.62	0.76
Ghana	15.00	0.41	0.64
Guinea	4.77	0.24	0.36
Guinea-Bissau	19.66	3.52	5.40
Guyana	2.50	0.19	0.25
Haiti	15.00	2.97	6.06
Honduras	51.01	1.79	2.20
Jemen	0.03	0.00	0.00
Jordanien	13.39	0.27	0.31
Kamerun	5.42	0.09	0.12
Kap Verde	5.00	3.70	5.97
Dem. Republik Kongo	1.70	0.05	0.05
Kongo-Brazzaville	1.74	0.02	0.02
Liberia	0.09	0.01	0.01
Madagaskar	4.26	0.16	0.21
Mali	0.60	0.03	0.05
Mauretanien	4.31	0.28	0.41
Mosambik	3.90	0.11	0.14
Nicaragua	29.96	0.52	0.59
Niger	13.00	1.27	2.05
Peru	45.48	0.24	0.24
Philippinen	26.97	0.11	0.11
Ruanda	1.30	0.21	0.43
Sambia	8.91	0.21	0.29
Senegal	11.08	0.46	0.71
Sierra Leone	3.29	0.43	0.69
Sudan	5.37	0.05	0.05
Tansania	25.32	0.55	0.75
Togo	34.64	3.73	6.04
Uganda	20.80	0.93	1.78
Vietnam	10.00	0.06	0.07
Zentralafrikanische Republik	3.31	0.56	1.05
Zimbabwe	15.00	0.49	0.60
Total	576.90		
Mittelwert		0.71	1.11

Quelle: Evaluationsbericht Koechlin/Weder
*1 CHF = 0.625 US\$

In % von BIP	Schuldenstreichung pro Kopf (\$)	Jährliche internationale Hilfe pro Kopf (\$)	
0.14	1.15	35	<p>Erläuterungen:</p> <p>Die erste Spalte zeigt den Marktwert des in den einzelnen Ländern durch das schweizerische Entschuldungsprogramm gestrichenen Schuldenbetrags.</p> <p>Die zweite Spalte zeigt, dass diese Schuldenerleichterung durchschnittlich 0,7 Prozent der gesamten Aussenschuld dieser Länder ausmacht. Auf kleinere Staaten wie Kap Verde, Guinea-Bissau oder Haiti wirkte sich die Schuldenstreichung stärker aus (rund 3 Prozent ihrer gesamten Schuld).</p> <p>Die dritte Spalte berücksichtigt den Gegenwartswert der Schuld entsprechend der Berechnungen der Weltbank. Mit durchschnittlich 1 Prozent bleiben die Zahlen relativ bescheiden, wiederum mit Ausnahme einiger kleinerer Staaten.</p> <p>Derselbe quantitativ limitierte Effekt zeigt sich in Spalte vier: Die Schuldreduktion beträgt durchschnittlich 1 Prozent des BIP (aber z. B. 12 Prozent für Guinea-Bissau).</p> <p>Die fünfte Spalte weist den entschuldeten Betrag pro Einwohner auf (z.B. sieben Dollar pro Einwohner in Bolivien).</p> <p>Die sechste Spalte erlaubt einen Vergleich zur jährlichen internationalen Hilfe pro Kopf: Für Bolivien entspricht die von der Schweiz durchgeführte Entschuldung 7,6 Prozent der jährlichen internationalen Hilfe (7.07 \$ in Spalte 5 im Verhältnis zu 93 \$ in Spalte 6)</p>
0.86	7.07	93	
0.41	0.93	47	
1.04	7.48	86	
0.15	2.31	21	
0.17	2.85	54	
0.38	1.41	38	
0.21	1.16	60	
12.25	29.39	111	
0.67	4.80	106	
1.17	3.35	102	
2.07	13.78	69	
0.00	0.00	11	
	5.09	127	
0.11	0.65	33	
	21.05	291	
0.13	1.03	47	
	0.07	4	
	0.06	44	
0.21	0.50	22	
0.04	0.10	56	
0.65	3.03	98	
0.42	0.39	66	
2.51	10.96	151	
1.12	2.30	30	
0.13	3.05	18	
0.06	0.63	13	
0.18	0.33	95	
0.35	1.59	226	
0.36	2.09	78	
0.64	1.25	49	
	0.32	8	
1.12	1.37	29	
4.39	13.57	46	
0.59	1.74	42	
0.08	0.22	11	
0.47	1.62	49	
0.37	2.18	45	
1.01	3.97	66.06	

**Anhang 4 Situation der 41 für die HIPC-Initiative qualifizierten Länder
(Stand Ende 2000)**

Länder am «decision point» vor Ende 2000 (22)	<ul style="list-style-type: none"> 1 Benin 2 Bolivien 3 Burkina Faso 4 Kamerun 5 Gambia 6 Guinea 7 Guinea-Bissau 8 Guyana 9 Honduras 10 Madagaskar 11 Malawi 12 Mali 13 Mauretanien 14 Mosambik 15 Nicaragua 16 Niger 17 Rwanda 18 Senegal 19 São Tomé und Príncipe 20 Tansania 21 Uganda 22 Zambia
--	---

«Decision point» nach 2000 (13)	<ul style="list-style-type: none"> 23 Burundi 24 Kongo (ex Zaire) 25 Kongo-Brazzaville 26 Liberia 27 Myanmar (Burma) 28 Sierra Leone 29 Somalia 30 Sudan 31 Zentralafrika 32 Äthiopien 33 Côte d'Ivoire 34 Togo 35 Tschad
--	--

<ul style="list-style-type: none"> 36 Angola 37 Jemen 38 Kenia 39 Vietnam 	Tragbare Schuldenlast (4)
---	----------------------------------

<ul style="list-style-type: none"> 40 Ghana 41 Laos 	Wollen nicht in die HIPC-Initiative aufgenommen werden (2)
---	---

*Quelle: Weltbank

Impressum

Herausgeber

seco
Staatssekretariat für Wirtschaft
Effingerstrasse 1
3003 Bern

Arbeitsgemeinschaft der Hilfswerke
Monbijoustrasse 31
3001 Bern

DEZA
Direktion für Entwicklung und
Zusammenarbeit
Freiburgstrasse 130
3003 Bern

Design

:büroZ GmbH, Bern

Druck

Schläfli & Maurer, Interlaken

Fotos

Alfred Gugler, Umschlag, Seite 9
DEZA, Seiten 6, 11, 19, 25, 26, 35, 42
Keystone, Seite 16
Richard Gerster, Seite 16
Studio Casagrande Genf, Seiten 30, 37, 41
Bruno Stöckli, Seite 38
Christine Eberlein, Seite 49

03 2001