

Das Magazin für Wirtschaftspolitik

Die Volkswirtschaft

5-2003 76. Jahrgang CHF 14.90

Seite 39

**Finanzrechnung
des Bundes**


Seite 44

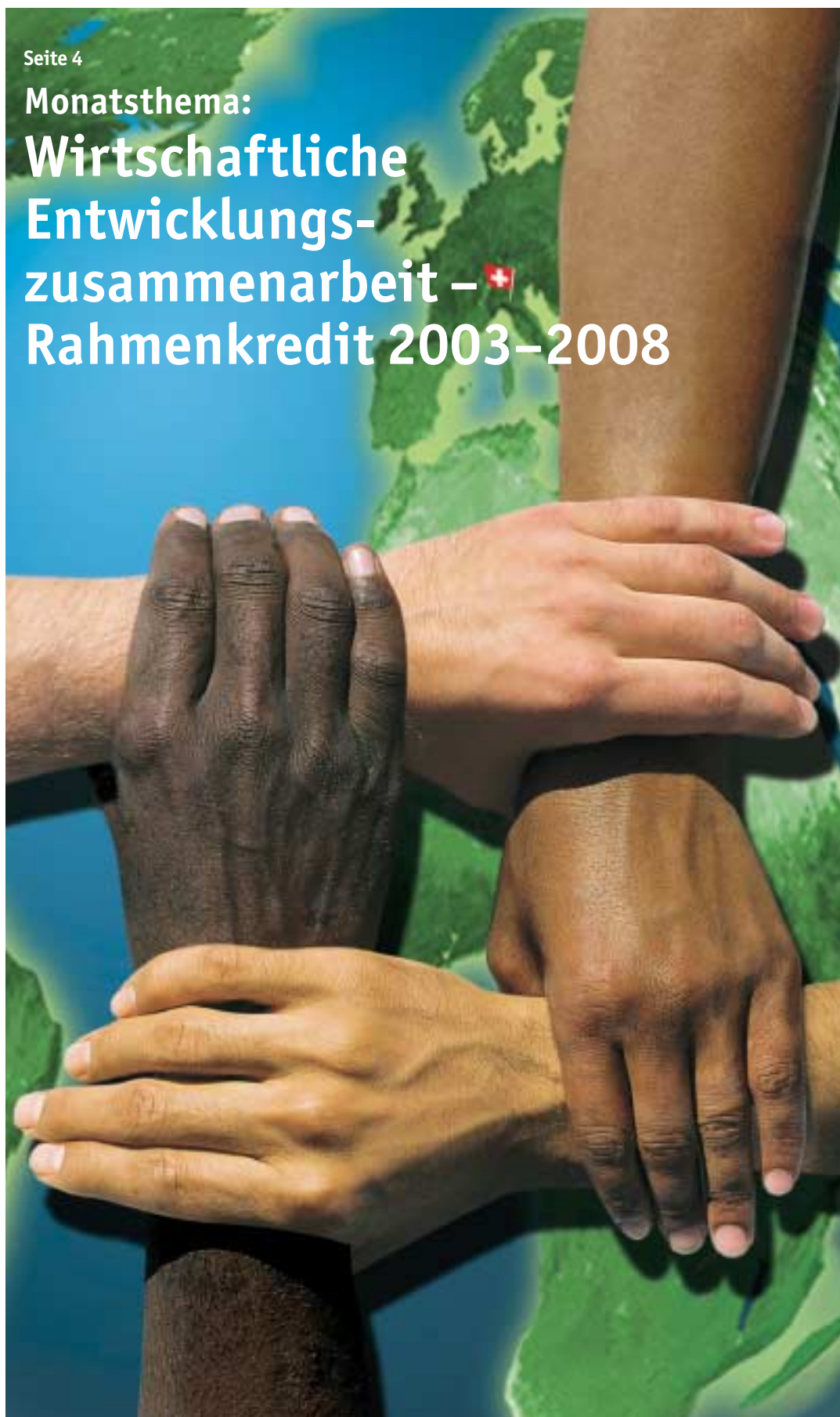
**Internationales
Netzwerk für
Konsumentenschutz**

Seite 49

**KMU und
Mutterschaftsurlaub**

Seite 4

**Monatsthema:
Wirtschaftliche
Entwicklungs-
zusammenarbeit – 
Rahmenkredit 2003–2008**





Effizienterer Mitteleinsatz in der Armutsbekämpfung

Die internationale Gemeinschaft hat sich zum Ziel gesetzt, die Armut in der Welt drastisch zu senken. Armutsbekämpfung trägt zur Stärkung der internationalen Stabilität bei. Sie liegt nicht zuletzt im Eigeninteresse der Schweiz und bildet deshalb einen integrierenden Bestandteil der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik. Die öffentliche Entwicklungshilfe reicht allerdings bei weitem nicht aus, um das Armutproblem zu lösen. In Zeiten schlechter Wirtschaftslage und knapper Bundesfinanzen ist eine wesentliche Erhöhung der Gelder für Entwicklungshilfe ein schwieriges Unterfangen. Daher muss nach Alternativen gesucht werden.

Die Botschaft des Bundesrates für die Weiterführung des vom Staatssekretariat für Wirtschaft (seco)/EVD durchgeführten Programms mit den Entwicklungsländern sieht mehrere Anpassungen zur Effizienzsteigerung vor. Durch Zusammenarbeit in Form von «Public-Private Partnerships» können private Ressourcen zum Aufbau der notwendigen Infrastruktur und zur Förderung des nachhaltigen Wachstums mobilisiert werden. Der koordinierte Einsatz von Finanzintermediären dient dem Transfer von Management-Know-how und langfristigem Kapital in KMU des Südens. Neben Infrastruktur und Investitionen ist Handel ein entscheidender Faktor. Deshalb wird das seco die Entwicklungsländer noch stärker in ihren Bemühungen zur Integration in das internationale Handelssystem sowie zur Förderung ihrer Exporte unterstützen.

Damit das Wirtschaftswachstum nachhaltig ist, muss der grösser werdende Kuchen gerecht verteilt werden. Das ist einfacher gesagt als getan. Über unsere Programme zur Budgethilfe setzen wir uns für eine sozial gerechte Verteilung ein.

Effizienzsteigerung kann auch über verstärkte internationale Koordination erreicht werden. Eine bessere Abstimmung mit anderen bilateralen Gebern und eine noch engere Zusammenarbeit mit den Internationalen Finanzinstitutionen sind erforderlich. Das aktive Mitwirken im multilateralen System ist eine wichtige Ergänzung zum bilateralen Programm. Der weitere Ausbau unseres Einflusses in Organisationen wie der Weltbank dient ebenso dem Ziel eines effizienten Mitteleinsatzes.

Dr. Oscar Knapp
Botschafter, Chef Leistungsbereich
Entwicklung und Transition, Staats-
sekretariat für Wirtschaft (seco), Bern



Tagungszentren und Seminarhotels

Tagen Sie mit Weitblick...
...hoch über dem Bodensee!



Schloss Wartensee
Tagungs- und Begegnungszentrum
CH-9404 Rorschacherberg
Telefon 071 858 73 73
schloss@wartensee.ch
www.wartensee.ch



Hotel Arc-en-ciel Gstaad Berner Oberland
Restaurant Pizzeria Résidence

42 Zimmer • Seminarräume für 5 bis 40 Personen • originelles Rahmenprogramm • eigene Alphütte • Schwimmbad • ganzjährig geöffnet • 5 Min. vom Dorfzentrum entfernt

Tel. 033 748 43 43 Fax 033 748 43 53
www.arc-en-ciel.ch arcenciel@gstaad.ch

Impressum

Herausgeber

Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (EVD), Staatssekretariat für Wirtschaft (seco)

Redaktionsausschuss

Aymo Brunetti (Leitung des Redaktionsausschusses), Rita Baldegger, Christian Maillard, Manuel Sager, Eric Scheidegger, Geli Spescha, Markus Tanner, Boris Zürcher

Redaktion

Effingerstrasse 1, 3003 Bern
Telefon 031/322 29 39/18
Fax 031/322 27 40
E-Mail: kaethi.gfeller@seco.admin.ch

Gesamtleitung: Markus Tanner
Chefredaktor: Geli Spescha
Redaktion: Urs Birchmeier,
Simon Dällenbach, Käthi Gfeller,
Christian Maillard, Tatiana Monney,
René Sintucci

Der Inhalt der Artikel widerspiegelt die Auffassung der Autorinnen und Autoren und deckt sich nicht notwendigerweise mit der Meinung der Redaktion. Der Nachdruck von Artikeln ist, nach Bewilligung durch die Redaktion, unter Quellenangabe gestattet; Belegexemplare erwünscht.

Verlag, Herstellung

Zollikofer AG, Fürstenlandstrasse 122,
9001 St.Gallen, Telefon 071/272 77 77,
Fax 071/272 75 86,
www.zollikofer.ch

Titelbild

Fix & Flex

Inserate

Zollikofer AG, Alfred Hähni,
Telefon 01/788 25 78, Fax 01/788 25 79,
E-Mail: dievolkswirtschaft@zollikofer.ch

Abonnemente/Leserservice

Zollikofer AG, Lena Yesilmen,
Telefon 071/272 74 01, Fax 071/272 75 86,
E-Mail: dievolkswirtschaftabo@zollikofer.ch

Abonnementpreise

Inland Fr. 149.-, Ausland Fr. 169.-,
Studierende Fr. 69.-,
Einzelnummer Fr. 14.90 (MWST inkl.)

Erscheint monatlich in deutscher und französischer Sprache (französisch: La Vie économique), 76. Jahrgang.

ISSN 1011-386X





- 6 helle Seminarräume bis 120 Personen
- Gruppenräume
- 74 großzügige Zimmer
- 156 komfortable Betten
- Seminarpauschalen ab CHF 170.-
- Top Rahmenprogramme
- Chlorfreies Hallenbad
- Sauna
- Fitnessraum
- Solarium
- Massage
- Tennisplatz
- Bocciabahn
- Harlekin-, Tanzboden-Bar
- autofreie Sonnenterrasse
- 1300 m. über Meer

Tel. 041 817 44 44
Fax 041 817 44 45
info@hotel-stoos.ch
www.hotel-stoos.ch







S E M I N A R E . . .



Hotel Meielisalp
Herr Thomas Bettler
3706 Leissigen
Tel: 033 847 13 41
Fax 033 847 13 74
www.meielisalp.ch
meielisalp@chrischona.ch

HOTEL RESTAURANT
M E I E L I S A L P

BEGEGNUNG MIT AUSSICHT...

**Bildungszentrum
Matt**

Ihr Tagungsort im Grünen




3 Plenarsäle 80-120 m²
6 Seminarräume 40-50 m²
Garten und Parkanlage

Bildungszentrum Matt, 6103 Schwarzenberg LU
T: 041 499 70 99 E: 041 499 70 90 www.bzmatt.ch

NEW INFO
April 2014



idyll gais

DAS FERIEEN- UND SEMINARHOTEL IM APPENZELLERLAND

Der ideale Ort für Weiterbildung und Erholung
Unser charmantes Appenzeller Haus bietet Ihnen den idealen Rahmen für jede Art von Weiterbildung und Erholung: modernste Seminarräume mit kompletter Infrastruktur für Schulungen, Vorträge, Tagungen und Kurse, komfortable Zimmer und marktfrische Küche. Dazu eine idyllische Umgebung (Naturschutzgebiet), vielfältige Ausflugsziele, Wandermöglichkeiten und Fitness-Angebote in nächster Umgebung. Auf Wunsch attraktive Rahmenprogramme. Verlangen Sie unseren Prospekt.

Idyll Gais, 9056 Gais
Das Seminarhotel mit der herzlichen Atmosphäre
Tel. 071 793 11 45, Fax 071 793 31 92, www.idyll-gais.ch

Inhalt

Monatsthema

- 4 Wirtschafts- und handelspolitische Massnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit
Brigitte Chassot und Michel Mordasini
- 9 Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit aus Sicht der Weltbank
Liliana de Sá und Raymund Furrer
- 14 Wachsendes Interesse an der generellen Budgethilfe
Danielle Meuwly
- 19 Innovative Instrumente zur Finanzierung und Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU in Entwicklungsländern
Claude Barras und Daniel Wiedmer
- 24 Öffentlich-private Partnerschaften für die Bereitstellung von Infrastruktur in Entwicklungsländern
Werner Gruber
- 28 Möglichkeiten und Grenzen von Erfolgskontrollen in der Entwicklungszusammenarbeit
Thomas Knecht

Wirtschaftspolitische Stellungnahmen

- 32 Hilfe gegen den Willen der Begünstigten?
Peter Niggli
- 33 Mehr Publizität für erfolgreiche Projekte
Friedrich von Schwarzenberg

Schweizer Volkswirtschaft

- 34  **Wirtschaftspolitische Agenda**
- 39 Staatsrechnung 2002: Leere Bundeskasse
Andreas Pfammatter

Internationales

- 44 ICPEN – ein Netzwerk zur Bekämpfung grenzüberschreitender unlauterer Handelspraktiken
Guido Sutter

Arbeit, Bildung und Forschung

- 48 Buchtipps – Wirtschaftspolitik
Hawken, Lovins und Lovins: Öko-Kapitalismus
Gunter Stephan
- 49 KMU-Test
Mutterschaftsurlaub
Jiri Elias

Bundesstellen präsentieren sich

- 52 Abteilung Recht & Internationales des Instituts für Geistiges Eigentum

Aktuelle Wirtschaftsdaten

- 55 Auswahl statistischer Tabellen

Monatsthema der nächsten Ausgabe: KMU-Politik des Bundes



4 Wie kann die Wirksamkeit der Entwicklungshilfe gesteigert werden? Diese Frage beschäftigt nicht nur die Internationale Gemeinschaft. Auch die Schweiz hat ihre diesbezüglichen Konzepte den veränderten Gegebenheiten angepasst. Die Anstrengungen gehen in Richtung einer Stärkung des Privatsektors zur Erzielung eines nachhaltigen Wirtschaftswachstums und vermehrter Einbindung in die Weltwirtschaft. Verstärkt wird auch die Bedeutung der Erfolgskontrolle, die jedoch gewissen Grenzen unterworfen ist.



39 Statt eines budgetierten Überschusses schloss die Rechnung des Bundes 2002 mit einem Defizit von 3,3 Mrd. Franken ab. Die schlechte Konjunktur kann nur teilweise dafür verantwortlich gemacht werden. Anlass zur Sorge bereiten vor allem der massive Einbruch der Steuereinnahmen und die nach wie vor ansteigenden Ausgaben. Die strukturellen Defizite sollen nach dem Willen des Bundesrates bis 2006 beseitigt werden.



44 Der weltweite Schutz der Konsumenten vor unlauteren Werbe- und Verkaufspraktiken ist die Aufgabe des 1991 gegründeten Netzwerks ICPEN. Zu den wichtigsten Aktionen des Netzwerks gehören die jährlichen «Internet Sweep Days», bei denen Internet-Betrügereien nachgegangen wird, oder das Internet-Portal «econsumer.gov», wo Informationen greifbar sind und Beschwerden deponiert werden können.



49 Der Bundesrat hat sich 2001 für eine Sozialversicherungslösung zur Finanzierung des Mutterschaftsurlaubs entschieden. Die Befragung von KMU in der Schweiz zeigt, dass auch diese eine solche Lösung über die Erwerbsersatzordnung befürworten. Andere Varianten, bei denen die Arbeitgeber allein den Mutterschaftsurlaub finanzieren, könnten dagegen zu einer Verschärfung des Problems arbeitsloser Frauen im gebärfähigen Alter führen.

Wirtschafts- und handelspolitische Massnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit

Bis Ende Juni 2003 wird das Parlament Stellung nehmen zur Botschaft des Bundesrates über einen neuen Rahmenkredit von 970 Mio. Franken für die Weiterführung der wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen des Staatssekretariats für Wirtschaft (seco) im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit.¹ Diese Massnahmen dienen der Bekämpfung der Armut – einem Hauptziel des Bundes – durch die Förderung eines starken und nachhaltigen Wirtschaftswachstums in den Entwicklungsländern und durch die Unterstützung bei ihrer Integration in die Weltwirtschaft. Die Entwicklungsländer brauchen diese Unterstützung, damit sie die Herausforderungen der Globalisierung bewältigen und die Marktkräfte zur Linderung der Armut nutzen können.

Chancen und Risiken der Globalisierung

Die Dynamik der Globalisierung hat den Entwicklungsländern zweifelsohne neue Möglichkeiten eröffnet. Jene Länder, die sich dem Handel und den internationalen Investitionen geöffnet haben, verzeichneten in der Regel ein stärkeres Wirtschaftswachstum als die Industrieländer, und ihre Exporte stiegen im internationalen Vergleich überdurchschnittlich. In den Ländern mit starkem Wirtschaftswachstum ging ausserdem die Armut vergleichsweise stärker zurück. Sie verringerte sich insbesondere dann noch schneller, wenn das Wachstum mit Massnahmen zur Einkommensumverteilung einherging. Zwischen 1990 und 1999 sank der Anteil der Weltbevölkerung, der mit weniger als einem Dollar pro Tag auskommen muss, von 29% auf 23%. Angesichts des Bevölkerungswachstums war dieser Rückgang jedoch nicht ausreichend, um auch die Anzahl der in äusserster Armut lebenden Menschen zu verringern.

Globalisierung ist allerdings nicht das Wundermittel, das alle wirtschaftlichen und sozialen Probleme lösen würde, die mit der Entwicklung einhergehen. Für die meisten der ärmsten Länder stellen Tempo und Anpassungsfähigkeit, wie sie die Internationalisierung der Märkte verlangt, echte Herausforderungen dar. In der Regel ist ihr Wirtschaftswachstum zu gering, als dass die Armut dadurch signifikant zurückginge. Ihr Anteil am Welthandel steigt nicht, sondern nimmt teilweise sogar ab. Da der wirtschaftliche Erfolg entscheidend vom raschen Erwerb von Kompetenzen und von der Schaffung und effizienten Nutzung von Technologie und Information abhängig ist, führt die Globalisierung bei einigen Ländern zu einer verschärf-

ten Marginalisierung. Die instabilen internationalen Finanzflüsse und die Preisschwankungen bei den Rohstoffen sind weitere grosse Schwierigkeiten, mit denen die Entwicklungsländer konfrontiert sind. Somit enthält die Globalisierung also auch einige Risiken, die es in den Griff zu bekommen gilt; erst dann kann sie ihre integrierende Wirkung entfalten.

Rolle der Entwicklungszusammenarbeit

Die Verringerung der Armut in der Welt ist eine Herausforderung, die uns alle angeht. Umweltprobleme, Migrationsflüsse, internationale Kapitalbewegungen, Pandemien oder Probleme der internationalen Sicherheit, all diese Dinge betreffen auch uns und werden durch Armut noch verschärft. Es liegt also in unserem Interesse, alles Nötige zu unternehmen, um Armut wirksam zu bekämpfen. Durch die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung, die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Stärkung der politischen Stabilität in den Partnerländern trägt die Entwicklungszusammenarbeit dazu bei, der Bevölkerung des Südens wirtschaftliche und soziale Perspektiven zu verschaffen. Damit leistet sie ausserdem einen Beitrag an die Eindämmung des Migrationspotenzials und der Konfliktrisiken. Langfristig fördert sie die Heranbildung von Wirtschafts- und Handelspartnern für die Schweiz.

Anlässlich der Jahresversammlung 2000 der UNO, der so genannten «Millenniumsversammlung», verpflichtete sich die Internationale Gemeinschaft, die Armut bis zum Jahr 2015 um die Hälfte zu reduzieren. Die Schweiz will sich voll und ganz in die internationalen Bestrebungen einbringen, damit die Millenniumsziele erreicht werden. Sie hat sich zum Ziel gesetzt, bis 2010 die öffentliche Entwicklungshilfe auf 0,4% des BSP zu erhöhen.²



Brigitte Chassot
Leiterin Task Force
«Strategische Fragen»,
Leistungsbereich Entwicklung und Transition,
Staatssekretariat für
Wirtschaft (seco), Bern



Michel Mordasini
Stellvertretender Leiter
Leistungsbereich Entwicklung und Transition,
Staatssekretariat für
Wirtschaft (seco), Bern

Strategie des seco

Es ist ein zentrales Anliegen des seco, den Entwicklungsländern die Möglichkeit zu geben, die Chancen der Globalisierung zu nutzen und ihre Risiken in den Griff zu bekommen, um so ihre Armut reduzieren zu können. Das seco setzt auf die öffentliche Entwicklungshilfe als Hebel für die Förderung des Wirtschaftswachstums und für die Entwicklung des privaten Sektors, insbesondere für

1 In der Schweiz teilen sich das seco (EVD) und die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit – kurz DEZA (EDA) – die Verantwortung für die Entwicklungszusammenarbeit.
2 Die Europäische Union hat sich verpflichtet, bis 2006 0,39% ihres gemeinsamen BSP für die Entwicklungshilfe aufzuwenden. 2001 überschritten bereits mehrere Länder das von der UNO empfohlene Ziel von 0,7% des BSP (Dänemark, Norwegen, Niederlande, Luxemburg, Schweden).



Bild: seco

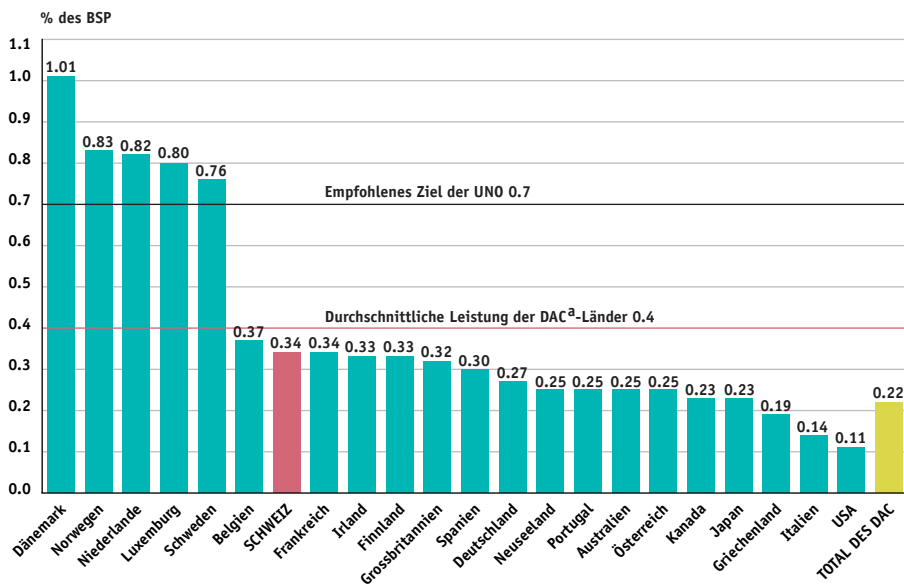
Entwicklungszusammenarbeit eröffnet der Bevölkerung in Ländern des Südens Perspektiven, indem sie in den Partnerländern die wirtschaftliche Entwicklung unterstützt, Arbeitsplätze schafft und politische Stabilität fördert.

kleine und mittlere Unternehmen (KMU). Die öffentliche Hilfe muss vor allem Rahmenbedingungen fördern, die einer Entwicklung der Wirtschaftstätigkeit förderlich sind, sie muss die Investitionen und den Handel ankurbeln und auf eine bessere Verteilung der Früchte des Wachstums hinwirken. Dass diese Ziele heute ganz oben auf der internationalen Agenda stehen, hat sich auch bei den internationalen Konferenzen der jüngsten Vergangenheit in Doha (WTO-Verhandlungen, 2001), Monterrey (Entwicklungsfinanzierung, 2002) und Johannesburg (Nachhaltige Entwicklung, 2002) bestätigt. Die Entschuldung der armen Länder, die Förderung von Investitionen und Handel oder auch die Sanierung der öffentlichen Finanzen sind Themen, die in Kreisen der Entwicklungszusammenarbeit besonders intensiv diskutiert und umgesetzt werden. Das seco beteiligt sich nicht nur an der Diskussion, sondern ist auch aktiv in diesen Bereichen.

In den kommenden Jahren wird mit den Massnahmen im Rahmen der wirtschafts- und handelspolitischen Zusammenarbeit eine Konsolidierung und Optimierung des Erreichten angestrebt. Politischer Dialog, strategische Partnerschaften und die geografische Konzentration sollen dazu beitragen, das Hauptziel – die Reduktion von Armut – zu erreichen. Diese Elemente sind Teil der im vergangenen Jahr an-

Grafik 1

Öffentliche Netto-Entwicklungshilfe (ODA) 2001 im internationalen Vergleich



a DAC = Entwicklungshilfeeusschuss der OECD.

Quelle: seco / Die Volkswirtschaft

genommenen «Strategie 2006», mit welcher Politik und Handeln des seco in der Entwicklungszusammenarbeit verstärkt werden sollen. Die Strategie enthält fünf zentrale strategische Stossrichtungen, die sich gegenseitig ergänzen.

Sowohl auf bilateraler als auch auf multilateraler Ebene setzt sich das seco für gute Regierungsführung, Korruptionsbekämpfung, Achtung der Menschenrechte, Nachhaltige Entwicklung und für die Gleichstellung von Frau und Mann ein. Die Auseinandersetzung mit diesen Aspekten ist entscheidend, weil sie eine unabdingbare Grundlage für politische Stabilität, Wirtschaftswachstum sowie soziale Gerechtigkeit – und damit für die Bekämpfung der Armut – darstellen.

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

Die Schaffung eines Umfelds, das Wirtschaftswachstum begünstigt, ist entscheidend für die Bekämpfung von Armut und die Förderung des Privatsektors. Wirtschaftsakteure benötigen dazu vor allem makroökonomische Stabilität und strukturelle Reformen. Eine vorsichtige Budget- und Geldpolitik, die Schaffung von tauglichen Rechts- und Recht-

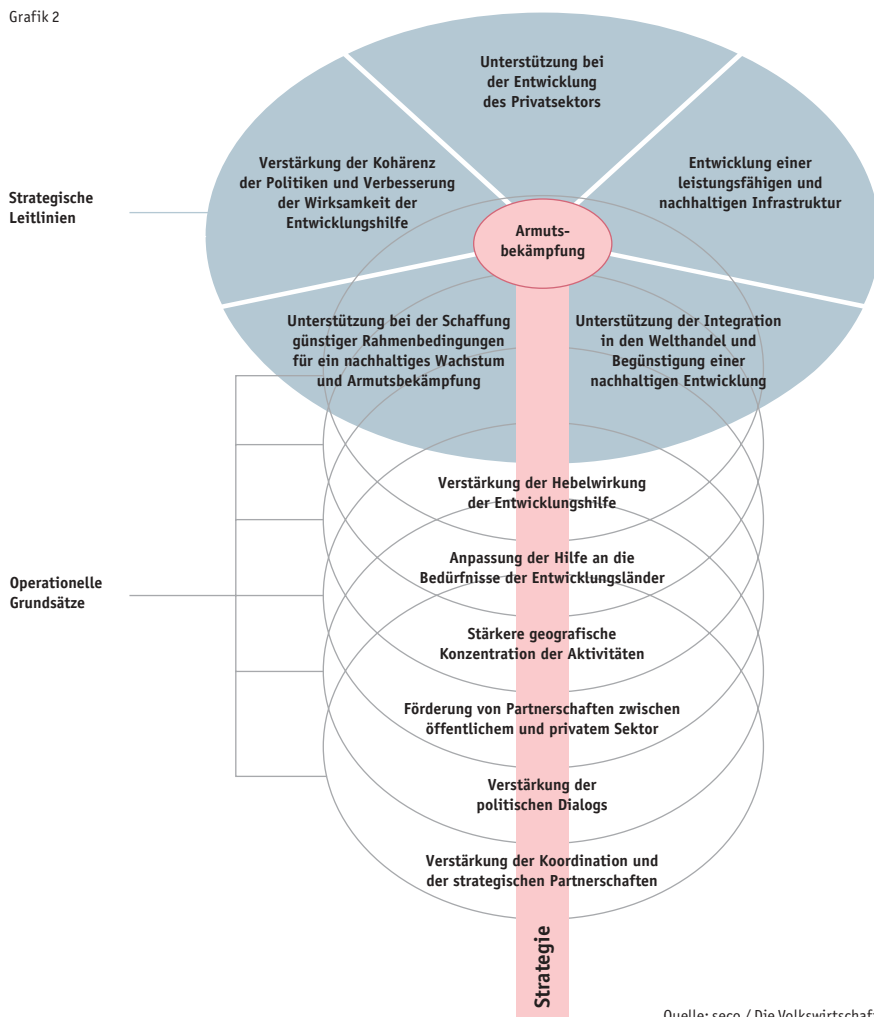
sprechungssystemen oder die Errichtung eines stabilen und dynamischen Finanzsystems sind die Grundlagen eines nachhaltigen Wachstums. In zahlreichen Partnerländern wurden in Bezug auf die makroökonomische Stabilität bereits beträchtliche Fortschritte erzielt. Deshalb wird in Zukunft das Hauptaugenmerk auf jenen Massnahmen liegen, die Privatinitiative, Investitionen und Handel sowie Transparenz und Qualität der öffentlichen Finanzen begünstigen. Diese Massnahmen sind Teil der nationalen Strategien zur Verringerung der Armut und werden von den Partnerländern im Rahmen eines partizipativen Prozesses erarbeitet. Parallel dazu muss auch die Verschuldung der ärmsten Länder auf ein tragbares Niveau zurückgeführt werden, denn sie belastet die öffentlichen Ausgaben stark. Schliesslich müssen unbedingt solide, gut geregelte und leistungsfähige Finanzsektoren geschaffen werden, die ihre Mittlerrolle auch wirklich ausüben und den Aufschwung des privaten Sektors unterstützen können.

Entwicklung einer leistungsfähigen und nachhaltigen Infrastruktur

Eine Basisinfrastruktur ist unerlässlich, damit die Wirtschaft gut funktioniert und eine Nachhaltige Entwicklung gewährleistet ist. Gerade an solcher Infrastruktur fehlt es aber in den Entwicklungsländern, insbesondere in den sozialwirtschaftlichen Sektoren (Energie, Kommunikation, Gesundheit, Wasser, Kataster) und im Umweltbereich. Das bedingt Investitionen, die die öffentlichen Haushalte schwerlich allein übernehmen können. Wohl gelingt es einigen Ländern mit mittlerem Einkommen, auf den internationalen Kapitalmärkten Anleihen aufzunehmen; die ärmsten Länder hingegen haben dazu keinen Zugang, weil ihre Verschuldung bereits zu hoch ist. Obschon der private Sektor durchaus daran interessiert ist, sich an der Infrastrukturbereitstellung zu beteiligen, sind die Unsicherheiten und der Mangel an klaren und glaubwürdigen Spielregeln zu gross, um das Risiko allein zu tragen. Die öffentlichen Einrichtungen wiederum brauchen Unterstützung bei der Entwicklung neuer Formen der Zusammenarbeit mit dem Privatsektor. Für sie geht es darum, die Regulatoren zu stärken und einen effizienten Service public zu bieten.

Bisher erfolgte die Finanzierung der Basisinfrastruktur in Sektoren wie Gesundheit und Umwelt, wo die Schweizer Industrie ein anerkanntes und wettbewerbsfähiges Know-how aufgebaut hat, über Mischkredite. Diese sind so beschaffen, dass sie vor allem Ländern mit mittlerem Einkommen zugute kommen. Für die Zukunft wurde ein neues, flexibleres Instrument entwickelt, das auch für die ärmsten Länder bestimmt ist. Es sieht in erster Linie die

Grafik 2



Quelle: seco / Die Volkswirtschaft



Bild: seco

Diversifizierung der Produktion ist für rohstoffproduzierende Länder vordringlich, da die Preise für Rohstoffe wie Baumwolle in den letzten 20 Jahren um mehr als die Hälfte gesunken sind.

Förderung öffentlich-privater Partnerschaften (Public Private Partnership – PPP) vor, die auf die Einführung von Know-how, von Führungsmethoden und auf private Finanzierung der Infrastruktur abzielen. Als echte Partnerschaften gründen die PPP auf Respekt und auf einem Gleichgewicht klar verstandener Interessen beider Partner.

Unterstützung des Privatsektors

Der private Sektor besteht in den Entwicklungsländern hauptsächlich aus KMU. Sie spielen für das Wirtschaftswachstum, die Entwicklung und die Verringerung der Armut eine entscheidende Rolle, denn sie generieren Arbeitsplätze, Know-how und Steuereinnahmen. Die KMU werden allerdings mit grossen Schwierigkeiten konfrontiert: etwa einem wenig entwickelten Rechtssystem, übermässiger Bürokratie oder langfristig fehlender Finanzierung. Darüber hinaus ist es für sie schwierig, Investitionsprojekte vorzubereiten und umzusetzen, die den Anforderungen genügen, wie sie mit jeder finanziellen Unterstützung einhergehen. Ihre Möglichkeiten zur Verbesserung ihrer Führungsfähigkeiten bleiben begrenzt. Hinzu kommt, dass ausländische Investoren häufig von einem Engagement in Ländern absehen, in denen die Basisinfrastruktur fehlt, wo die lokalen Wirtschaftspartner nicht gefestigt sind und wo die Risiken als zu hoch erachtet werden. Das Fehlen von Infor-

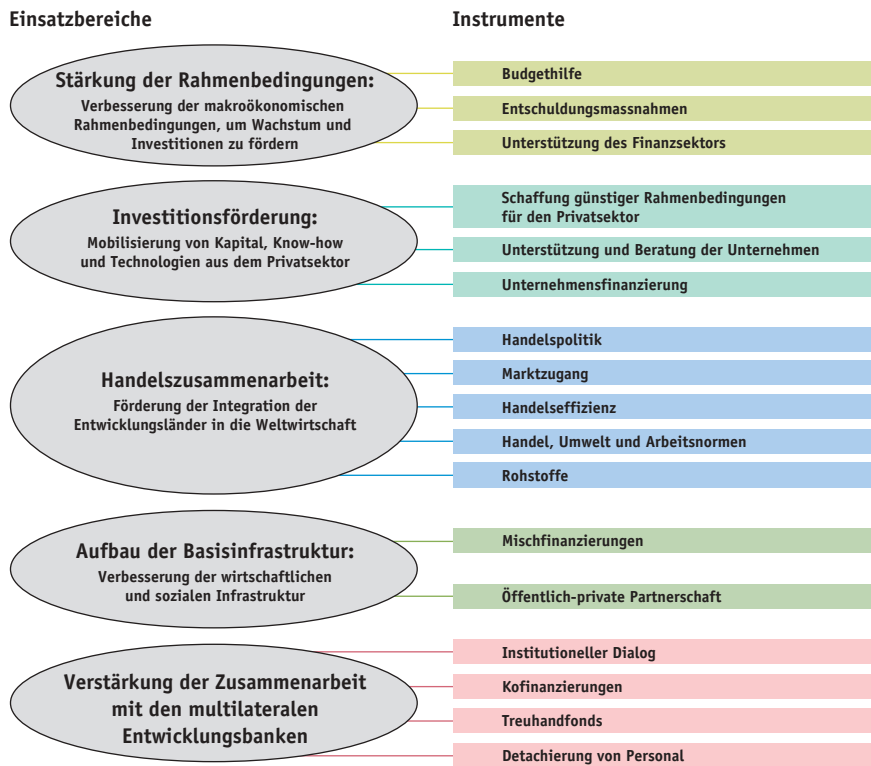
mationen über die potenziellen Partner stellt eine weitere Hürde dar für eine bessere Zusammenarbeit zwischen den privaten Sektoren der Entwicklungs- und der Industrieländer.

Durch die Verbesserung der Rahmenbedingungen und die Unterstützung und Finanzierung der Unternehmen strebt das seco mit seinen Massnahmen eine Steigerung des Anteils der lokalen Privatinvestitionen in den Partnerländern und die Anbahnung von Handelsbeziehungen zwischen KMU des Südens und des Nordens an.

Integration in den Welthandel und Nachhaltige Entwicklung

Die Integration der Entwicklungsländer – insbesondere der am wenigsten entwickelten – in den Welthandel ist eine immense Herausforderung. Der Ausbau des Handels mit der übrigen Welt ist aber eine wichtige Quelle für die Entwicklungsfinanzierung. In mehreren Ländern sind die für die Handelsbeziehungen zuständigen Einrichtungen noch wenig entwickelt: Die Basisinfrastruktur ist mangelhaft, der Regulierungsrahmen ist schwach, die Transaktionskosten sind hoch und die handelspolitischen Fähigkeiten fehlen. Die Diversifizierung der Produktion wird ein weiterer entscheidender Schritt sein für Länder, die vom Export einiger Rohstoffe abhängen, deren Kurse in den letzten zwanzig Jahren meist kontinuierlich gesunken sind. Weiter braucht

Grafik 3



Quelle: seco / Die Volkswirtschaft

es unbedingt einen verbesserten Marktzugang, wenn die zunehmende Einbindung in den Regional- und den Welthandel wirklich Früchte tragen soll. Die Verabschiedung internationaler Produktionsnormen, die Anwendung sozialer Vorschriften und die Verbreitung umweltfreundlicher Technologien werden nicht nur den Marktzugang erleichtern, sondern auch einen Beitrag zu einer Nachhaltigen Entwicklung leisten.

Die Strategie des seco seit Doha sieht bei der Handelszusammenarbeit einerseits die Stärkung des bestehenden Programms vor (Handelspolitik, Marktzugang, Handelseffizienz, Handel und Umwelt, Rohstoffe), andererseits auch die Ausweitung auf neue Themen, die in den Verhandlungen im Handelsbereich vorrangige Bedeutung haben. Unter den neuen Themen seien besonders der Schutz des geistigen Eigentums, ein transparentes öffentliches Beschaffungswesen und die Förderung des Wettbewerbs erwähnt.

Stärkung der Kohärenz der Politiken und Verbesserung der Wirksamkeit von Entwicklungshilfe

Die multilaterale Hilfe ist ein wichtiger Bestandteil der Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern. Besonders die internationalen Finanzinstitutionen mobilisieren beträchtliche Kapitalmengen zugunsten der Entwicklungsländer. Sie tragen zur Schaffung von Rahmenbedingungen bei, die einem starken und nachhaltigen Wachstum förderlich

sind, und legen die internationalen Normen für Wirtschaftspolitik und gute öffentliche Verwaltungsführung fest. Da diese Einrichtungen von den verschiedenen Geberländern und ihren Einzelinteressen unabhängig agieren, sind sie in der Lage, die Koordination unter den Geberländern und mit den Partnerländern zu verbessern. Ausserdem spielen sie eine wichtige Rolle bei der Lösung nationaler und internationaler Probleme, welche die Möglichkeiten der bilateralen Hilfe übersteigen. Die grossen Herausforderungen, vor denen die internationale Gemeinschaft steht, wie etwa die Millenniumsziele, weckten zudem ein allgemeines Bewusstsein für die Notwendigkeit, die Anstrengungen für eine grössere Kohärenz und Effizienz der Entwicklungshilfe deutlich besser zu koordinieren. So wurden in den letzten Jahren in den Bereichen Entschuldung, Umwelt oder Handel umfassende Programme mit mehreren multilateralen und bilateralen Akteuren lanciert.

Kraft seiner Erfahrungen und seines durch die bilaterale Kooperation erworbenen Know-hows koordiniert das seco die Anstrengungen der Schweiz, ihre Präsenz bei den multilateralen Entwicklungsbanken zu stärken, indem es mit ihnen einen intensiven institutionellen Dialog pflegt und fördert.

Prioritäre Entwicklungsländer

Die Zusammenarbeitsmassnahmen des seco konzentrieren sich hauptsächlich auf 16 Schwerpunktländer oder -regionen: Ägypten, Bolivien, Burkina Faso, China, Ghana, Indien, Indonesien, Jordanien, Marokko, Mittelamerika, Mosambik, Peru, Südafrika, Tansania, Tunesien, Vietnam.

Das seco geht die Planung und Umsetzung der wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen in der Entwicklungszusammenarbeit nicht im Alleingang an. Es handelt im Rahmen eines nationalen und internationalen Koordinationsprozesses, der eine bessere Kohärenz und Effizienz der Hilfe gewährleisten soll. Eine vermehrte Mobilisierung von Ressourcen zugunsten der Entwicklung und ein vertiefter Dialog mit den Partnerländern werden den Entwicklungsländern die Möglichkeit geben, Eigenverantwortung wahrzunehmen, und sie auf dem Weg zu einer Nachhaltigen Entwicklung unterstützen.

Durch die Umsetzung der wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen in der Entwicklungszusammenarbeit leistet das seco einen echten Beitrag an die zentralen Ziele einer glaubwürdigen, engagierten schweizerischen Aussenpolitik, die entschieden den Grundsätzen der Solidarität, der Verantwortung und der Universalität verpflichtet ist. ■

Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit aus Sicht der Weltbank

Die Weltbank (WB) war während den Frühjahrstagungen erneut mit Demonstrationen von Globalisierungsgegnern konfrontiert. Kritik kommt aber auch aus den eigenen Reihen: 2001 von William Easterly, dem ehemaligen langjährigen Mitarbeiter der WB, und 2002 von Joseph Stiglitz, dem ehemaligen Vizepräsidenten und Chefökonom der WB, der vor allem den IWF kritisiert. Demgegenüber stehen zahlreiche – vorwiegend interne – Publikationen und Studien, die aufzeigen, welchen Beitrag die WB zur Armutsreduktion in Entwicklungs- und Transitionsländern tatsächlich zu leisten vermag. Der nachfolgende Artikel stellt die Tätigkeit der WB im internationalen Kontext vor und zeigt auf, wie sich die Institution verändert hat bzw. wo die neuen Herausforderungen liegen. Die WB ist seit Jahren führend im Diskurs über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit. Dieser Artikel enthält deshalb auch Schlussfolgerungen über eine wirksamere Ausgestaltung der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit.¹

Die gegenwärtig insgesamt ziemlich schlechte globale Wirtschaftslage und die geopolitischen Unsicherheiten haben den Druck auf die Entwicklungsländer erhöht. Negative Kapitalflüsse von den Entwicklungsländern in die Industrieländer machen die hohe Schuldenlast für zahlreiche Länder zu einem Hauptproblem. In diesem Kontext gewinnt die Übereinkunft, die an der UNO-Konferenz über die Entwicklungsfinanzierung im März 2002 in Monterrey (Mexiko) erreicht wurde, an Bedeutung. Der Gipfel von Monterrey muss im Zusammenhang mit den anderen Weltgipfeln gesehen werden, so etwa dem WTO-Gipfel von Doha (2001), wo die Staatengemeinschaft den Fahrplan für einen Ausbau des multilateralen Handelssystems vereinbart hat, und dem Erdgipfel in Johannesburg (2002), wo der Handlungsbedarf zur Erzielung von Nachhaltiger Entwicklung bestätigt wurde.

Implementierung des Monterrey-Konsensus

Der Monterrey-Konsensus stellt einen weiteren Meilenstein in der Entwicklungsdebatte dar. Die Übereinkunft schreibt einen neuen Rahmen fest für gemeinsam vereinbarte Aktionen und für die Verantwortlichkeiten aller beteiligten Parteien, d.h. der Entwicklungsländer, der Industrieländer sowie der bi- und multilateralen Entwicklungsorganisationen.

Die *Millenniumsziele* (Millennium Development Goals, MDG) umfassen die von der Internationalen Gemeinschaft festgelegten dringendsten Entwicklungsziele und Entwicklungsprinzipien. Mit einem Zeitplan bis 2015 wird die vielschichtige Armutproblematik in Entwicklungsländern auf acht interdependente Handlungsstränge reduziert (vgl.

Kasten 2). Zu den Millenniumszielen gehören unter anderem die Halbierung der Zahl der absolut Armen, die Reduzierung von ansteckenden Krankheiten, die Bekämpfung von unzureichender Schulbildung und von Geschlechterdiskriminierung sowie die Verbesserung der ökologischen Nachhaltigkeit.

Kasten 1

Institutionen der Weltbankgruppe

Die Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (IBRD) mit Sitz in Washington gehört mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF) zu den Bretton-Woods-Institutionen. Diese wurden 1944 primär zum Aufbau und zur Entwicklung eines neuen Europas geschaffen. Die IBRD hat sich im Laufe der Zeit von einer reinen Projektfinanzierungsinstitution (Bau von Strassen, Dämmen, Schulen etc.) zu einer Institution gewandelt, die seit den Achtzigerjahren auch Strukturanpassungsprogramme unterstützt. Insgesamt stellt heute die IBRD die grösste Finanzierungsquelle für Entwicklungsländer dar. Die WB beteiligt sich dabei an Reformen in Emerging Markets, Entwicklungs- und Transitionsländern genauso wie am Aufbau von Afghanistan und anderen kriegsgeschädigten Regionen.

Die WB besteht aus:

- *International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)*
Die IBRD gewährt Kredite an besser gestellte Entwicklungsländer zur Finanzierung von Investitionsprojekten und zur Umsetzung von Wirtschafts- und Strukturanpassungsprogrammen. Sie finanziert sich auf den internationalen Kapitalmärkten.
- *International Development Association (IDA)*
Die IDA gewährt zinslose Kredite an die ärmsten Entwicklungsländer zur Finanzierung von Investitionsprojekten und zur Umsetzung von Wirtschafts- und Strukturanpassungsprogrammen. Die IDA finanziert sich aus Beiträgen der Geberländer.
- *International Finance Corporation (IFC)*
Die IFC beteiligt sich an der Finanzierung von privaten Investitionsprojekten in Entwicklungsländern in der Form von Kapitalbeteiligungen, Krediten oder Mischformen. Daneben bietet sie auch technische Assistenz und Beratungsdienstleistungen für den Privatsektor. Sie refinanziert sich auf den internationalen Kapitalmärkten.
- *Multilateral Guarantee Agency (MIGA)*
Die MIGA gewährt Versicherungsschutz gegen politische Risiken für private Investitionen in Entwicklungsländern. Daneben bietet sie auch technische Assistenz und Beratungsdienstleistung im Bereich der Investitionsförderung an.
- *International Center for Settlement of Investment Disputes (ICSID)*
Das ICSID fungiert als Schiedsgericht und Streit-schlichtungsstelle in Auseinandersetzungen im Zusammenhang mit Investitionen.



Liliana de Sá
Advisorin im Exekutivratbüro der Schweiz bei der Weltbank, Washington D.C.



Raymund Furrer
Senior Advisor im Exekutivratbüro der Schweiz bei der Weltbank, Washington D.C.

1 Zur Kritik von Easterly, W. vgl.: *The Elusive Quest for Growth, Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*, the MIT Press, 2001. Für die Kritik von Stiglitz, J. vgl.: *Globalisation and Its Discontents*, W.W. Norton & Company, 2002. Über den Beitrag der Weltbank zur Reduzierung der Armut vgl. z.B.: Nicholas Stern (Chefökonom der Weltbank), *A Strategy for Development*, World Bank, 2002. Eine der ersten quantifizierenden Studien zur Frage der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit wurde 1998 verfasst: *Assessing Aid: What works, what doesn't, and why not*, World Bank, 1998.

Kasten 2

UNO-Millenniumsziele (MDG)

1. *Beseitigung der extremen Armut und des Hungers*
Ziel für 2015: Halbierung der Bevölkerung, die mit weniger als 1 US-\$ pro Tag lebt und die an Hunger leidet.
2. *Verwirklichung der allgemeinen Primarschulbildung*
Ziel für 2015: Sicherstellung, dass alle Jungen und Mädchen die Primarschule abschliessen.
3. *Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und Ermächtigung der Frau*
Ziele für 2005 und 2015: Eliminierung der Geschlechterungleichheiten in der primären und sekundären Schulbildung, vorzugsweise bis 2005 und gesamthaft bis 2015.
4. *Senkung der Kindersterblichkeit*
Ziel für 2015: Senkung der Kindersterblichkeitsrate bei Kindern unter fünf Jahren um zwei Drittel.
5. *Verbesserung der Gesundheit von Müttern*
Ziel für 2015: Senkung der Muttersterblichkeitsrate bei Geburten um drei Viertel.
6. *Bekämpfung von HIV/Aids, Malaria und anderen Krankheiten*
Ziel für 2015: Stabilisierung und anschliessend Reduktion der Verbreitung von HIV/Aids, Malaria und anderen Krankheiten.
7. *Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit*
Ziele: Einbettung der Prinzipien zur Nachhaltigen Entwicklung in Länderpolitiken und -programmen und Bekämpfung des weiteren Verlustes von ökologischen Ressourcen. Halbierung der Bevölkerung ohne Zugang zu sauberem Trinkwasser bis 2015. Erreichung einer signifikanten Verbesserung für das Leben von mindestens 100 Mio. Slumbewohnern bis 2020.
8. *Aufbau einer weltweiten Entwicklungspartnerschaft*
Ziele: Weitere Entwicklung eines offenen Handels und des Finanzsystems, das eine Verpflichtung zur guten Regierungsführung, Entwicklung und Armutsreduktion miteinschliesst – national wie international. Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse der am wenigsten entwickelten Länder und der besonderen Bedürfnisse der landumschlossenen Länder sowie der kleinen Entwicklungselnstaaten. Umfassende Auseinandersetzung mit der Schuldenproblematik der Entwicklungsländer. Entwicklung von annehmbarer und produktiver Arbeit für die Jugend. Ermöglichung des Zuganges zu erschwinglichen Grundmedikamenten in Entwicklungsländern in Kooperation mit pharmazeutischen Unternehmungen. Anbieten von Vorteilen, die aus neuen Technologien resultieren, in Kooperation mit dem Privatsektor.

(UNO- Millenniumsdeklaration vom 8. September 2000)

Im Unterschied und in Nachfolge zum Washington-Konsensus², der in den Neunzigerjahren die Reformauflagen für die Entwicklungsländer in einem 10-Punkte-Programm aufgelistet hat, lautet das Grundprinzip des Monterrey-Konsensus *Partnerschaft*. Nur durch Koalitionen auf der Basis von gemeinsam anerkannten Grundlagen, Arbeitsteilung, Verantwortlichkeiten und Visionen lassen sich die dringend notwendigen Fortschritte effizienter erzielen. Entwicklungsländer müssen ihr Haus in Ordnung bringen, die Regierungsführung verbessern (*Good Governance*), effiziente Institutionen und Rahmenbedingungen schaffen, damit sich die Privatwirtschaft entwickeln kann, die Verantwortung für Entwicklungsvorhaben übernehmen (*Ownership*) und eine solide Wirtschaftspolitik verfolgen. Aber auch die Industriestaaten sind speziell in die Pflicht genommen: Die Steigerung der offiziellen Entwicklungshilfe, die Öffnung der Märkte für Produkte der Entwicklungsländer oder Beiträge zur Entschuldung sind wichtige Massnahmen, ohne welche die anderen Bemühungen ihre Wirkung nicht voll entfalten können. Die internationalen Organisationen ihrerseits haben den Auftrag, ein gemeinsames Konzept zu erarbeiten und ihre Operationen gemäss ihrer jeweiligen komparativen Vorteile besser aufeinander abzustimmen und zu vereinfachen. Eine Geberkonferenz in Rom (2003) über Harmonisierung hat dies deutlich bestätigt.

Mit dem Monterrey-Konsensus als anerkannte gemeinsame Plattform der Internationalen Gemeinschaft obliegt es nun allen Beteiligten, die vereinbarte Stossrichtung umzusetzen. «Implementierung» ist das Schlagwort, an dem sich nun alle messen lassen müssen. Dies bedeutet für die Weltbank, dass sie ihrer Verantwortung als grösster Entwicklungsinstitution gerecht werden und eine dynamische Vorreiterrolle wahrnehmen muss. Dies ist umso wichtiger, als die MDG anerkanntermassen – und wie von Kritikern bemängelt – nur einen ersten Schritt zur Verbesserung des Loses von Entwicklungsländern darstellen; dieser Schritt ist aber sehr wichtig und gleichzeitig auch sehr ambitiös.

Konsequenzen für die Weltbank

Die Weltbank ist allein durch ihre gewichtige Rolle im Entwicklungsgeschäft nicht nur eine der wichtigen Beitragsparteien in der jüngsten Debatte, sondern auch eine der wichtigsten Trägerinnen in dessen Umsetzung. Die mit der Implementierung verbundenen Auflagen decken sich oder verstetigen weitgehend die innerhalb der Bank bereits seit einigen Jahren laufenden Bemühungen, die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit zu verbes-

sern. Erinnert sei an den Wapenhans-Bericht, der 1992 die WB mit starker Kritik an der mangelhaften Qualität der Weltbankprojekte in massgebender Weise aufgerüttelt hat. Der gegenwärtige WB-Präsident, James Wolfensohn, hat den dadurch in Gang gesetzten Prozess einer steten Ausrichtung auf Verbesserung der Qualität der Weltbankprojekte und der Zielerreichung fortgesetzt. Die WB ist dabei im Dialog mit anderen Institutionen, im Kontakt mit der Zivilgesellschaft und im ständigen Austausch mit den Mitgliedsländern – durch den Exekutivrat sowie spezielle Ausschüsse – fest eingebunden. Eigeninitiative und Reaktion auf Druck von aussen und innen lassen sich dabei kaum auseinanderhalten; wichtig ist, dass beides besteht. Das Resultat ist eine Art Baustelle («work in progress»), was für die Weltbank sowohl die Aufdatierung von operationellen Politiken und Instrumenten anbelangt als auch die Anpassung von internen Abläufen.

Wirtschaftswachstum ist zentraler Pfeiler der Entwicklungspolitik

Die Millenniumsziele erwecken den Eindruck, als ob sie der Ausfluss einer Sozialagenda darstellen. Dem ist jedoch nicht so. Es ist unbestritten, dass namentlich zur Erzielung des ersten Ziels (Halbierung der Zahl der absolut Armen) wirtschaftliches Wachstum unabdingbare Voraussetzung ist. Angesichts des riesigen Aufholbedarfs sowie der zunehmenden Herausforderung aufgrund einer in vielen Ländern ungebrochenen demografischen Entwicklung kann die Armut nicht allein mit Umverteilungsmassnahmen überwunden werden. Wirtschaftswachstum, und zwar primär erzielt über den Privatsektor (dies auch aufgrund der beschränkten Mittel des Staates), ist der erste zentrale Pfeiler dieser Politik. Doch auch die anderen Entwicklungsziele lassen sich nicht verwirklichen, wenn nicht neben ganz gezielten Massnahmen auch diejenigen Faktoren verbessert werden, welche für das Wirtschaftswachstum von zentraler Bedeutung sind. Strassen im ländlichen Gebiet beispielsweise ermöglichen es nicht nur Bauern in abgelegenen Gebieten, ihre Produkte auf den Markt zu bringen, sondern auch Kindern und Erwachsenen, regelmässig die Schulen zu besuchen, oder einer werdenden Mutter, eine Untersuchung im Bezirksspital vornehmen zu lassen. Eine gute Elektrizitätsversorgung nützt nicht nur dem Kleinbetrieb, der Stellen für junge Erwerbstätige anbietet, sondern auch den Kliniken, die Medikamente kühlen und Instrumente sterilisieren müssen. Im Gegensatz zu den *Trickle-down*-Ansätzen des letzten Jahrhunderts wird diesen Wachstums- und Infrastrukturvorhaben jedoch nicht die alleinige Lösung



Bild: Keystone

Der an der UNO-Konferenz in Monterrey 2002 (im Bild) gewonnene Konsens ist ein Meilenstein im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit. Die darin angestrebte Verbesserung der Wirksamkeit der Massnahmen deckt sich mit den Bestrebungen der Weltbank.

aller Probleme zugeschrieben. Wachstum und Armutsbekämpfung sind nur möglich, wenn die institutionellen und strukturellen Rahmenbedingungen eines Landes stimmen. Wachstum muss auch durch gezielte Massnahmen ergänzt werden, damit gesunde und ausgebildete arme Menschen die Möglichkeit erhalten, aktiv am Wirtschaftsprozess teilzunehmen. Zugang zu Ressourcen und Bereitstellung von Basisinfrastruktur (*Empowerment of the Poor*) stellen deshalb neben Wachstum den zweiten Pfeiler des Ansatzes der Weltbank dar. Aus diesem Grund behalten «traditionelle» Stossrichtungen der WB durchaus ihre Bedeutung, so beispielsweise die Unterstützung von Infrastrukturprojekten im Bereich Energie und Strassen, die Verbesserung der strukturellen Rahmenbedingungen für den Privatsektor (vgl. *Kasten 3*) oder Projekte im Erziehungs- und Gesundheitsbereich. Neue Aufgaben kommen hinzu, so etwa im Bereich der Handelsförderung. Zusammen müssen sie besser in den Gesamtkontext eingefügt und angesichts der Dimension der Herausforderung in grösserem Stil umgesetzt werden (*Scaling up*).

Unterstützung für reformwillige Länder

Damit der Anforderungskatalog nicht allzu einseitig bei den Entwicklungsländern liegt, vertritt die Weltbank ganz klar die Position, dass in den Fällen, wo Entwicklungsländer zeigen, dass sie die notwendigen Politiken und Institutionen für wirksame Entwicklung schaffen wollen, die internationale Gemeinschaft bereitstehen muss, diese Bemühungen zu unterstützen. Dies kann mit der Bereitstellung von Know-how und mit Finanzmitteln geschehen, sei es über bilaterale und/oder über multilaterale Kanäle. Die Weltbank setzt die industrialisierten Mitglied-

länder denn auch ständig und öffentlich unter Druck (*Advocacy Role*), so zum Beispiel im Hinblick auf eine Verdoppelung der jährlichen offiziellen Entwicklungshilfe (ODA) auf global 100 Mrd. US-\$ oder im Zusammenhang mit ihren Landwirtschaftspolitiken (Marktzutritt und Subventionen). Damit kommt aber auch zum Ausdruck, dass die Weltbank selektiv vorgehen und vorab mit denjenigen Entwicklungsländern zusammenarbeiten will, welche entsprechende (Vor-)Leistungen erfüllen. Das Prinzip des *Performance-based Lending* besagt, dass die beschränkten Mittel, welche der Bank zur Verfügung stehen, dort zum Einsatz gelangen sollen, wo nicht nur ein grosser Bedarf ausgewiesen ist, sondern wo auch die Chancen für eine gute Wirksamkeit hoch sind. Dabei lässt sich die Bank nicht von absoluten Massstäben leiten, sondern die Leistungen der Länder werden einzeln erfasst und verglichen.

Gerade ein mangelhafter Leistungsausweis in Bereichen wie Regierungsführung, Strukturpolitik, Implementierungskapazität oder Sozialindikatoren ist häufig typisch für Entwicklungsländer. Jahre- und teils jahrzehntelange Entwicklungsbemühungen haben wenig oder nichts gefruchtet oder sind durch endogene und exogene Faktoren, wie Bürgerkrieg oder Naturkatastrophen, zunichte gemacht worden. Die Weltbank hat deshalb im letzten Jahr einen neuen Ansatz formalisiert, der mit gezielten Massnahmen eine Neudefinition der Beziehungen mit diesen sog. *Low-Income Countries under Stress (LICUS)* erlaubt. Grosse Bedeutung wird hier dem Aufbau von institutioneller Kapazität, der Unterstützung von grundlegenden Reformen (*zero-generation Reforms*) sowie der direkten Verbesserung der Basisdienstleistungen zugunsten der vernachlässigten Bevölkerung geschenkt.

Das Steuerungskonzept

Eine wichtige Grundlage zur Festlegung von Stärken-Schwächen-Profilen – namentlich im Hinblick auf die Millenniumsziele – besteht in einem aussagekräftigen Monitoring-System.³ In Zusammenarbeit mit dem IWF und unter Einbezug der UNO und der regionalen Entwicklungsbanken, der World Trade Organization (WTO) und des Entwicklungsausschusses der OECD (DAC) wird ein Monitoring-Konzept erarbeitet, bei dem die Ergebnisse «im Feld» im Vordergrund stehen. Die *Results Agenda* ist auf die Entwicklungsergebnisse fokussiert; sie betrachtet Resultatketten (von konkreten Inputs über direkte Outputs zu den Ergebnissen), wobei zur Steuerung des Prozesses dem Monitoring und der Evaluation aufgrund ausgewählter Schlüs-

2 Washington-Konsensus: 1990 anlässlich einer Konferenz in Washington von Thinktank-Institutionen, internationalen Organisationen und Regierungsvertretern Identifizierung von zehn Politikbereichen vorab im wirtschaftlichen Strukturbereich als Voraussetzung für Wachstum und Entwicklung. Die Wichtigkeit dieser Punkte behält jedoch ihre Gültigkeit.

3 Die Bank kennt bereits ein System, welches auf der Basis eines umfassenden Indikatorenkatalogs und Ratings über die Zuteilung der raren IDA-Mittel verfügt; eine Überprüfung ist ausstehend. Zudem ist ein System in Ausarbeitung, um die Resultate des IDA-Mitteinsatzes zu erfassen. Sicherlich wird darauf zu achten sein, dass Kohärenz zwischen diesen Systemen besteht und in Zukunft zur Beschränkung der Kosten für die Geber- wie für die Empfängerländer eine Vereinfachung ins Auge gefasst wird.

selindikatoren eine wichtige Rolle zukommt. Dabei ist nicht mehr ein einzelnes Entwicklungsprojekt die abschliessende Beurteilungsgrösse, sondern die Resultate werden auf dem höheren Niveau des einzelnen Entwicklungslands aggregiert (*Unit of Account*). Während die Weltbank das Monitoring der Politiken und Aktionen von Industrie- und Entwicklungsländern übernimmt, die letztlich über die Resultate entscheiden (z.B. Makrostabilität, Handel, öffentliche Entwicklungshilfe bzw. Wirtschaftspolitiken, Sozialpolitiken, Governance), wird die UNO in ergänzender Weise deren Effekte – also die konkreten Resultate in den Entwicklungsländern – erfassen. Sobald dieses System voll zum Einsatz gelangt und die verschiedenen anspruchsvollen methodologischen Herausforderungen überbrückt sind (z.B. Datenproblematik, Zuweisung, Implikationen für die internen Prozesse), wird dieses Steuerungsinstrument die Transparenz erhöhen und ein Feedback über die Leistungen der einzelnen Entwicklungs- wie auch der einzelnen Geberländer ermitteln. Bürger sollen so auch Zugriff zu Informationen erhalten, um ihre Regierungen besser in die Pflicht nehmen zu können (*Accountability*). Als Folge davon werden die Instrumente, Politiken und institutionellen Abläufe der Weltbank, aber auch der anderen Geberorganisationen regelmässig auf ihre Zweckmässigkeit hin überprüft werden müssen.

Weil Entwicklungsbemühungen nur dann eine Chance haben, nachhaltig zu wirken, wenn die Empfängerländer voll dahinter stehen und diese internalisieren, ist *Ownership* das zentrale Prinzip. Deshalb sollen die Millenniumsziele auch nicht als eine neue Form der Konditionalität verwendet werden, sondern in nationalen Armutsstrategien (*Poverty Reduction Strategy Paper, PRSP*) verankert werden. Weltbank und IWF betrachten diese PRSP, welche von Entwicklungsländern unter Einbezug der verschiedenen nationalen Interessensträger selber erarbeitet werden, als Grundlage für den ganzen Planungsprozess ihrer Länderprogramme: inklusive den Weg zur Erreichung der MDG oder als Vorbedingung für Entschuldungsmassnahmen, die für viele der ärmsten Entwicklungsländer zentral sind.⁴ Auch die anderen Geber sind aufgerufen, ihre Programme darauf abzustimmen, damit Komplementarität und Kohärenz optimiert und durch Harmonisierung der individuellen Abläufe der einzelnen Geberinstitutionen die Transaktionskosten reduziert werden können. Heute haben bereits über 30 Entwicklungsländer ein PRSP durchgeführt. Die Strategiepapiere sind häufig noch nicht perfekt und sind als erster Schritt im Rahmen eines Prozesses zu sehen. Eine bessere Festle-

gung der Prioritäten und Zieldefinition oder Abstimmung auf die nationalen Budgetprozesse sind nur zwei Bereiche, die während der Implementierung meist noch verbessert werden müssen. Positiv festzuhalten ist jedoch, dass das PRSP Prozesse in Gang setzt oder ihnen eine neue Qualität verleiht, die in vielen Ländern noch nicht selbstverständlich ist, so vor allem eine breite Konsultation der Bevölkerung oder eine offene und detaillierte Analyse der Ursachen und Massnahmen gegen Ausgrenzung und Armut. Auch damit erhält die Stimme der Entwicklungsländer ein grösseres Gewicht.

Zusammenfassend vertritt die WB die Position, dass sich Wirtschaftswachstum, arbeitsorientierte Politiken, wirksame Implementierung sowie mehr und bessere Entwicklungshilfe gegenseitig unterstützen. Eine verstärkte Annäherung an die Millenniumsziele wird ein grosser, aber nicht abschliessender Schritt zur Bekämpfung von Armut, Ungleichheit und Ungerechtigkeit sein. Diese Bemühungen werden in einem – für Aussenstehende zugegebenermassen ziemlich komplexen – Konzept der Analyse, Programmierung, Operationalisierung und Evaluation eingefangen. Dies gehört jedoch zum institutionellen Unterbau, damit der Leitspruch, der in der Eingangshalle der Weltbank gross geschrieben steht, Wirklichkeit werden kann: «Our Dream is a World Free of Poverty.» Dass dies nicht einfach ist, versteht sich. Letztlich kann nicht genug betont werden, dass die Umsetzung auch von solch «technokratischen» (Entwicklungs-)Konzepten Teil von institutionellen und politischen Prozessen ist. Es verlangt grosse Anstrengungen und konstruktive Debatten über die Wahl der besten Wege. Die Schweiz stellt sich dabei ihrer Verantwortung als Mitgliedland und Anteilseignerin der Weltbank.

Konsequenzen für die Schweiz

Will die Schweiz die Wirksamkeit ihrer Entwicklungszusammenarbeit erhöhen und dabei die Kosten reduzieren, ergibt sich eine Reihe von Überlegungen und Konsequenzen:

- Raum für bilaterale eigenständige Entwicklungszusammenarbeit soll grundsätzlich weiterhin bestehen bleiben. Ideenwettbewerb, ein privilegierter Zugang zu gewissen Ländern (z.B. Zentralasien) und komplementäre Expertise sind hier die Gründe dafür. Die PRSP eines Landes soll jedoch als Grundlage von Aktivitäten dienen. In einem Land ohne PRSP können beispielsweise die Länderstrategien der WB und die Millenniumsziele als Orientierungshilfe dienen. In einem zweiten Schritt sollte identifiziert werden, welches die multilateralen

Kasten 3

Privatsektorstrategie der Weltbank

Vor mehr als einem Jahr hat die Weltbank eine neue Strategie für die Entwicklung des Privatsektors eingeführt. Ziel ist es, Privatsektoraktivitäten zu fördern, die auch den Ärmern zugute kommen. Die Strategie erlaubt zudem, die verschiedenen Initiativen innerhalb der WB-Gruppe besser aufeinander abzustimmen und kohärenter vorzugehen. Die wichtigsten Elemente der Strategie sind:

- Systematische Analyse des Investitionsumfeldes, um das Investitionsklima zu verbessern. Dies ist entscheidend, um mehr Investitionen anzuziehen.
- Verbesserung des Zugangs zu Kapital und Beratung für Klein- und Mittelunternehmen. Kapital in Form z.B. von Krediten soll dabei nicht subventioniert werden. Hingegen sind transparente und gezielte Subventionen für den Aufbau von Institutionen, für die Unterstützung von KMU vorgesehen, solange damit positive Externalitäten verbunden sind.
- Verbesserung des Zugangs zu Infrastruktur wie Wasser, Energie oder Telekommunikation.
- Anbieten von sozialen Dienstleistungen vor allem im Gesundheitsbereich und in der Primarschulbildung, die für die Armen erschwinglich sind.

Mehr Informationen zu den Privatsektoraktivitäten der WB:
www.worldbank.org/privatesector



Bild: seco

Der Leitspruch in der Eingangshalle der Weltbank lautet «Our Dream is a World Free of Poverty». Um das Ziel der Armutreduzierung zu erreichen, braucht es gleichzeitig Wirtschaftswachstum und eine Erhöhung der Wirksamkeit entwicklungspolitischer Massnahmen.

4 Bei der so genannten HIPC-Initiative zur Schuldenreduktion von hoch verschuldeten armen Ländern arbeiten die bilateralen und multilateralen Gläubiger zusammen, um die Schuldenlast der sich qualifizierenden Entwicklungsländer auf ein nachhaltig bewirtschaftbares Niveau zu senken. Bis heute führte dies für 26 Länder zu einer Schuldenreduktion von 41 Mrd. US-\$. Diese Initiative, die davon ausgeht, dass sich alle öffentlichen und privaten Gläubiger anteilmässig an den Kosten beteiligen müssen, ist in jedem Land in ein umfassendes Reformpaket eingebunden, da HIPC allein nicht ausreicht, um die Gefahr einer erneuten zu hohen Verschuldung zu verhindern (www.worldbank.org/hipc).

und bilateralen Akteure sind und welche Sektoren diese abdecken (Stichwort Harmonisierung). Wo hat die Schweiz einen komparativen Vorteil, aktiv zu sein? Wo hat sie ausgewiesene Erfahrungen? Es geht auch darum, festzustellen, wie reformfreudig ein Land ist und welcher Ansatz am meisten Sinn macht (vgl. die LICUS-Initiative).

- Die Diskussion um mehr Effizienz mündet auch in die Forderung nach mehr ungebundener Hilfe. Konkret bedeutet dies die Unterstützung von sektorweiten Programmen der WB-Gruppe, von UNO-Organisationen, anderen multilateralen Gebern, spezialisierten Nichtregierungsorganisationen (NGO) sowie weiteren Institutionen (inklusive Privatsektor). Bei der Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen, die den Charakter eines öffentlichen Gutes haben, wird dies bereits mehrheitlich praktiziert (z.B. Global Environment Facility, World Food Program, HIV/Aids Fund). Prioritär bleiben auch der Aufbau und die Unterstützung von gut funktionierenden Institutionen. Für die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit heisst das auf makroökonomischer Ebene

Budget- und Zahlungsbilanzhilfe sowie Entschuldungsmassnahmen, auf Projektebene eine Unterstützung z.B. durch Treuhandkonti (für technische Assistenz, inklusive lokale Konsulenten, Machbarkeitsstudien etc.). Selbstverständlich ist ein rigoroses Überwachungssystem zu schaffen, damit die Gelder effizient und zielgerichtet eingesetzt werden. Es unterstützt in diesem Sinne die für ein Land notwendige Erstellung eines mittelfristigen Ausgabenbudgets und strenger buchhalterischer Kontrollen.

Diese Punkte sind keineswegs unumstritten. Sie müssen in Güterabwägung der Vor- und Nachteile gegenüber anderen Methoden der Entwicklungszusammenarbeit debattiert werden.

Schlussbemerkungen

Unter den Entwicklungsinstitutionen ist die Weltbank global gesehen von «kolossaler» Grösse. Trotz des Konsensprinzips unter den Mitgliedsländern, wonach der gemeinsame Nenner den Takt für Veränderungen angibt, erfahren wir die Weltbank in unserer täglichen Arbeit als eine professionelle und dynamische Institution. Dynamik strebt nach Veränderung und lässt Veränderung zu. Die daraus resultierenden Einflussmöglichkeiten dürfen nicht überschätzt, aber auch nicht unterschätzt werden. Die Weltbank ist nicht nur für sich allein genommen eine zentrale Entwicklungsinstitution, sondern auch für die Schweiz ein wichtiges Organ der internationalen Entwicklungszusammenarbeit. Mit ihren Bemühungen, wirksamere Strategien gegen die Armut zu entwickeln, ist die Weltbank auf der gleichen Linie, welche die Schweiz auch in ihrer bilateralen Arbeit anstrebt. ■

Wachsendes Interesse an der generellen Budgethilfe

Seit einigen Jahren stösst die generelle Budgethilfe¹ unter den multilateralen und bilateralen Geldgebern auf grosses Interesse. Dies zeigen die zahlreichen Diskussionen und Seminare in den internationalen Foren, die ihr gewidmet sind. Zwar ist der in Form von Budgethilfe geleistete Anteil der weltweiten Entwicklungshilfe mit 10% noch gering – etwa im Vergleich zur Projekthilfe, die laut jüngsten Daten der OECD 70% ausmacht. Doch der Anteil der Budgethilfe nimmt zu. Die Schweiz, die etwa 3% ihrer Entwicklungshilfe für Budgethilfe aufwendet, setzte dieses Instrument als eines der ersten Länder ein und wirkte somit in der internationalen Gemeinschaft wegweisend.

¹ Im Folgenden ist, wenn von Budgethilfe die Rede ist, stets die generelle Budgethilfe gemeint.



Danielle Meuwly
Stellvertretende Sektoreiterin, Zahlungsbilanzhilfe und Entschuldungsmassnahmen, Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco), Bern

Beweggründe für die Budgethilfe

Mit der Budgethilfe bekräftigen wir den Willen der Schweiz, jene armen Länder, die sich zu wirtschaftlichen und strukturellen Reformen verpflichtet haben, in ihrem Kampf gegen die Armut zu unterstützen. Unsere Hilfe beruht auf drei Interventionsansätzen:

- den *Finanzströmen* an sich, die das Staatsbudget alimentieren und die prioritären Programme für die Entwicklung und die Armutsbekämpfung finanzieren;
- dem *Politikdialog* mit den Behörden und anderen Institutionen (Parlament, Privatsektor, Zivilgesellschaft) des Landes, der die im Reformprozess realisierten Fortschritte evaluiert, die wichtigsten Schwierigkeiten aufzeigt und einvernehmliche Lösungen sucht;
- der *technischen Hilfe*, die zur Verbesserung der Qualität der Staatsfinanzen beiträgt, indem sie die Kapazitäten für die Verwaltung der Staatsausgaben und für die Mobilisierung nationaler Ressourcen stärkt, die in den betroffenen Ländern oft sehr schwach sind.

Unsere Budgethilfen kommen vorwiegend den sehr armen Ländern zugute, die in den Neunzigerjahren weit reichende makroökonomische und strukturelle Reformprogramme begonnen haben: Burkina Faso, Ghana, Mosambik und Tansania. Mit generell über dem Durchschnitt der afrikanischen Länder südlich der Sahara liegenden jährlichen BIP-Wachstumsraten ist ihre wirtschaftliche Leistung der letzten Jahre ermutigend. Dennoch reichen die Wachstumsraten für einen massiven Rückgang der Armut noch nicht aus, sodass weitere bedeutende Anstrengungen notwendig sind.

Finanzströme

Unsere Budgethilfe besteht in *nicht rückzahlbaren Beiträgen* die einem Partnerland für die Finanzierung seiner öffentlichen Ausgaben zur Verfügung gestellt werden. Man spricht von *genereller* Budgethilfe, wenn die Mittel in das Gesamtbudget des Zentralstaates fliessen, und von *sektorieller* Budgethilfe, wenn zum Beispiel das Gesundheitsministerium direkt unterstützt wird, um die Ausgaben im Gesundheitsbereich zu finanzieren. In der

Bundesverwaltung ist das Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) für die generellen Budgethilfeprogramme zuständig, während die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Deza) mit der Umsetzung der sektoriellen Budgethilfeprogramme betraut ist, die hier nicht behandelt werden.

Es geht also darum, durch unsere Beteiligung am Finanzierungsbedarf des Partnerlandes einen Beitrag zur Reduktion der Armut im weitesten Sinne zu leisten. Wir verfolgen dabei zwei Stossrichtungen:

- Schaffung von Rahmenbedingungen, die das Wirtschaftswachstum und die Entwicklung privater Initiative begünstigen: Die Budgethilfe fördert die makroökonomische Stabilität – Kontrolle der Inflation, welche die ärmsten Schichten der Bevölkerung besonders stark trifft, und Solidität der Staatsfinanzen –, aber auch die Finanzierung der strukturellen Reformen wie die Festigung der Eigentumsrechte oder die Bekämpfung der Korruption. All diese Faktoren verringern das Risiko für private Investitionen;
- Verbesserung des Angebots und des Zugangs der Armen zu Infrastruktur und öffentlichen Dienstleistungen dank der Finanzierung öffentlicher Ausgaben, zum Beispiel in den Bereichen Gesundheit, Erziehung oder Wasserversorgung.

Die Begrenztheit der Mittel ist eine offensichtliche Einschränkung bei der Festlegung des Betrags unserer Hilfe. Zwei andere wichtige Parameter sind der Finanzierungsbedarf eines Landes sowie der Beitrag der anderen Geldgeber; der schweizerische Beitrag soll substanziell genug sein, um im Politikdialog eine wichtige Rolle spielen zu können.

Politikdialog und Konditionalität

Die *Kritiker der Budgethilfe* bezweifeln ihre Wirksamkeit mit dem Argument, es könne nicht gewährleistet werden, dass die dem Staatsbudget überwiesenen Mittel auch wirklich Ausgaben zugunsten der ärmsten Bevölkerungsgruppen finanzieren und nicht von korrupten Behörden zur Selbstbereicherung abgezweigt werden (siehe *Kasten 1*). Wenn es auch zutrifft, dass das Instrument der Budgethilfe dem Vertrauen zwischen den Partnern einen wichtigen Platz ein-



Bild: Marc Kollmuss / seco

Die gute Verwaltung der Staatsfinanzen ist grundlegend für eine effiziente Verwendung der Budgethilfe. Das seco hat deshalb in Burkina Faso zur Stärkung der Kapazitäten der Staatskasse und zur Informatisierung des Ausgabenkreislaufs (im Bild) beigetragen.

räumt, so stellt sie doch keineswegs einen von unseren Steuerzahlern finanzierten Blankocheck dar!

Die Budgethilfe hängt nämlich von der festen Verpflichtung der Regierung ab, ein nachhaltiges Reformprogramm umzusetzen. In der Praxis bedeutet dies, dass die Länder, in denen die Schweiz mit diesem Instrument tätig ist, über ein mit dem IWF oder der Weltbank ausgehandeltes Reformprogramm verfügen, das die makroökonomische Stabilisierung garantieren sollte. Zudem verfügt es aber auch über eine Strategie zur Armutsbekämpfung (*Poverty Reduction Strategy Paper, PRSP*), welche die Länder häufig im Rahmen ihrer Teilnahme an der Initiative der internationalen Gemeinschaft zur Entschuldung hoch verschuldeter armer Länder (HIPC²) ausgearbeitet haben. Die PRSP werden von den Ländern in einem partizipativen Prozess erstellt und haben den Vorzug, die Gesamtheit der Aktionen zur Armutsbekämpfung kohärent darzustellen.

Die Verknüpfung der Budgethilfen mit den nationalen Armutsbekämpfungsstrategien erlaubt somit eine globale Überwachung der Budgets dieser Länder, um sicherzustellen, dass die prioritären Bereiche für die Reduktion der Armut genügend Ressourcen erhalten (siehe Kasten 2). Diese Überwachung des Staatsbudgets betrifft sowohl die nationalen Einkünfte als auch die in den Budgethilfen ausbezahlten Mittel und die durch die Entschuldung im Rahmen der HIPC-Initiative

2 Die Heavily Indebted Poor Countries Initiative (HIPC) wurde vom IWF und der Weltbank 1996 zugunsten der hoch verschuldeten armen Länder lanciert. Diese Initiative will die bilateralen und multilateralen Schulden der betroffenen Länder wieder auf ein tragbares Niveau reduzieren. Die Initiative wurde 1999 verstärkt (mehr Mittel für mehr Länder, um die Entschuldung zu beschleunigen); eine der Neuerungen war dabei die Verknüpfung der Entschuldung mit den Massnahmen zur Armutsbekämpfung.

Kasten 1

Problem der Fungibilität der Hilfe

Entwicklungshilfe kann in zwei Gruppen von Instrumenten unterteilt werden: die Projekthilfe, welche in einem engen Zusammenhang mit der Durchführung eines bestimmten Projektes steht – wie etwa dem Bau eines Spitals –, und die Programmhilfe, deren Verwendung weniger spezifisch ist und die eine Vielzahl von Massnahmen betrifft. Die Budgethilfe gehört zu dieser zweiten Gruppe von Instrumenten.

Die Kritiker der Budgethilfe machen nun das Problem der Fungibilität der Hilfe geltend: Es gebe keine Garantie, dass die der Regierung für die Verminderung der Armut zur Verfügung gestellten Mittel nicht für den Kauf von Waffen verwendet werden – wie bei einer Person, die Geld für den Kauf von Nahrungsmitteln erhält, dieses aber für andere Zwecke ausgibt. Die Projekthilfe dagegen wäre nicht fungibel. Aber ist dies wirklich so?

Auf den ersten Blick lässt der Bau eines Spitals durch einen Geldgeber der Regierung in der Tat keine Wahl, wie dies bei der Abgabe eines Lebensmittelgutscheins an eine Einzelperson der Fall wäre. In der Praxis aber hindert die Behörden nichts daran, ihre eigenen Gesundheitsausgaben zu reduzieren, wie der Empfänger des Gutscheins sein gespartes Geld auch für andere Zwecke verwenden kann. Im Endeffekt ist das Problem der Fungibilität immer gegenwärtig. Nur wenn die Hilfe wirklich zusätzlich ist und keine Anpassung der Ausgaben mit sich bringt, kann sie ihr Ziel erreichen.

Folglich ist es nötig, sich mit den Behörden über die Ausgabenstruktur zu einigen. Dies erreicht die Budgethilfe, die auf den Prinzipien der lokalen Aneignung («ownership») und der Partnerschaft gründet, mit dem Politikdialog.



Bild: seco

Die Mobilisierung der inländischen Staatseinnahmen ermöglicht die Nachhaltigkeit der Reformen. In Mosambik hat das seco ein Programm zur Einführung der Mehrwertsteuer unterstützt, die heute mehr als ein Drittel der vom Finanzministerium (im Bild) eingenommenen Steuereinkünfte ausmacht.

freigesetzten Ressourcen. Der *Politikdialog* setzt sich ausserdem mit der makroökonomischen Stabilität, der Mobilisierung von inländischen Einkünften und der Verwaltung der Staatsfinanzen auseinander.

Im Verlauf des Politikdialogs mit den Behörden soll auch eine Einigung über die für die Auszahlung der Hilfe relevanten *Leistungskriterien* erzielt werden. Diese widerspiegeln die hauptsächlichlichen Themen des Politikdialogs. In Bezug auf die makroökonomische Stabilisierung werden meistens die Indikatoren und Ziele der Programme von IWF oder Weltbank übernommen. Die Umsetzung der nationalen Armutsbekämpfungsstrategien lässt sich zum Beispiel – hinsichtlich den sozialen Bereichen zugeteilten Ressourcen und der Einhaltung der im PRSP festgelegten Prioritäten – anhand der Ausschöpfungsraten des Gesundheits- und des Bildungsbudgets evaluieren.

Technische Hilfe in Verbindung mit Budgethilfe

Die technische Hilfe *bezweckt die Stärkung der Kapazitäten der Behörden in den Schlüsselbereichen des Reformprozesses*. Da eine gute

Verwaltung der Staatsfinanzen grundlegend für die effiziente Verwendung der Budgethilfe ist, hat das seco beispielsweise in Burkina Faso zur Stärkung der Kapazitäten der Staatskasse und zur Informatisierung des Ausgabenkreislaufs beigetragen. Damit wurde vor allem eine bessere Kontrolle der Ausgaben ermöglicht. Ein anderer Schwerpunkt liegt beim Problem der Mobilisierung nationaler Einkünfte, was ein wichtiger Faktor für die Gewährleistung der Nachhaltigkeit der Reformergebnisse ist. So hat das seco in Mosambik an einem Programm zur Einführung der Mehrwertsteuer mitgewirkt, die heute mehr als ein Drittel der Steuereinkünfte des Landes einbringt. In Tansania konzentrierten wir unsere Hilfe auf die Verbesserung der Analysekapazitäten jener Abteilung des Finanzministeriums, die für die steuerpolitischen Analysen verantwortlich ist. Warum? Die Entscheidungen bezüglich wirtschaftlicher und struktureller Reformen und die Umsetzung der nationalen Armutsbekämpfungsstrategie sind nämlich nur auf Basis einer zuverlässigen Dokumentation möglich.

Die Stärkung der nationalen Kapazitäten erhöht die Aussicht auf Nachhaltigkeit der Reformen und ist somit eine wichtige Ergänzung zur Budgethilfe. Kurzfristig gesehen ermöglicht sie uns auch die Entwicklung einer privilegierten Beziehung mit den wichtigsten Ansprechpartnern in der Regierung. Indem sie die Konzentration auf einige Kompetenzbereiche erlaubt, verstärkt sie zudem unsere Position im Politikdialog und trägt zu einem höheren Mehrwert unserer Budgethilfe bei. Die drei strategischen Ebenen der Budgethilfe stärken (Finanzflüsse, Politikdialog und technische Hilfe) sich also gegenseitig.

Grosses Potenzial in der Armutsbekämpfung

Die Budgethilfe wird rund um einige Schlüsselprinzipien formuliert, die ein grosses Potenzial für die Armutsbekämpfung aufweisen.

Aneignung, Partnerschaft und Koordination

Die Budgethilfe stärkt die *Aneignung (Ownership) des Partnerlandes*; denn es geht darum, ein wirtschaftliches Reformprogramm und eine Armutsbekämpfungsstrategie umzusetzen, die das Land selbst erarbeitet hat. Die Agenda und die Prioritäten sind nicht von aussen aufgezwungen, was eine effektive Realisierung der Absichtserklärungen begünstigt.

Die Betonung der *Partnerschaft* und der *Politikdialog* erfolgen vor diesem Hintergrund. Wie bereits oben erwähnt wurde, ist die Budgethilfe kein Blankocheck. Die Allokation der

**Beispiel für den Politikdialog:
Erhöhung der Ressourcen zur
Armutsbekämpfung**

Ein wesentliches Thema der Sitzungen zwischen den Geldgebern und den von Budgethilfe begünstigten Regierungen ist die Erhöhung der Ressourcen, welche den prioritären Bereichen bei der Armutsbekämpfung zukommen. Die folgenden Fragen stehen dabei im Vordergrund:

- Werden in der *Budgetplanung* für das folgende Jahr die in der Armutsbekämpfungsstrategie definierten Prioritäten berücksichtigt? Werden mehr Ressourcen für die prioritären Bereiche (wie Gesundheit, Erziehung, Strassenbau in ländlichen Gegenden oder Justizsystem) aufgewendet? Nehmen die Militärausgaben ab?
- Entsprechen die im vergangenen Jahr *getätigten Ausgaben* der Budgetplanung? Werden die für die prioritären Bereiche aufgewendeten Mittel wie geplant verwendet (z.B. Ausgaben für den Gesundheitsbereich für den Kauf der vorgesehenen Medikamente)?
- Gelangt das Geld in die *Zielregionen und -institutionen* (Schulen, Gesundheitszentren usw.)? Wie wird dies von den Behörden überprüft?
- Bewirken die zunehmenden Ausgaben in den prioritären Bereichen auch echte *Fortschritte*, zum Beispiel hinsichtlich Impfungen oder steigender Schulbesuchsquoten?
- Steigen die Staatseinnahmen tendenziell an? Verfügt die Regierung über eine Strategie zur Erweiterung der *Steuerbasis*?

Ressourcen erfolgt auf Basis zu erreichender Ziele hinsichtlich wirtschaftlicher Reformen und der Reduktion der Armut. Diese werden zwischen den Partnern definiert sowie diskutiert und nicht einseitig oder ohne Berücksichtigung der Realitäten des Landes vom Geldgeber aufgezungen.

Schliesslich verlangt die Budgethilfe auch die *Koordination zwischen den in einem Land tätigen Geldgebern*, um nicht divergierende makroökonomische Ziele mit den Behörden anzustreben (man kann sich zum Beispiel schlecht mehrere voneinander abweichende Inflations- oder Budgetdefizitziele vorstellen). Die Tatsache, dass heute die meisten Geldgeber ihre Budgethilfen auf die Umsetzung nationaler Armutsbekämpfungsstrategien abstützen, schafft ebenfalls eine Interessengemeinschaft hinsichtlich des Politikdialogs und der von den Behörden verlangten Informationen und stimuliert die Koordination. Von Anfang an hat die Schweiz sich aktiv in diese Richtung engagiert. Für einen relativ kleinen Akteur ermöglicht die Koordination einen Gewinn an Bedeutung im Politikdialog, aber auch die Spezialisierung in einem Kompetenzbereich. Heute führen wir unsere Operationen in praktisch allen Interventionsländern mit einer Gruppe von Gebern gemeinsam aus. Die Teilnahme der multilateralen Finanzinstitutionen bei diesen Gruppen ist erwünscht. Bis heute hat jedoch nur die Weltbank – die durch ihre Unterstützungskredite zur Bekämpfung der Armut Budgethilfe leistet – im Fall von Tansania diesen Schritt gewagt.

Auf dieser Basis trägt die Budgethilfe zu einer *besseren Planung* der Operationen bei. Damit soll das Risiko der Konkurrenz zwischen den Geldgebern oder einer Konzentration von Projekten in einem Bereich auf Kosten der anderen vermieden werden. Auch die Finanzplanung für das Empfängerland wird vereinfacht, da die Budgethilfe ja durch das inländische System der Staatsfinanzen abgewickelt wird. Somit ist es möglich, eine Übersicht der getätigten Investitionen zu erhalten und deren Folgekosten vorausszusehen. Die Geberkoordination (normalerweise in Form von gemeinsamen Missionen und Reviews) *senkt die Transaktionskosten* – zumindest für die Behörden. Die Erfahrung zeigt nämlich, dass die Kosten auf Seite der Geldgeber in einer ersten Phase tendenziell eher zunehmen.

Komplementarität und Synergien mit anderen Arten der Hilfe

Die Budgethilfe ist indessen nicht das Universalmittel gegen Armut. Die *verschiedenen Arten* der Hilfe – generelle und sektorielle Budgethilfen, Projektfinanzierungen in den

Bereichen Infrastruktur, Privatinvestition, Handel oder anderen – schliessen sich nicht gegenseitig aus, sondern ergänzen sich je nach Lage. Ein Portfolio von unterschiedlichen Operationen in einem gegebenen Land ermöglicht eine Streuung der Risiken und die Nutzung von Synergien zwischen den verschiedenen Instrumenten. Der im Rahmen der Budgethilfe geführte Politikdialog kann aufgrund der Spannweite der Herausforderungen und des repräsentierten politischen Niveaus eine ausgezeichnete Plattform zur Diskussion der Sorgen und Schwierigkeiten sein, die bei der Umsetzung von sektoriellen Operationen aufgetreten sind. In Zukunft wird das *seco* im Politikdialog den Rahmenbedingungen für den Privatsektor noch mehr Bedeutung beimessen und damit die Synergie mit unseren eigenen Instrumenten zur Förderung der Privatinvestition und des Handels verstärken.

Schliesslich realisieren sich die Vorteile der Budgethilfe nicht automatisch. Gewisse Vorbedingungen müssen dafür erfüllt sein; daher gilt es sorgfältig auszuwählen, welche Länder mit Budgethilfe unterstützt werden. Sodann müssen auch die Durchführung und die Überwachung unserer Operationen sehr konsequent erfolgen.

Durchführungsphasen der Budgethilfe

Die Länder, welche für Budgethilfe in Frage kommen, müssen die folgenden Kriterien erfüllen:

- Sie zählen zu den *ärmsten Ländern* (gemessen am Pro-Kopf-Einkommen);
- sie verpflichten sich zur *Durchführung von wirtschaftlichen und strukturellen Reformen* (Programme des IWF oder der Weltbank) und zur *Bekämpfung der Armut (PRSP)*;
- sie zeigen *Bereitschaft zur effizienteren Verwaltung der Staatsfinanzen* und zu einer allgemeinen Verbesserung der Qualität der öffentlichen Institutionen und der Regierungsführung;
- sie gehören zu den *prioritären Ländern* für die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit. Dieses Kriterium widerspiegelt nicht nur den Wunsch, unsere Aktivitäten zu konzentrieren, damit unsere beschränkten Ressourcen rationell eingesetzt werden. Es entspricht auch dem Bedürfnis, vor Ort über eine *Schweizer Repräsentation* zu verfügen – ein Koordinationsbüro oder eine Botschaft –, damit eine *effiziente Durchführung und Überwachung* unserer Budgethilfeoperationen gewährleistet ist.

Die Schweiz gewährt Budgethilfe an *Burkina Faso, Mosambik und Tansania*. In jüngster Zeit kam ausserdem noch *Ghana* dazu.

Startphase

In der Mehrzahl der oben genannten Länder leistet das seco seit einigen Jahren Budgethilfe; es wurden dort bereits gute Beziehungen und ein intensiver Politikdialog mit den Behörden und anderen Institutionen aufgebaut. Im Fall eines *neuen Engagements in einem Land* ist die Reformorientiertheit der Behörden zu prüfen. Als Möglichkeiten dazu bieten sich an die Mitfinanzierung eines Anpassungsprogrammes der Weltbank – wie dies bis jetzt in der Republik Kirgistan der Fall war – oder aber eine kurzfristige Budgethilfe (für ein Jahr) mit einem relativ bescheidenen Betrag, die gegebenenfalls erneuert werden kann.

Operationelle Phase

Die Budgethilfe ist ein äusserst komplexes Instrument. Ihre Durchführung basiert auf folgenden Faktoren:

- auf einem *bilateralen Abkommen* mit dem betroffenen Land, in dem – neben dem Betrag – insbesondere die Dauer und die Auszahlungsbedingungen für die Hilfe festgelegt sind;
- auf der *Organisation des Politikdialogs* und der *Geberkoordination*;
- und auf der *Überwachung des Leistungsausweises* hinsichtlich Reformen und Armutsbekämpfung.

Mit Ausnahme der oben erwähnten Startphase werden die Budgethilfen für die Dauer von zwei oder – wie bei den laufenden Abkommen mit Mosambik und Burkina Faso – drei Jahren geleistet. Ziel ist eine bessere budgetäre Vorausschbarkeit für das Empfängerland. Die Hilfe kann *auf Basis von Leistungsindikatoren in einer oder mehreren Tranchen pro Jahr ausbezahlt werden*. So ist etwa im Fall von Burkina Faso vorgesehen, dass eine erste Tranche am Anfang des Jahres auf Basis des *makroökonomischen Leistungsausweises* («on track») Situation bezüglich des IWF-Programms) ausbezahlt wird und eine zweite Tranche auf Basis der *Umsetzung der nationalen Armutsbekämpfungsstrategie* in der zweiten Hälfte des Jahres. Diese Lösung wurde gewählt, um unsere Hilfe besser in den Budgetzyklus des Landes zu integrieren und dabei zu helfen, die angespannte Lage der Staatskasse zu überwinden. Die Indikatoren ihrerseits sind so formuliert, dass sie die grundlegenden Anliegen im Zusammenhang mit dem Reformprozess und der Armutsbekämpfung widerspiegeln. Diese Anliegen werden auch im Politikdialog anlässlich der regelmässigen Treffen mit den Behörden wieder aufgenommen. Sie finden entweder bilateral oder immer häufiger auch im Rahmen der zusammen mit den anderen Geldgebern geschaffenen *Konzertationsmechanismen* statt.

Die *eigentliche Überwachung der Umsetzung der Reformen und ihrer Ergebnisse* – u.a. Analyse der Dokumente, Regierungsberichte und anderer Quellen, Teilnahme an den Diskussionen der Gruppe von Gebern und am Austausch mit den Behörden – wird durch die Schweizer Repräsentation im Land (Koordinationsbüro oder Botschaft) gewährleistet, wo ein Ökonom für unser Programm verantwortlich ist. Ausserdem werden regelmässige Missionen des seco durchgeführt, um an den wichtigsten Ereignissen der Programme – wie die jährlichen Reviews der Umsetzung der nationalen Armutsbekämpfungsstrategien – teilzunehmen.

Rückzugsphase

Drei Arten von Situationen rechtfertigen einen *Rückzug* aus der Budgethilfe: *Erstens* ein *Erfolg*, d.h. eine ausreichende Reduktion der Armut, sodass das Land nicht mehr in die Kategorie der Länder mit niedrigem Einkommen fällt; *zweitens* eine massive *Abweichung* des Landes von seinen Verpflichtungen und den Leistungsindikatoren, die nicht durch ausserordentliche Umstände erklärt werden kann; *drittens* eine Neuorientierung unserer Operationen zur Erhöhung der Effektivität unserer Hilfe. Letzteres kann etwa aufgrund einer *strategischen Überlegung* erfolgen, die den Schluss nahe legt, dass andere Instrumente des seco für das betroffene Land geeigneter wären oder dass eine Konzentration der Operationen in einem anderen Land angebracht ist. Auf jeden Fall sollte der Rückzug *graduell* erfolgen und den Behörden *deutlich kommuniziert* werden, damit die Vorausschbarkeit gewährleistet bleibt und eine Destabilisierung der Staatsfinanzen vermieden wird.

Evaluation der Budgethilfen

Die hohe Bedeutung klarer Rückzugskriterien ist einer der Aspekte, die von den unabhängigen Experten, die unsere Budgethilfeprogramme untersucht haben, hervorgehoben wurden. Im Jahr 2002 hat das seco die Gesamtheit seiner Budgethilfeoperationen evaluieren lassen. Positiv hervorgehoben wurde besonders die Bewährtheit der Orientierungen und die Qualität der Programme. Trotzdem wurden eine gewisse Anzahl von Empfehlungen weitergegeben (siehe *Kasten 3*), die teilweise bereits in die Operationen integriert wurden. Eine «Strategie des seco für die generelle Budgethilfe», welche den Bezugsrahmen für die Durchführung unserer Programme bildet, wird nächstens veröffentlicht werden. ■

Kasten 3

Externe Evaluation von Operationen des seco im Bereich der Budgethilfen

Eine unabhängige Evaluation der Budgethilfeprogramme wurde Anfang 2002 durchgeführt und bestätigte, dass sich die *gewählten Orientierungen bewährt haben*. Diese Evaluation empfiehlt vor allem eine bessere Integration in den Budgetzyklus der begünstigten Länder und ein *mittel- und langfristiges Engagement*, um die Vorausschbarkeit der Hilfe zu verbessern. Sie unterstreicht ausserdem die Notwendigkeit, den Entscheidungsprozess zu *dezentralisieren* und die Kapazitäten in den begünstigten Ländern zu stärken, um besser am Politikdialog teilnehmen zu können. Eine verstärkte Berücksichtigung der Rahmenbedingungen für den *Privatsektor* im Politikdialog wurde ebenfalls gewünscht.

Der gesamte Bericht des Institute of Development Studies (2002), Independent Evaluation of seco's budget support programme, IDS, Sussex, steht auf der Website des seco www.seco-admin.ch zur Verfügung.

Innovative Instrumente zur Finanzierung und Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU in Entwicklungsländern

Es ist heute unumstritten, dass langfristiges Wirtschaftswachstum eine entscheidende Vorbedingung für die nachhaltige Reduktion der Armut ist. Der Privatsektor ist die Hauptantriebskraft für nachhaltiges Wachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen und trägt damit entscheidend zur Verminderung der Armut in Entwicklungsländern bei. Der Privatsektor erfüllt auch wichtige Funktionen in der wirtschaftlichen Erneuerung (Innovation), der Bereitstellung von qualitativ hochstehenden Produkten und als Steuerzahler, der es dem Staat erlaubt, günstige Rahmenbedingungen zu schaffen, öffentliche Güter bereitzustellen und eine umverteilende Politik zu betreiben. Gleichzeitig gilt es festzuhalten, dass das Wachstum des Privatsektors mit der Bereitstellung von Infrastruktur, der Förderung des Gesundheitswesens und einer umfassenden Ausbildung einhergehen muss.

Unternehmer, KMU und wirtschaftliche Entwicklung

Unternehmer sind deshalb so zentral für die wirtschaftliche Entwicklung, weil sie das Risiko auf sich nehmen, existierende Ressourcen auf neuartige Weise zu verwenden, um damit Produktionsmethoden zu verbessern oder innovative Produkte herzustellen. Verschiedene Beobachter der Entwicklungsgeschichte des 20. Jahrhunderts bemerkten, dass sich nur solche Staaten erfolgreich industrialisiert haben, die offen für Technologietransfer waren und die Produktionsprozesse ihrem Umfeld anpassen. Erfolgreiche Beispiele reichen vom Gebrauch der Nähmaschinen in Familienproduktionsstätten über Abfüllanlagen für Konservendosen bis hin zu Halbleiter-Fabriken und «Call Centern». Natürlich ist die Geschichte ebenso reich an kläglichen Fehlschlägen, die sich vor allem dann anhäuferten, wenn lokale Gegebenheiten missachtet wurden.

Kleine und mittlere Unternehmen (KMU) können in diesem Innovations- und Adaptationsprozess – und somit in der wirtschaftlichen Entwicklung – eine grosse Rolle spielen, da sie flexiblere Strukturen aufweisen und meist weniger von existierenden Produkten und Praktiken abhängig sind. Gemäss der Organisation für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (OECD) wird die Steigerung der Produktivität durch einen Wettbewerbsprozess stimuliert, der grösstenteils auf der Dynamik von kleineren Firmen beruht. Deshalb erstaunt es nicht, dass 60 bis 70% aller neuen oder technisch verbesserten Produkte und Produktionsprozesse durch KMU in den Markt gelangen. Auch nach der Finanzkrise in Asien, wo unzählige grosse Firmen die Bilanz

niederlegten und ihre Arbeitskräfte entlassen mussten, konnten sich die KMU viel schneller der neuen Situation anpassen.

Das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) unterstützt die KMU in Entwicklungsländern auch deshalb, weil sie die überragende Mehrheit aller Arbeitsplätze schaffen – denn wer aus der Armut ausbrechen will, braucht einen Job. Zugleich sind die KMU das Fundament, auf dem ein breiter Mittelstand entstehen kann, welcher zu politischer Stabilität beiträgt und oft die Grundvoraussetzung für eine funktionierende demokratische Gesellschaft ist.

Instrumente der Investitionsförderung

In einem schwierigen makroökonomischen Umfeld mit unsicherer Rechtslage und einem begrenzten Binnenmarkt gelingt es den KMU nicht, Zugang zu langfristigen Finanzierungen und zum nötigen finanziellen und technischen Know-how zu erhalten. Zudem werden KMU oft von administrativen Auflagen behindert; und es fehlen ihnen die nötigen Kontakte und das Know-how, um in andere Märkte zu exportieren. Um diese Schwierigkeiten einzugrenzen und den Anteil privater Investitionen in Entwicklungsländer zu erhöhen, wurde ein umfassendes Instrumentarium aufgebaut (siehe *Kasten 2*).

Dienstleistungen für KMU

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 technische Beratung, Buchhaltungsdienste oder Marketingberatung extern einkaufen können. Dies ist für KMU besonders wichtig, da ihnen oft die Mittel fehlen, um sich die entsprechenden Informationen und Dienstleistungen selber zu beschaffen. Typische Interventionen des seco in diesem Bereich sind die Stärkung von Branchenverbänden und Handelskammern, der Aufbau von Informationsplattformen,



Claude Barras
Leiter Ressort
Investitionsförderung,
Staatssekretariat für
Wirtschaft, Bern



Daniel Wiedmer
Wissenschaftlicher
Mitarbeiter, Ressort
Investitionsförderung,
Staatssekretariat für
Wirtschaft, Bern

Das Unternehmen «BusyInternet» in Ghana (Im Bild) bietet billigen Internetzugang sowie Kommunikationsinfrastruktur für lokale Firmen. Finanziert wurde es von einem ghanaischen Risikokapitalfonds, der unter anderem vom seco unterstützt wird.



Bild: seco

Kasten 1

**«BusyInternet»:
Eine KMU-Erfolgsstory in Ghana**

Innovative Unternehmer in Ghana realisierten, dass die Nachfrage nach Internetzugang in den letzten Jahren stark zugenommen hatte, während das Angebot an Kommunikationsinfrastruktur begrenzt und teuer war. Nach eingehendem Studium von effizienten Internetzentren in anderen Ländern lancierten die Unternehmer «BusyInternet» in Akkra. Die Ähnlichkeiten mit dem Businessmodell von «EasyInternet», das billigen Internetzugang in London, Amsterdam und Barcelona anbietet, sind unübersehbar. Es war jedoch ein risikoreiches Unterfangen, ein solches Modell in einem ganz anderen wirtschaftlichen Umfeld zu erproben. Heute ist «BusyInternet» das grösste Zentrum für Technologie-Start-ups in Afrika, bietet jeden Tag über 1800 Besuchern billigen Internetzugang und Kopierdienstleistungen an und stellt Büroräume mit modernster Kommunikationsinfrastruktur für lokale Firmen zur Verfügung.

Ein ghanaischer Risikokapitalfonds hatte das Geschäftsmodell des «BusyInternet» geprüft und danach mit Finanzkraft und Beratungen unterstützt. Dieser auf KMU ausgerichtete Risikokapitalfonds ist einzigartig in Ghana und wurde dank dem seco und dem holländischen Entwicklungsfinanzierer FMO etabliert. Beide Institutionen handelten aufgrund der Erkenntnis, dass nur erfolgreiche Investitionsprojekte das Interesse von privaten Investoren für Ghana wecken können.

Internet: www.busyinternet.com.

men bei den lokalen Regierungen oder die Bereitstellung von spezialisierten Dienstleistungen für KMU. Diese Dienstleistungen – beispielsweise Informatikdienste, Buchhaltungsdienste, Marketingberatung – werden grundsätzlich durch private Anbieter erbracht. Da die diesbezüglichen Fähigkeiten in ärmeren Ländern häufig begrenzt sind, werden spezialisierte Dienstleistungszentren für KMU während der Aufbau- und Startphase unterstützt.

Förderung der Managementkapazitäten

Es hat sich ebenfalls gezeigt, dass oft mangelhafte Managementfähigkeiten für das Scheitern von Unternehmen verantwortlich sind. In diesem Bereich werden Vermittlungszentren aufgebaut, welche die Kapazitäten der KMU stärken und den Transfer von Know-how und Erfahrungen fördern, indem qualifizierte Manager und moderne Managementmethoden an andere Länder und Unternehmen vermittelt werden. Diese Zentren profitieren auch von den Finanzierungsinstrumenten des seco, damit die Unternehmen vor Ort eine umfassende Unterstützung in allen Phasen eines Investitionsvorhabens erhalten.

Kostendeckender Betrieb

Das Ziel der Interventionen des seco ist es, den lokalen Markt für KMU-Beratungen und andere Dienstleistungen zu stimulieren. In einer späteren Phase sollen alle Dienstleistungen unabhängig und von lokalen Anbietern erbracht werden. Deshalb erhalten nur solche Dienstleistungen Unterstützung, die für lokale KMU einen Mehrwert schaffen und auf dem Markt verlangt werden. Dies wird erreicht, indem sich die Dienstleistungszentren

von Anfang an darauf vorbereiten, finanziell selbsttragend zu werden, d.h. ihre Kosten über Gebühreneinnahmen der Dienstleistungsempfänger zu decken. Auf diese Weise haben die Zentren einen wichtigen Demonstrationseffekt auf lokale Anbieter und helfen mit, die lokalen Kapazitäten für KMU-Dienstleistungen aufzubauen. Das seco und andere Organisationen ziehen sich schrittweise zurück, 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.

Multilaterales Engagement des seco

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. Die Fazilitäten werden vom neuen KMU-Departement der International Finance Corporation (IFC)¹/Weltbank verwaltet und grösstenteils über Beiträge der IFC und verschiedener bilateraler Geber finanziert. Für spezifische Dienste an Unternehmen werden nach Möglichkeit marktübliche Gebühren verrechnet.

1 Internet: www.ifc.org/sme.

Die Fazilitäten konnten im Jahr 2001 über 100 Beratungen für Investitionsprojekte abschliessen und haben damit zur Sicherstellung von Finanzierungen im Umfang von rund 42 Mio. US-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.

Finanzierung der KMU

Der begrenzte Zugang zu langfristigem Kapital stellt für KMU in Entwicklungsländern das grösste Hindernis dar, mit dem sie konfrontiert sind. Deshalb hilft das seco – ergänzend zu der direkten Unterstützung der KMU –, die Grundvoraussetzungen für einen besseren Zugang zu Finanzierungen zu 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), die Ausbildung von Kreditspezialisten in lokalen Banken oder die Bereitstellung von langfristigem Kapital durch Finanzintermediäre wie Risikokapitalfonds, Garantiefonds oder Leasinggesellschaften.

Spezifische Beratung ist für KMU von entscheidender Bedeutung. Das seco unterstützt deshalb die Stärkung von Branchenverbänden und Handelskammern sowie den Aufbau von Informations- und Dienstleistungsplattformen für KMU. Im Bild: KMU-Beratung in Indien.



Bild: seco

Kommerzielle Ausrichtung der Fonds

Die Investitionen des seco müssen den Kriterien der Subsidiarität und der Additionalität entsprechen, da private Investitionen mobilisiert und nicht ersetzt werden sollen. Diese Finanzintermediäre funktionieren nach kommerziellen Kriterien, d.h. es werden diejenigen privaten Projekte unterstützt, bei denen die langfristigen Erfolgsaussichten am grössten sind. Die kommerzielle Ausrichtung der Fonds ist mit den developmentpolitischen 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.

Anreizwirkung von Erstinvestitionen der öffentlichen Hand

Der Erfolg der Investitionsfirmen ist aber nicht nur für die Schaffung von nachhaltigen Arbeitsplätzen entscheidend, sondern auch weil rentable Firmen private Investitionen sowohl aus den Industrieländern wie auch aus den Entwicklungsländern selbst mobilisieren können. Die Beispiele von Taiwan, Südkorea und Indien haben gezeigt, dass erfolgreiche Erstinvestitionen aus der öffentlichen Hand einen enormen Demonstrationseffekt für private Investoren haben können. In diesen Ländern nahmen öffentliche Institutionen das Risiko einer Erstinvestition zu einem Zeitpunkt auf sich, als die Wirtschaft noch wenig

Kasten 2

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- und Exportkapazitäten* (Verbesserung der Exportadministration, Produktpassung, 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.



Bild: seco

Auch für Unternehmen mit wichtigen Funktionen und zu geringer Rentabilität stehen Finanzierungsinstrumente bereit. Grüne Kreditlinien etwa werden an Unternehmen mit umweltverträglichen Produktionsmethoden vergeben. Im Bild: Baumschule in Ghana.

entwickelt war. Als die Erstinvestitionen Früchte trugen, folgten zahlreiche private Risikokapitalinvestoren. Andere Länder – z.B. in Nordafrika – befinden sich nun an einem spannenden Wendepunkt, wo das Interesse der privaten Investoren steigt.

Bedeutung der Risikokapitalfonds

Die Investitionsförderung gibt Risikokapitalfonds eine gewisse Bedeutung, da diese die Bereitstellung von Eigenkapital mit einer engen Betreuung der Unternehmen verbinden und damit einen spezifischen Mehrwert für die KMU generieren. Risikokapitalfonds investieren in unternehmerische KMU mit beachtlichem Wachstumspotenzial. Die Erfahrung in verschiedenen Entwicklungsländern hat gezeigt, dass diese Unternehmen gerade auch Arbeitsplätze für qualifizierte Fachkräfte schaffen und somit helfen, ein aktuelles und schwieriges Problem der armen Länder zu lösen: die Abwanderung ihrer hochqualifizierten Arbeitskräfte. Zudem wird in Branchen mit besonderem Exportpotenzial oder mit einer zentralen Funktion für den nationalen Markt (Finanzdienstleistungen, Agrarindustrie, physische Infrastruktur) investiert, um die Auswirkung für die wirtschaftliche Entwicklung zu optimieren. Es gilt allerdings festzuhalten, dass sich die Risikokapitalfonds nur für eine begrenzte Zahl von relativ gut entwickelten Märkten und einem gut ausgebauten Privatsektor eignen.

Erfahrungen mit Risikokapital in Entwicklungsländern

Das amerikanische Modell des Risikokapitals, das Entwicklungsfinanzierer seit ein paar Jahren in ärmere Länder zu exportieren versuchen, musste dem wirtschaftlichen Umfeld der aufsteigenden Länder angepasst werden. Eine Reihe von Faktoren unterscheidet sich grundsätzlich zwischen beiden Umgebungen: die Qualität der Informationen (um Investitionsentscheidungen zu treffen und die Leistung der Investitionsfirmen zu überwachen), die Wirksamkeit und Zuverlässigkeit der Rechtsprechung, ein begrenzter Markt für den Verkauf der Investitionsfirmen und eine oft ungenügende Anzahl von erfahrenen Managern.

Das seco war eine der ersten Institutionen, die in diesem Bereich tätig waren. Es hat aufgrund dieser langjährigen Erfahrung eine Reihe von «Lessons Learned» gesammelt, die den spezifischen wirtschaftlichen und institutionellen Gegebenheiten der Entwicklungsländer Rechnung tragen:

- *Lokale Anwesenheit* der Fondsmanager, die nach strengen Kriterien ausgewählt werden müssen, insbesondere nach ihrer Kapazität, Mehrwert für die Investitionsfirmen zu schaffen (Beratung, Kundenvermittlung etc.);
- *Konsequente Nutzung der erfolgreichen Fondsmanager aus dem Portfolio* für weitere

Kasten 3

Literaturangaben

- Amsden A. H. (2001), *The Rise of «the Rest»*. Challenges to the West from Late-Industrializing Countries, Oxford University Press.
- Baygan G., Freudenberg M. (2000), *The Internationalisation of Venture Capital Activity in OECD Countries: Implications for Measurement and Policy*, OECD Working Papers Bd. VIII, Nr. 95.
- Barger T., Carter L. und Kuczynski I. (1996), «Venture Capital Funds in Emerging Markets – Lessons from IFC's Investments», In: *Viewpoint*, September 1996, Weltbank, Washington D.C.
- Birkelund J. P., (2001) «Doing Good While Doing Well. The Unheralded Success of American Enterprise Funds», In: *Foreign Affairs*, 80.5, September/Oktober 2001, S. 14–20.
- Black B. S., Gilson R. J. (1997), «Venture capital and the structure of capital markets: banks versus stock markets», In: *Journal of Financial Economics*, 47, 243–277.
- Dollar D., Kraay A. (2002), «Spreading the Wealth», In: *Foreign Affairs*, Januar-Februar 2002,
- Dollar D., Kraay A. (2000), «Growth is Good for the Poor», Weltbank, Washington D.C.
- Dossani R., Kenney M. (2002), «Creating an Environment for Venture Capital in India», In: *World Development*, 30.2, S. 227–253.
- Harrison R. T., Mason C. M. (2000), «The Role of the Public Sector in the Development of a Regional Venture Capital Industry», In: *Venture Capital*, 2.4, Oktober-Dezember 2000.
- *Economist* (2001), «How Countries Go High-Tech», *Survey on Technology and Development*, In: *The Economist*, 8.11.2001.
- Florida R. L., Kenney M. (1989), «Venture Capital, High Technology and Regional Development», In: *Regional Studies*, 22.1.1989.
- George G., Prabhu G. (2000), «Developmental Financial Institutions as Catalysts of Entrepreneurship in Emerging Economies», In: *Academy of Management Review*, Juli 2000.
- Hallberg K. (2000), «A Market-Oriented Strategy For Small and Medium-Scale Enterprises», In: *International Finance Corporation Discussion Paper*, Nr. 40, Washington D.C.
- IFC (2000), «Paths out of Poverty», International Finance Corporation, Washington D.C.
- Schumpeter J. A. (1935), «The Analysis of Economic Change», In: *The Review of Economic Statistics*, 17.4.1935.

Fonds in demselben Umfeld; andererseits promptes und bestimmtes Handeln bei Anzeichen von Problemen;

- *Kreative Verkaufsstrategien*, insbesondere Beachtung der Attraktivität der Investitionsfirmen für strategische Investoren im jeweiligen Markt;
- *Verstärkter Dialog mit den Behörden* für bessere Rahmenbedingungen (Rechte der Aktionäre, Corporate Governance, weniger Einschränkungen für institutionelle Investoren, um in Risikokapital zu investieren, und Zugang der breiten Öffentlichkeit zu Kapitalmärkten);
- *Verstärkte Ausbildung und Begleitung der einheimischen Manager* und Unterstützung der Zusammenarbeit zwischen Managern aus verschiedenen Partnerländern;
- *Proaktiven Dialog mit potenziellen privaten Investoren* suchen, sowohl in den Industrieländern als auch in den aufsteigenden Ländern;
- *Intensives Projektmanagement* (ständige Überwachung der Buchführung und der Bewertung der Investitionen).

Andere Finanzierungsinstrumente

Das seco arbeitet auch mit andern Finanzierungsinstrumenten wie beispielsweise lokalen Kreditlinien, «grünen Kreditlinien» oder Garantien.

Bei den *lokalen Kreditlinien* wird den KMU der Zugang zu langfristigen Krediten in lokaler Währung ermöglicht. Kreditlinien sind komplementär zu Risikokapitalfonds, da die KMU erhaltene Kredite mit Eigenkapital von Risikokapitalfonds kombinieren können. Kreditlinien an lokale Banken werden mit der Ausbildung von Kreditspezialisten kombiniert, um die Kapazität des Finanzsektors aufzubauen und ihre Ausrichtung auf KMU zu verstärken. Im Rahmen der *grünen Kreditlinien* werden Kredite an Unternehmen vergeben, die umweltverträgliche Produktionsmethoden einführen und damit einen Beitrag zur Nachhaltigen Entwicklung leisten. 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 wachstumsförderliche Investitionsprojekte mobilisiert werden.

Diese alternativen Finanzierungsinstrumente werden 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.

Berücksichtigung der lokalen Gegebenheiten

Die geeigneten Finanzierungsinstrumente müssen sorgfältig ausgewählt und die Konzepte angepasst werden, damit sie den lokalen Verhältnissen Rechnung tragen. Es hat sich ebenfalls gezeigt, dass die Transaktionskosten für direkte KMU Finanzierungen aus Industrieländern zu hoch sind und dass eine lokale Präsenz gerade in Entwicklungsländern entscheidend ist, wo transparente Buchführung oft ein Wunsch bleibt und wo grosser Mehrwert durch aktive Beratung geschaffen werden kann. Andererseits braucht eine allzu grosse Nähe zwischen den Entscheidungsträgern und den Begünstigten eine verstärkte Überwachung, um Fehlentscheidungen aufgrund mangelnder Distanz vorzubeugen.

Damit gleichzeitig die Vorteile der lokalen Präsenz genutzt und ihre Risiken gemindert werden können, braucht es einen starken Partner, der Interesse an einer langfristigen und vielfältigen Geschäftsbeziehung mit dem seco hat. Nötig sind aber auch klare Erfolgsindikatoren (z.B. Rentabilität), an denen die Leistung des Partners gemessen wird und die über die Zukunft der Geschäftsbeziehungen entscheiden. ■

Öffentlich-private Partnerschaften für die Bereitstellung von Infrastruktur in Entwicklungsländern

Das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) will im Rahmen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern vermehrt die Beteiligung Privater an der Realisierung von Infrastrukturvorhaben fördern. Damit soll die Effizienz der Versorgungsbetriebe verbessert und privates Kapital für die Erneuerung der Infrastruktur mobilisiert werden. Diese Vorhaben sind häufig komplex und zum Teil auch umstritten. Bei sorgfältiger Realisierung können sie jedoch einen wichtigen Beitrag zur Überwindung der bedeutenden Infrastrukturgapen in diesen Ländern leisten.

Fehlender Zugang zu sauberem Wasser, unzuverlässige und ungenügende Stromversorgung sowie mangelhafte Transportverbindungen und Kommunikationsmittel stellen in vielen Entwicklungsländern ein wesentliches Hindernis für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung dar. Besonders die armen Bevölkerungsschichten auf dem Lande und in den städtischen Armenvierteln leiden unter schlechter oder inexisterter Versorgung. Der riesige Investitionsbedarf zur Überwindung dieser Engpässe übersteigt jedoch die Möglichkeiten dieser Länder und auch der internationalen Gebergemeinschaft bei weitem. Deshalb wird zunehmend versucht, den Privatsektor für Betrieb und Finanzierung von Wasserversorgung, Abfallbeseitigung, Energieversorgung oder Transport zu gewinnen, und zwar im Rahmen von so genannten öffentlich-privaten Partnerschaften.

Ziele und Form

Das Hauptziel der öffentlich-privaten Partnerschaften besteht darin, Infrastrukturleistungen einem breiteren Kreis der Bevölkerung in besserer Qualität und zu erschwing-

lichen Preisen zugänglich zu machen. Im Zentrum steht dabei nicht nur die Mobilisierung privater Ressourcen, angestrebt wird vielmehr auch der Zugang zu Know-how sowie die Einführung neuer Managementmethoden und neuer Technologie. Der Einbezug des Privatsektors dient zudem oftmals als Auslöser von dringend notwendigen strukturellen Reformen, welche bisher auf die lange Bank geschoben wurden. Die private «Konkurrenz» kann aber auch zu einer ungeahnten Belebung der öffentlichen Versorgungsbetriebe führen.

Öffentlich-private Partnerschaften sind keine eigentlichen Privatisierungen. Der Staat bewahrt sich vielmehr Einfluss und Kontrolle, indem er sein Eigentum an den Anlagen wahrt und die Pflichten und den Handlungsspielraum des Privaten klar definiert. Die Spannweite reicht dabei von den so genannten Managementverträgen, welche eine private Betriebsführung vorsehen, über den durch langfristige Abnahmeverträge sichergestellten privaten Bau und Betrieb von Infrastruktur (z.B. «Build-Operate-Transfer», kurz BOT) bis zur Vergabe langfristiger Konzessionen für die Gewährleistung der gesamten Versorgung.

Die Wahl des Modells und die genaue Ausgestaltung hängen von den Zielen der Regierung, den konkreten Rahmenbedingungen und dem weiteren wirtschaftlichen Umfeld ab. Überhaupt ist der Einsatz und die Auswahl von öffentlich-privaten Partnerschaften jeweils fallweise sorgfältig abzuwägen. Zu denken ist dabei im Übrigen nicht nur an relativ grosse Unterfangen mit ausländischen Partnern, sondern auch an kleinere Vorhaben mit lokalen privaten Partnern.



Dr. Werner Gruber
Ressortleiter Infrastrukturfinanzierung,
Leistungsbereich Entwicklung und Transition,
Staatssekretariat für
Wirtschaft (seco), Bern

Tabelle 1

Übersicht über öffentlich-private Partnerschaften

Alternativen	Betrieb und Unterhalt	Eigentum an Infrastruktur	Investitionen in Infrastruktur	Kommerzielles Risiko	Dauer
Service-Vertrag	Öffentlich und privat	Öffentlich	Öffentlich	Öffentlich	1–2 Jahre
Management-Vertrag	Privat	Öffentlich	Öffentlich	Öffentlich	3–5 Jahre
Leasing	Privat	Öffentlich	Öffentlich	Öffentlich und privat	8–15 Jahre
BOT ¹ /BOO ²	Privat	Öffentlich und privat	Privat	Privat	20–30 Jahre
Konzession	Privat	Öffentlich	Privat	Privat	25–30 Jahre

1 BOT = Build, Operate, Transfer.
2 BOO = Build, Own, Operate.

Quelle: Gruber, in Anlehnung an Weltbank (1997) / Die Volkswirtschaft



Bild: seco

Bei der Sanierung der Elektrizitätsversorgung in der tadschikischen Autonomen Republik Gorno-Badachstan (im Bild) ist die Schaffung einer privaten Elektrizitätsgesellschaft vorgesehen, welche die Stromversorgung der Region für die nächsten 25 Jahre übernimmt.

Unterstützung

Das schwierige Umfeld in Entwicklungsländern, aber auch die beachtlichen Projektrisiken stellen eine grosse Herausforderung für die Verwirklichung solcher Vorhaben dar. Es wurde deshalb eine Reihe von Instrumenten zu deren Unterstützung entwickelt. Den Behörden wird namentlich Beratung bei der Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen wie auch bei der Ausgestaltung der Leistungsvereinbarung angeboten. Das Partnerland kann zudem mit Finanzierungszuschüssen und Krediten zur Deckung seines Investitionsanteils unterstützt werden. Auf der privaten Seite helfen Garantien (Investitionsrisiko-

garantien oder «Breach of Contract»-Garantien), die vom privaten Unternehmer nicht beeinflussbaren Risiken zu decken. Und schliesslich kann eine Entwicklungsagentur mit der Übernahme einer Beteiligung die Investitionsrisiken mit dem Investor teilen. In der Praxis sind der Einsatz und die Mischung dieser Instrumente jeweils individuell festzulegen und abzustimmen.

Das seco bietet bereits verschiedene solcher Unterstützungsmassnahmen an. So unterstützt es etwa spezielle Einrichtungen, welche Beratungsdienste bezüglich des regulatorischen Rahmens und der konkreten Ausgestaltung von öffentlich-privaten Partnerschaften anbieten. Es beteiligt sich zudem an spezialisierten Investitionsfonds (z.B. am African Infrastructure Fund), welche zusammen mit dem privaten Investor an Infrastrukturvorhaben partizipieren können. Ebenso ist die Gewährung von Garantien möglich. Neu soll nun auch die Möglichkeit geschaffen werden, nicht rückzahlbare Finanzierungszuschüsse an staatliche Partner zu offerieren. Die Leistung solcher Zuschüsse ist etwa denkbar zur Deckung von Investitionskosten für die öffentliche Infrastruktur, welche durch eine private Gesellschaft betrieben und modernisiert wird. Mit solchen Beiträgen sollen jedoch auch Subventionen ermöglicht werden, um notwendige Tarifierhöhungen bei der armen Bevölkerung abzufedern oder ihr gezielt den Zugang zu bestimmten Versorgungsleistungen zu ermöglichen. Sie sollen somit ein Instrument darstellen, um einen Beitrag an die auf der öffentlichen Seite für das Zustandekommen einer öffentlich-privaten Partnerschaft notwendigen Leistungen liefern zu können.

Kasten 1

Private Partner für die Verbesserung der Elektrizitätsversorgung in Tadschikistan

Die Elektrizitätsversorgung in der Autonomen Republik Gorno-Badachstan in Tadschikistan ist veraltet und in einem lamentablen Zustand. Der grösste Teil der zumeist sehr armen Bevölkerung ist zwar an das Elektrizitätsversorgungsnetz angeschlossen, erhält aber aufgrund von Unterbrüchen kaum noch Strom. Die Mittel für die dringend notwendigen Investitionen fehlen. In dieser Situation hat man sich für eine öffentlich-private Partnerschaft entschieden. Ziel ist es, die vorhandenen Anlagen zu erneuern, das Management des regionalen Elektrizitätswerkes zu verbessern und damit die Stromversorgung nachhaltig sicherzustellen. Vorgesehen ist die Schaffung einer privaten Elektrizitätsgesellschaft, die PamirEnergy, welche im Rahmen einer Konzession die Elektrizitätsversorgung der Region über die nächsten 25 Jahre übernimmt. Besitzer sind der Aga Khan Fund for Economic Development (70%) und die International Finance Corporation (30%). PamirEnergy wird Investitionen im Umfang von rund 26 Mio. US-\$ in die bestehenden Wasserkraftanlagen und das Über-

tragungsnetz tätigen. Davon stammen 16 Mio. US-\$ aus Eigenmitteln und 10 Mio. US-\$ von der Weltbank (IDA), welche von der tadschikischen Regierung als kommerzieller Kredit an PamirEnergy weitergegeben werden. Mit der Einführung dieser öffentlich-privaten Partnerschaft geht auch eine Anpassung der Tarifstruktur einher. Die Zahlungsfähigkeit der Bevölkerung ist jedoch stark beschränkt, weshalb die Regierung die Finanzierung der Grundversorgung sicherstellt und die Tarife während einer Übergangsperiode subventioniert. Das seco sieht vor, an diese Kosten einen Beitrag von 5 Mio. US-\$ zu leisten. Zusätzliche Beiträge kommen aus der Zinsdifferenz auf dem von der Regierung an PamirEnergy gewährten Weltbankkredit. Diese Komponente zur sozialen Abfederung spielt – angesichts der grossen Armut in der Region – eine zentrale Rolle bei der Verwirklichung dieses Projekts. Es handelt sich um einen neuen und innovativen Ansatz, der zeigen soll, dass es auch in einem schwierigen Umfeld möglich ist, erfolgreiche öffentlich-private Partnerschaften zu schaffen.



Bild: seco

Eines der Instrumente des seco ist die Beteiligung an spezialisierten Investitionsfonds wie dem «African Infrastructure Fund», welche zusammen mit privaten Investoren an Infrastrukturvorhaben partizipieren. Im Bild: Rehabilitation eines Staudammes in Kamerun mit Hilfe des AIF.

Herausforderungen

Der Einbezug privater Unternehmen bei der Bereitstellung von Infrastruktur birgt auch Risiken. Es gibt viele negative Beispiele (nicht nur in Entwicklungsländern), aus denen verschiedene Lehren gezogen werden müssen. Wesentlich ist zunächst ein Umfeld, das einer privaten Partizipation förderlich ist. Im Allgemeinen geht es dabei um die Aufteilung des Sektors (unbundling), die Schaffung unternehmerischer Einheiten (corporatization) und die Gewährung des Marktzugangs für neue Unternehmen. Daneben sind die Rolle des Staates, der Regulierungsbehörde, die Leistungsaufträge sowie die Kontroll- und Rechenschaftslegung zu definieren. Die Herausforderung besteht darin, dem privaten Unternehmen genügend Freiheitsgrade zu unternehmerischem Handeln zu geben und gleichzeitig die Grenzen und die Anreize so zu setzen, dass dabei die gesellschaftlichen Ziele erreicht werden können.

Aus Erfahrung weiss man zudem um die Bedeutung des Wettbewerbs, einer ausbalancierten, partnerschaftlichen Leistungsvereinbarung und einer griffigen Kontrolle über deren Einhaltung. Der Wettbewerb soll sicherstellen, dass die Leistungen über den gesamten Zeitraum hinweg günstig erbracht werden. Dies kann über die Zulassung mehrerer Anbieter auf dem gleichen Markt (competition in the market) erreicht werden. Dort, wo dies nicht möglich ist – und dies ist im Bereich der Infrastruktur aufgrund natürlicher Monopole vielfach der Fall –, muss über ein Ausschreibungsverfahren erst eine Konkurrenzsituation (competition for the market) geschaffen werden. Darüber hinaus kann auch mit anderen Methoden (Benchmarking, Quer-

vergleichen etc.) Konkurrenz simuliert werden. Besondere Beachtung muss bei der Ausgestaltung der Leistungsvereinbarung der Regelung der Übernahme des Währungsrisikos geschenkt werden. Das Währungsrisiko stellt in diesen Ländern ein wichtiges Hindernis für die Mobilisierung privater ausländischer Investitionen dar. Es kann realistischerweise vom Privatsektor vielfach nur bis zu einem bestimmten Ausmass getragen werden. Hier muss deshalb eine für beide Seiten tragbare Lösung gefunden werden, wobei auch nach Möglichkeiten zur Risikovermeidung über die Mobilisierung lokaler finanzieller Ressourcen Ausschau gehalten werden sollte.

Von grösster Bedeutung ist schliesslich, dass die Realisierung öffentlich-privater Partnerschaften von Anfang an transparent und unter Einbezug aller beteiligten Interessengruppen erfolgt. Gerade im Bereich der Basisinfrastruktur, wie der Wasserversorgung und der Elektrizität, ist dies wesentlich. Den Bedürfnissen der Bevölkerung sowie ihrer Zahlungsbereitschaft und Zahlungskraft ist bei der Ausgestaltung der Leistungsvereinbarung Rechnung zu tragen. Mit einer Subventionierung der Basisversorgung oder mit Beiträgen zur Finanzierung von Anschlüssen können die Auswirkungen von Tarifierhöhungen abgefedert bzw. kann die Ausdehnung der Versorgung auf bisher unerschlossene Quartiere, Dörfer oder Regionen gefördert werden. Dazu kann – wie oben erwähnt – mit der Gewährung von Finanzierungszuschüssen beigetragen werden.

Beitrag zu besserer Versorgung

Unter diesen Voraussetzungen sind öffentlich-private Partnerschaften geeignet, öffentliche und private Interessen unter einen Hut zu bringen und einen Beitrag zur Verbesserung der Lage auch der ärmsten Bevölkerungsschichten zu leisten. Die Schaffung von Richtlinien für erfolgreiche öffentlich-private Partnerschaften und die Realisierung von beispielhaften Pilotprojekten sollten die Durchführung solcher komplexer Vorhaben in Zukunft erleichtern. Das Ziel einer Nachhaltigen Entwicklung in diesen Ländern lässt sich nicht alleine über die Entwicklungshilfebudgets erreichen. Es ist vielmehr notwendig, auch private Ressourcen zu mobilisieren, sei dies beim Aufbau kleiner und mittlerer Unternehmen, bei der Förderung des Handels und ausländischer Investitionen oder eben bei der Bereitstellung von Infrastruktur. Das seco will mit seinen Unterstützungsmassnahmen zur Erreichung dieses Ziels beitragen. ■

Möglichkeiten und Grenzen von Erfolgskontrollen in der Entwicklungszusammenarbeit

Das Evaluationswesen erlebt gegenwärtig einen eigentlichen Boom, auch und vor allem im staatlichen Bereich. Zwar ist die Bewertung von Massnahmen des Bundes Verfassungsauftrag (Artikel 170). Doch das Bestreben, Verwaltungsbereiche aller Art zu evaluieren, ist wohl ebenso Reaktion auf die Erwartungshaltung einer zunehmend kritisch-interessierten Öffentlichkeit, die Auskunft verlangt über die Wirksamkeit und die Kosteneffizienz der Bundestätigkeit. Bereits werden indessen auch Stimmen laut, die vor einer um sich greifenden «Evaluitis» warnen. In diesem Artikel wird das System der Erfolgskontrolle in der Entwicklungszusammenarbeit des Staatssekretariats für Wirtschaft (seco) und seine Umsetzung erläutert. Zur Sprache kommen auch die methodischen Herausforderungen, welche der Evaluierung in diesem Bereich bestimmte Grenzen setzen.

Im Gegensatz zu den meisten anderen Politikbereichen blickt die Entwicklungszusammenarbeit auf eine jahrzehntelange Tradition der Erfolgskontrolle zurück. Dafür gibt es mindestens zwei Erklärungen: Zum einen werden erhebliche Summen an Steuergeldern im fernen Ausland eingesetzt, oft auf Geschenkbasis. Deshalb war und ist das Bedürfnis zur Legitimierung, dass die Verwendung dieser Mittel korrekt geschieht, besonders ausgeprägt. Zum andern ist die Entwicklungshilfe – wie ihre nunmehr rund fünfzigjährige Geschichte zeigt – ein wechselvoller, von Rückschlägen und Paradigmenwechseln gekennzeichnete Suchprozess. Entsprechend ist auch das Lernen aus gemachten Erfahrungen überaus wichtig.

Die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Deza) hat diesbezüglich mit neuen Methoden der formativen Evaluation Pionierarbeit geleistet und international Standards gesetzt. Auch im Leistungsbereich Entwicklung und Transition des Staatssekretariats für Wirtschaft (seco) werden seit jeher die wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen zugunsten der Entwicklungs- und Transitionsländer auf ihre Wirkung und Zielerreichung hin untersucht. Mit der Einführung eines umfassenden Qualitätsmanagements und Controllings vor rund vier Jahren haben wir unsere Evaluierungspraxis neu ausgerichtet und auf eine konzeptionell erweiterte Grundlage gestellt.

Zwei grundlegende Ziele der Erfolgskontrolle

Evaluationen in der Entwicklungszusammenarbeit dienen dazu, anhand bestimmter Kriterien – üblicherweise Relevanz, Effektivität (Zielerreichung), Effizienz, Wirkung

und Nachhaltigkeit – den Erfolg von Massnahmen zu beurteilen. Damit sind zwei Ziele verbunden:

- Mit einer unvoreingenommenen und unabhängigen *Rechenschaftslegung* sollen die Öffentlichkeit und die Kontrollinstanzen der Verwaltung über die Ergebnisse unserer Arbeit informiert werden.
- Mittels Evaluationen sollen aus gemachten Erfahrungen wesentliche Erkenntnisse und *Lehren gewonnen* werden für die kontinuierliche Verbesserung von Projekten, Programmen, Instrumenten und Strategien. Diese oft auch als Selbstevaluationen durchgeführten Überprüfungen liefern wertvolle Entscheidungs- und Handlungsgrundlagen und dienen der Qualitätssicherung.

Erfolgskontrollen können nicht beiden Ansprüchen gleichzeitig in gleichem Masse gerecht werden. In Abhängigkeit der gewählten Bewertungsmethode und je nach Ausrichtung und Erfordernis bewegen sie sich am einen oder anderen Ende des Spannungsfelds zwischen Rechenschaftslegung und Lernen. Bis vor kurzem hat namentlich die in der Entwicklungs-Evaluierung führende Weltbank prononciert den Lernaspekt propagiert. Jüngst geht der Trend international dahin, im Rahmen von unabhängigen Wirkungsanalysen die Rechenschaftslegung zu betonen. Die Evaluationsfunktion im seco trägt beiden Dimensionen Rechnung, will aber auch einen Beitrag als Instrument der Führung leisten.

Erfolgskontrolle in allen Projektphasen

Konzeptionell basiert das Evaluationswesen des seco auf dem sog. *Projektzyklus-Management (PCM)*, d.h. einem systemischen Ansatz, der alle Phasen eines Projekts oder Programms umfasst. Der Ansatz stellt sicher, dass die Projektplanung, die Umsetzung, die begleitende Überwachung sowie die Abschluss- und Nachkontrolle als Steuerungsinstrumente miteinander verknüpft werden. Gemäss dieser Philosophie beginnt die Erfolgskontrolle bereits mit einer präzisen Zielformulierung und der Festlegung entsprechender Indikatoren. Während der Projektabwicklung dienen diese Messgrössen zur Überprüfung der Fortschritte. Gleichzeitig werden Rückmeldungen aus dem Monitoring



Thomas Knecht
Evaluationsbeauftragter im Leistungsbereich Entwicklung und Transition, Staatssekretariat für Wirtschaft (seco), Bern



Bild: seco

Die jährliche stattfindende Auswertung aller Evaluationsberichte des seco zeigt, dass die Erfolgsquote der Projektstätigkeit mit 75% erfreulich hoch ist. Im Bild: Überprüfung der Projektentwicklung bei der Rehabilitation eines Fernwärmesystems in Rascani (Rumänien).

laufend in die weitere Umsetzung eingespielen. Die eigentliche Evaluation fokussiert auf wichtige Aspekte des Projekts und speziell der Zielerreichung. Wesentlich ist schliesslich das Aufarbeiten der Evaluationsergebnisse, um die Erkenntnisse für zukünftige Projekte nutzbar zu machen. Wie bei jeder Evaluationsstätigkeit ist dabei eine bewusst selbstkritische Haltung wichtig, die den Finger auf wunde Punkte legt und – im Bestreben einer steten Verbesserung – Handlungsbedarf aufzeigt.

Verstärkte Ausrichtung auf wirkungsorientiertere Evaluationen

Obwohl weit herum anerkannt, hat der von Deza und seco gleichermaßen angewandte Projektzyklus-Ansatz unlängst auch Kritik erfahren. So hat der Entwicklungsausschuss der OECD mangelnde Unabhängigkeit und einen extensiven Fokus auf die Projektimplementierung moniert. Die bei der Einführung von PCM bewusste Betonung der Erfolgskontrolle als wichtiges Steuerungselement wollen wir deshalb künftig durch vermehrte Ex-post-Evaluationen mit klarer Ausrichtung auf Resultate und Wirkung der Operationen ergänzen. Bereits heute erfolgen unsere Erfolgskontrollen jedoch ziemlich ausgewogen als interne Evaluationen – d.h. durch die am Projekt beteiligten Akteure – sowie in Form einer für das gesamte Projektportfolio repräsentativen Auswahl von Fremdevaluationen. Dabei handelt es sich um Projektuntersuchungen durch unabhängige Fachpersonen.

Pro Jahr erhält das seco auf diese Weise durchschnittlich rund 25 Projektbeurteilungen, wobei eine grössere Anzahl durch uns beauftragte Implementierungsagenturen

(UNO-Organisationen und multilaterale Entwicklungsbanken) veranlasst wird. Diese Auslagerung von Erfolgskontrollen macht Sinn, denn sie liefert uns mit ungleich kleinerem Eigenaufwand nutzbringende Informationen über die Durchführung und die Resultate von Projekten, an denen wir in Form von Co- oder Parallelfinanzierungen beteiligt sind.

Hohe Erfolgsquote in den letzten Jahren

Im Rahmen einer jährlich stattfindenden *Management Review* zur Umsetzung unserer Evaluationspolitik werden sämtliche Evaluationsberichte ausgewertet. Dabei zeigt sich, dass drei von vier der in den vergangenen Jahren intern oder extern überprüften Projekte als erfolgreich oder zufrieden stellend taxiert werden können. Bei den Projekten mit teilweise oder gänzlich unbefriedigenden Resultaten sind zumeist externe, vom Projekt nicht beeinflussbare Faktoren mitverantwortlich. In der Tat ist unsere Projektstätigkeit naturgemäss mit erheblichen Risiken verbunden, die sich nur teilweise antizipieren lassen. Eine Erfolgsrate von 75% ist eine sehr gute Bilanz, die sich durchaus mit dem Leistungsausweis der grossen in der Entwicklungszusammenarbeit tätigen Institutionen – wie der Weltbank oder der Europäischen Entwicklungsbank – vergleichen lässt. Namentlich bei den Massnahmen, die einer unabhängigen Erfolgskontrolle unterzogen wurden, ergibt sich ein erfreulich positives Bild. Hervorzuheben sind dabei die zu Beginn des laufenden 5. Rahmenkredits eingeführten Risikokapitalfonds. Aufgrund der ausgewiesenen Evaluationsresultate haben sie sich insgesamt betrachtet klar bewährt.

Weitere Verbesserungen der Evaluationspolitik

Dies gilt in gleichem Masse für die Evaluationspolitik des seco. Die bis anhin unternommenen Anstrengungen zum Aufbau und zur Umsetzung eines stringenten und kohärenten Evaluationssystems wurden verschiedentlich vom Parlament und von anderen Stellen honoriert. Sein Wert hängt indessen massgeblich davon ab, ob es aktuelle und zukünftige Herausforderungen reflektiert. Tatsächlich sind mit den weiter gestiegenen Ansprüchen an die Entwicklungszusammenarbeit auch die Anforderungen an die Erfolgskontrolle gewachsen. Aus diesem Grunde streben wir an, unser Evaluationswesen kontinuierlich zu optimieren und neuen Erfordernissen anzupassen. Mit der Erarbeitung eines einfachen Monitoringinstruments für die «Strategie 2006», in das auch die zentralen Evaluationsergebnisse einfließen, erfolgte erst kürzlich eine *noch*

engere Einbettung der Erfolgskontrolle in das übergeordnete Controlling. Gleichzeitig bemühen wir uns – in Anbetracht der steigenden Komplexität unserer Interventionsinstrumente – um eine noch systematischere Verknüpfung von Evaluation, Qualitätssicherung und Führungsunterstützung im Sinne eines umfassenden Risikomanagements. Eine weitere wesentliche Neuerung betrifft die Evaluierung von Sektor- oder ganzen Landesprogrammen, um Aussagen über die Erreichung von projektübergeordneten Zielen und grundsätzlichen Anliegen der Entwicklungszusammenarbeit besser abstützen zu können. Dies ist jedoch ein methodisch sehr anspruchsvolles Unterfangen, wie die nachfolgenden Ausführungen zeigen sollen.

Methodische Schwierigkeiten der Resultatmessung

«What's measured gets done.» Diese Erkenntnis aus der Management-Lehre gilt längst auch für die Entwicklungszusammenarbeit. Damit ist jedoch noch nicht die Frage beantwortet, was gemessen und wie bewertet werden soll, denn es müssen verschiedene Ebenen der Resultatmessung unterschieden werden (siehe Tabelle 1). Im Rahmen der traditionellen Projektevaluierung standen und stehen die Ergebnisse und Projektziele im Vordergrund. Als Ergebnisse werden dabei die Produkte bzw. Leistungen bezeichnet, für welche das Projekt direkt verantwortlich ist. Projektziele sind demgegenüber die Zustandsveränderungen, die ursächlich durch die Projektintervention erreicht werden sollen. Sie sind in der angestammten Entwicklungs-Evaluierung der wichtigste Massstab des Erfolgs. Gilt es nun, vermehrt übergeordnete Zielsetzungen zu messen und zu beurteilen, müssen Aussagen zur Erreichung von Entwicklungszielen sowie Wirkungen möglich sein. Bereits bei der Überprüfung der Entwicklungsziele stellt sich indessen die Schwierigkeit, dass sie nebst dem Beitrag der Massnahme durch andere Faktoren aus dem Umfeld beeinflusst

werden. Noch anforderungsreicher sind Wirkungsmessungen, weil sich die Projektwirkungen erst über einen längeren Zeitraum hinweg einstellen und Kausalzusammenhänge ungleich geringer sind. Es hat sich entsprechend auch als äusserst schwierig erwiesen, mit vertretbarem Aufwand die von Projekten ausgelösten positiven wie negativen Umfeldveränderungen zu messen beziehungsweise von Änderungen zu isolieren, welche unabhängig vom Projekt stattfanden.

Resultatorientierte Entwicklungszusammenarbeit international gefragt

Diese methodischen Schwierigkeiten potenzieren sich noch im Rahmen der wieder verstärkt unternommenen Anstrengungen zur Beurteilung der Aid Effectiveness. Seit geraumer Zeit erlebt diese Thematik eine eigentliche Renaissance. Hintergrund ist – nebst der generell feststellbaren Tendenz zur Leistungsmessung und der Hinwendung zu wirkungsorientierter Führung – die Verpflichtung der internationalen Staatengemeinschaft auf die sog. Millenniumsziele zur Armutsbekämpfung und die damit verbundene Frage der Umsetzungskontrolle. Zudem ruft der an der letztjährigen UNO-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung verabschiedete Konsens von Monterrey die Geberstaaten dazu auf, die Entwicklungszusammenarbeit in verstärktem Masse resultatorientiert auszurichten.

Die Diskussion darüber, wie dies koordiniert geschehen soll, ist erst in den Anfängen und entsprechend unübersichtlich. In Bezug auf das Evaluationswesen im engeren Sinne stehen jedoch folgende Anliegen im Vordergrund:

- *Wie umgehen mit dem Kausalitätsproblem?* Eine grosse Herausforderung besteht zunächst darin, die Auswirkungen der Unterstützungsmaßnahmen einzelner Geber in den Partnerländern im Rahmen nationaler Armutsreduktionsstrategien sowie global als Beitrag zur Erreichung der Millenniumsziele auszuweisen. Dass die auf Projekt-

Tabelle 1

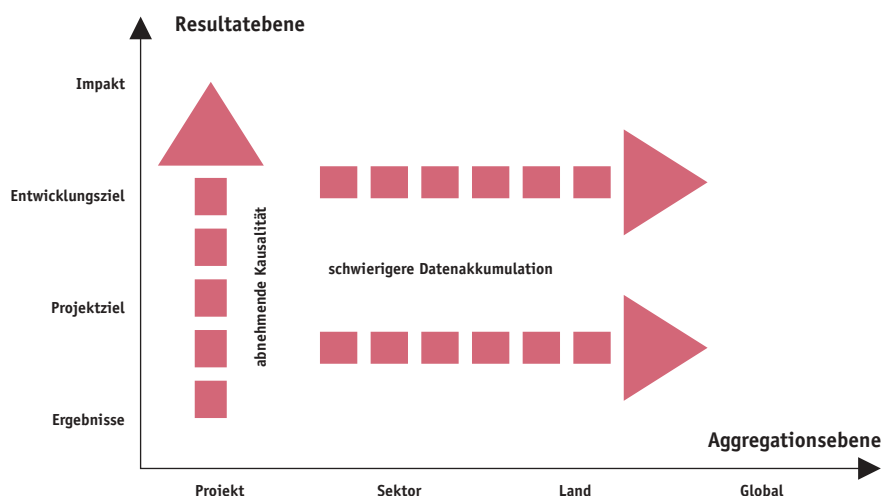
Beispiel: Zielhierarchie für den Bau einer Abwasserreinigungsanlage

Zielebene	Zielformulierungen	Bemerkungen
Impakt	Erholung der Fauna und Flora. Die Nutzung der Gewässer als Naherholungsgebiet ist möglich.	Der Projektbeitrag ist nur einer von vielen Faktoren, die zur Zielerreichung nötig sind. Der Zeitraum, in dem Veränderungen beobachtbar sind, geht über die Projektdauer hinaus.
Entwicklungsziel	Die Qualität des Wassers im Fluss ist verbessert.	Es handelt sich um ein übergeordnetes Ziel, zu dem das Projekt einen beobachtbaren Beitrag leistet, der innerhalb der Projektdauer festgestellt werden kann.
Projektziele	Eine flächendeckende Abwasserreinigung. Die Unterhaltskosten der Pumpanlage sind langfristig gedeckt.	Dies sind Veränderungen gegenüber der Ausgangssituation, als direkte Folge der Projektintervention bzw. der erzielten Ergebnisse.
Ergebnisse	Eine technisch einwandfrei funktionierende Pumpstation. Eine funktionierende betriebliche Organisation für das Betreiben der Pumpstation ist sichergestellt.	Es handelt sich um Leistungen, für welche das Projektmanagement direkt verantwortlich ist.

Quelle: seco / Die Volkswirtschaft

Grafik 1

Messung von Entwicklungsergebnissen



Quelle: Christoph Graf, 2003 (mimeo) / Die Volkswirtschaft

ebene schon sehr anspruchsvolle Resultat- und Impaktmessung ein umso schwierigeres Unterfangen ist, je weiter weg wir uns von der direkten Interventionsebene (üblicherweise noch immer Einzelprojekte) bewegen, soll die Grafik 1 deutlich machen. Nicht nur akzentuiert sich die Kausalitätsproblematik; es stellt sich auch die Frage, ob Projektergebnisse kumulierbar oder aggregierbar sind. Wenngleich die Überprüfung der Effektivität der Entwicklungszusammenarbeit methodisch sehr rasch an Grenzen stösst, wollen und müssen wir uns diesbezüglich engagieren. Diese Bemühungen sollten indessen von Pragmatismus geleitet sein und keine übertriebenen Erwartungen wecken.

- *Wie umgehen mit dem Zuordnungsproblem?* Das bedeutet primär, der interessierten Öffentlichkeit wie auch uns selbst offen einzugestehen, dass es letztlich unmöglich ist, unseren konkreten Beitrag an die Entwicklung eines ganzen Landes oder gar an die weltweite Reduktion der Armut zu ermitteln. Umso wichtiger ist deshalb, ex ante stets die Relevanzfrage zu stellen: Von Beginn weg ist sicherzustellen und laufend zu überprüfen, dass sich unsere Politiken, Instrumente, Programm und Projekte in die Entwicklungsstrategien der Partnerländer einordnen und auf die Erreichung übergeordneter Ziele ausgerichtet sind. Es ist im Übrigen auch nicht sinnvoll, auf dieser Ebene den Beitrag eines einzelnen Gebers zu eruieren, weil an Entwicklungsprozessen naturgemäss sehr viele Akteure beteiligt sind. Stattdessen sollten die Geber verstärkt im Rahmen von gemeinsamen Evaluationen die Summe ihrer Bemühungen überprüfen.

- *Wie umgehen mit dem Visibilitätsproblem?* Um das Ziel gemeinsamer Evaluationen zu erreichen, muss eine Reihe wesentlicher Voraussetzungen erfüllt sein bzw. geschaffen werden. Dazu gehören die Harmonisierung der zahlreichen und unterschiedlichen Evaluationssysteme und -standards, der Aufbau resp. die Förderung von lokalen Evaluationskapazitäten sowie die Verfügbarmachung von qualitativ ausreichenden Daten in den Partnerländern. Allein die Koordination und umso mehr die Angleichung der Erfolgskontrolle und Berichterstattung der Geber ist eine delikate und wohl nur beschränkt mögliche Aufgabe. Dass den Synergien während gemeinsamen Evaluationen Transaktionskosten in der Vorbereitung gegenüberstehen, ist dabei noch das kleinere Problem. Viel wesentlicher ist, dass mit einer verstärkten Geberkoordination und Methodenharmonisierung fast unweigerlich ein Verlust von Visibilität einhergeht. Zwar hat eine Reihe namhafter europäischer Geber vereinbart oder die Bereitschaft bekundet, «unsichtbar zu werden» (*to lower the flag*); doch ob diesen Absichtserklärungen Taten folgen werden, muss sich erst noch weisen.

«Evaluer, c'est évoluer»?

Angesichts dieser und anderer Einschränkungen in Bezug auf die Möglichkeiten der Erfolgskontrolle stellt sich abschliessend die Frage, inwieweit die Entwicklungs-Evaluierung tatsächlich die Politik und Praxis der Entwicklungszusammenarbeit massgeblich und nachhaltig beeinflussen kann. Unbestreitbar ist, dass die etablierte und hohe Evaluationskultur eine solide Beurteilungsgrundlage dafür bietet, ob wir in der Entwicklungszusammenarbeit die richtigen Dinge tun (*doing the right things*) und ob wir die Dinge richtig machen (*doing things right*). Die Antwort auf die Frage nach dem Impakt der Evaluierung muss deshalb lauten, dass eine selbstkritische, wirkungsorientierte und strategisch ausgerichtete Erfolgskontrolle die bestmöglichen Voraussetzungen schafft, um die Qualität und Leistungen der Entwicklungszusammenarbeit kontinuierlich zu verbessern. Welche politischen Konsequenzen aus den gewonnenen Erkenntnissen gezogen werden, entzieht sich jedoch letztlich ihrem Einflussvermögen. ■

Hilfe gegen den Willen der Begünstigten?

Das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) will künftig mit Entwicklungsgeldern Public-Private Partnerships (PPPs) im Infrastrukturbereich fördern. Es hat dazu ein ausgesprochenes und ein unausgesprochenes Argument. Ausgesprochen wird, dass es an öffentlichen Mitteln für den Ausbau der Infrastrukturen in Entwicklungsländern mangle und deshalb privates Kapital nötig sei. Unausgesprochen meint das seco, es brauche das Know-how privater Unternehmen, weil die Entwicklungsländer unfähig seien, öffentliche Unternehmen zu betreiben. Tatsächlich mangelt es an Kapital, und tatsächlich sind öffentliche Unternehmen armer Länder oft in einem pitoyablen Zustand. Nur lässt sich daraus nicht ableiten, dass PPPs die Probleme lösen werden.¹

¹ Weitere Informationen: Madeleine Bolliger, Im Süden stösst die Privatisierung von öffentlichen Dienstleistungen auf Widerstand (www.swisscoalition.ch/deutsch/files/T_EkDn.pdf); Peter Niggli, Die Gewinne der Firmen, die Risiken dem Staat. (www.swisscoalition.ch/deutsch/pages/T/T_EkDt.htm).



Peter Niggli
Geschäftsleiter der entwicklungspolitischen Arbeitsgemeinschaft Swissaid, Fastenopfer, Brot für alle, Helvetas, Caritas und Heks, Bern

Bisherige Erfahrungen zeigen, dass Private in Infrastrukturbetriebe ärmerer Länder praktisch kein eigenes Kapital einschiessen und stattdessen mit öffentlichen Geldern und Entwicklungshilfe rechnen. Die Strategie, durch den Beizug der Privaten mehr Kapital für Infrastrukturen mobilisieren zu können, geht deshalb nicht auf.

Zahllose PPPs in der Strom- und Wasserversorgung garantieren den ausländischen Konzernen einen Mindestumsatz in US-Dollar. Damit überbinden diese der öffentlichen Hand nicht nur einen Teil des Geschäftsrisikos, sondern auch das volle Währungsrisiko. In den meisten Fällen finden übrigens nur die öffentlichen Unternehmen, die zuvor dem Staat Gewinne abgeliefert haben, private «Partner». Hingegen bleiben die Regierungen – von der Weltbank auf Privatisierung verpflichtet – jahrelang auf nicht-rentablen öffentlichen Unternehmen sitzen. Deshalb wird die Privatisierungsfähigkeit öffentlicher Unternehmen oft dadurch gesteigert, dass man sie vor der «Partnerschaft» auf staatliche Kosten bzw. über Entwicklungshilfe saniert.

Die Privaten wollen zudem weiterhin Subventionen. Nach mehreren äusserst gewaltvollen Protesten gegen Preissteigerungen privatisierter Wasser- und Stromunternehmen gehört es heute zum «common sense», die Preise für die bedürftigsten Schichten zu subventionieren. Diese Subvention bleibt Aufgabe des Staates oder der Entwicklungshilfe.

Mittel direkt zur Sanierung des öffentlichen Sektors verwenden

Damit Private das Restrisiko, das ihnen nach all diesen «Entlastungsmassnahmen» noch übrig bleibt, zu übernehmen gewillt sind, sieht das seco den Einsatz von Investitionsrisikogarantien und ähnlichen Instrumenten vor. Die ganze Kaskade von öffentlichen Finanzierungsmitteln für die privaten Investitionen zeigt, dass man Investitionen in Länder und Branchen locken will, in die private Investoren aus eigenem Antrieb und auf eigenes Risiko keinen müden Dollar stecken würden. Die Frage ist deshalb gerechtfertigt, wieso man die beträchtlichen öffentlichen Gelder des «begünstigten» Staats (oft Neuschulden bei der

Weltbank) und der Geber, welche die PPPs verzehren, nicht direkt in die Sanierung, Reform und den Ausbau des öffentlichen Sektors dieser Länder steckt.

Dem seco bleibt nicht ganz verborgen, dass die Privaten in der PPP oft eine dubiose Rolle spielen. Deshalb pocht es darauf, dass die Kapazitäten des Staates als Regulator gestärkt werden müssten. Nur ein starker Regulator könne garantieren, dass die privaten Betreiber von natürlichen Monopolen und Infrastrukturen im öffentlichen Interesse operierten. Das Hohelied vom starken Regulator steht allerdings im Widerspruch zum unausgesprochenen Argument, wonach die Regierungen der Entwicklungsländer zur Führung öffentlicher Unternehmen unfähig seien. Regierungen, die unfähig sind, Wasser- und Elektrizitätswerke zu führen, dürften auch Enron oder Vivendi nicht zu regulieren verstehen. Wenn sie Letzteres jedoch lernen können, ist nicht einzusehen, wieso sie Ersteres nicht lernen sollten. Mit andern Worten: Es ist genauso schwierig, problematische Infrastrukturen im öffentlichen Besitz zu rehabilitieren und auszubauen wie Regulierungsinstanzen zu entwickeln, die garantieren, dass die private Bewirtschaftung natürlicher Monopole in Entwicklungsländern im öffentlichen Interesse verbleibt. Wenn aber die Privaten kein zusätzliches Kapital in die Infrastrukturentwicklung einschiessen und die Lernprozesse für die Führung öffentlicher Unternehmen oder die Einrichtung starker Regulierungsinstanzen ähnlich aufwendig sind, dann gibt es keinen Grund, mit Staatsgeldern der Schweiz PPPs in den Entwicklungsländern zu fördern.

Schliesslich muss sich die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit fragen, ob sie künftig «Entwicklung» gegen den Widerstand der direkt «Begünstigten» durchsetzen will. In den vergangenen zwei, drei Jahren hat die Zahl von Massenstreiks, Demonstrationen, Kravallen und volksaufstandsähnlichen Protesten gegen die Segnungen von PPPs konstant zugenommen. Das seco dürfte es schwer haben, solch unwillkommene «Hilfe» vor dem Schweizer Volk zu rechtfertigen. ■

Nabeghlavi? Vonoresh? St. Petersburg? Mehr Publizität für erfolgreiche Projekte

Die Frage steht im Raum: Warum exportieren und produzieren wir nicht mehr im GUS-Raum? Sie ergibt sich aus meinen Eindrücken als Präsident der Interessengemeinschaft für die Gemeinschaft unabhängiger Staaten (IG-GUS).¹ Als bilaterale Handelskammer ist es unser Anliegen, das Wachstum des Handels und der Investitionen zu fördern. Aus den heute zur Verfügung stehenden Informationen kann man nur mit Bedauern feststellen, dass die Schweiz den GUS-Raum wirtschaftlich vernachlässigt hat, zumindest wenn man den Anteil unserer Exporte (2002: 0,9%) zur weltwirtschaftlichen Bedeutung des Raumes als potenziellem Markt und Produktionsstandort berücksichtigt. Hier erfüllt die wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit eine wichtige Vorbildfunktion. Die bekannten Erfolgsgeschichten erfahren aber zu wenig öffentliche Beachtung. Sie würde auch den Betrieben im jeweiligen Gastland helfen, etwaige Missstände wirksam an den Pranger zu stellen.

¹ GUS-Staaten: Armenien, Aserbeidschan, Belarus, Georgien, Kasachstan, Kirgisien, Moldawien, Russische Föderation, Tadschikistan, Turkmenistan, Ukraine, Usbekistan.

Im Wirtschaftsraum der GUS-Staaten ist in Sektoren, wo unsere Exporteure gut etabliert sind, ein um mehrere Prozentpunkte höheres Wirtschaftswachstum bei einem tieferen technischen Stand zu verzeichnen als bei uns. Ausserdem sind dort viele wertvolle Rohstoffe vorhanden, die auf angemessene Vermarktung warten. Aus vor allem historisch gegebenen Gründen sind Kosten und Preise bei Investitionen oft tiefer als in den führenden OECD-Staaten anzusetzen. Insgesamt ist das selbstverständlich als komplementär zu den Interessen unserer Industrie und der sie begleitenden Banken und Investoren zu sehen. Im Prinzip sollten daher unsere Unternehmer in dieser Region vermehrt tätig werden; schliesslich stehen die Chancen für einen nachhaltigen Aufschwung besser als in unseren traditionellen OECD-Märkten.

In der Schweiz hingegen kämpfen wir seit Jahren mit schwachem Wachstum, wobei die traditionellen Exporte mit einer flauen Nachfrage in technisch äusserst anspruchsvollen Märkten konfrontiert sind. Es häufen sich noch dazu die Analysen, die für die nächsten Jahre einen nur langsamen Aufschwung in der EU, in Japan und den USA erwarten.

Behebbarer Mangel an Vertrautheit

Unsere zum Beispiel im Vergleich zu Deutschland gegebene Zurückhaltung den GUS-Staaten gegenüber ist zwar zum Teil durch die schlechteren Rahmenbedingungen in Fragen wie Infrastruktur und Durchsetzung von Rechtsansprüchen erklärbar. Vor allem aber ist sie durch den offensichtlich behebbaren Mangel an Vertrautheit bestimmt.

Die wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit setzt genau dort an, wo sich diese Zurückhaltung am besten beheben lässt. Da-



Dr. Friedrich von Schwarzenberg
Präsident der Schweiz.
Interessengemeinschaft
für die Gemeinschaft
Unabhängiger Staaten
(IG-GUS), Zürich

rin ist vor allem die Vorbildfunktion der Entwicklungszusammenarbeit zu sehen, ohne die anderen bekannten Vorteile dabei zu vergessen. Es geht in meinen Augen also nicht nur um die erhoffte Stabilisierung unserer Partnerländer oder um gelegentliche Mitarbeit an spektakulären Grossprojekten zur Verbesserung der Infrastruktur, oft unter der Leitung der Bretton-Woods-Institutionen. Es geht vielmehr um den in der Praxis der wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit erbrachten Beweis, dass man häufig – und zwar auf verschiedenen Ebenen – konstruktiv wirtschaftliche Projekte durchziehen kann, die ausgezeichnete Chancen auf Erträge auszuweisen haben. Durch die aktive Zusammenarbeit gewinnen unsere Firmen wertvolle Erfahrungen. Die vor Ort tätigen Mitarbeiter gehen mit der Zeit zu anderen Projekten und Firmen über und so sickert Know-how, vielleicht zu langsam, in andere Unternehmen unserer Wirtschaft ein. Diese oft wiederholten Erfolgsgeschichten sind meines Erachtens nicht genügend bekannt.

Einbezug der Medienleute vor Ort

Folglich sind die Erfahrungen und Erfolge der wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit breiter bekannt zu machen. Man muss die publikumswirksamen Medien unseres Landes nach Kräften einbeziehen, anerkannte Persönlichkeiten unseres öffentlichen Lebens dazu bringen, themensetzend die Erfolgsgeschichten in die öffentliche Diskussion einzubringen – jedenfalls mehr, als es heute der Fall ist. Eine Möglichkeit wäre, die Medienkorrespondenten vor Ort vermehrt einzubinden, z.B. indem sie zur Besichtigung der gelungenen Objekte eingeladen werden. Wenn das gelingt, gehe ich von einem besseren Multiplikatoreffekt der wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit aus, als es bisher der Fall war.

An positiven Beispielen fehlt es nicht, so etwa die im Titel erwähnten drei Projekte:

- Produktion von Mineralwasser *Nabeghlavi*, Georgien, für den georgischen Markt, aber bereits erste Exporte in Nachbarländer;
- Produktion von Kartoffelchips in *Vonoresh*, Russland, für den lokalen Markt;
- Produktion von Eglifilets in *St. Petersburg*, Russland, für den lokalen Markt, später Export in die Schweiz.

Staatsrechnung 2002: Leere Bundeskasse

Der Bund schloss seine letztjährige Rechnung mit einem Defizit von 3,3 Mrd. Franken ab (ohne Berücksichtigung der Verkaufserlöse aus Swisscom Aktien). Budgetiert war ein Ausgabenüberschuss von 294 Mio. Franken. Die Gründe für das über den Budgeterwartungen liegende höhere Defizit sind auf den massiven Einnahmeneinbruch bei den Fiskaleinnahmen zurückzuführen. Die markante Einnahmeneinbusse schlug sich auch auf der Ausgabenseite nieder. Die weniger stark angestiegenen Anteile Dritter an den Bundes-einnahmen haben dazu beigetragen, dass das budgetierte Ausgabenvolumen um eine halbe Milliarde unter dem Voranschlag ausfiel. Innert Jahresfrist ist damit der Bundeshaushalt wiederum zum Sanierungsfall geworden. Der Bundesrat hat indes schnell gehandelt. Mit der Mitte März 2003 aufgrund der neuesten Beschlüsse und Forderungen des Parlamentes angepassten Sanierungsstrategie will er die strukturellen Defizite bis 2006 nachhaltig und konjunkturverträglich abbauen.



Das stärkste Ausgabenwachstum hat der Bereich Bildung und Grundlagenforschung zu verzeichnen, namentlich für die bundeseigenen und kantonalen Hochschulen. Dies entspricht einer gewollten Prioritätensetzung. Im Bild: ETH Lausanne.

Bild: Keystone

Das Wichtigste in Kürze

Die *Finanzrechnung* des Bundes weist 2002 unter Ausschluss des ausserordentlichen Erlöses aus dem Swisscom Aktienverkauf ein Defizit von 3,3 Mrd. Franken aus. Die markante Verschlechterung sowohl gegenüber dem Vorjahr als auch gegenüber dem Budget wurde zur Hauptsache auf der Einnahmenseite verursacht. Die Gesamteinnahmen sind damit zum zweiten Mal hintereinander unter dem Vorjahresergebnis ausgefallen, ein Phänomen, das seit langer Zeit erstmals wieder auftrat. Diese Entwicklung ist ein Indiz dafür, dass die



Andreas Pfammatter
 Chef der Sektion
 Finanzplanung, Budget,
 Rechnung, Eidg. Finanz-
 verwaltung (EFV), Bern

Gründe des massiven Einnahmeneinbruchs neben der wirtschaftlichen Stagnation vorab in strukturellen Ursachen zu suchen sind. Ausgabenseitig liegt die Veränderung mit 507 Mio. Franken oder einem Prozent unter dem Budgetwert. Gegenüber dem Vorjahr legen die Ausgaben weniger stark zu als im Durchschnitt der letzten Jahre. Die tiefe Wachstumsrate ist aber in zweierlei Hinsicht zu relativieren. Zum einen hat die bescheidene Teuerung sie beeinflusst, zum andern ist der Verzerrung der Zuwachsrate durch die Finanzhilfe an die Zivilluftfahrt in den Jahren 2001 und 2002 Rechnung zu tragen. Mit einem Aufwandüberschuss von 7,2 Mrd. Franken schloss die *Erfolgsrechnung* noch schlechter ab als die *Finanzrechnung*. Der Hauptgrund liegt in erster Linie in ausserordentlichen Abschreibungen im Zusammenhang mit Bereinigungen der Altlasten der Pensionskasse des Bundes und seiner ehemaligen Regiebetriebe. Die *Bruttoschulden* kletterten um 15,5 Mrd. auf 122 Mrd. Franken. Hinter dem markanten Anstieg stehen im Wesentlichen zwei Faktoren. Neben buchungstechnischen Vorgängen – Übergang zum Bruttoprinzip bei Forderungen und Ver-

pflichtungen der Steuer- und Zollverwaltung sowie Bilanzierung der Hypothekendarlehen an das Bundespersonal – ist der aufgrund der günstigen Marktbedingungen vorübergehende Anstieg der Tresoreriemittel dafür verantwortlich. Der Zuwachs der *Nettoverschuldung* mit 2,7 Mrd. Franken deutlich tiefer aus.

Der Rechnungsabschluss des vergangenen Jahres ist – weil die Kriterien der Schuldenbremse für die Beurteilung der Rechnung 2002 noch nicht Anwendung finden – am verfassungsmässigen Haushaltsziel 2001 zu messen. Dieses beschränkt das höchstzulässige Defizit auf 2% der Einnahmen. Da es nicht zwischen ordentlichen und ausserordentlichen Einnahmen differenziert, ist der Verkaufserlös aus den Swisscom Aktien in die Gesamtbeurteilung mit einzubeziehen. 2002 wurde das Haushaltsziel um 1,4 Mrd. Franken übertroffen. Die *Staats- und Steuerquoten* lagen im vergangenen Jahr unverändert auf rund 12% bzw. 10%. Gemäss Maastrichter Kriterien – der Saldo des Fonds für Eisenbahngrossprojekte ist in dem um den Verkaufserlös der Swisscom Aktien bereinigten Ergebnis mit zu berücksichtigen – würde das Defizit auf Bundesebene 4,2 Mrd. Franken betragen. Gemessen am Indikator der Veränderung der Defizite war die Finanzpolitik des Bundes im 2002 – wie auch schon im vorletzten Jahr – expansiv und antizyklisch.

Das Rechnungsergebnis 2002 sowie die aktualisierten Haushaltsperspektiven mit Defiziten in Milliardenhöhe stimmen bedenklich und bestätigen den bestehenden Handlungsbedarf. Der Bundesrat hat schnell gehandelt

und seine *Sanierungsstrategie* von Ende Januar 2003 im Lichte der neuesten Beschlüsse und Forderungen von Parlament und Parteien konkretisiert. Die Sanierungsstrategie beruht auf drei Pfeilern. Erstens auf einem Grundprogramm mit Entlastungen auf der Ausgabenseite von 1,8 Mrd. und Mehreinnahmen von 350 Mio. Franken. Zweitens auf einem ausgabenseitigen Zusatzsparprogramm von 1,5 Mrd. Franken oder – alternativ – auf Mehreinnahmen von 1,5 Mrd. Franken. Im Hinblick auf die Mehreinnahmen prüft der Bundesrat vorsorglich eine Erhöhung der Mehrwertsteuer oder die Einführung einer Bundeserbschaftssteuer. Drittens soll der Abbaupfad des bestehenden strukturellen Defizits durch eine Änderung des Finanzhaushaltsgesetzes verbindlich festgelegt werden. Eine Beseitigung des strukturellen Defizits bereits im Voranschlag 2004 wäre nach Auffassung des Bundesrates mit dem verfassungsmässigen, konjunkturpolitischen Auftrag nicht zu vereinbaren. Der konjunkturgerechten Anwendung der Schuldenbremse wird damit verstärkt Rechnung getragen.

Ungebrochene Ausgabendynamik

Die Ausgaben legen im Vorjahresvergleich mit 507 Mio. Franken oder einem Prozent weniger stark zu als im Durchschnitt der letzten Jahre. Die unterdurchschnittliche Wachstumsrate ist allerdings in zweierlei Hinsicht zu relativieren. Einerseits darf sie nicht als Ausdruck einer gebrochenen Dynamik angesehen werden; andererseits ist bei der Einschätzung dieses tiefen Ausgabenanstiegs der Verzerrung der Zuwachsrate durch die Finanzhilfe an die Zivilluftfahrt und die Überbrückungskredite an Jugoslawien und Tadschikistan in den Jahren 2001 und 2002 Rechnung zu tragen. Bereinigt um diese beiden Sonderfaktoren ergibt sich eine Wachstumsrate von 2,7%.

Im Einzelnen zeichnet sich die Ausgabenentwicklung in den wichtigsten Bereichen durch folgende Merkmale aus (in Klammern jeweils die Veränderung gegenüber dem Vorjahr):

- *Bildung und Grundlagenforschung* (+235 Mio. Fr., +7,0%): Die Ausgaben wuchsen im Rechnungsjahr aufgrund der gewollten Prioritätensetzung am stärksten. Mehr Mittel wurden benötigt für die Bildung, namentlich für die bundeseigenen und kantonalen Hochschulen (+107 Mio.). Ebenso wurde für den Forschungsbereich mehr ausgegeben, wobei der Schwerpunkt bei der Grundlagenforschung lag (+80 Mio.).
- *Finanzen und Steuern* (+301 Mio. Fr., +3,2%): Diese Gruppe von Ausgaben wird von den Anteilen Dritter an den Bundeseinnahmen und den Passivzinsen dominiert.

Tabelle 1

Wichtige Gesamtzahlen 2001/2002

Millionen Franken	Rechnung ¹ 2001	Voranschlag ² 2002	Rechnung 2002
Finanzrechnung			
Ausgaben	50 215	51 249	50 722
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	+6.5	+4.8	+1.0
Einnahmen	48 908	50 955	47 405
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	-5.4	+4.2	-3.1
Saldo	-1 307	-294	-3 317
Erfolgsrechnung			
Aufwand-/Ertragsüberschuss	-5 837	-3 857	-7 199
Bilanz			
Gesamtschulden	106 813	-	122 366
Fehlbetrag	76 055	-	79 663 ³
Kennzahlen			
	R 2000	R 2001	R 2002
Staatsquote (% BIP)	11.6	12.1	12.2
Steuerquote (% BIP)	11.6	10.4	10.4
Saldo Finanzrechnung (% BIP)	1.1	-0.3	-0.8
Verschuldungsquote (% BIP)	26.7	25.7	29.4
Passivzinsen (% Ausgaben)	7.4	6.8	7.4

1 Exkl. Einnahmen aus UMTS-Lizenzen.

2 Ohne Nachtragskredite und Kreditüberschreitungen; Vergleich mit Voranschlag des Vorjahres.

3 Inkl. Verkaufserlös Swisscom Aktien.

Quelle: EFV / Die Volkswirtschaft

Mit 47,4 Mrd. Franken lagen die Gesamteinnahmen markant unter dem Voranschlag. Neben der schleppenden Konjunktur haben hier vor allem die Börsenbaisse sowie die geopolitischen Unsicherheiten zum Einnahmeneinbruch beigetragen.



Bild: Keystone

Bei den Anteilen Dritter an den Bundes-einnahmen führten tiefere Eingänge bei der direkten Bundessteuer zu weniger Ausgaben. Die Passivzinsen nahmen trotz tieferer Zinssätze, aber höheren Schulden sowie wegen einer Änderung in der Verbuchungspraxis um 371 Mio. zu.

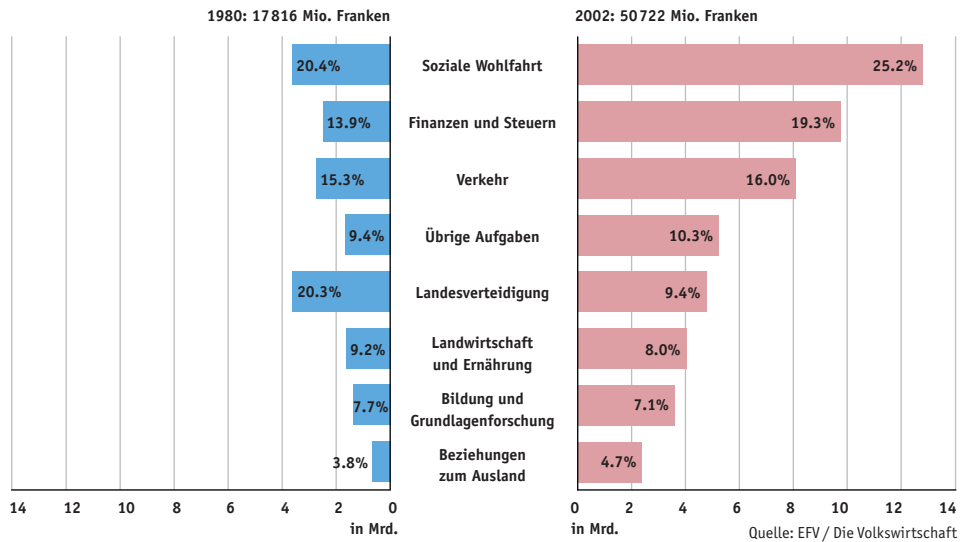
- *Landwirtschaft und Ernährung (+105 Mio. Fr., +2,7%)*: Die Ausdehnung ist das Ergebnis unterschiedlicher Entwicklungen: Mehrausgaben von je 94 Mio. im Bereich der Direktzahlungen sowie der Preis- und Absatzsicherung stehen Minderausgaben vorab im Bereich Forschung, Beratung und Verbesserung der Produktionsgrundlagen gegenüber.
- *Soziale Wohlfahrt (+262 Mio. Fr., +2,1%)*: Höhere Ausgaben als im Vorjahr wurden mit Ausnahme der Arbeitslosen- und Krankenversicherung bei sämtlichen Sozialwerken getätigt. Der überwiegende Teil des Ausgabenzuwachses entfällt wegen der hohen Zunahme des Rentner- und Rentnerinnenbestandes auf die gestiegenen Leistungen des Bundes an die IV (+197 Mio.). Die Arbeitslosenversicherung konnte ihre Darlehen restlos zurückzahlen. Rückläufig entwickelten sich die Beiträge an den sozialen Wohnungsbau, zugenommen haben die Ausgaben für die Flüchtlingshilfe im Inland.
- *Übrige Aufgabengebiete (+96 Mio. Fr., +1,9%)*: Zu dieser Aufgabengruppe, die rund 10% der Gesamtausgaben ausmacht, gehören namentlich die Ausgaben für die allgemeine Verwaltung/nicht zuteilbare Ausgaben, Umwelt und Raumordnung, Kultur und Freizeit, Justiz und Polizei, Ge-

sundheit sowie die übrige Volkswirtschaft. Der Hauptanteil der Mehrausgaben bilden die erstmalige Rückerstattung der VOC-Abgaben an die Bevölkerung, die Bekämpfung der organisierten Kriminalität, der Geldwäscherei, der Korruption und Wirtschaftskriminalität sowie ausserordentliche Schutzaufgaben der Kantone.

- *Verkehr (–16 Mio. Fr., –0,2%)*: Der Rückgang im Verkehrsbereich steht im Zusammenhang mit dem Engagement des Bundes zugunsten der zivilen Luftfahrt in den Jahren 2001 und 2002. Ohne diesen Sonderfaktor nahmen die Ausgaben im vergangenen Jahr um 5,3% zu. Der Zuwachs war im öffentlichen Verkehr (+300 Mio.) deutlich stärker als im Strassenverkehr.
- *Landesverteidigung (–170 Mio. Fr., –3,4%)*: Sowohl die Ausgaben für die militärische als auch für die zivile Landesverteidigung beanspruchten weniger Mittel als ein Jahr zuvor. Ursache dieser Entwicklung sind Verzichte oder Verzögerungen in der Immobilienplanung im Zusammenhang mit der Armee XXI, ein kleinerer Munitionsbedarf sowie tiefere Mineralölsteuern.
- *Beziehungen zum Ausland (–306 Mio. Fr., –11,4%)*: Den grössten Rückgang verzeichnen die Ausgaben im Bereich der Beziehungen zum Ausland. Allerdings wird der Vorjahresvergleich im Zusammenhang mit den an Jugoslawien und Tadschikistan gewährten Überbrückungskrediten verzerrt wiedergegeben. Ohne diesen Sonderfaktor ergibt sich im vergangenen Jahr statt eines Rückganges ein Zuwachs um 5,6%, vorab im Bereich der politischen Beziehungen und der Entwicklungshilfe.

Grafik 1

Ausgabenstärkste Aufgabengebiete, 1980 und 2002
in % der Gesamtausgaben



Markanter Einnahmeneinbruch

Mit 47,4 Mrd. Franken lagen die Gesamteinnahmen markant unter dem Voranschlag (ohne Verkaufserlös aus Swisscom Aktien). Betrachtlich sind die Abweichungen bei den *Fiskaleinnahmen*. Neben der schleppenden Konjunktur haben hier vor allem die Börsenbaisse sowie die geopolitischen Unsicherheiten zum Einnahmeneinbruch beigetragen. Einnahmeneinbussen verzeichneten namentlich die direkte Bundessteuer und die Verrechnungssteuer. Weniger eingebracht als vorgesehen haben auch die Stempelabgaben, die Mehrwertsteuer und die Mineralölsteuer. Mehr Einnahmen als budgetiert flossen lediglich bei den Schwerverkehrsabgaben und den Einfuhrzöllen in die Bundeskasse. Im *nicht-fiskalischen Bereich* liegen die Ursachen für die Mehreinnahmen in erster Linie in den nicht prognostizierbaren Nennwertrückzahlungen der Swisscom Aktien, in grösseren Darlehens-

rückzahlungen der Exportrisikogarantie sowie in höheren Gebühren für Amtshandlungen und Kostenrückerstattungen.

Trotz wachsendem nominellem Konsum war die *Mehrwertsteuer* als wichtigster Fiskaleinnahmeposten des Bundes – und dies erstmals seit ihrer Einführung – im Vorjahresvergleich rückläufig. Das Budget wurde um 731 Mio. Franken unterschritten, was primär der allgemeinen wirtschaftlichen Situation zuzuschreiben ist. Bei der *direkten Bundessteuer* (–1182 Mio. Fr.) waren vor allem die Einnahmen der juristischen Personen rückläufig. Bei der *Verrechnungssteuer* (–1091 Mio. Fr.) brach in erster Linie die Steuer auf Dividenden ein, teilweise konjunkturbedingt und teilweise als Folge des 2001 eingeführten Meldeverfahrens auf Bardividenden im schweizerischen Konzernverhältnis. Die ebenfalls unter dem Voranschlag liegenden Erträge aus den *Stempelabgaben* (–731 Mio. Fr.) sind auf den Rückgang der Börsenumsätze zurückzuführen. Bei der *Mineralölsteuer* (–373 Mio. Fr.) führten neben der konjunkturellen Abkühlung vor allem die Massnahmen in der Lombardei zu einem dauerhaften Rückgang der Einnahmen aus dem Tanktourismus. Aufgrund des leichten Verkaufsrückgangs im Inland und der reduzierten Lagerbestände für den Export verzeichnete auch die *Tabaksteuer* tiefere Einnahmen (–52 Mio. Fr.) als budgetiert. Die Mehreinnahmen bei den *Verkehrsabgaben* (+147 Mio. Fr.) sind hauptsächlich auf die auf den 1. Januar 2001 eingeführte leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe zurückzuführen. Aufgrund des Systemwechsels waren zum Zeitpunkt der Budgetierung keine hinreichenden Erfahrungswerte vorhanden. Die ausgewiesenen Mehrerträge bei den *Einfuhr-*

Grafik 2

Struktur der Bundeseinnahmen 2002
Total Einnahmen Rechnung 2002: 47 405 Mio. Franken

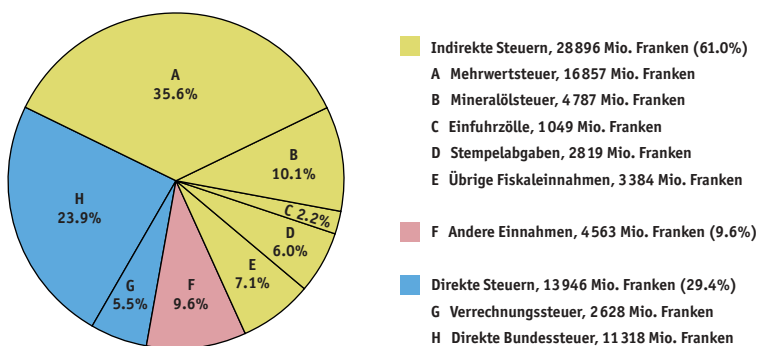




Bild: Keystone

Der starke Rückgang der Fiskaleinnahmen ist nicht nur durch die Wirtschaftslage, sondern auch durch strukturelle oder zufällige Faktoren verursacht worden. Bei der Mineralölsteuer waren es zum Beispiel die Massnahmen in der Lombardei gegen Tanktourismus. Im Bild: Tankstelle im Tessin.

zöllen sind im Wesentlichen die Folge von Sonderfaktoren im Bereich der landwirtschaftliche Produkte.

Der Rückgang bei den Fiskaleinnahmen war wesentlich stärker, als dies aufgrund des Konjunkturunbruchs zu erwarten war. Dies deutet darauf hin, dass neben der Wirtschaftslage auch noch andere, d.h. strukturelle oder zufällige Faktoren eine Rolle spielten. Konjunkturelle Faktoren sind Einnamenschwankungen, welche in einem Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Aktivität stehen. Ein enger Zusammenhang zwischen der wirtschaftlichen Tätigkeit und den Einnahmen besteht vor allem bei der Mehrwertsteuer. Strukturelle Faktoren sind Abweichungen oder Veränderungen, die keinen direkten Zusammenhang mit der aktuellen Wirtschaftslage aufweisen. Sie verschieben das Niveau der Einnahmen auf Dauer nach oben oder nach unten wie beispielsweise neue Steuern, die Aufhebung von bestehenden Steuern oder der Abschluss von Doppelbesteuerungsabkommen. Zufällige Schwankungen sind – wie ihr

Name sagt – unvorhersehbar und gleichen sich über eine mittlere Frist aus. Beispiele solcher Zufälligkeiten sind unerwartete Zahlungseingänge, welche das Ergebnis eines Jahres verzerren. Leider lässt sich eine Aufschlüsselung in die drei genannten Faktoren nur mit einiger zeitlicher Verzögerung und auch dann nicht präzise feststellen.

Handlungsbedarf

Aufgrund des in diesem Ausmass nicht voraussehbaren Einnahmeneinbruchs befindet sich der Bundeshaushalt in einem strukturellen Ungleichgewicht. Bezogen auf das Finanzplanjahr 2006 eröffnet sich im Bundeshaushalt ein Bereinigungsbedarf in der Grössenordnung von 5–7 Mrd. Franken. Rund eine Milliarde davon entfällt auf die gefährdeten Bundesanteile an den Mehrwertsteuerprozenten für die AHV/IV und eine weitere Milliarde auf Mehrausgaben beziehungsweise Mindereinnahmen, namentlich in den Bereichen Sozialziel Krankenversicherung und Steuerpaket. Mit dem Entlastungsprogramm 2003 von 1,8 Mrd. Franken und dem Zusatzsparprogramm von 1,5 Mrd. Franken sowie der vorsorglichen Prüfung von zusätzlichen Einnahmenquellen, wie der Erhöhung der Mehrwertsteuer oder der Einführung einer Bundeserbschaftsteuer, hat der Bundesrat rasch gehandelt und eine glaubwürdige, auf den dauerhaften Haushaltsausgleich ausgerichtete Finanzpolitik eingeleitet. Mit dem schrittweisen Abbau der Defizite, der der wirtschaftlichen Lage verstärkt Rechnung trägt, kann aus heutiger Sicht – bei dem unterstellten Wirtschaftsszenario und Einnahmesubstrat – bis 2006 ein strukturell ausgeglichener Bundeshaushalt erwartet werden. ■

ICPEN – ein Netzwerk zur Bekämpfung grenzüberschreitender unlauterer Handelspraktiken

Seit 1991 besteht ein internationales Netzwerk, das sich der Zusammenarbeit im Kampf gegen grenzüberschreitende unlautere Werbe- und Verkaufspraktiken verschrieben hat. Mit dem Aufkommen des Internets hat die Bedeutung des Netzwerks stetig zugenommen. Ihm gehören heute Marktüberwachungs- und Konsumentenschutzbehörden aus einunddreissig Ländern an. Im Zentrum der Netzwerk-Aktivitäten stehen Gemeinschaftsaktionen wie jährlich koordinierte «Sweep Days» im Internet, die Bereitstellung der Internet-Plattform für Konsumentenbeschwerden «econsumer.gov» sowie die Überweisung von Kundenbeschwerden an involvierte Länder. Daneben werden Informationen über Gesetzgebung und Rechtsentwicklung in den genannten Bereichen ausgetauscht. Die Schweiz hat letzten Herbst die jährlich rotierende Präsidentschaft an Australien abgegeben.

Die Bekämpfung grenzüberschreitender Missbräuche ist das Hauptziel des Netzwerks ICPEN, deren Präsidium Ende 2002 von der Schweiz an Australien übergang. Im Bild: ICPEN-Konferenz im April 2003 in Port Douglas (AU).

Worum geht es?

Das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) hat kürzlich von seiner deutschen Partnerbehörde Beschwerden wegen eines Mailings bekommen, das an ein gezielt ausgesuchtes Publikum in Deutschland gesandt worden war. Im Werbeschreiben wurden unter dem Titel «Brain Force» drei CD-ROMs angeboten, die mit irreführenden Angaben den Weg zu Liebe, Reichtum, Glück und Erfolg versprachen. Die Beschwerden beanstandeten hauptsächlich die ausbleibende Lieferung der Ware trotz Vorauszahlung sowie irreführende Behauptungen in Bezug auf den versprochenen Erfolg. Das Werbeschreiben war in Deutschland aufgegeben worden und an Konsumentinnen und Konsumenten in Deutschland gerichtet. Als Absender figurierte eine Post-



Dr. Guido Sutter
Stv. Leiter Ressort Recht,
Staatssekretariat für
Wirtschaft (seco), Bern

fachadresse in Chambéry (Frankreich). Zusätzlich war auf dem Versandumschlag der Hinweis angebracht, dass die Sendung aus San Francisco (USA) komme. Was hat also die Schweiz damit zu tun? Der Briefinhalt umfasste ein Antwortcouvert mit Bestellcoupon, das an eine Schweizer Firma mit Sitz in Genf adressiert war. Deshalb wurden die Beschwerden den Schweizer Behörden überwiesen.

Wenn mehrere Länder involviert sind, stellen sich oftmals nicht einfach zu beantwortende Fragen der gerichtlichen Zuständigkeit: Von welchem Land aus wird gehandelt? Wo sitzen die Täter? Wohin fließt das Geld, mithin der Erfolg aus der unlauteren Geschäftsmethode? Auch wenn Fälle wie der geschilderte der Wirtschaftskleinkriminalität zuzurechnen sind, werden aus solchen Geschäftspraktiken hohe Gewinne generiert. Gestoppt werden können grenzüberschreitende Missbräuche nur mit grenzüberschreitender Kooperation und Zusammenarbeit.

Vom IMSN zum ICPEN

Genau dies ist eines der Ziele des 1991 in Kopenhagen von 20 OECD-Staaten – darunter der Schweiz – gegründeten *International Marketing Supervision Network (IMSN)*. Neben ihren positiven Auswirkungen trägt die Glo-



Bild: seco

Tabelle 1

Auf *econsumer.gov* eingegangene Beschwerden gegen Anbieter nach Mitgliedsländern (April 2001–Januar 2003)

Mitgliedstaaten	Anzahl Beschwerden	Anzahl Unternehmen mit einer Häufung von Beschwerden
Australien	92	1
Belgien	9	–
Dänemark	9	–
Finnland	7	–
Grossbritannien	276	6
Japan	7	–
Kanada	202	2
Lettland	14	1
Mexiko	29	1
Neuseeland	20	1
Norwegen	2	–
Polen	5	–
Schweden	16	1
Schweiz	167	11
Südkorea	6	–
Ungarn	7	–
USA	935	11

Quelle: FTC / Die Volkswirtschaft

Kasten 1

Häufigste beanstandete Geschäftsmethoden, in welche die Schweiz involviert ist

- Versand von wie Rechnungen aufgemachten Offerten für Einträge in Firmen-, Marken-, Branchen-, Telefon- oder Telefaxregister
- Antragsformulare für Einträge in solche Register, wobei auf irreführende Weise der Eindruck eines Gratiseintrags erweckt wird
- Gewinnspiele und Sweep-Stakes im Zusammenhang mit Versandgeschäften jeglicher Art
- Gewinnversprechen, das für die Auszahlung des Gewinns die Leistung eines Unkostenbeitrags verlangt
- Versandhandel von esoterischen, para- und pseudomedizinischen Produkten (Prophezeiungen, Astrologie, Potenz- und Schlankheitsmittel usw.)
- Investmentgeschäfte von Off-shore-Firmen
- Keine Warenlieferung trotz Vorauszahlung

balisierung auch dazu bei, dass grenzüberschreitende Betrügereien stetig im Aufwind begriffen sind. Zur Illustration: Über das Netzwerk liefen im Zeitraum September 2001 bis Ende August 2002 über 800 Beschwerden zu grenzüberschreitenden unlauteren Geschäftsmethoden. Dabei sind die über die *econsumer.gov*-Datenbank eingegebenen und ausschliesslich den elektronischen Geschäftsverkehr betreffenden Beschwerden nicht enthalten (siehe *Tabelle 1*). Die Schweiz gehört zu den Spitzenreitern in der Statistik der Beschwerdekontakte. Jährlich betreffen um die 150 Beschwerden dubiose Geschäftspraktiken mit Schweizer Ursprung (vgl. *Kasten 1*). Dazu kommen rund 250 Beschwerden, die von den Schweizer Vertretungen im Ausland überwiesen werden.

An der Frühjahrstagung 2003 in Port Douglas (Australien) haben die Delegierten der teilnehmenden Länder Anfang April den ursprünglichen Namen des Netzwerks in *International Consumer Protection Enforcement Network (ICPEN)* umgeändert. Dies nicht zuletzt deshalb, um besser zum Ausdruck zu bringen, was der Zweck des Netzwerks ist: «Protecting consumers worldwide!». *Consumer* bedeutet dabei Abnehmer jeder Handelsstufe, nicht nur des letzten Glieds in der Wertekette.

Die Mitgliedsländer sind im ICPEN durch jene Behörde vertreten, welcher national die Überwachung fairer Handelspraktiken obliegt. In der Schweiz ist dies insoweit das *seco*, als es beauftragt ist, das im Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) statuierte Klagerecht des Bundes zum Schutz des Ansehens der Schweiz im Ausland auszuüben.

Das ICPEN umfasst in der Zwischenzeit 31 Länder (vgl. *Kasten 2*). Das Sekretariat der OECD, die EU-Kommission und das EFTA-Sekretariat haben Beobachterstatus.¹

Schweizer Vorsitz im Jahre 2001/2002

Das Netzwerk-Präsidium wechselt jährlich. Im September 2001 übernahm das *seco* die Präsidentschaft von der Federal Trade Commission der USA. Die am 12. September 2001 in Bern eröffnete Jahreskonferenz war überschattet von den Ereignissen des Vortages. Dies führte dazu, dass zahlreiche Länder nicht wie vorgesehen teilnehmen konnten, darunter die das Präsidium abgebenden USA.

Die Schweiz lancierte unter ihrem Vorsitz insbesondere zwei Projekte. Das eine betraf die grundsätzliche *Umgestaltung des Gründungsmemorandums* von 1991, um es den Anforderungen des E-Commerce-Zeitalters anzupassen. Insbesondere galt es, die Beitritts-schranken zum Netzwerk zu lockern. So wurde die Voraussetzung der OECD-Mitgliedschaft fallengelassen. Damit stand der Weg offen für die interessierten baltischen Staaten. Sowohl Lettland wie Estland traten dem Netzwerk während des Schweizer Präsidiums bei. Mit der Änderung des Memorandums ist die Tür aber auch offen für Brasilien und Indien, die im Zusammenhang mit dem Internet eine bedeutende Rolle spielen. An der Frühjahrskonferenz 2002 in Montreux konnten sämtliche von der Schweiz angeregten Änderungen des Gründungsmemorandums verabschiedet werden.

Das zweite Projekt zielte auf die Schaffung von *IMSN-Best-Practices*: Auf Grund eines Vergleichs einschlägiger internationaler Verhaltensregeln und der nationalen Vorschriften der IMSN-Mitgliedstaaten soll ein Minimalstandard lauterer Marketingpraktiken erstellt werden. Eine vom *seco* aufgebaute Datenbank erlaubt den beteiligten Marktüberwachungsbehörden den Zugriff auf die relevanten Gesetzesbestimmungen zu missbräuchlichen Handelspraktiken der einzelnen Mitgliedsländer. Damit kann die mit der Bearbeitung einer grenzüberschreitenden missbräuchli-

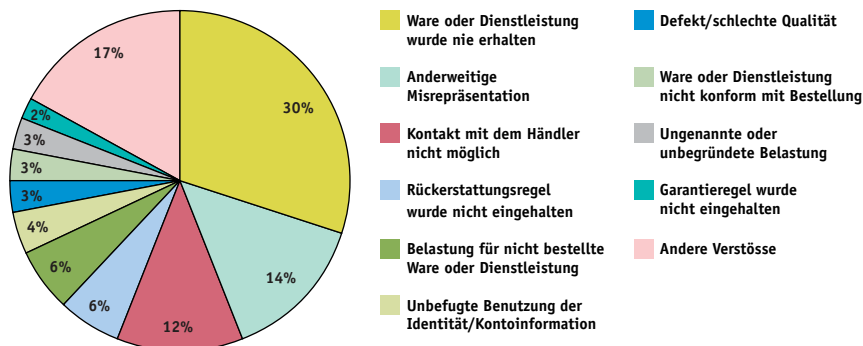
Kasten 2

Am ICPEN beteiligte Länder und Organisationen

- Australien, Belgien, Dänemark, Deutschland, EFTA-Sekretariat, Estland, EU-Kommission, Finnland, Frankreich, Griechenland, Grossbritannien, Irland, Italien, Japan, Kanada, Lettland, Luxemburg, Malta, Mexiko, Neuseeland, Niederlande, Norwegen, OECD-Sekretariat, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, Schweiz, Slowakische Republik, Spanien, Südkorea, Tschechische Republik, Ungarn, USA.

¹ Vgl. zum Ganzen www.imsnricc.org.

Grafik 1

Kategorien der auf econsumer.gov eingegangenen Beschwerden^a, 27. April 2001–30. Juni 2002

a Eine Beschwerde kann aus mehreren Verstößen bestehen. Die Prozentzahl beruht auf der Gesamtzahl an Gesetzesverstößen, nicht auf der Gesamtzahl an Beschwerden. 26% der Beschwerden bestanden aus mehrfachen Verstößen.

Quelle: FTC / Die Volkswirtschaft

chen Geschäftspraktik betraute Person direkt die gesetzlichen Regelungen der involvierten Länder vergleichen, so beispielsweise, wie die täuschende Werbung in Neuseeland oder Kanada geregelt ist. Die Suche kann nach Ländern oder nach Verhaltensweisen (Täuschung, Spamming, Lotterien usw.) gestartet werden.

Die Schweiz hat im September 2002 das Präsidium an die Australische Wettbewerbs- und Konsumentenkommission ACCC abgetreten. Diese legt den Schwerpunkt ihrer Aktivitäten auf die Intensivierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.

Gemeinschaftsaktionen

Zu den wichtigsten Gemeinschaftsaktionen des Netzwerks zählen die jährlich durchgeführten *Internet-Sweep-Days* sowie das Pilotprojekt www.econsumer.gov.

«Internet Sweep Day» gegen Internetbetrügereien

Der «Internet-Sweep-Day» (zu Deutsch etwa: Internet-Putztag) ist eine der ersten Gemeinschaftsaktionen des Netzwerks. Sie geht auf das Jahr 1997 zurück, als die Nutzung des Internets weltweite Bedeutung erlangte. Mit der Verbreitung des Internets nahmen auch die Internetbetrügereien zu. Auf diese Entwicklung reagierte das Netzwerk mit einer jährlich konzertierten Aktion, dem so genannten «Internet Sweep Day».

Diese Aktion besteht darin, zeitlich koordiniert in jedem Mitgliedsland Webseiten nach einem im Voraus festgelegten Thema abzusuchen und den Inhalt auf seine Rechtskonformität hin zu überprüfen. Jedes teilnehmende Land versucht, in erster Linie die Webseiten der auf seinem Territorium domizilierten Firmen zu überprüfen. Dabei ist das jeweilige nationale Recht massgebend, wobei «Inter-

net Sweep Days» auch schon auf die «Compliance»-Prüfung mit den OECD-Richtlinien zum Konsumentenschutz im elektronischen Geschäftsverkehr ausgerichtet waren. Für die Schweiz werden die Lauterkeitsgrundsätze des Bundesgesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb herangezogen.

Seit 1997 wird der «Internet Sweep Day» von der ACCC koordiniert. Zeitpunkt und Thema werden gemeinsam von den Mitgliedsländern festgelegt. Bis heute wurden Themen ausgewählt, die für Betrügereien besonders geeignet sind, oder man hat Webseiten auf ihre Konformität mit den OECD-Richtlinien zum Konsumentenschutz im elektronischen Geschäftsverkehr überprüft (vgl. *Kasten 3*). Die ACCC erstellt eine Statistik der als nicht rechtskonform beurteilten Webseiten, sowohl global wie auch nach teilnehmenden Ländern. Zur konzertierten Aktion gehört aber auch, dass die Anbieter verdächtiger Webseiten angeschrieben und darauf aufmerksam gemacht werden, dass die von ihnen betriebene Seite unlautere oder irreführende Inhalte vermittelt, was eine Verzeigung nach sich ziehen könnte. Allfällige Sanktionen sind auf Grund des jeweiligen nationalen Rechts auszusprechen. Entsprechende Schritte sind auch schon eingeleitet worden. Oftmals genügt die Androhung von Sanktionen, dass eine Webseite geändert oder gar zurückgezogen wird.

Der «*Internet Sweep Day 2003*» war Reiseangeboten gewidmet («*Travel Claims*»). 87 Behörden aus 24 Ländern haben teilgenommen. Insgesamt sind 1269 verdächtige Webseiten registriert worden (1997: 1100; 1998: 1400; 2001: 3271; 2002: 1041). Die identifizierten Webseiten betreffen vor allem Reisebüros (27,6%; Schweiz: 50%), Touroperatoren (21,4%; Schweiz: 6,25%), Beherbungsdienstleistungen (20,9%; Schweiz: 19%) und Transport (16,6%). Vor allem folgende Unkorrektheiten wurden festgestellt: ungenügende Informationen zur anwendbaren Währung, zur physischen Adresse des Anbieters und zu den Annullierungsbedingungen (31,7%; Schweiz: 25%); keine gesicherte Webseite für Geldtransaktionen (31,3%); keine Hinweise auf Zusatzkosten und -gebühren (25,2%; Schweiz: 31,25%).

Der «Internet Sweep Day» erweist sich als wirksames Instrument, um:

- die Lauterkeit im elektronischen Handel zu fördern, indem die dort tätigen Unternehmen über die Aktionen und allfällige Unkorrektheiten informiert werden;
- die Konsumenten vor möglichen Missbräuchen zu warnen;
- unlauter handelnden Anbietern zu zeigen, dass das Internet kein rechtsfreier Raum ist und die Überwachungsbehörden präsent sind;

Kasten 3

«Internet Sweep Day»: seit 1997 untersuchte Themen

- 1997: Illusorische Gewinnversprechen («*Get Rich Quick Schemes*»)
- 1998: Heilsversprechen («*Miracle Cures*»)
- 1999: Konsumentenschutz-Prinzipien im E-Commerce
- 2001: Konformität mit den Richtlinien der OECD zum Konsumentenschutz im elektronischen Geschäftsverkehr
- 2002: Irreführende Heilsversprechen («*Misleading Health Claims*»).
- 2003: Unkorrekte Reiseangebote («*Travel Claims*»)

Kasten 4

Auf dem Internet verfügbare Informationen

- www.imsnricc.org: Das ICPEN und seine Aktivitäten
- www.econsumer.gov: Statistiken zu den grenzüberschreitenden Internetbetrügereien
- www.ftc.gov: Die US-amerikanische Federal Trade Commission
- www.consumer.gov/sentinel: Consumer Sentinel Network
- www.accc.gov.au: Zu den Ergebnissen der internationalen «Internet Sweep Days»



- das Internet für Konsumentinnen und Konsumenten sicherer zu machen und das Vertrauen in den elektronischen Geschäftsverkehr zu stärken;
- jeder teilnehmenden Behörde die Aufgabe zu erleichtern, sich vermehrt in der Prävention zu engagieren.

Internet-Plattform econsumer.gov

Der Startschuss für das ICPEN-Gemeinschaftsprojekt *econsumer.gov* fiel am 24. April 2001, als 13 Länder – darunter die Schweiz – ein «Memorandum of Understanding» unterzeichneten. Bis heute sind 17 ICPEN-Länder an *econsumer.gov* mitbeteiligt. Das Projekt ist eine direkte Antwort auf die Herausforderungen der multinationalen Internetbetrügereien und zielt auf eine Verstärkung des Vertrauens in den elektronischen Handel. *Econsumer.gov* erhält Beschwerden, die wiederum den Mitgliedsländern zugänglich gemacht werden (siehe *Grafik 1*).

Das Projekt besteht aus zwei Komponenten: einer mehrsprachigen öffentlichen Webseite und einer passwortgeschützten Regierungsseite. Die Publikumsseite bietet all-

gemeine Informationen über Konsumentenschutz in den Mitgliedstaaten des ICPEN, Kontaktinformationen über Konsumentenschutzbehörden in diesen Ländern und ein Online-Beschwerdeformular. Alle Informationen sind in Englisch, Französisch, Deutsch und Spanisch vorhanden. Aufbauend auf dem von den USA und Kanada ins Leben gerufenen Netzwerk *Consumer Sentinel* werden die hereinkommenden Beschwerden den teilnehmenden Marktüberwachungsbehörden zur Verfügung gestellt.

Die via *econsumer.gov* eingegebene Anzahl der Beschwerden gegen Internetbetrügereien ist in den letzten Jahren stets gewachsen. Dabei gilt es, die Gesamtzahl der Beschwerden von jenen auseinander zu halten, die gegen in Mitgliedsländern ansässige Unternehmen gerichtet sind. ■



Im Dienste Ihrer Kundenzeitschrift

die **magazine** ■

Ein Angebot von Zollikofer AG und Medienbüro Toggenburg

Ja, ich will die Wahrnehmung meiner Marke stärken!

Rufen Sie mich an, um einen Termin zu vereinbaren

Senden Sie mir Ihre Broschüre «die magazine»

<input type="text"/>	<input type="text"/>
Firma	Ansprechperson
<input type="text"/>	<input type="text"/>
Strasse	PLZ/Ort
<input type="text"/>	<input type="text"/>
Telefon	E-Mail
<input type="text"/>	<input type="text"/>

VOL 5/03

Coupon bitte einsenden oder faxen an
die magazine Zollikofer AG Fürstenlandstrasse 122 9001 St.Gallen
Telefon 071 272 74 52 Fax 071 272 75 86 E-Mail: info@die-magazine.ch

Regus Business Centers

Wir bringen Menschen, Räume und Technologie zusammen, damit Sie effizienter und flexibler arbeiten können

- Voll ausgestattete Büros ab 1 Tag bis 5 Jahre
- Konferenzräume
- Professionelles Serviceteam
- Modernste IT- und Telekommunikations-Infrastruktur



Genf 022 747 7 747
Zürich 01 208 3 209



WWW.regus.ch





Hawken, Lovins und Lovins: Öko-Kapitalismus

Die Botschaft ist deutlich, aber keineswegs neu: Umweltprobleme folgen aus der Desynchronisierung von ökologischen und ökonomischen Prozessen. Um wirtschaften zu können, greifen wir auf Dienstleistungen der Natur zurück. So gewinnen wir Ressourcen und Energie, so entsorgen wir Emissionen und Abfälle. Entzieht man der Natur mehr Ressourcen und Energie, als diese bereitstellt, leitet man mehr Schad- und Abfallstoffe in die Umwelt, als diese verarbeiten kann, wird die Umwelt überlastet. Hält dieser Stress längere Zeit an, können die Ökosysteme in ihrer Funktion gestört und schliesslich zerstört werden. So düster dies klingt, so greifbar verbreitet die Lektüre Zuversicht. Nicht Bruch mit der bisherigen Lebensweise oder gar Verzicht auf Wohlstand lauten die Konsequenzen. Nein, Lösungen stehen nach Ansicht der Autoren parat und versprechen mehr Wohlstand mit weniger Umweltverbrauch.



Prof. Dr. Gunter Stephan
Professor für Angewandte Mikroökonomie, Volkswirtschaftliches Institut der Universität Bern

Begründung findet die Zuversicht der Autoren in der Neuen Wachstumstheorie. Steigender Wohlstand, eine wachsende Wirtschaft bedeutet nicht notwendig mehr Ressourcenverbrauch. Denn wird dank Humankapital die Ressourceneffizienz gesteigert, lässt sich mehr Wohlstand für alle erzielen, ohne den Energie- und Materiedurchsatz durch das ökonomische System beschleunigen zu müssen.

Tatsächlich gehen die Autoren weiter und behaupten, die wissenschaftlich-technischen Voraussetzungen für mehr Wohlstand mit weniger Umwelt seien bekannt und schon im Einsatz. So weisen sie darauf hin, dass sich auf der Strasse Drei-Liter-Autos bewegen, die keineswegs esoterische Fortbewegungsmittel sind, sondern vollwertige Familienfahrzeuge.

Synthese aus bestehendem Wissen

Um es deutlich zu sagen: Wissenschaftlich Neues, gar Erkenntnisse aus einem systematischen Forschungsprogramm bietet die Lektüre nicht. Vielmehr sind die Aussagen an anderer Stelle bereits publiziert. So verbleibt der Eindruck, die Autoren seien bemüht, eine Fülle von Erkenntnissen zu systematisieren und daraus eine Botschaft zu formen, die auch von Laien nachvollzogen werden kann.

Wie lautet aber die Lösung der Autoren? Ökokapitalismus nennen sie ihr Konzept. Doch auch dies ist im Prinzip bekannt. Energie- und Materieflüsse, ohne die Wirtschaften nicht möglich ist, werden von natürlichen Kapazitäten erzeugt. Dabei verhält es sich wie bei einem Kühlschrank. Was wir konsumieren, ist die Kühlleistung. Diese ist nur verfügbar, solange der Kühlschrank funktioniert. Deshalb enteisen wir ihn regelmässig und verzichten darauf, ihm ständig die maximale Leistung abzufordern. So gesehen sind Ökokreisläufe natürliche Kapitalbestände, in die investiert werden kann. Also gibt es mehr als eine Möglichkeit, für die Zukunft vorzusorgen. Einerseits kann in Maschinen, Wissen und Bildung investiert und so die Zukunft beeinflusst werden. Andererseits kann Umweltschutz betrieben und so eine intakte Umwelt sichergestellt werden.

Einige fragwürdige Aussagen

Ökonomisch Handelnde werden stets Kombinationen von Alternativen wählen, die den grössten Ertrag versprechen. Wenn heute zu wenig für den Klimaschutz getan wird, dann ist dies nicht primär mangelnder Wille, wie von den Autoren suggeriert. Es genügt nicht, nur die Betriebskosten von Alternativen zu vergleichen. Es müssen auch die Anpassungskosten berücksichtigt werden, wenn eine bestehende Struktur durch eine andere abgelöst werden soll. Und schliesslich sind Märkte alles andere als perfekt. Marktunvollkommenheit ist aber eine wesentliche Ursache für Fehlallokationen und begründet korrigierende Eingriffe. Die Liste der verfügbaren Instrumente ist lang und reicht von direkten rechtlichen Interventionen über Umweltabgaben und Ökosteuern bis zu handelbaren Emissionszertifikate.

Die Autoren sprechen sich vehement gegen den Ausbau des Ordnungsrechtes zum Schutz der Umwelt aus, was aus ökonomischer Sicht nachvollziehbar ist. Sie argumentieren aber auch gegen Preiskorrekturen durch Lenkungsabgaben. Stattdessen suggerieren sie, mit dem Handeln von Zertifikaten ein neues, bahnbrechendes Lösungskonzept in der Hand zu haben. Damit ist ihre Argumentation aber endgültig auf die schiefe Ebene geraten. Denn einerseits gehören Zertifikate schon lange zu den favorisierten Instrumenten der Umweltökonomie. Und andererseits ist der Handel mit Zertifikaten in mehreren Ländern – unter anderem auch in der Schweiz – ein etabliertes Instrument.

Was also bleibt am Schluss? Ein geschickt, aber auch suggestiv geschriebenes Buch, das für diejenigen, die sich schon lange mit der Materie beschäftigen, eine enttäuschend dürre Analyse mit teilweise sogar grotesk verdrehter Argumentation bietet. Für Neugierige ohne Vorkenntnisse ist es hingegen eine leicht verdauliche Lektüre, die Appetit auf mehr macht. So gesehen ist der Auftrag erfüllt. ■

Buch

Paul Hawken, Amory Lovins, Hunter Lovins:
Öko-Kapitalismus: Die industrielle Revolution des 21. Jahrhunderts. Riemann-Verlag, München, 2000.



Mutterschaftsurlaub

Nach der Ablehnung des Mutterschaftsversicherungs-gesetzes in der Volksabstimmung vom 13. Juni 1999 hat die Suche nach möglichen Ersatzlösungen begonnen. Das Ziel dieser Bemühungen besteht darin, allen erwerbstätigen Frauen, die ein Kind bekommen, einen Anspruch auf einen bezahlten Mutterschaftsurlaub zu garantieren. Im Jahre 2001 hat das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) einen KMU-Test¹ zu den damals in der Vernehmlassung und im Parlament vorliegenden Lösungsmodellen durchgeführt. Die zentrale Frage war dabei, welche der drei diskutierten Lösungen aus KMU-Sicht am besten abschneidet.

1 Die Firmenbesuche wurden seinerzeit von Dominic Rohner durchgeführt.

2 Bauer, Tobias (1997), Belastung der Arbeitgeber durch Erwerbsersatz bei Mutterschaft, BASS, Bern.



Jiri Elias

Stv. Leiter Ressort Wachstumspolitik und Struktur-reformen, Staatssekretariat für Wirtschaft (seco), Bern

Drei Lösungsmodelle wurden den KMU zur Beurteilung vorgelegt (siehe *Tabelle 1*). Alle drei Vorschläge wollten keine eigentliche «Mutterschaftsversicherung» schaffen, sondern vielmehr mit Hilfe bestehender Institutionen den bereits vorhandenen Mutterschaftsschutz ausbauen. Die Modelle A und B wurden vom Bundesrat vorgeschlagen und sahen die Revision des Obligationenrechts (OR) vor. Das Modell C wurde von Nationalrat Pierre Triponez mit einer parlamentarischen Initiative in die Diskussion gebracht und beabsichtigt eine Bezahlung des Lohnausfalls während der ersten 14 Wochen nach der Geburt für berufstätige Mütter über die Erwerbsersatzordnung (EO).

Nachdem die bundesrätliche Vorlage mit zwei Vorentwurfvarianten in der Vernehmlassung weit gehend auf Ablehnung gestossen war, entschied der Bundesrat Ende 2001, auf eine eigene Botschaft zu verzichten und den Vorschlag aus dem Parlament zu unterstützen. Da sich das Geschäft Anfang 2003 immer noch in der parlamentarischen Debatte befindet, dürften die damaligen Abklärungen aus KMU-Sicht weiterhin eine gewisse Aktualität besitzen.

Heutige Rechtslage

Heute ist die Lohnfortzahlung bei Mutterschaft im OR geregelt. Nach geltendem Recht haben Arbeitnehmerinnen, die wegen Krankheit, Unfall, Schwangerschaft, Niederkunft oder aus ähnlichen Gründen nicht arbeiten können, Anspruch auf ihren Lohn während einer bestimmten Anzahl Wochen. Die Lohnfortzahlungspflicht nach der Niederkunft hängt von den Dienstjahren ab: Je höher das Dienstalter, desto länger dauert dieser Anspruch. Die vom heutigen System verursachten Kosten liegen bei rund 411 Mio. Franken oder 0,185% der Gesamtlohnsumme² und

werden gänzlich von den Arbeitgebern getragen. Daraus ergibt sich – betriebswirtschaftlich gesehen – ein Anreiz, möglichst wenige Frauen anzustellen, bei denen die Auszahlung von Mutterschaftsleistungen absehbar ist.

Inhalt des Tests und Vorschläge

Diskriminierung der jungen Frauen bei der Stellensuche

In einigen kontaktierten Betrieben wurde offen zugegeben, dass Frauen im gebärfähigen Alter geringere Chancen haben, angestellt zu werden, oder dass sie zumindest beim Vorstellungsgespräch mit Fragen zu diesem Thema konfrontiert werden. Einige Monate Abwesenheit seien, selbst wenn nicht voll bezahlt, für einen Kleinbetrieb mit einer geringen Wertschöpfung finanziell nur schwer verschmerzbar – ganz zu schweigen von den organisatorischen Schwierigkeiten, welche auf ein kleines Unternehmen zukämen, wenn eine qualifizierte Arbeitskraft ausfalle, die nur schwer ersetzbar sei.

Um zu zeigen, dass das Diskriminierungsrisiko eine Realität ist, wurden die Arbeitslosenzahlen des seco analysiert. Das Ziel war, festzustellen, welche Altersgruppen der Frauen und Männer dem grössten Arbeitslosigkeitsrisiko ausgesetzt sind:

Die *Grafik 1* zeigt, dass die Arbeitslosenquote der Frauen auf das Alter hin, in dem heute das erste Kind am häufigsten geboren wird (28–30), stark ansteigt und erst ab 40 Jahren wieder sinkt. Dies kann als Hinweis auf eine mögliche mutterschaftsbedingte Diskriminierung ausgelegt werden, namentlich aufgrund des Vergleichs mit den Männern. Die höchsten Arbeitslosenzahlen werden während der militärisch aktivsten Zeit (20–24 Jahre) gemessen. In diesem Falle ist das Phänomen allerdings weniger stark ausgeprägt. Natürlich müssen diese Resultate relativiert resp. dürfen

Tabelle 1

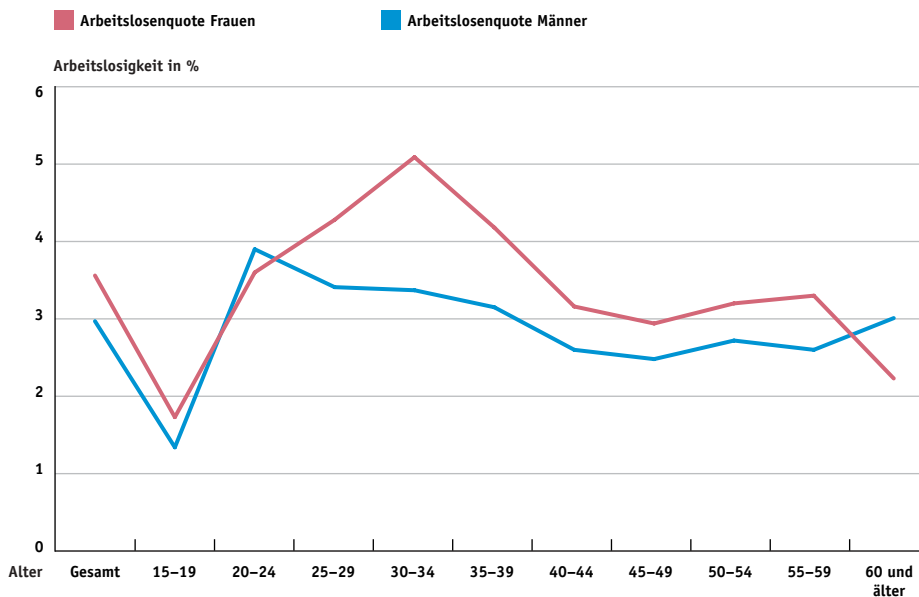
Modelle des Mutterschaftsurlaubs

Modell	Vorlage	Rahmen	Dauer	Finanzierung	Garantierter Lohn	Stand der Beratungen
A	Vorentwurf EJPD	Revision des OR	8 bis 14 Wochen (je nach Dauer des Anstellungsverhältnisses)	Arbeitgeber	100%	In der Vernehmlassung zurückgewiesen
B	Vorentwurf EJPD	Revision des OR	12 Wochen	Arbeitgeber	100%	In der Vernehmlassung zurückgewiesen
C	Parlamentarische Initiative Triponez	Revision des EOG	14 Wochen	EO	80%	Im Nationalrat angenommen am 3.12.2002

Quelle: BJ / Die Volkswirtschaft

Grafik 1

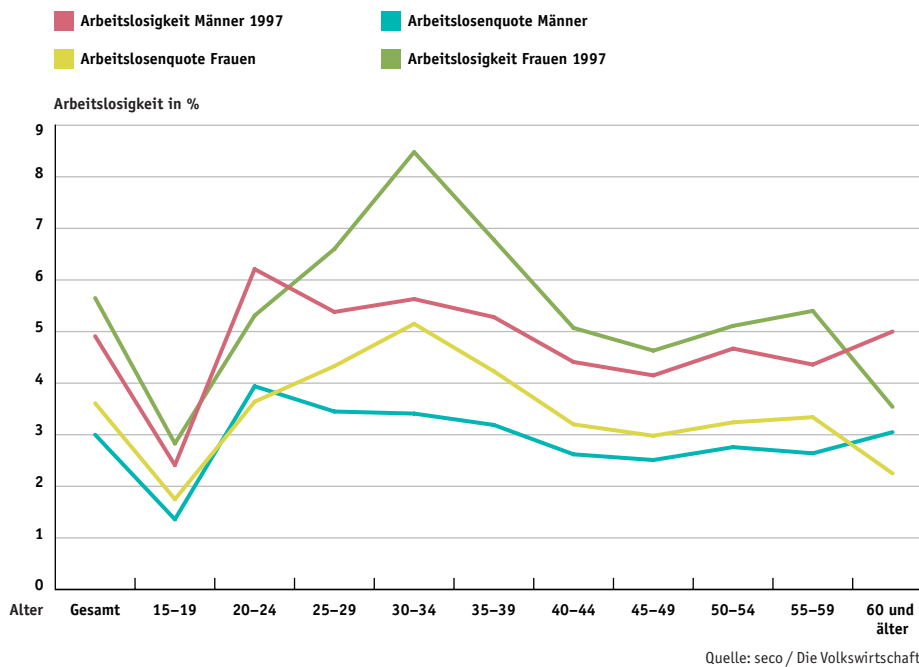
Arbeitslosenquote^a nach Geschlecht



a Durchschnittswerte der monatlichen Arbeitslosenzahlen vom Januar 1990 bis Juli 2001. Quelle: seco / Die Volkswirtschaft

Grafik 2

Arbeitslosenquote nach Geschlecht und Wirtschaftslage



Quelle: seco / Die Volkswirtschaft

andere Erklärungsfaktoren nicht vernachlässigt werden, wie etwa der nicht leicht zu erfüllende Wunsch nach einer Teilzeitstelle, der durch Betreuungsaufgaben bedingt ist (geboren werden Kinder, nicht nur Säuglinge).

Die Grafik 2 zeigt, dass in Rezessionszeiten – wie im Jahr 1997 – das mutmassliche Diskriminierungsphänomen umso ausgeprägter zu Tage tritt. Die Differenz zwischen den Spitzen der Arbeitslosigkeit bei den Männern zwischen 20 und 24 Jahren und bei den Frauen zwischen 30 und 34 Jahren ist deutlich grösser, als dies normalerweise der Fall ist.

Sozialversicherungslösung bevorzugt

Von mehreren Betrieben wurde die Hoffnung geäussert, dass eine paritätisch von Arbeitgeber und Arbeitnehmer getragene, über eine Sozialversicherung laufende Lohnfortzahlung dem finanziellen Teil des Problems Abhilfe schaffen könnte. Eine Sozialversicherungslösung, wie die vorgeschlagene EO-Lösung, könnte also durchaus den Anreiz, keine Frauen vor 30 einzustellen, verkleinern. Denn im Gegensatz zu den OR-Lösungen des Bundesrats müssten die Betriebe die EO-Beiträge unabhängig davon entrichten, ob sie nun viele oder wenige jüngere Frauen beschäftigen.

Rund 80% der besuchten Betriebe sprachen sich für eine von der Anzahl Dienstjahren unabhängige Lösung aus. Bei der heute geforderten Flexibilität am Arbeitsmarkt sei ein Konnex zwischen Betriebstreu und finanzieller Absicherung bei Mutterschaft nicht mehr zeitgemäss.

Der Kündigungsschutz sollte auf keinen Fall verlängert werden, denn sonst werde die Diskriminierungsgefahr, der die jungen Frauen ausgesetzt seien, weiter wachsen. Dies sehe man am Beispiel Deutschlands deutlich: Dort würden wenige junge Frauen eingestellt, seit die Stelle nach einer Geburt auf zwei Jahre hinaus garantiert sei.

Da erst etwa 50 bis 100 Mitarbeiter einen genug grossen Versicherungspool bilden, um das Mutterschafts-«Risiko» betriebsintern abzufedern, müssen KMU, die sich bei der Einstellung nicht diskriminatorisch verhalten wollen, die Lohnfortzahlungspflicht mit einer Taggeldversicherung abdecken; sonst tragen sie bei den Arbeitskosten ein zu grosses finanzielles Risiko.

Wie lange sollte die Lohnfortzahlung dauern?

Da ein Mutterschaftsurlaub im KMU nicht nur finanzielle Folgen zeitigt, sondern auch schwierige organisatorische Fragen aufwirft, beinhaltet auch die reine Dauer des Urlaubs – unabhängig von der Finanzierung – ein Diskriminierungsrisiko bei der Anstellung. Man denke z.B. an die Situation einer Apotheke, wo während der gesamten Öffnungszeiten eine Apothekerin oder ein Apotheker anwesend sein muss. Die Erfahrung mit der Einstellung einer Frau als Geschäftsführerin, die schon im dritten Monat schwanger war, führte die Eigentümerschaft der Apotheke dazu, heute nur noch männliche Apotheker Vollzeit zu beschäftigen und als Leiter einzusetzen und die restlichen Zeiten durch teilzeitangestellte Apothekerinnen abzudecken.

Die von den besuchten Betrieben ausgeschütteten Lohnfortzahlungen variierten beträchtlich in ihrer Dauer, je nach Firmenkultur und rechtlicher Lage (Gesamtarbeitsvertrag, Arbeitsgesetz, kantonale Gesetze). Etwa die Hälfte der besuchten Unternehmungen

bieten ihren Angestellten einen 16-wöchigen Mutterschaftsurlaub an. Darüber hinaus ist es zum Teil möglich, unbezahlten Urlaub einzuziehen und so den Mutterschaftsurlaub z.B. auf 6 Monate, was häufig als «normale» Stillzeit betrachtet wird, zu verlängern. Die «normale» Stillzeit könnte dabei mindestens so sehr durch die Gegebenheiten des Arbeitsmarktes wie durch die natürlichen physiologischen Verhältnisse determiniert sein. Die andere Hälfte sieht einen bezahlten Mutterschaftsurlaub von 12 bis 14 Wochen vor. Fazit der Befragung war, dass ein Mutterschaftsurlaub von 12 bis 16 Wochen für die besuchten Betriebe akzeptabel zu sein schien.

Einschluss der Selbstständigerwerbenden?

Wegen der Probleme der Selbstständigen in Branchen mit geringer Wertschöpfung wäre der Einschluss der Selbstständigerwerbenden, wie es die EO-Lösung vorsieht, für einen grossen Teil der befragten Unternehmen durchaus wünschenswert. Selbst wenn es schlussendlich die Selbstständigen selbst wären, die ein eventuell zusätzliches EO-Prämie beisteuern müssten, könnten sie vom sozialen Auffangnetz der Versicherung profitieren. Allerdings müsste in diesem Fall klar definiert werden, unter welchen Bedingungen die Selbstständigerwerbenden Anrecht auf einen bezahlten Maximalmutterschaftsurlaub hätten. Zum Beispiel wäre eine der Arbeitslosenversicherung analoge Lösung vorzusehen: Um von den Leistungen profitieren zu können, müsste die Mutter seit einer gewissen Anzahl Monaten oder Jahren EO-Beiträge entrichtet haben.

Welche Finanzierungsquelle?

Wenn es um die Finanzierung geht, scheiden sich gewöhnlich die Geister. Die kontaktierten Vertreter des Baugewerbes lehnten jegliche gemischte, über eine Sozialversicherung laufende Finanzierung, wie dies die EO-Lösung im Modell C vorsieht, ab. Ihre traditionell männerreiche Branche hätte bei dieser Lösung nur zu bezahlen, aber nichts zu profitieren. Eine Vertreterin des Detailhandels – einer Branche also, welche eine grosse Anzahl Frauen beschäftigt – setzte sich für eine EO-Lösung ein, weil so alle Branchen in gerechter Verteilung den Fortbestand unserer Gesellschaft mitfinanzieren könnten. Insgesamt sprachen sich 13 der 15 kontaktierten Betriebe für eine paritätisch getragene EO-Lösung aus.

Karrieremöglichkeiten nach dem Mutterschaftsurlaub

Wie sich in den mit den Betrieben geführten Gesprächen herauskristallisierte, hat nicht unbedingt der Mutterschaftsurlaub an und für sich negative Auswirkungen auf die Berufs-

karriere der Mutter, sondern eher die Jahre danach. Denn oftmals ist sie gezwungen oder gewillt, entweder Teilzeit zu arbeiten oder sich ganz aus dem Berufsleben zurückzuziehen.

Die Idee, vermehrt Krippen zu schaffen und diese staatlich zu unterstützen, wurde von vielen Betrieben aus eigenem Antrieb vorgeschlagen. Von eigen- und überbetrieblichen Initiativen wurde jedoch kaum berichtet. Die KMU mit dieser Aufgabe zu belasten, würde sie wohl überfordern. Eine Schulreform mit Tagesschulen, mindestens jedoch Blockunterricht und Mittagessen, wurde gefordert. Notfalls müsse man die Kinder auch in die Schule des Arbeits- und nicht des Wohnortes schicken können.

Schlussfolgerungen und Auswirkungen des Tests

Dass sich die KMU grösstenteils für eine EO-Lösung aussprachen, erstaunt nicht, da sie zu den Hauptgewinnern einer Sozialversicherungslösung gehören dürften. Die KMU sind überproportional häufig im Dienstleistungssektor zu finden und beschäftigen im Allgemeinen recht viele Frauen. Weiter wäre es für die Arbeitgeber vorteilhaft, wenn die Hälfte der Prämien von den Arbeitnehmern bezahlt würde. Das KMU-Forum empfahl deshalb in seiner Vernehmlassung, die EO-Lösung den OR-Varianten vorzuziehen, die selbstständig Erwerbenden einzuschliessen und den bezahlten Urlaub auf 14 Wochen auszudehnen. In Würdigung der Bedürfnisse von Mutter und Kind (man denke an die Zeit bis zur Einstellung eines stabilen Schlafrhythmus beim Kind, der berufstätigen Eltern erst die nötige Erholung bringt) ist diese Variante vertretbar. Allerdings sind nach Auffassung des KMU-Forums die arbeitsrechtlichen Bestimmungen, die ein Arbeitsverbot von nur 8 Wochen vorsehen, beizubehalten. Der restliche Anspruch könnte dann z.B. als erwünschte Teilzeitarbeit in einer Übergangszeit bezogen werden. Eine Ausdehnung des Mutterschaftsurlaubs auf den Vater wurde abgelehnt, da so zwei Arbeitsverhältnisse gestört würden und komplizierte Absprachen zwischen Betrieben nötig wären.

Die nach dem Test durchgeführte Auswertung aller Vernehmlassungen³ ergab, dass die Modelle A und B insbesondere aus dem Grunde verworfen wurden, weil bei diesen die Kosten allein von den Arbeitgebern getragen werden müssten. Die Sicht der KMU wurde also in der Vernehmlassung auch von den Kantonen, Parteien und Verbänden getragen und vom Bundesrat mit dem Entscheid zugunsten des Modells C umgesetzt. Der KMU-Test vermochte über das Finanzielle hinaus etwelche praktische Aspekte hervorzuheben, welche der Gesetzgeber bei seiner Regulierungstätigkeit berücksichtigen sollte.

³ Siehe www.ofj.admin.ch/themen/divers/mutterschaft/vn-veber.pdf.

Im Dienste des Geistigen Eigentums – die Abteilung Recht & Internationales des IGE

Als Kompetenzzentrum des Bundes für Immaterialgüterrecht sorgt das Eidg. Institut für Geistiges Eigentum (IGE) auf nationaler Ebene für die Schaffung der notwendigen rechtlichen Rahmenbedingungen zum Schutz von Geistigem Eigentum. Dies betrifft vor allem Marken, Patente, Designs und Urheberrechte. Das Institut hat zudem den gesetzlichen Auftrag, die Interessen der Schweiz in den entsprechenden internationalen Organisationen wirksam zu vertreten. Diese Aufgaben werden hauptsächlich von der Abteilung Recht & Internationales des IGE wahrgenommen, welche damit zur «Anwaltskanzlei» des Bundes für Geistiges Eigentum wird.



Das Eidg. Institut für Geistiges Eigentum in Bern (im Bild) ist das Kompetenzzentrum des Bundes für Anliegen zu den Themen Marken, Patente, Designs und Urheberrechte. Die gemeinwirtschaftlichen Leistungen werden in erster Linie durch die Abteilung Recht & Internationales erbracht. Bild: IGE

Dr. Felix Addor

Mitglied der Direktion des IGE, Leiter der Abteilung Recht & Internationales, Eidg. Institut für Geistiges Eigentum (IGE), Bern

Dr. Ueli Buri

Stv. Abteilungsleiter, Leiter Rechtsdienst Allgemeines Recht, Eidg. Institut für Geistiges Eigentum (IGE), Bern

Die gemeinwirtschaftlichen Leistungen (GWL) des Eidg. Instituts für Geistiges Eigentum werden in erster Linie durch die Abteilung Recht & Internationales (R&I) erbracht, welche organisatorisch in drei Rechtsdienste – Allgemeines Recht, Internationale Handelsbeziehungen sowie Patente und Design – und eine Stabsstelle Ökonomie aufgliedert ist. Die Abteilung besteht aus 16 Juristinnen und Juristen, einem Ökonomen und vier Sekretariatspersonen. Intensiv unterstützt werden die Stellen von R&I durch den Rechtsdienst Marken der Markenabteilung und die Abteilung Urheberrecht. Das Immaterialgüterrecht hat in den vergangenen Jahren auf nationaler und internationaler Ebene laufend an politischer Bedeutung gewonnen, entsprechend hat der Einsatz der Abteilung R&I im gemeinwirtschaftlichen Bereich zugenommen.

Politikdienstleistungen auf nationaler Ebene

In den Bereichen Patent- und Designrecht leitet die Abteilung R&I die Vorbereitung neuer Erlasse zuhanden des Bundesrates und des Parlamentes. Unter ihrer Federführung

entstanden z.B. das neue Designgesetz und die zugehörige neue Designverordnung, welche am 1. Juli 2002 anstelle des 100-jährigen Muster- und Modellgesetzes in Kraft traten. Damit wird der schweizerische Designschutz auf eine den Anforderungen des modernen Wirtschaftslebens entsprechende Grundlage gestellt.

Ein aktuelles Kerndossier ist die laufende Teilrevision des Patentgesetzes, welche die bestehenden Bestimmungen an die EU-Richtlinie über den Schutz biotechnologischer Erfindungen anpassen soll. Dabei handelt es sich – entgegen einer weit verbreiteten Ansicht – nicht um eine Ausdehnung der Patentierbarkeit solcher Erfindungen, sondern lediglich um die Schaffung einheitlicher und klarer Grundsätze als Voraussetzungen für den Patentschutz.

Stellen sich ausserhalb der gesetzgeberischen Arbeit Fragen des Geistigen Eigentums, ist die Beratung der Bundesbehörden und des Parlaments mitunter ebenfalls Sache der Abteilung R&I, sei es hauptverantwortlich (z.B. zur Beantwortung parlamentarischer Vorstösse) oder durch Anfragen der zuständigen Verwaltungsstellen.

Kasten 1

Differenzierte Autonomie des IGE

Seit 1996 ist das Eidg. Institut für Geistiges Eigentum eine rechtlich und betrieblich selbstständige Bundesbehörde. Die vom Gesetzgeber eingeräumte Autonomie ist je nach Aufgabenbereich unterschiedlich gross. Gänzlich frei ist das Institut in der Organisation und Betriebsführung sowie dort, wo es auf der Grundlage des Privatrechts freie Dienstleistungen (z.B. Marken- oder Patentrecherchen) erbringt; oberstes Organ ist hier der Institutsrat, der sich aus Vertretern des Bundes, der Wissenschaft und der Kundschaft des Instituts zusammensetzt.

Die klassische Funktion als Registeramt für Marken, Patente und Designs erfüllt das Institut auf der Grundlage der jeweiligen Spezialgesetze. Die fachliche Aufsicht wird durch die besondere Rekurskommission für Geistiges Eigentum und das Bundesgericht wahrgenommen.

Am engsten mit der Bundesverwaltung verbunden ist das Institut bei der Erbringung gemeinschaftlicher Leistungen. Darunter sind Dienstleistungen an Behörden und Politik im weiteren Sinne zu verstehen. Das Institut untersteht hier der Weisungsbefugnis und Aufsicht des Bundesrates bzw. des zuständigen Departementes.

Eine umfassende wissenschaftliche Darstellung von Statut und allen Aufgaben des Instituts ist unlängst in von Büren/David (Hrsg.), Schweizerisches Immaterialgüter- und Wettbewerbsrecht, Band I/1, 2. Aufl., Basel u.a. 2002, Seite 179 ff., erschienen.

Ein aktuelles Kerndossier auf nationaler Ebene ist die laufende Teilrevision des Patentgesetzes, welche die bestehenden Bestimmungen an die EU-Richtlinie über den Schutz biotechnologischer Erfindungen anpassen soll.

Know-how-Vermittler im Gesetzgebungsprozess

Das IGE – und damit die Abteilung Recht & Internationales – ist hauptzuständig, wenn im Rahmen von Gesetzesentwürfen anderer Ämter oder Departemente Vorschriften der Spezialgesetze zum Geistigen Eigentum geändert werden sollen. Jüngstes Beispiel ist das Embryonenforschungsgesetz, mit dem gewisse Patentierungsverbote im Bereich der Stammzellenforschung im Patentgesetz festgelegt werden sollen.

Schliesslich ist die Abteilung R&I auch dann an den Gesetzgebungsarbeiten in anderen Rechtsgebieten beteiligt, wenn sich dort Fragen mit einem Bezug zum Geistigen Eigentum stellen, etwa weil im Zusammenhang mit der staatlichen Finanzierung von Forschungsprojekten die Verwertung von daraus resultierenden Erfindungen geregelt werden soll.

Vertretung der Schweiz auf internationaler Ebene

Eine zunehmend wichtigere Aufgabe ist die Vertretung der Schweiz im Rahmen von Internationalen Organisationen und Übereinkommen. Ist das Geistige Eigentum Hauptthema einer Organisation oder Arbeitsgruppe, so weist das Bundesgesetz über Statut und Aufgaben des IGE die Federführung dem Institut zu. Dies gilt vorab für Fragen im Zusammenhang mit der Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO), der Europäischen Patentorganisation (EPO) sowie dem Rat für han-

delsbezogene Aspekte der Rechte an geistigem Eigentum der Welthandelsorganisation (WTO/TRIPS-Rat). Gerade mit Blick auf den TRIPS-Rat, der zurzeit intensiv über den erleichterten Zugang von Entwicklungsländern zu patentgeschützten Medikamenten im Falle öffentlicher Gesundheitsprobleme wie HIV/AIDS, Tuberkulose, Malaria und vergleichbare Epidemien verhandelt, zeigt sich die Komplexität der aktuellen Fragestellungen und bestehenden Missverständnisse in Politik, Medien und Öffentlichkeit über Inhalt und Funktion des Patentschutzes.

Bei Internationalen Organisationen, die sich mit anderen Hauptthemen befassen, in deren Rahmen jedoch Fragen des Geistigen

Kasten 2

Der gesetzliche Auftrag des IGE

Art. 2: Aufgaben

¹ Das Institut erfüllt insbesondere folgende Aufgaben: (...)

- c. Es berät im gemeinschaftlichen Bereich den Bundesrat und die übrigen Bundesbehörden in Fragen des Geistigen Eigentums.
- d. Es vertritt die Schweiz, falls erforderlich in Zusammenarbeit mit anderen Verwaltungseinheiten des Bundes, im Rahmen von internationalen Organisationen und Übereinkommen auf dem Gebiet des Geistigen Eigentums.
- e. Es wirkt bei der Vertretung der Schweiz im Rahmen anderer internationaler Organisationen und Übereinkommen mit, soweit diese das Geistige Eigentum mitbetreffen.
- f. Es beteiligt sich an der technischen Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Geistigen Eigentums. (...)

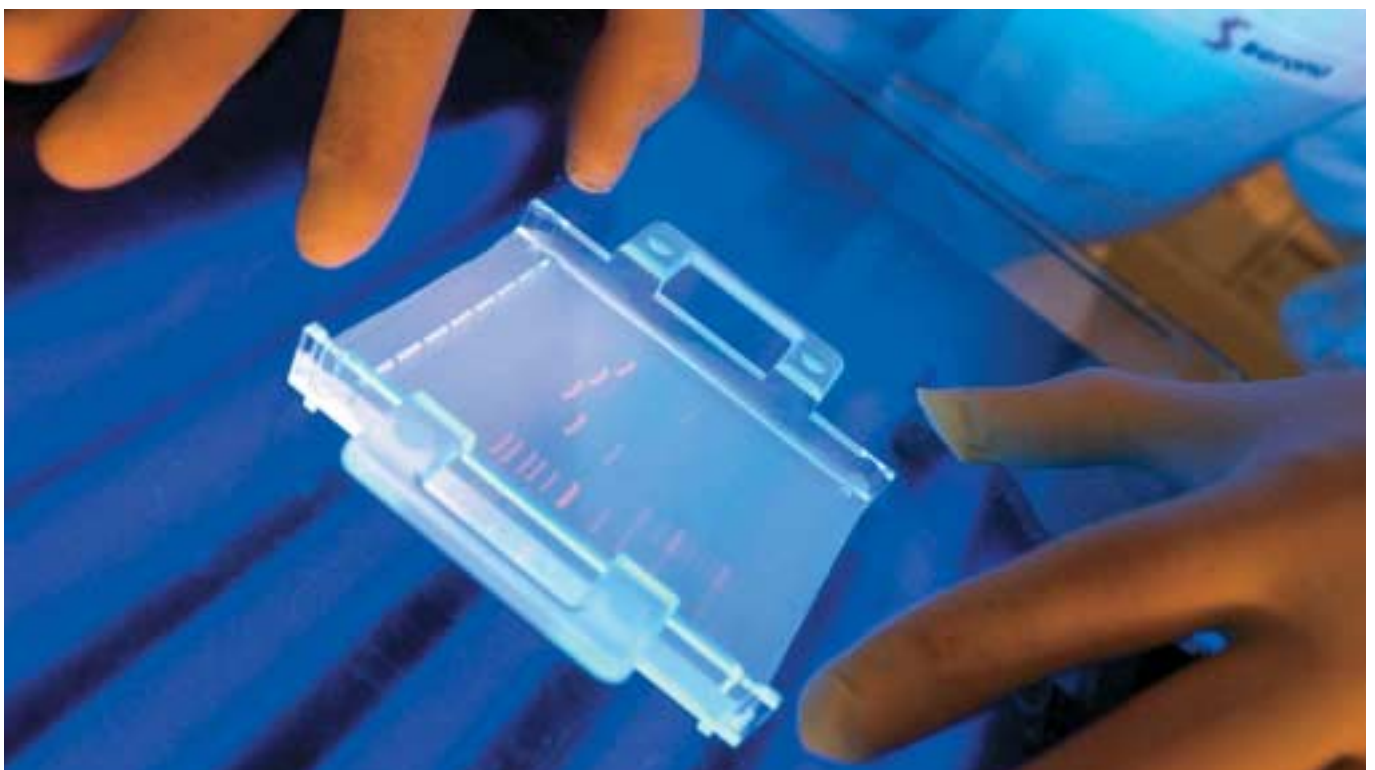


Bild: Keystone



Bild: Keystone

Ist das Geistige Eigentum Hauptthema einer Internationalen Organisation oder Arbeitsgruppe, so ist das IGE federführend. Dies gilt etwa für Fragen im Zusammenhang mit dem Europäischen Patentamt (im Bild).

Kasten 3

Kontakt: Eidg. Institut
für Geistiges Eigentum
Abteilung Recht &
Internationales
Einsteinstrasse 2
3003 Bern
Tel.: +41 (0)31 325 25 25

Internet: www.ige.ch, Rubrik
«Juristische Informationen»

Eigentums tangiert werden, unterstützt das Institut aktiv die jeweils zuständige Verwaltungseinheit; sie ist dabei im Falle von internationalen Verhandlungen regelmässig in der Schweizer Delegation vertreten. In diesem Rahmen wirkt die Abteilung R&I namentlich in der Weltgesundheitsorganisation (WHO), in der Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), in der Organisation für Ernährung und Landwirtschaft der UNO (FAO) sowie in verschiedenen UNO-Gremien für Menschenrechte.

Weitere Aufgaben

Die Abteilung R&I erfüllt weiter fachliche Aufgaben im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit. So leistet gegenwärtig die Schweiz im Rahmen eines dreijährigen Kooperationsprojektes in Vietnam Aufbauhilfe in allen Bereichen des Immaterialgüterrechts (Gesetzgebung, Organisation des zuständigen Amtes, Schulung von Verwaltungspersonal und Richtern usw.). Abgerundet werden die Tätigkeiten der Abteilung durch zahlreiche Aufgaben ausserhalb des gemeinwirtschaftlichen Bereichs. Dazu gehören die Koordination der verschiedenen Schutzrechtsbereiche und die Betreuung aller anfallenden Rechtsfragen ausserhalb des Geistigen Eigentums sowie die Schrift- und Redaktionsleitung der Zeitschrift für Immaterialgüter-, Informations- und Wettbewerbsrecht mit dem Titel «sic!».

Kommunikation und Information als zentrales Mittel

Fragen zum Geistigen Eigentum werden in immer mehr nationalen und internationalen Gremien behandelt. Aufgrund der Vielzahl von Schnittstellen zu anderen Bereichen (Handelspolitik und Wettbewerbsrecht, Innovationsförderung, ethische und entwicklungspolitische Fragen, Gesundheitswesen etc.) werden die anstehenden Themen immer komplexer. Sie beinhalten auch eine gesellschaftspolitische Dimension und werden in der Öffentlichkeit häufig in kontroverser und emotionaler Weise diskutiert. Zur Versachlichung der Diskussion ist hier deshalb viel Aufklärungs- und Öffentlichkeitsarbeit zu leisten. Information und Kommunikation stellen denn auch wichtige Aufgaben des IGE dar. Über den aktuellen Stand der einzelnen Dossiers informiert das Institut auf seiner Website (vgl. *Kasten 3*), über einen elektronischen Newsletter¹ sowie in der Zeitschrift «sic!». Auch als engagierte Referenten vor unterschiedlichsten Zuhörerschaften sind die Vertreter des Instituts regelmässig darum bemüht, die Anliegen des Schutzes des Geistigen Eigentums darzulegen und dessen Funktion verständlich zu machen.

1 Zu bestellen unter: www.ige.ch/D/jurinfo/j200.htm.