

STJ/DM/PA/461

EP, Multilaterale Aktion
z.h.~~t.110.0(2)~~ - WM/mr
t.300

Revidierte Fassung 15. März 1978

inzwischen

Arbeitsprogramm der
operationellen Abteilung der DEH
für 1978

Wir erklären immer wieder, dass wir die knappen für Entwicklungs-
zusammenarbeit zur Verfügung stehenden Mittel in den ärmeren Ent-
wicklungsländern dort einsetzen sollen, wo sie den grössten Nutz-
effekt zugunsten der breiten Massen der Bevölkerung erreichen.
Zur Bestimmung dieses bestmöglichen Einsatzpunktes müssen vor
allem die folgenden beiden Fragen beantwortet werden:

- a) Was ist für die gesunde Entwicklung der ärmeren EL nötig ?
- b) Was können wir von der Schweiz aus zur Lösung dieser Probleme
am besten beitragen ?

Wenn wir jetzt bei der Aufstellung unseres Jahresprogramms 1978
(das praktisch vor allem die Vorbereitung der Projektarbeit für
1979 und 1980 bedeutet) gewisse richtungsweisende Leitlinien
festhalten, die uns die tägliche Entscheidungsfindung erleichtern
sollte, so müssen wir versuchen, die obigen Fragen kurz zu beant-
worten.

1. Was ist für die gesunde Entwicklung der ärmeren EL nötig ?

Für eine gesunde Entwicklung müssen viele Elemente zusammenwir-
ken. Je nach Land ist deren Gewichtung verschieden. Nötig sind
aber u.a. wirtschaftlicher Wachstum, Stabilität, Kontinuität in
den Anstrengungen, der politische Wille zur Selbsthilfe und
Entwicklung.

In den Jahren 1976/77 erhielt ein weiteres Element besonderes
Gewicht, ja es wurde geradezu neu entdeckt: das Konzept der
"besoins essentiels", der "Basic Needs".

Für viele, die sich in den letzten 25 Jahren in der Arbeit in
Entwicklungsländern eingesetzt haben, ist die Unterstützung
der breiten Bevölkerung in der Befriedigung ihrer dringendsten
Bedürfnisse an Nahrung, Behausung und Bekleidung, Gesundheit
und Ausbildung und die Schaffung der entsprechenden Institutio-
nen alles andere als neu. Was aber in den letzten Jahren neu



realisiert wurde, ist die Tatsache, dass eine gesunde Entwicklung nur dann möglich ist, wenn die breiten Massen der Bevölkerung aktiv an den Entwicklungsanstrengungen teilnehmen, und dies wiederum ist nur möglich, wenn sie aus ihrer Armut herauskommen. Dies ist auch gleichzeitig die Vorbedingung zur Lösung der grossen Weltprobleme, wie die Verlangsamung der Bevölkerungsexplosion, eine genügende Ernährung für alle, die sorgfältige und vernünftige Verwendung der knappen Ressourcen unserer Welt und der Erhaltung eines ökologischen Gleichgewichtes.

Das Konzept der Befriedigung der "Basic Needs" ist damit zu einer grundlegenden Maxime für unsere Entwicklungspolitik geworden. In vielen Entwicklungsländern, in den westlichen Industrieländern und den grossen internationalen Entwicklungsinstitutionen wurde darüber im Laufe des Jahres 1977 auch ein recht breiter Konsensus erzielt. Das Konzept muss aber jetzt in die Wirklichkeit umgesetzt werden.

Ein wirksames Programm der Entwicklungszusammenarbeit sollte daran einen Beitrag leisten können.

Dazu ist verschiedenes zu tun. Einmal sind die Zielgruppen unserer Hilfe klarer zu bestimmen. Sodann ist unsere Arbeit vermehrt auf die Befriedigung der minimalen Bedürfnisse auszurichten. Es muss daher auch versucht werden, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die breiten Bevölkerungsschichten aktiv am Produktionsprozess teilnehmen können. Sie müssen zu produktiverer Beschäftigung bei relativ tiefen Kapitalkosten kommen. Die Erhöhung ihrer Leistungsfähigkeit, ihrer Produktivität, ist dabei entscheidend wichtig.

Diese Zielsetzung ihrerseits verlangt den Auf- und Ausbau der geeigneten Institutionen, die diese Mobilisierung in die Breite tragen können. Sie verlangt auch das Aufzeigen der Strukturänderung, die zu einer erfolgreichen Realisierung nötig sind. Kurz: Es ist alles das zu unterstützen, was zu einer Erhöhung der Absorptionskapazität unserer Partnerländer führt. Unser Beitrag von aussen wird dann am meisten nützen, wenn er dazu führt, die sozialen und institutionellen Engpässe zu überwinden, die einer Erreichung der eigenständigen Entwicklung der ärmeren Länder entgegenstehen. (Dies entspricht bekanntlich auch den Konklusionen des Rapports von Prof. V. Leontief für die Vereinten Nationen "The Future of the World Economy"). Für gute Projekte, die diesen Bedingungen entsprechen, werden voraussichtlich in den nächsten Jahren international genügend finanzielle Mittel zur Verfügung stehen.

2. Was können wir von der Schweiz aus am besten zur Lösung dieser Probleme beitragen ?

Wir können bestimmt dort am meisten beitragen, wo wir unsererseits die besten Voraussetzungen für eine qualitativ gute Zusammenarbeit aufweisen. Unsere Leistungskapazität ist beschränkt. Unsere Leistungsfähigkeit in der Entwicklungsarbeit sollte wohl in den Gebieten am besten sein, wo unsere schweizerischen Institutionen, unsere schweizerischen Fachleute und die diese Leistungen in die Entwicklungsländer übermittelnden Organisationen im Vergleich mit Entwicklungsprogrammen der andern Industrieländer oder internationaler Organisationen am besten qualifiziert sind. D.h. die schweizerischen Entwicklungsleistungen sollten in ihrer Gesamtheit nicht schlechter sein als die Aktionen von vergleichbaren Programmen. Das heisst aber, dass nicht nur unsere Experten in Entwicklungsländern, sondern auch die tragenden Institutionen in der Schweiz, seien es Hochschulinstitute oder Ingenieurfirmen, Hilfswerke oder Organe der staatlichen Entwicklungshilfe auf der Höhe der international gestellten Anforderungen sein müssen.

Der Ausweg, unsere internationale "Konkurrenzfähigkeit" durch finanziell möglichst weiche Bedingungen zu verbessern, ist keine Lösung. Es geht ja vor allem darum, die zur Verfügung stehenden Mittel mit einem möglichst hohen Wirkungsgrad einzusetzen. Das heisst:

Wir müssen gute Projekte finden und gute Projekte gut ausführen.

Wenn wir diese Prämissen annehmen, so müssen wir uns notwendigerweise auf einzelne Fachsektoren beschränken, in denen wir tatsächlich etwas bieten können. Im Sektor der Landwirtschaft kann es sich dabei z.B. um die folgenden Fachgebiete handeln: Milchwirtschaft und Futterbau, Kartoffelbau, Landtechnik, etc.

Aber auch in andern Sektoren können wir von der Schweiz aus durchaus etwas bieten: sei es bei der Erstellung von Wasserversorgungen bis zur praxisnahen Ausbildung von Technikern mittlerer Stufen, von den verschiedenen forstwirtschaftlichen Disziplinen bis zur Ausbildung im Pankfach. In manchen dieser Sektoren hatten wir aber bald festgestellt, dass die in unserem Land dafür vorhandene Kapazität z.T. recht beschränkt ist. So werden von der DEH immer wieder die gleichen Institute, die gleichen Experten und Berater beigezogen. Für Futterbaufragen ist es Herr Dr. H. Guyer, als Milchtechnologe betätigt sich Prof. M. Bachmann, als Wasserversorgungsspezialist wirkt Prof. Y. Maystre und für Kartoffel- und Pflanzenbau im allgemeinen wenden wir uns an Prof. E. Keller an der ETH. Wenn diese Herren schon beschäftigt sind, so vermindert sich unser schweizerisches Leistungsangebot

entsprechend rasch. Unsere Basis ist jedenfalls recht schmal, und in vielen Bereichen - wie denjenigen der modernen Agrarökonomie, die gerade für die integrierten Projekte von grosser Bedeutung ist - besteht diese Kapazität - abgesehen von Prof. J. Vallat - noch kaum.

Diese Basis ist aber nicht nur bei den uns unterstützenden wissenschaftlichen Instituten recht schmal, sondern auch in der DEH selbst, wo rund 25 Leute sich mit praktisch allen Projektfragen und Fachsektoren in 3 Kontinenten befassen. Dass sich bei der Abwicklung von über 400 Projekten in über 50 Ländern und der Prüfung von weitem rund 150 Projekten während des Jahres beim obigen Personalbestand einige Absorptionsprobleme stellen, kann niemanden überraschen.

Bevor wir nun die Anforderungen aus den Entwicklungsländern mit unsern schweizerischen Möglichkeiten direkt miteinander in Beziehung setzen, um daraus unser Arbeitsprogramm für das Jahr 1978 abzuleiten, müssen wir uns mit 2 weitem Bestimmungsfaktoren unseres Programmes vertraut machen: Mit dem finanziellen Rahmen, der für unsere Tätigkeit zur Verfügung steht, und mit den spezifischen Anforderungen, wie sie uns in den letzten Jahren von den Entwicklungsländern aus entgegneten.

3. Der finanzielle Rahmen unseres EZ-Programms

In den früheren Jahren hat sich unser Jahresprogramm im wesentlichen auf die technische Zusammenarbeit beschränkt. Heute fällt die Finanzhilfe schon ganz erheblich ins Gewicht.

Das von den operationellen Sektionen und dem Dienst für Finanzhilfe der DEH zu bearbeitende Projektvolumen stellt sich wie folgt dar:

	<u>Budget</u>					<u>Finanzplan</u>	
	1972	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Tech.Zus.arbeit	65.0	87.1	103.0	120.0	132.0	143.0	152.0
bilaterale Finanzh.	-	-	2.5	20.0	38.5	39.5	51.3
	65.0	87.1	105.5	140.0	170.5	182.5	203.3

In diesen Zahlen sind die Arbeiten, die sich aus der Mitwirkung bei der multilateralen Finanzhilfe, bei den Universitätsstipendien des EDI und bei der Getreidehilfe ergeben, noch nicht inbegriffen.

(Eine Gesamtzusammenfassung der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe des Bundes findet sich in Anhang 1).

3.1. Das TZ-Programm

Die nebenstehende Tabelle gibt für die TZ-Auszahlungen über die bisherige Entwicklung in der Aufteilung nach Aktionsarten Aufschluss:

Aufgliederung der TZ-Auszahlungen nach Aktionsarten

(in Mio. Fr.)	1973	1974	1975	1976	1977	1978 ²⁾
<u>Totalauszahlungen TZ</u>	77.0	83.6	87.1	101.8	119.1	132.0
1. <u>Multilaterale Beiträge</u>	21.7	23.5	20.8	21.6	34.7	40.8
1.1 Beiträge an PNUD	21.6	23.1	20.7	21.5	23.0	23.9
1.2 Weitere multilat. Programme, FIDA u.a.	0.1	0.4	0.1	0.1	11.7	16.9
2. <u>Aide associé</u>	6.3	6.7	15.7	23.3	18.4	(17.4)
2.1 multilat. Sonderaktionen 1)					-	
2.2 Aide associé UN					15.6	14.8
2.3 Landw.Forschung CGIAR	0.9	0.9	1.2	2.3	2.5	(2.6)
3. <u>Bilaterale Aktionen (ohne Aide associé)</u>	48.9	53.4	50.6	56.9	65.7	73.8
3.1 Privatorganisationen	17.5	13.6	13.0	13.4	15.0	15.0
3.2 Bundesaktionen	31.4	39.8	37.6	43.5	50.7	
3.2.1 Kombinierte Projekte	20.1	17.8	17.6	21.7	27.4	
3.2.2 Regieprojekte	(6.8)	(10.9)	(9.8)	(11.0)	(12.8)	
- an Privatorganis.	3.3	6.4	6.5	6.6	8.9	
- an Firmen	3.5	4.5	3.3	4.4	3.9	
3.2.3 Stipendien/Kurse in der Schweiz	1.4	1.5	1.2	1.9	1.5	2.2
3.2.4 Entwicklungshelfer TZ	3.5	3.1	2.4	1.6	0.3	-
4. <u>Allgemeine Aktionen</u>	3.1	2.8	3.2	4.0	5.0	4.0

1) Sonderaktionen

1974 = Appel Waldheim nach Spezialsession UN Mai 1974: Materiallieferungen, etc.

1975 = FAO Internationales Düngerprogramm

1976 = temporäre Uebernahme der Finanzierung von PNUD-Projekten.

2) Programm

Je höher der Anteil der multilateralen Programmbeiträge, der Aktionen der Aide associé mit internationalen Organisationen (insbesondere von wenig arbeitsintensiven Spezialaktionen wie PNUD-Projekte, FAO-Düngerprogramm, etc.) sowie der Beiträge an schweizerische Privatorganisationen ist, um so geringer ist natürlich der Anteil der bundeseigenen Aktionen.

Aus den vorliegenden Zahlen lässt sich zum Anteil der verschiedenen Aktionsarten folgendes sagen:

- a) Multilaterale Programmbeiträge: Die relativ konstanten Beiträge in Schweizerfranken ans PNUD-Programm erklären sich aus dem ständig sinkenden Dollarkurs. Der Anteil des PNUD am Gesamtprogramm der TZ hat damit über die Jahre hinweg abgenommen. Neu dazu kommt jedoch ab 1977 der jährliche Beitrag an den FIDA (der zwar eine Finanzhilfe darstellt, aus praktischen Gründen aber im TZ-Budget aufgeführt wurde).
- b) In den Jahren 1974 - 76 haben Sonderaktionen im Rahmen der UN-Organisationen beträchtliche Beträge absorbiert. Im Jahre 1977, hat sich hier eine Normalisierung ergeben, womit das bundeseigene Programm vergrößert wurde. Im Rahmen der Aide associé mit Spezialorganisationen der UN hat sich - ausser bei UNICEF - 1977 eine geringe Verminderung unserer Leistungen ergeben. Dies ist im wesentlichen das Ergebnis der bisher mit diesen Projekten gemachten Erfahrungen. Für die FAO-Projekte wird anstelle der Unterstützung von vielen Entwicklungsprojekten eine gewisse Konzentration auf einzelne Programme angestrebt (z.B. Programm der sécurité alimentaire, vgl. im Budget "Programmes opérationnels").
- c) Schweizerische Privatorganisationen: Hier hat sich seit 1973 eine deutliche Rückbildung abgezeichnet. Sofern nicht ein neuer "approach" gefunden wird, dürfte sich hier kaum viel ändern (ev. Programmbeiträge an die grössten neutralen Privatorganisationen, "Projektbüro" für die konfessionellen Organisationen). Im Hinblick auf die Unterstützung durch die schweizerische öffentliche Meinung ist jedoch die Beibehaltung eines genügenden Anteils der Privatorganisationen an unserem TZ-Programm von Bedeutung.
- d) Rückgang des Entwicklungshelferprogramms der TZ: Mit dem 1974 getroffenen Entscheid über die Aufhebung des speziell arbeitsintensiven Entwicklungshelferprogramms gingen die Auszahlungen unter diesem Titel stark zurück und werden 1978 praktisch verschwinden.

Damit lässt sich heute schon sagen, dass die Mittel für bundes-eigene TZ-Aktionen, vor allem kombinierte Projekte, in den nächsten Jahren voraussichtlich noch erheblich ansteigen werden.

3.2. Das Programm der bilateralen Finanzhilfe

Im Jahre 1977 wurde vom Parlament der Restbetrag von 9.55 Mio. Franken aus dem ersten Rahmenkredit für Finanzhilfe von 400 Mio. Fr. (aus dem Jahre 1971) für ein landwirtschaftliches Entwicklungsprojekt in Haute Volta bewilligt. Dieses Projekt wurde in Zusammenarbeit mit der Weltbank ausgearbeitet. Ausser der IDA und der Schweiz sind daran auch der Afrikanische Entwicklungsfonds FAD und CIDA Canada beteiligt.

Unter dem neuen Rahmenkredit für TZ und Finanzhilfe von 1977 wurde als erster Beitrag 3 Mio. Fr. für das Hängebrückenprogramm in Nepal durch den Bundesrat bewilligt.

Ein Projekt über ländliche Elektrifizierung in Rwanda ist noch in Vorbereitung. Es ist dafür ein Betrag von 12 Mio. Fr. vorgesehen. Ein Projekt für Bangladesh (Finanzierung von Ersatzmaterial für das Hochspannungsnetz des Landes sowie von Material für weitere Entwicklungsprogramme), für das ein Beitrag von Fr. 11 Mio. vorgesehen ist, wird vorbereitet. Für beide Projekte ist die Unterzeichnung im Prinzip im 2. Quartal 1978 vorgesehen.

Ein von der Handelsabteilung ausgearbeiteter Antrag für die Gewährung eines Mischkredits an Aegypten wurde vom Bundesrat noch am 21. Dezember 1977 bewilligt. Es ist dafür eine Bundes tranche von 15 Mio. Fr. vorgesehen.

Das bereits 1976 bewilligte Finanzhilfeprojekt PAGL in Peru, für das 10 Mio. Fr. zur Verfügung stehen, konnte - ausser der Komponente der technischen Beratung durch 2 Experten - noch nicht in die Realisierungsphase treten, musste jedoch durch unsern TZ-Koordinator in Peru intensiv weitergestossen werden.

Ueber das bereits 1974 bewilligte Finanzhilfeprojekt von 29 Mio. Fr. für Wasserversorgungen in den Städten Cirebon und Yogyakarta in Indonesien wurde 1977 von der DEH im Einvernehmen mit der das Projekt betreuenden Handelsabteilung eine Evaluation durchgeführt. Das Projekt hat etliche interne Hindernisse in der indonesischen Administration zu überwinden.

Das Finanzhilfeprojekt von 12 Mio. Fr. für Entwicklung einer Hotelfachschule in Kenya konnte 1977 erfolgreich abgeschlossen werden. Das 1975 mit 15 Mio. finanzierte Projekt zum Bau einer

Bergstrasse in Nepal, für das eine Bauzeit von 7 - 8 Jahren vorgesehen ist, befindet sich in der Realisierungsphase. Ende 1977 waren die ersten 30 km der Strasse provisorisch befahrbar, während die Planungsarbeiten 70 km erreichten. Das Finanzhilfeprojekt wird als Teil des IHDP-Entwicklungsprojekt für die Bergregion östlich des Sunkosi durchgeführt. Ab 1978 erfolgt eine Teilfinanzierung auch durch das World Food Programme (WFP/PAM), was längere Verhandlungen zwischen allen Beteiligten nötig machte.

Im Anschluss an die schweizerische Verpflichtung an der Sonderaktion zur Finanzierung von 1 Mrd. \$ anlässlich der Nord-Süd-Konferenz über internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit hat die DEH an den Arbeiten zur Umwandlung der bisherigen Darlehen an die ärmeren Entwicklungsländer in Geschenkbeiträge teilgenommen.

Erste Vorabklärungen für neue Finanzhilfeprojekte in Bolivien, Madagaskar (ländliche Entwicklung über die nationale Entwicklungsbank Madagaskars), Mali (Forstprojekt), Tschad (pistes rurales), Niger, Tanzania und Indien (voraussichtlich Dairy Projekt) wurden bereits vorgenommen. Sie sollen 1978 vertieft und in verschiedenen Fällen bis zur Vertragsreife gebracht werden. Ebenso ist zusammen mit der Handelsabteilung ein weiterer Mischkredit in Asien (Thailand) vorzubereiten.

3.3. Getreidehilfe

Pro Memoria sei hier noch eine neue Tranche des aus der schweizerischen Getreidehilfe finanzierten Mehilverkauf über die Trafipro in Rwanda erwähnt (vorgesehen ist ein Betrag von 0,7 Mio. Fr.), dessen Gegenwert in lokaler Währung zur Finanzierung von Entwicklungsprojekten vorgesehen ist (in diesem Fall soll daraus vor allem der "Fonds Forestier" gespeisen werden).

3.4. Dreiecksaktionen und bezahlte technische Zusammenarbeit

Verschiedene Ansatzpunkte, vor allem mit Nigeria, wurden auch 1977 bearbeitet, doch hat sich daraus noch keine Realisierung von grösseren Projekten ergeben. Da für diese Art von relativ arbeitsintensiven Aktionen bei der DEH kein Personal zur Verfügung stand, konnte dieses Arbeitsgebiet von Bern aus nur relativ passiv behandelt werden. Kontakte in dieser Beziehung ergaben sich im Jahre 1977 neben Nigeria noch mit Mauretanien, Aegypten, Mali (BADEA) und Nord-Yemen. 1978 wird sich zeigen, ob das Projekt eines Technikums in Bida/Nigeria für über 1000 Studenten sich tatsächlich als Projekt der bezahlten Zusammenarbeit verwirklichen lässt.

Die beträchtlichen Steigerungen der bundeseigenen TZ-Aktionen und Projekte der bilateralen Finanzhilfe, die sich aus den obengenannten Darstellungen ergeben, konnten 1977 vor allem dank dem konsequenten Ausbau des Netzes an TZ-Koordinatoren und Entwicklungsattachés bewältigt werden. Die Folgerungen aus dieser anhaltenden Steigerung des Arbeitsvolumens sollen in den späteren Abschnitten dieses Programms gezogen werden.

Vorher sind jedoch noch die auch qualitativ gestiegenen Anforderungen, wie sie sich von den Entwicklungsländern her stellen, kurz zu behandeln.

4. Die gestiegenen Anforderungen von Seiten der Entwicklungsländer

Wir haben in den letzten Jahren schon verschiedentlich darauf hingewiesen, dass heute von Seiten der Entwicklungsländer bedeutend höhere Anforderungen als früher an die Qualität der ausländischen Entwicklungszusammenarbeit gestellt werden. Die wichtigsten Gründe seien hier nochmals genannt:

- 4.1. Das Vorhandensein einer festen Planungsstruktur in den meisten Entwicklungsländern, in Verbindung mit dem Einsatz von meist im Ausland ausgebildeten, vielfach sehr qualifizierten leitenden Beamten, verlangen von den ausländischen Experten und den Mitgliedern von ausländischen Verhandlungsdelegationen ein viel grösseres Mass an Fachexpertise und an allgemeinen Kenntnissen der spezifischen Entwicklungsprobleme als früher.
- 4.2. Die stärkere Konzentration der Programme auf die ärmeren und weniger entwickelten Entwicklungsländer verlangt einen bedeutend grösseren Arbeitseinsatz bezüglich Identifizierung, Vorbereitung, Verhandlung und Durchführung von Projekten. (Die Weltbank hatte schon 1974 festgestellt, dass mit dem Uebergang auf einen verstärkten Einsatz zugunsten der weniger entwickelten und kleinern Länder der benötigte Arbeitseinsatz an Expertenzeit um das 2/2-fache anstieg).
- 4.3. Die stärkere Betonung von schwierigen Sektoren, wie der ländlichen Entwicklung und die Arbeit an der Basis, macht eine viel intensivere Abklärung der gegenseitigen Abhängigkeiten nötig. So müssen die Beziehungen zwischen den einzelnen Sub-projekten wie land- und forstwirtschaftliche Produktion und Vermarktung, Ausbildung und Kreditwesen, Schaffung der nötigen Infrastruktur (z.B. Strassen und Bewässerungsanlagen), Gesundheitswesen, etc. viel genauer untersucht werden. Was ist die der lokalen Arbeits-

kräftesituation angepasste Technologie, die in allen diesen Bereichen zu empfehlen ist ? Welches sind die institutionellen Strukturen, die möglichst entwicklungsfördernd wirken ? Welches sind die Preisrelationen, die den nötigen Produktionsanreiz gewährleisten können ? Und welches sind schliesslich die politischen Rahmenbedingungen, die zur bestmöglichen Erreichung der Projektziele gegeben sein müssen ?

- 4.4. Wie sind schliesslich die kurzfristigen gegenüber den langfristigen Auswirkungen eines Projektes im Sinne der langfristigen Erhaltung knapper Ressourcen und des immer wieder angestrebten ökologischen Gleichgewichts ? Welches ist die adequate Technologie im Hinblick auf die lokal gegebene gegenwärtige und zukünftige Situation der Energieversorgung ? Und wie kann im "richtigen Verhältnis" zwischen landwirtschaftlicher und industrieller Produktion, zwischen Produktion zur Eigenversorgung und zum Export, die nötige Kaufkraft geschaffen werden, die vor allem gerade den ärmeren Bevölkerungsschichten die effektive Teilnahme am Wirtschaftsprozess und die Erfüllung ihrer "basic needs" ermöglichen ?
- 4.5. Die Vielfalt der im einzelnen Land tätigen Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit verlangt je länger je mehr nach einer vertieften Koordination aller Anstrengungen. Je länger die Entwicklungszusammenarbeit andauert, umso grösser wird die Gefahr von Doppelarbeiten, der Wiederholung von Expertisen und Arbeiten, die früher schon einmal gemacht worden sind. Und nur durch die gegenseitige geographische oder sektorielle Abstimmung der Projekte unter verschiedenen Institutionen wird es möglich, zu einer wirkungsvolleren Konzentration und damit zur besseren Effizienz der eingesetzten Mittel zu kommen. Auch die Koordinationstätigkeit benötigt jedoch Zeit und Arbeitskraft.
- 4.6. Angesichts der grossen Vielfalt der Programme und der im allgemeinen immer noch sehr beschränkten personellen Absorptionskapazität der Verwaltungen in Entwicklungsländern ist es doppelt wichtig, dass zuerst mit den beschränkten vorhandenen Kräften die wirklich prioritären Aufgaben aufgenommen werden. Dazu sind aber Entscheidungsmassstäbe nötig: Ein wichtiger davon ist die Schätzung des Vergleichs zwischen Kosten und dem volkswirtschaftlichen Nutzen von Projekten. Wenn man es hier ernst nehmen will, so müssten alle an solchen Entscheidungen beteiligten Mitarbeiter über ein minimales Instrumentarium an Kenntnissen über die geeigneten Vergleichsmethoden verfügen. Dazu ist aber bei der DEH noch eine grosse Investition an Ausbildung nötig.

5. Der personelle Engpass

Der finanzielle Rahmen für das zukünftige Programm der technischen Zusammenarbeit und der bilateralen Finanzhilfe ist damit abgesteckt. Ebenso gibt der Abschnitt 4 einen ersten Eindruck von den zusätzlichen Anforderungen, die im Laufe der vergangenen Jahre von Seiten der Entwicklungsländer gestellt werden.

Von beiden Seiten her, von der finanziellen Rahmenplanung und von den Bedürfnissen der Entwicklungsländer, zeichnet sich damit für die nächsten Jahre eine ganz beträchtliche Erhöhung des Arbeitsvolumens für die DEH ab.

Der einfachste Ausweg, der im Normalfall in der Privatwirtschaft beschritten würde, nämlich die Anpassung des Personalbestandes an das veränderte Arbeitsvolumen ist jedoch in der gegenwärtigen Situation der Bundesverwaltung nicht gangbar. Angesichts des andauernden Personalstopps in der Verwaltung müssen zur Hauptsache andere Wege zur Vergrösserung der "delivery capacity" der DEH gesucht werden.

Die Leistungskapazität der DEH hat sich in den vergangenen Jahren beträchtlich erhöht: In den 5 Jahren seit Ende 1972 hat sich der Personalbestand der DEH in Bern nicht mehr vergrössert. Die Auszahlungen pro Mitarbeiter an der Zentrale in Bern haben sich aber allein unter dem Titel der "Technischen Zusammenarbeit" verdoppelt (vgl. Anhang II).

Die zusätzlichen Leistungen für Projekte der Finanzhilfe und für neue Aufgaben, die seit 1973 durch die DEH übernommen wurden, sind allein noch nicht berücksichtigt. Dazu kommen noch die in Abschnitt 4 erwähnten erhöhten Anforderungen qualitativer Art, wie sie heute in der Entwicklungsarbeit gestellt werden.

Diese Mehrleistungen auf allen Aktionsgebieten der DEH waren dank einer Reihe von Rationalisierungsmassnahmen, dem Bemühen um eine verstärkte Konzentration, und um eine umfangmässige Vergrösserung der bearbeiteten Projekte sowie einem besonders starkem persönlichen Einsatz der Mitarbeiter im Feld und an der Zentrale möglich.

So schön dieses Resultat auf den ersten Blick ist, so stellt sich sofort die Frage, wie diese grosse Leistungssteigerung sich angesichts der stark gestiegenen Anforderungen denn mit der Qualität unserer Arbeit vereinbaren lässt. Die Gefahr eines Absinkens der Qualität ist damit sehr akut geworden. Die Gefahr besteht, dass sich die Praxis immer mehr von den Forderungen, wie sie z.B. in Artikel 5 des Bundesgesetzes über Entwicklungszusammenarbeit aufgezeichnet sind, entfernt.

Nach den Feststellungen der Sektionen ist im Bereich der operationellen Abteilung der DEH die obere Belastungsgrenze erreicht. In verschiedenen Fällen kann schon heute eine qualitativ sorgfältige Bearbeitung nicht mehr gewährleistet werden (vgl. Aussprache anlässlich der Sitzung des KKG, des Komitees für Konzeption und Grundsatzfragen, vom März 77). Daraus ergeben sich zwangsläufig Verluste und unnötige Mehrkosten, die allerdings - im Unterschied zu den üblichen Rechnungsrevisionen der Finanzkontrolle - meist nicht unmittelbar sichtbar werden. Dieser Umstand ändert aber nichts daran, dass doch Verluste entstehen, die bei einer seriösen Geschäftsführung vermieden werden müssen.

Auch wenn für das Jahr 1978 3 neue Personaleinheiten an der Zentrale eingesetzt werden können (deren 2 im operationellen Bereich, 1 Einheit für Information), so wird damit allein schon angesichts der weiteren Zunahme der Aufgaben grundsätzlich überhaupt nichts an der oben beschriebenen Situation geändert.

Es müssen daher alle andern sich anbietenden Möglichkeiten zur Verbesserung der Lage geprüft werden.

6. Möglichkeiten zur Verbesserung der Situation

Wenn wir den arbeitsintensiven bilateralen Bereich in unserer Arbeit nicht weiter senken wollen (für das Jahr 1980 ist bekanntlich bereits das Gleichgewicht zwischen unserer multilateralen und bilateralen Leistungen vorgesehen) - so wie dies auch der Meinung unseres Parlaments und der schweizerischen Oeffentlichkeit entspricht -, so müssen wir u.a. die folgenden Verbesserungsmöglichkeiten sehr eingehend prüfen:

- Planung von Projekten, bzw. von Gruppen von Projekten die ohne zusätzlichen Organisationsaufwand zu grösseren Auszahlungen führen;
- vermehrte Konzentration unserer Arbeiten auf bestimmte Länder;
- weiterer Ausbau unserer Koordinationsstellen in Entwicklungsländern;
- Ausschöpfung aller Rationalisierungsmöglichkeiten (insbesondere durch Arbeitsvereinfachungen und bessere Organisation);
- Einsatz des Personals an der Zentrale im Sinne einer möglichst gleichmässigen Arbeitsbelastung;
- Ausnützung des bisher ungenützten Potentials an der Zentrale.

Wir möchten die wichtigsten dieser Massnahmen im folgenden kurz umschreiben:

6.1. Planung von Projekten, bzw. von Gruppen von Projekten, die zu grösseren Auszahlungen führen

Verschiedene allgemeine Ueberlegungen zu diesem Thema wurden bereits im Arbeitspapier vom 28. Februar 1977 (t.300) über die Grösse der TZ-Projekte gemacht.

Eine gewisse Tendenz zu grössern Projekten zeichnet sich im Vergleich der Statistiken zwischen 1975 und 1976 ab:

Zahl der Projekte mit jährlichen Auszahlungen	1975	1976	1977
a) bis Fr. 199'999.--	298	272	
b) Fr. 200'000.-- bis Fr. 999'999.--	84	112	
c) über Fr. 1'000'000.--	11	14	
Total	393	398	

In der Praxis zeigt sich allerdings, dass es gerade in besonders grossen, integrierten Projekten der ländlichen Entwicklung nicht einfach ist, in kurzer Zeit grosse Auszahlungen mit gutem Nutzeffekt zu tätigen. So weist z.B. das IHDP-Projekt in Nepal, in dem 14 Schweizer Mitarbeiter tätig sind, und das Aktionen in 9 Sektoren und ein Aktionsgebiet in der Grösse des Kantons Luzern umfasst, für die Jahre 1976 und 1977 Auszahlungen von Fr. 1.5 Mio. bzw. Fr. 1.4 Mio. aus. Auch ist gerade im Bemühen um die Stärkung der lokalen Initiative alles zu vermeiden, dass in zu kurzer Zeit allzugrosse finanzielle Zahlungen von aussen gemacht werden. Gegebenenfalls kann in Projekten der ländlichen Entwicklung die Wirkung grosser Auszahlungen auch kontraproduktiv sein.

6.2. Vermehrte Konzentration auf bestimmte Länder

Mit der vor einigen Jahren eingeführten mittelfristigen Programmierung unserer Verpflichtungen und Auszahlungen nach Sektionen einerseits und der verstärkten Berücksichtigung der ärmern Entwicklungsländer nach der Oelkrise von 1973 andererseits, wurde es möglich, einen grössern Teil unserer schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit auf eine begrenzte Zahl von Ländern zu konzentrieren.

In den Jahren 1975 und 1976 wurden in 19 Ländern Auszahlungen von über einer Million Fr. jährlich vorgenommen, wobei gesamthaft 64 Ländern von der DEH unterstützt wurden (gegenüber deren 70 im Jahre 1974). Im Jahre 1977 wurde in 21 Ländern mehr als 1 Mio. Fr. ausbezahlt.

Besser noch zeigt sich allerdings die zunehmende Konzentration unserer finanziellen Leistungen auf eine begrenzte Zahl von Ländern in folgenden Zahlen:

1976 wurden 84,3 % der Mittel der TZ in den ärmern Ländern mit einem BSP von weniger als 375 \$ per capita eingesetzt,

1976 wurden 60 % der bilateralen Mittel unter dem Titel TZ in den 12 wichtigsten Schwerpunktländern und insgesamt 76 % in den 25 wichtigsten Partnerländern eingesetzt.

Im Programm für 1978 konzentrieren sich 75 % der eingesetzten Mittel der geographischen Sektionen auf die 19 wichtigsten Einsatzländer.

6.3. Vermehrte Konzentration auf bestimmte Fachsektoren

Im Jahr 1976 wurden im bilateralen Bereich, inkl. aide associée, 80,2 Mio. Fr. eingesetzt. Davon entfielen 28,7 Mio. Fr. auf den Sektor Land- und Forstwirtschaft, also 36 %. Bedeutend geringere Anteile entfielen auf die Sektoren Industrie (inkl. techn. Ausbildung), höhere Ausbildung (ohne technische Berufsausbildung), Gesundheit (inkl. Wasserversorgungen), Multisektor, Tourismus, Kommunikation und Energie.

Unsere Aufwendungen für den Bereich der ländlichen Entwicklung umfassen rund zwei Drittel unserer gesamten Aktionen.

Auch inskünftig wird der Grossteil unserer Aktionen im Bereich der ländlichen Entwicklung und dabei vor allem auf die Land- und Forstwirtschaft konzentriert bleiben. Im Zusammenhang mit der ländlichen Entwicklung und der Befriedigung der "besoins essentiels" werden wir uns aber voraussichtlich vermehrt auch noch mit neuen Gebieten zu befassen haben: z.B. mit der Planung und dem Bau ländlicher Strassen (rural feeder roads, pistes rurales) *), mit der Versorgung mit Energie (langfristige Brennholzversorgung, Ausnützung der hydrau-

*) z.Zt. laufen Projekte dieser Art in Nepal, Kamerun, Kenya, Haute-Volta, Madagaskar und Lesotho. Anfragen liegen vor aus Tschad und Yemen.

lischen Wasserkräfte zur besseren Erhaltung der Umwelt, weitere Versuche mit Alternativenergien), mit angepassten Farming Systems und mit Ausbildungsformen, die besonders auf die Bedürfnisse der ländlichen Bevölkerung zugeschnitten sind.

Dazu kommen wichtige Grundlagen - Dienstleistungen, die für die allgemeine Entwicklung auf den verschiedenen Sektoren nötig sind, z.B. Photointerpretation von Luftaufnahmen zur Planung von Entwicklungsprojekten (z.B. Labor für Photogrammetrie und Kartographie in Yemen, Projekt für Photointerpretation in Sri Lanka).

Nicht zuletzt beschäftigen wir uns mit verschiedenen Anfragen aus dem Gebiet der Verbesserung der Lebensverhältnisse der städtischen Bevölkerung und haben eine Arbeitsgruppe beauftragt, für uns gewisse Richtlinien für die Tätigkeit in diesem Gebiet auszuarbeiten.

Eine enge Konzentration auf wenige Fachgebiete wird angesichts der Vielfalt der schweizerischen Spezialitäten, für die in Entwicklungsländern eine Nachfrage besteht, nicht möglich sein.

Umso wichtiger wird eine Konzentration auf verschiedene Spezialgebiete innerhalb dieser Fachsektoren sein, in denen die DEH über bewährte Fachberater und Experten verfügt, die ihrerseits mit der Entwicklungsproblematik vertraut sind. Der weitere Ausbau dieses Fachberaternetzes ist im Hinblick auf die Bewältigung der zukünftigen Aufgaben besonders wichtig.

In diesem Sinne werden die Fachspezialisten der DEH wertvolle Arbeit zugunsten aller operationellen Sektionen leisten können. Ihr detailliertes Arbeitsprogramm enthält diese obigen Punkte.

6.4. Weiterer Ausbau unserer Koordinationsstellen in Entwicklungsländern

Wir verfügen heute über ein Netz von 12 Koordinationsstellen in unsern Schwerpunktländern:

- | | |
|--------------------|---|
| <u>Asien:</u> | - <u>Indien</u> , Bangladesh, Sri Lanka, Bhutan |
| | - <u>Nepal</u> |
| | - <u>Indonesien</u> |
| | - <u>Pakistan</u> , Afghanistan |
| <u>Westafrika:</u> | - <u>Kamerun</u> , Tschad |
| | - <u>Haute-Volta</u> , Mali |
| | - <u>Niger</u> , Bénin |

- Ostafrika:
- Kenya, Rwanda, Burundi, Tanzania
 - Madagaskar, Lesotho
- Lateinamerika:
- Peru
 - Bolivien
 - Ecuador (wird im Frühjahr 1978 geschlossen. Später Eröffnung eines Koordinationspostens in Zentralamerika ist vorgesehen).

Im Laufe des Jahres 1977 konnte unserem Entwicklungsattaché in New Delhi ein weiterer Mitarbeiter beigegeben werden, so dass jetzt die Arbeit im indischen Subkontinent besser aufgeteilt werden kann.

Zur Verstärkung unserer Posten in Bolivien und Peru wurde ab 1978 ein Oekonom eingesetzt, der bestimmte Projektarbeiten an Ort und Stelle zu behandeln hat (u.a. Vorbereitung des Finanzhilfeprojekts in Bolivien).

Ebenso wird z.Zt. der Einsatz von Administratoren (bzw. Buchhalter/Revisoren) in einzelnen Schwerpunktländern in Zusammenhang mit der Kontrolle von Projekten, vor allem von solchen, in denen keine schweizerische Mitarbeiter mehr tätig sind, vorbereitet. Wir hoffen, auf diese Weise zu einer wesentlichen Erleichterung der Arbeit von Koordinatoren und Zentrale zu kommen.

Im Zusammenhang mit den für Koordinatoren aufgestellten, bzw. vorgesehenen Funktionsdiagrammen wird in jedem einzelnen Fall zu prüfen sein, wie und welche Entscheide am besten an Ort und Stelle im Einsatzland getroffen werden können.

Im Ausbau der Koordinationsstellen liegt eine der wichtigsten Entlastungsmöglichkeiten für die Zentrale.

6.5. Ausschöpfung aller Rationalisierungsmöglichkeiten

Im Jahre 1977 wurden für eine Reihe von Aktionskategorien Anträge für Sammelkredite pro operationelle Sektion eröffnet (Kleinaktionen, Projektabklärungen, Dienstreisen von Mitarbeitern der Zentrale).

Die Frage der Gewährung von Programmkrediten an die grossen schweizerischen Hilfswerke Helvetas, Swissaid und Swisscontact wird nach der letzten Besprechung mit dem Direktor der Finanzkontrolle jetzt neu geprüft.

Im Laufe des Jahres wurden eine Reihe von Projekten direkt an offizielle Stellen des Entwicklungslandes zur Ausführung übergeben (spez. Haute-Volta). Ebenso wurde ein genereller Projektkredit zur Stimulierung von Aktionen der Lokalinitiative in verschiedenen Sahelländern eröffnet (Association "6 S").

Vermehrte Uebergabe von Projekten an geeignete Regieorganisationen. Eine volle Regie kommt aus praktischen Gründen allerdings nur für Organisationen in Frage, die der DEH gut bekannt sind und über einen genügenden administrativen Apparat verfügen. Wenn dieser Apparat nicht vorhanden ist (z.B. oft bei Hochschulinstituten) ergeben sich für die DEH oft grosse zusätzliche Arbeiten. Immerhin lässt sich für manche Projekte eine wissenschaftliche oder technische Regie, bzw. Beratung institutionalisieren, die der DEH sehr viel Detailarbeit abnehmen kann (z.B. Zusammenstellung von Listen über benötigtes technisches Material, fachtechnische Beratung).

Vermehrter Beizug von spezialisierten Consultants von aussen zur Beratung oder direkten Bearbeitung zuhanden der operativen Stellen der DEH.

Beratung der Sektionen hinsichtlich Ausschreibungen unter Firmen und betr. Faktibilitätsstudien durch einen spezialisierten Mitarbeiter der DEH (E. Moser).

Einmalige zentralisierte Bearbeitung von Arbeitsgängen, die nachher allen Sektionen für die praktische Projektbearbeitung (z.B. Modellschreiben betr. UNICEF-Projekte; Vertragsmuster für Aktionen, die direkte finanzielle Ueberweisungen an Regierungsstellen in Entwicklungsländern beinhalten; Funktionsdiagramme für bestimmte Arbeitsabläufe; Bearbeitung von gleichartigen Aktionen verschiedener Sektionen durch einen Fachspezialisten (z.B. Anträge und Zahlungen betr. internationale landwirtschaftliche Forschungszentren; Zahlungen and Anweisungen der Finanzhilfe; Behandlung gleicher technischer Fachprobleme für alle Sektionen, Einrichtung der mitlaufenden Evaluation, etc.) frühzeitige und zeitsparende Entscheidungsfindung bei neuen, nicht-traditionellen Sachfragen durch Beizug der entsprechenden Fachspezialisten und Berater von ausserhalb einer einzelnen Sektion. Ausarbeitung und Zurverfügungstellung von "Entscheidungshilfen" (Zusammenfassung von Sectorpolicies, Checklists, etc.) an die Projektbearbeiter. Die Ausarbeitung dieser Arbeitshilfsmittel ist vor allem den Fachspezialisten übertragen. Diese Hilfsmittel sind auch wichtig, damit innerhalb der verschiedenen Sektionen eine gleiche, einheitliche Projektpolitik angewandt werden kann.

Bessere Regelung des Sekretärinnenproblems durch erneuten Anlauf zum Einsatz einer minimalen Zahl von ständigen Sekretärinnen, die sich neben den üblichen Stenodaktyloarbeiten auch noch weiteren Sekretariatsaufgaben widmen können. Damit könnte eine wesentliche Entlastung von Projektarbeitern und Chefs erreicht werden.

Neue Zusammenfassung der wichtigsten, noch geltenden Weisungen in einer entsprechenden Sammlung ("Manual on Procedures") zuhanden aller Mitarbeiter. Eine Sammlung von Rahmenabkommen und Projektabkommen wurde vom Rechtsdienst der DEH erstellt.

Noch bessere Regelung der Aufgabenteilung innerhalb der DEH, möglichst anhand eines umfassenden Funktionendiagrammes, womit auch erreicht werden kann, dass die weitreichenden und grundsätzlichen Entscheide bei voller Wahrung des Delegationsprinzips auf der richtigen Eben getroffen werden.

6.6. Einsatz des Personals an der Zentrale im Sinne einer möglichst gleichmässigen Arbeitsbelastung

Es ist verständlich, dass in einer Periode andauernden Personalstopps jede Sektion und jede Abteilung ihren dringenden Bedarf an zusätzlichem Personal anmeldet. Ausgangspunkt für die möglichst effiziente und richtige Zuteilung des knappen Personals auf die verschiedenen Aufgabenbereiche sollte jedoch eine möglichst objektive Abklärung über die Arbeitsbelastung in den verschiedenen Sektionen sein.

Wenn es schon sehr schwierig oder unmöglich ist, zwischen ganz ungleich stark beschäftigten Abteilungen in verschiedenen oder der gleichen Departementen einen Personalausgleich zu realisieren, so sollte wenigstens dort, wo die verschiedenen Sektionen der gleichen Direktion unterstellt sind, eine möglichst gleichmässige Arbeitsbelastung der einzelnen Mitarbeiter möglich sein. Diese Massnahme müsste wohl als erste getroffen werden, bevor nach aussen neue Begehren um Personal gestellt werden.

Der DftZ hatte sich seinerzeit an die ZOB gewandt, um einen solchen internen Belastungsvergleich zu ermöglichen. 1978 sollte erneut versucht werden, einen solchen Belastungsvergleich oder zumindest eine Schätzung darüber anzustellen.

6.7. Ausnützung des bisher ungenützten Potentials an der Zentrale

In jedem Betrieb gibt es Dinge, die noch besser ausgenützt und ausgewertet werden könnten. Das ist ganz normal. Versuchen wir uns einmal zu überlegen, wo in unserem eigenen Betrieb noch solche unausgenützten "stillen Reserven" bestehen.

Hier einige Anregungen, die neben anderen, evtl. weiter verfolgt werden könnten.

- Ein paar Fragen, die in der Projektbearbeitung immer wieder kommen: Was sind vergleichbare Investitionskosten pro Bewässerungsbetrieb oder pro neue Siedlungseinheit unter verschiedenen Bodenbedingungen? Was sind annehmbare Kosten für Neuaufforstung? Was ist der durchschnittliche Brennholzbedarf pro Person in ländlichen Gebieten und welche Faktoren sind für die Wirtschaftlichkeit von kleinen Wasserkraftwerken bestimmend? Was sind vernünftige Anlagekosten von verschiedenen Kleinindustrien und welches Betriebskapital erscheint angemessen? Was sind vertretbare Kosten pro Ausbildungsplatz in verschiedenen technischen Fachgebieten und geographischen Regionen?

Ueber alle diese Fragen finden sich recht nützliche Antworten in der bei der DEH bestehenden Fachdokumentation. Das Problem ist nur, dass die einschlägige Literatur, wenn man sie braucht, nicht leicht zu finden ist und auf alle Fälle einen erheblichen Zeitaufwand für deren Lokalisierung erfordert. Und diese Zeit fehlt dem Projektbearbeiter der DEH.

Die Investition in dem fachgemässen Ausbau der Dokumentation durch einen zusätzlichen Dokumentalisten lohnt sich. Hier kann Zeit gewonnen und eine Voraussetzung zur Verbesserung der Qualität unserer Projektarbeit geschaffen werden. Ab 1.3.78 hat P. Spooenberg halbtäglich diese Aufgabe übernommen.

- Der Spitzenausgleich: In jedem Betrieb gibt es Arbeitsspitzen und flauere Perioden. Hier könnte einmal untersucht werden, ob nicht durch eine flexiblere Gestaltung des Spitzenausgleichs unter den verschiedenen Sektionen etliche Arbeitsreserven mobilisiert werden könnten. (Wir nehmen uns bei der Suche nach bessern Möglichkeiten keineswegs aus: durch gleichmässigeren Verteilung der Zahlungen über das ganze Jahr, insbesondere aber eine stärkere Entlastung des Monats Dezember könnte vielleicht Zeit und Arbeitskraft gewonnen werden).

- Das Potential der Erfahrung: Dieses ist in der 15-jährigen Geschichte der DEH in einer Reihe von Schwerpunktländern schon recht beträchtlich geworden. Es findet sich in den Gedächtnissen einer grossen Zahl von Mitarbeitern und weiterherum verstreut und praktisch unauffindbar in einer grossen Zahl von Rapporten, auch in Evaluationsrapporten. Eigentlich sollte es nicht nötig sein, dass jeder neue Projektleiter wieder von Null beginnt und jede einzelne Erfahrung wieder neu macht. Um hier eine gewisse Verbesserung im System zu erreichen, könnte wohl der neue Evaluationsdienst im Jahre 1978 wichtige Pionierarbeit leisten. Wenn es gelänge das grosse Potential wertvoller Erfahrung richtig anzuzapfen. Wie dies konkret geschehen könnte, bleibt in der Praxis zu erproben. Die Erfahrungen der DEH-Mitarbeiter während der jüngsten Tagung des KKG (siehe Bericht) ermutigen jedoch dazu, auch und vor allem unter unseren Mitarbeitern und Partnern in der Dritten Welt vermehrt das Gespräch und den mündlichen Erfahrungsaustausch zu ermöglichen. Im KKG haben wir ja nicht zuletzt die alte Tatsache neu erlebt, dass auch vielbemühte Fragestellungen plötzlich wieder zu sehr anregenden Gesprächen führen können, wenn sich eine nicht allzu grosse Gruppe von Interessierten ohne grosse Formalitäten um einen Tisch setzt und dem persönlichen Erfahrungsbericht freien Lauf lässt. Warum also nicht auch in den Entwicklungsländern vermehrt solche Gelegenheiten zu schaffen versuchen ?

Dazu wird aber der möglichst zweckmässige Einsatz unserer Fachspezialisten und evtl. einiger aussenstehender Berater nötig sein.

- Die fachliche Weiterbildung: Der Projektbearbeiter genügt den heutigen Anforderungen nicht. Es wird zuviel vorausgesetzt: jeder sollte eigentlich alles Wesentliche in seinem Projektbereich schon wissen. Für Weiterbildung bestehen zwar verschiedene Möglichkeiten (von Sprachkursen in der Bundesverwaltung bis zur Verbesserung der Management-Fähigkeiten), in den meisten Fällen fehlt aber die Zeit zum Auffinden der wichtigsten nötigen methodischen Kenntnisse. Wir reden z.B. immer wieder von Nutzenschätzungen. Wer kennt sich hier aber einigermaßen aus, so dass er diese Methoden in der Praxis auch anwendet ? In der ganzen Weiterbildung besteht ein sehr grosser Nachholbedarf. Man müsste versuchen, nach einem systematischen Fortbildungsplan wenigstens die allergrössten Lücken zu schliessen. Die bisherige Erfahrung mit B. Lecomte zeigt allerdings, dass sich die schönsten Pläne infolge Zeitdruck nicht verwirklichen liessen. Es ist jedoch dringlich, hier Lösungen zu finden.

- Die vermehrte Ausnützung von Institutionen in Entwicklungsländern: Auch da besteht noch manche Möglichkeit, in unserer Tätigkeit einen grössern Multiplikatoreffekt unserer Leistungen zu erreichen. Wo arbeiten wir mit lokalen Ausbildungsinstituten, wo mit lokalen Entwicklungsbanken zusammen? Liessen sich durch den vermehrten Einbezug solcher Institutionen nicht manche Detailaufgaben an qualifizierte Vertreter von Entwicklungsländern delegieren? Wo werden mit einheimischen Stellen zusammen wichtige neue Projekte ausgearbeitet (IPD in Kamerun, APROSC in Nepal, Erziehungskommission in Bolivien?) und womit könnte damit der Engpass der mangelnden Projekte am wirksamsten überwunden werden? Auch da zeigt uns die Praxis bald Grenzen. Aber immer wieder zu versuchen ist es trotzdem.
- Wie steht es schliesslich mit dem Potential der Zurückgekehrten, der ehemaligen Feldmitarbeiter? Wie weit können wir die Liste der SVEZ ausnützen, wie weit auf die Kenntnisse dieser Experten als Consultants noch zurückgreifen? Welche dieser Consultants verfügen dabei über einen genügenden background an entwicklungspolitischem Allgemeinwissen, so dass bei ihrem Einsatz nicht zuviel Zeit mit Instruktion über Dinge verloren geht, die man eigentlich voraussetzen sollte. Und wie können wir am besten die seltenen Leute finden, die einen noch zeitgemässen Ueberblick über die Entwicklungsprobleme besitzen, die für intersektorielle Zusammenarbeit geeignet sind und die dazu noch über gute Organisations- und Managementfähigkeiten verfügen?
- Das Potential der Ingenieurbüros und Consulting-Firmen: Das grösste Reservoir an Know how ist in unserem Land bekanntlich bei den privaten Firmen vorhanden. Bisher haben wir dieses Reservoir jedoch nur sehr zurückhaltend benützt. Zum Teil wollte man nicht das natürliche Profitstreben von Firmen unterstützen, zum andern bestand das z.T. berechnete Gefühl, dass die Mitarbeiter dieser Firmen für die entwicklungspolitischen Bedürfnisse unserer Arbeit wenig Verständnis zeigten. Ein Einsatz solcher Firmen in den ganz andern Verhältnissen der Entwicklungsländer schien daher mit etlichen Risiken verbunden. Um dieses Risiko klein zu halten, wurde auf die Unterstützung durch Consulting-Firmen sehr oft verzichtet.

Es stellt sich aber die Frage: lässt sich dieses Risiko nicht dadurch verringern, dass die Mitarbeiter solcher Firmen im Hinblick auf die besondern Bedingungen der Entwicklungsarbeit besonders vorbereitet werden? Können wir nicht eine Reihe von Consultants finden, die bereits über ein genügendes Verständnis der Entwicklungsproblematik ver-

fügen ? Oder können wir Formen der Zusammenarbeit zwischen Mitarbeitern der DEH und privaten Consulting-Firmen auffinden, die zu einer effektiven Verstärkung der "delivery capacity" der DEH führen ?

Weitere unerschlossene Potentiale sind bestimmt vorhanden!

7. Das Arbeitsprogramm für 1978/79

- 7.1. Der finanzielle Rahmen für unser TZ-Programm ist in der revidierten Fassung der Indikativzahlen für die einzelnen Sektionen in Annex III gegeben.

Die Sektionsprogramme wurden auf dieser Basis erstellt und anlässlich der Sitzung des KKG vom 9. März 1978 vom Direktor DEH genehmigt.

Die Ueberprogrammierung für das TZ-Programm wurde für die DEH gesamthaft auf 115 % der im Staatsvoranschlag vorgesehenen Beträge belassen. Da bei den weitgehend im voraus fixierten multilateralen Beiträgen und allgemeinen Aktionen keine Ueberprogrammierung nötig ist, erhöht sich die Ueberprogrammierung bei den operationellen Sektionen auf 125 %.

Für das Jahr 1978 wird dieser Ansatz nahezu erreicht, sofern wir operationelle Programme mit internationalen Organisationen (FAO-Programm Sécurité Alimentaire, FAO-Saatgutprogramm, UNICEF, etc.) mit Auszahlungen von 12,8 Mio. Fr. vorsehen. Für 1979 ist in den operationellen Sektionen (bei einem Anteil von 10,3 Mio. Fr. an operationellen Programmen internationaler Organisationen) eine Ueberprogrammierung von bisher 115 % erreicht. Der Stand der Ueberprogrammierung der einzelnen Sektionen per 24.2.1978 ergibt sich aus Annex IV.

- 7.2. Der materielle Inhalt des TZ-Programms ist für das laufende und die nächsten Jahre weitgehend bereits gegeben. Zum Teil neue Akzente können hauptsächlich bei der Vorbereitung neuer Projekte gesetzt werden. Dabei sind selbstverständlich die Indikationen des Bundesgesetzes über Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe zu berücksichtigen. Im Sinne einer gesunden Gesamtentwicklung für alle Schichten der Bevölkerung, die zu einer bestmöglichen Aktivierung ihrer Produktivkräfte führt, sollen die folgenden Aktionsbereiche besonders unterstützt werden:

- Massnahmen zur Förderung der Initiative und eigenständigen Entwicklung der lokalen Bevölkerung;
- Massnahmen zur kostenmässig günstigen Arbeits- und Einkommensschaffung;
- Massnahmen, die eine Erhöhung der Produktivität insbesondere der ärmeren Schichten der Bevölkerung ermöglichen;
- Massnahmen, die auf eine nachhaltige Verbesserung der Umweltssituation hinwirken;
- Massnahmen zur Verbesserung der Vermarktung und Lagerung von Nahrungsmitteln und der Reduktion der Nachernte-Verluste;
- Massnahmen zur Vergrösserung der Produktionseffizienz durch angepasste Ausbildungsmassnahmen und Anwendung und Anpassung an die lokalen Konditionen von bereits vorhandenen Forschungsergebnissen;
- Massnahmen zur Verstärkung der Verbindung innerhalb von interdependenten Systemen, falls diese die limitierenden Faktoren in der Produktions- und Konsumsteigerung darstellen (z.B. Erstellung von Transportverbindungen, Anpassung der Preispolitik oder Verbesserung der Wirksamkeit von Verwaltungsmechanismen).

7.3. In unserer Arbeit wollen wir eine gute Qualität erreichen. Das heisst: einerseits möchten wir unsere Mittel vor allem dort einsetzen, wo wichtige Engpässe zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der breiten Bevölkerungsschichten überwunden werden müssen. Andererseits sollte unsere Arbeit einen möglichst hohen Wirkungsgrad erreichen.

Praktisch kann das z.B. heissen:

- Es gibt immer mehrere Wege zum Ziel. Wir sollten nicht nur einen einzigen prüfen;
- Wir sollten etwas über die bisherigen Erfahrungen im bearbeiteten Sektor im Partnerland herausfinden. Was waren die Gründe für Misserfolge? Was war bestimmend für Erfolge?
- Was sind die für den Erfolg entscheidenden Voraussetzungen?
- Wie können wir einen Vertrag aushandeln, der flexibel genug ist, um alle erwünschten Initiativen in möglichst vielen kleinen Gruppen zu stärken, und der die ausländische Hilfe genügend im Hintergrund hält, um die langfristigen Erfolgchancen zu erhöhen und solide lebensfähige Institutionen aufzubauen?

- Wie können Projekte zugunsten der Bevölkerung kostenmässig so aufgestellt werden, dass sie in weiten Gebieten des Partnerlandes reproduzierbar sind ?
- Welches ist die der Situation angepasste "richtige" Technologie ?
- Da wir all das nicht selbst machen können, heisst das: unsere Consultants und Mitarbeiter so vorzubereiten, dass sie auf alle diese wichtigen Dinge achten, so dass ihr Einsatz für die Entwicklungsländer tatsächlich nützlich ist;
- Massnahmen, die Erfahrungen und Kenntnisse schaffen, die langfristig auch zur Lösung unserer eigenen Probleme in der Schweiz beitragen können (Innovationen, neue Formen der Zusammenarbeit, Zusammenwirken schweizerischer Forschungsinstitutionen mit Institutionen der Entwicklungsländer, etc.).

7.4. Die personellen Voraussetzungen zur Realisierung dieses umfassenden und weitreichenden Programms müssen 1978 und in den folgenden Jahren trotz Personalstopp dringend verbessert werden.

Denn die Quantität steigt für die DEH (TZ und bilaterale Finanzhilfe zusammen) seit 1975 um durchschnittlich 20 % pro Jahr. Dabei wachsen die Ansprüche an unsere Arbeit und deren Qualität muss verbessert werden. Dagegen blieb der Personalbestand an der Zentrale bisher im wesentlichen konstant.

Wir müssen hier Lösungen finden. Wir brauchen dazu auch Phantasie und die Ueberzeugungskraft, die Situation bei den zuständigen Stellen klar und richtig darzustellen.

- Trotz
- bestmöglicher Rationalisierung in unserem eigenen Bereich,
 - weitgehender Ausnützung von aussenstehenden Institutionen und Consultants,
 - Verlagerung eines möglichst grossen Teils der Arbeit in die Entwicklungsländer selbst,

brauchen wir doch noch dringend zusätzliches Personal. Gemeinsam müssen wir hier die Voraussetzungen schaffen, dass dies bewilligt wird.

Die Vergrößerung der "delivery capacity" der DEH im bilateralen Bereich wird schliesslich darüber entscheiden, ob die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit am Ende der Siebzigerjahre die an sie gestellten Erwartungen erfüllen kann.

Ein qualitativ guter schweizerischer Beitrag zur Lösung wichtiger Weltprobleme sollte nicht durch administrative Engpässe in Frage gestellt werden.

Rolf Wilhelm