

87.011

**Bericht
über die Politik der Entwicklungszusammenarbeit
1976–1985**

vom 2. März 1987

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

mit diesem Bericht legen wir Ihnen Rechenschaft ab über die Politik der Entwicklungszusammenarbeit 1976–1985. Er antwortet auf ein diesbezügliches Postulat der Kommission für auswärtige Angelegenheiten vom 9. April 1985.

Weiter beantragen wir Ihnen, folgendes Postulat abzuschreiben:

1985 P 85.434 Entwicklungshilfe. Rechenschaftsbericht
(N 3. 6. 85, Kommission für auswärtige Angelegenheiten)

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

2. März 1987

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Aubert

Der Bundeskanzler: Buser



Uebersicht

In ihrem Postulat vom 9. April 1986 hat die Kommission für auswärtige Angelegenheiten des Nationalrates den Bundesrat gebeten, bis spätestens Ende 1986 einen Rechenschaftsbericht über seine Politik der Entwicklungszusammenarbeit seit der Anwendung des Bundesgesetzes vom 19. März 1976 zu erstatten. Darin soll zum Ausdruck kommen, ob die Aussicht besteht, die mit dem Gesetz angestrebten Ziele zu erreichen, und wenn nicht, wo sich Korrekturen aufdrängen.

Der vorliegende Bericht basiert auf einer systematischen Untersuchung der in der Zeitperiode 1976-1985 unternommenen Aktionen. Alle Projekte, für die gesamthaft mehr als eine Million Franken verpflichtet wurden, nämlich total 493 Projekte, sind einer Ueberprüfung auf ihre Zielsetzung, auf die erreichten Resultate und auf die angetroffenen Schwierigkeiten hin unterzogen worden. Ein Materialband, der von den beiden zuständigen Bundesämtern, nämlich der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (DEH) des Eidgenössischen Departementes für auswärtige Angelegenheiten (EDA) sowie dem Bundesamt für Aussenwirtschaft (BAWI) des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes (EVD) zusammengestellt wurde, beschreibt detailliert die Projekte, welche unternommen wurden, die Zusammenarbeitsprogramme für einige Schwerpunktländer und die wichtigsten Betätigungsbereiche. Der Materialband ist bei der DEH verfügbar.

Die quantitativen Resultate der Projekte und der Programme der Entwicklungszusammenarbeit können in der Regel nicht isoliert betrachtet werden. Die von aussen kommende Hilfe ist in der Tat nur eine Ergänzung der gesamten Tätigkeiten der Entwicklungsländer, welche selber die wichtigsten Träger ihrer eigenen Entwicklung sind. Somit muss zuerst die Gesamtheit der Resultate betrachtet werden; wie der Bericht des Ausschusses für Entwicklungshilfe der OECD anlässlich seines 25jährigen Jahrestages festgestellt hat, sind die

global erreichten Resultate der Entwicklung, wenn auch bei weitem noch ungenügend, doch nichtsdestotrotz bemerkenswert, wenn man an die Ausmasse der in Angriff genommenen Aufgaben denkt. So stellt man eine fühlbare Verlängerung der Lebenserwartung, die Zunahme des Bruttosozialproduktes pro Einwohner und die Abnahme der Analphabetenrate fest. In einer gewissen Anzahl Programme und Projekte der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit ist es möglich, unmittelbar erreichte Resultate festzustellen.

Das Ziel der Entwicklungszusammenarbeit ist jedoch nicht in erster Linie die Suche nach quantitativ greifbaren Resultaten, welche unmittelbar mit der Hilfe von aussen erreicht werden, sondern vielmehr eine gesellschaftliche Dynamisierung, welche es dem Entwicklungsland gestattet, sich mit eigenen Kräften zu entwickeln. Unter diesem Gesichtswinkel untersucht der Bericht die Relevanz der Bemühungen, welche unternommen wurden. Um einen genügenden Grad an Relevanz zu erreichen, hat sich die Schweiz auf eine relativ kleine Anzahl Länder beschränkt. Die Relevanz in der Auswahl der Tätigkeitsgebiete hat Anlass zu gewissen Fragen gegeben: Insbesondere die DEH hat ihre Tätigkeit auf die Gebiete beschränkt, welche im Gesetz aufgezählt sind. Die rückblickende Ueberprüfung des Berichtes zeigt, dass diese Auswahl vermutlich zu eng ist und in naher Zukunft überprüft werden muss, um den zentralen Bedürfnissen der Entwicklungsländer besser Rechnung zu tragen. Die Aspekte des Bevölkerungswachstums, die Einflüsse auf die Umwelt, die Entwicklung erneuerbarer Energiequellen und die Schaffung von Arbeitsplätzen in den städtischen Agglomerationen müssen vermehrt noch als in der Vergangenheit einen Platz im Programm der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit finden. Die Relevanz der Tätigkeiten muss auch verbessert werden durch einen systematischen Politikdialog mit den Entwicklungsländern, wobei ihre eigenen Entwicklungspolitiken zur Sprache kommen müssen, wie die Bemühungen um Koordination der Hilfe von aussen.

Ein weiteres Kapitel ist der Ueberprüfung der Effektivität der schweizerischen Zusammenarbeit gewidmet. Der Bericht stellt fest, dass die sehr liberalen Bedingungen der schweizerischen Hilfe eine erhöhte Effektivität erlauben. Seit 1983 bemüht sich die Verwaltung, die Effektivität dadurch zu erhöhen, dass sie zum Mittel der Länderprogrammierung greift, welches erlaubt, die Gesamtheit der unternommenen Tätigkeiten in ein globales Konzept zu fassen. Die ersten Resultate sind ermutigend, aber noch nicht genügend. Dieses Vorgehen soll in Zukunft noch stärker betont werden, insbesondere im Hinblick darauf, die Tätigkeiten der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe mit jenen der wirtschaftlichen und handelspolitischen Massnahmen zu verbinden.

Ein letztes Kapitel ist der Effizienz der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit gewidmet, das heisst der Ueberprüfung der Arbeitsmethoden der Verwaltung.

Die wichtigsten Schlussfolgerungen des Berichtes sind die folgenden:

- Das Gesetz vom 19. März 1976 umschreibt in genügendem Masse die Ziele und Mittel der Entwicklungszusammenarbeit. Es ist nicht notwendig, diese zu ändern.
- Die Entwicklungszusammenarbeit muss weiterfahren, sich der Entwicklung der Probleme in den betroffenen Ländern anzupassen: So muss eine angepasste Unterstützung der ländlichen Entwicklung durch die Entwicklung städtischer Zonen ergänzt werden; der Einbezug der Frau in den Entwicklungsprozess wird weiter unterstützt werden, ebenso wie die Bemühungen im demographischen Bereich und die Berücksichtigung der Umweltaspekte aller Tätigkeiten verstärkt werden.
- Die Bedeutung der Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen der Aussenpolitik und der Aussenwirtschaftspolitik wächst

gleichzeitig mit den finanziellen Mitteln, die für sie bereitgestellt werden. Um diesem Umstand Rechnung zu tragen, werden die mit der Durchführung der Entwicklungszusammenarbeit beauftragten Bundesämter ihre Verbindungen zu den Aemtern verstärken müssen, welche für die Aussenpolitik und die Aussenwirtschaftspolitik verantwortlich sind.

- Die gegenseitige Abstimmung unter den Bundesämtern muss verstärkt werden, um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass die Probleme der Entwicklung in immer zahlreicheren Tätigkeitsgebieten auftauchen. Zu diesem Zweck wird vorgesehen, vermehrt das Interdepartementale Komitee für internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (IKEH) zusammenzurufen.
- Der Umfang der schweizerischen Entwicklungshilfe nähert sich dem Mittel der Leistungen der andern Industrieländer. Der schweizerische Beitrag entspricht jedoch noch nicht der Bedeutung der weltweiten wirtschaftlichen Verflochtenheit der Schweiz.
- Um die Relevanz der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit zu verstärken, werden eine Reihe von Massnahmen getroffen werden, um die Stellung der schweizerischen Beteiligung am Entwicklungsprozess in den Partnerländern zu stärken. In diesem Zusammenhang sehen wir eine zunehmende Konzentration der Zusammenarbeit auf der geographischen und sektoriellen Ebene. Die Vorteile dieser Konzentration müssen jedoch den übrigen aussenpolitischen und aussenwirtschaftspolitischen Ueberlegungen gegenübergestellt werden.

Bericht

Einleitung

In ihrem Postulat vom 9. April 1985 ersuchte die Kommission für auswärtige Angelegenheiten des Nationalrats den Bundesrat, dem Parlament "einen Rechenschaftsbericht über seine Politik der Entwicklungszusammenarbeit seit der Anwendung des Bundesgesetzes vom 19. März 1976 zu erstatten. Darin soll zum Ausdruck kommen, ob die Aussicht besteht, die mit dem Gesetz angestrebten Ziele zu erreichen und wenn nicht, wo sich Korrekturen aufdrängen".

Der vorliegende Bericht ist die Antwort des Bundesrates auf das erwähnte Postulat. Er beinhaltet die Ergebnisse der Ueberprüfung der Anwendung des Bundesgesetzes vom 19. März 1976 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (SR 974.0).

Im Bestreben, uns auf diese Ueberprüfung zu konzentrieren, haben wir bewusst auf die Behandlung anderer Themen verzichtet, die die Entwicklungszusammenarbeit betreffen. Dies gilt beispielsweise für die Rechtfertigung der durch den Bund in diesem Bereich unternommenen Anstrengungen. Die Beweggründe politischer, wirtschaftlicher und humanitärer Natur, die den Bund veranlassten, die Entwicklungszusammenarbeit zu einem wichtigen, integrierten Bestandteil seiner Aussenpolitik zu machen, wurden bereits in den verschiedenen Botschaften des Bundesrates zu Weiterführung der verschiedenen Formen der öffentlichen Hilfe erläutert, insbesondere in der Botschaft vom 19. März 1984 (BBl 1984 II 1 659).

Nach Rücksprache mit der Kommission für auswärtige Angelegenheiten klammern wir in diesem Bericht die humanitäre Hilfe von der Berichterstattung aus, nehmen aber wiederholt auf sie Bezug, wenn sie in enger Verflechtung mit den längerfristigen Formen der Zusammenarbeit erfolgt (z.B. in der Sahel-Zone) oder wenn längerfristige Aspekte zunehmend

berücksichtigt werden müssen (z.B. in der Nahrungsmittelhilfe).

Das Gesetz über Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe ist anfangs der siebziger Jahre konzipiert und diskutiert worden. Es ist ein Ausdruck jener Zeit. Als Gesetz befasst es sich mit der Entwicklungsproblematik, wie sie damals erfasst wurde und wie sie schon damals über 15 Jahre lang von Bundesstellen bearbeitet wurde. Die Entwicklungsproblematik selbst zeigt ebenfalls das Gesicht jener Zeit. In bezug auf diese Problematik hat das Gesetz ein ganzes Spektrum von Aktivitäten ausgelöst und geprägt. Wer immer sich mit diesen Aktivitäten befasst, als Konzipierender, Ausführender oder Prüfender, orientiert sich mit dem festgeschriebenen Text des Gesetzes in einer Wirklichkeit, die im Wandel ist. Ueber die Anwendung des Gesetzes Bericht zu erstatten, verlangt deshalb eine doppelte Aufgabe. Einmal muss dargestellt werden, inwiefern die durch das Gesetz gelenkte Tätigkeit seinen Richtlinien entspricht. Zum andern muss herausgearbeitet werden, in welcher Weise die Tätigkeit auf die sich verändernde Wirklichkeit der Entwicklungsproblematik reagiert. Weil sich das Gesetz über die zum Zeitpunkt seiner Formulierung nicht existierende zukünftige Form der Problematik ausschweigen muss, liegt der Massstab für die Beurteilung dieser andern Entwicklungstätigkeit in der "Intention" des Gesetzes. Darüber hinaus stellt sich eine zusätzliche dritte Aufgabe der Berichterstattung, indem von den Erfahrungen in der Durchführung der Tätigkeit entweder auf den Inhalt der gesetzlichen Bestimmungen oder auf den Rahmen, in dem diese gesetzlichen Bestimmungen beachtet werden sollen, zurückgeschlossen werden kann.

So soll denn die Aufgabe dieses Berichts folgendermassen umschrieben werden:

- Wie kann das Gesetz im Sinne der sich verändernden Entwicklungsproblematik interpretiert werden?
- Entspricht die Entwicklungstätigkeit den so gefassten Intentionen des Gesetzes?

- Bietet das Gesetz alle für die bestmögliche Durchführung der Entwicklungstätigkeit notwendigen Vorkehrungen?

Den Aufgabestellungen entsprechend ist dieser Bericht in drei Teile gegliedert:

- 1 Die Entwicklungsproblematik
- 2 Die Entwicklungstätigkeit
- 3 Das Entwicklungsgesetz

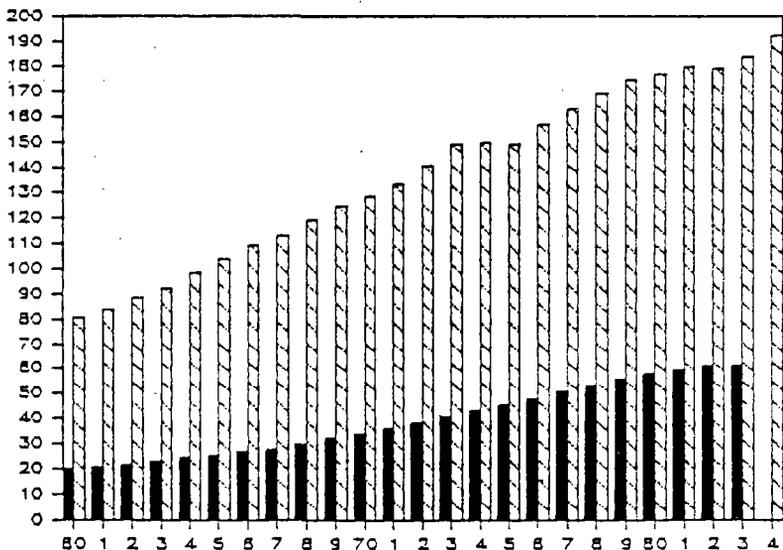
Der Bericht bildet dabei die Synthese aus den in einem umfangreichen Grundlagen-Band zusammengestellten Einzeldarstellungen, in welchen die wesentlichsten Aspekte der Entwicklungszusammenarbeit der letzten zehn Jahre ausgeführt werden. Der Materialband enthält eine Gesamtdarstellung unserer entwicklungspolitischen Massnahmen und stellt in einzelnen Kapiteln die Entwicklungstätigkeit in verschiedenen Ländern, in mehreren Sektoren und unsere Erfahrungen mit den Hauptinstrumenten und den hauptsächlichlichen Trägern der Entwicklungszusammenarbeit dar. Der vorliegende Bericht nimmt auf die im Grundlagen-Band wiedergegebenen Darstellungen Bezug. Er verweist an manchen Stellen zur Abkürzung der eigenen Argumentation auf die in ihm enthaltene ausführlichere Darstellung der Problematik oder einzelner Beispiele.

1 Die Entwicklungsproblematik

11 Ausgangspunkt und Wandel der Problematik

Das schweizerische Gesetz über die Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe wurde zu Beginn der siebziger Jahre konzipiert. Ueber die Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit äusserte es sich ursprünglich nur in einem allgemein gehaltenen Zweckartikel, dem bekannten Artikel 5 Absatz 1. Danach sollen die Lebensbedingungen der Bevölkerung in den Entwicklungsländern verbessert werden durch Massnahmen, die diese Länder ihre Entwicklung aus eigener Kraft vorantreiben lassen. Die am meisten Benachteiligten stehen im Zentrum des Gesetzes. Generell werden "besser ausgewogene Verhältnisse" zwischen armen und reichen Ländern oder Gesellschaften als Ziel der Entwicklungszusammenarbeit

Tabelle 1: Wirtschaftswachstum der Industrie- und der Entwicklungsländer, 1960-1984 (bei konstanten Preisen)



Index: Bruttosozialprodukt der Industrieländer (80,4) und Entwicklungsländer (19,6) im Jahr 1960 = 100

EL

IL

Quelle: IMF (3); UNCTAD (7)

vorgegeben. Der folgende Artikel 5 Absatz 2, erst im Laufe der parlamentarischen Diskussion über das Gesetz in dieses eingefügt, führt die Massnahmen der Entwicklungszusammenarbeit im einzelnen und beispielhaft aus. Es ist eine nicht abschliessende Liste von Bereichen, in denen die Entwicklungszusammenarbeit in erster Linie tätig sein sollte. Diese Liste beinhaltet beides: eine Interpretation der Entwicklungsproblematik und zudem eine Handlungsanweisung, d.h. das Konzept einer Antwort auf diese Problematik. In beidem zeigt sich das Gesetz auf der Höhe der internationalen Diskussion der frühen siebziger Jahre.

Die Konzepte zur Interpretation und Lösung der Entwicklungsprobleme haben in den Jahrzehnten seit dem Zweiten Weltkrieg mehrere Stationen durchlaufen. Was in den fünfziger Jahren noch als religiöse Missionstätigkeit oder als sehr kurzfristig notwendige, "Marshall Plan"-artige Hilfe entworfen wurde, erwies sich schon bald als Daueraufgabe unter Einbezug aller Sektoren der Wirtschaft und der bestehenden Institutionen der Entwicklungsländer auf allen Ebenen. Die Weltbank, z.B., erweiterte das Spektrum ihrer Projekthilfe von Infrastrukturmassnahmen zu Produktionsanlagen in der Industrie und bezog schliesslich in den sechziger Jahren die Domänen der eigentlichen sozialen Entwicklung, der Ausbildung, Gesundheit, Bevölkerungspolitik in ihren Aufgabenbereich ein. Einen vergleichbaren Weg gingen das Entwicklungsprogramm (UNDP) und die Sonderorganisationen der UNO. Zu den grossen, Kontinente umspannenden zivilisatorischen Programmen zur Ausrottung von Seuchen und Krankheiten gesellten sich zunehmend Einzelprojekte in den verschiedenen Sektoren.

Die Akzente in der Entwicklungstheorie der sechziger Jahre setzten unter anderem die Arbeiten von PREBISCH und TINBERGEN in bezug auf die makro-ökonomischen Zusammenhänge. PREBISCH stellte die langfristige Verschlechterung der Austauschverhältnisse von Gütern zu Ungunsten der Entwicklungsländer dar - TINBERGEN erarbeitete die Grundlagen zu einer Politik der internationalen Arbeitsteilung auf der Basis der unterschiedlichen Vorteile in den Produktionsfaktoren. Die inneren Prozesse der sozialen und wirtschaft-

lichen Entwicklung in den Gesellschaften beschrieb - ausgehend von seinem Prinzip sich selbst verstärkender, negativer oder positiver Kreisläufe - Gunnar MYRDAL. Die verschiedenen Stränge dieser theoretischen Konzepte fanden alle ihren Niederschlag in der Praxis; sei es in Rohstoffabkommen oder im Inhalt von Einzelprojekten. Ende der sechziger Jahre fasste die Systemtheorie die verschiedenen Konzepte zusammen: als Ausgangspunkt wurden die Grundbedürfnisse des Einzelnen hervorgehoben.

In diesem Klima entwicklungspolitischer Theorie und Praxis nahmen die Arbeiten zum Gesetz über die Entwicklungszusammenarbeit ihren Anfang. Die Hoffnungen des Nachkriegsbooms waren noch ungebrochen. Der Glaube an die Möglichkeiten unbegrenzter wirtschaftlicher Expansion war noch intakt. Es war eine Zeit, in der die Direktinvestitionen 45 Prozent aller privaten Kapitalflüsse in die Entwicklungsländer ausmachten. Sozialstaatliche Haltungen waren verbreitet. Die Periode weltwirtschaftlicher Turbulenzen, die mit dem ersten Ölpreisschock von 1974 einsetzte und seither die Geschichte auch der Entwicklungsländer beeinflusst, war noch nicht absehbar.

Tabelle 2: Private Kapitalflüsse in die Entwicklungsländer (netto, in Mrd. \$, Preise und Wechselkurse von 1984)

	1975	1980	1985
Private Kapitalflüsse insgesamt	37,8	60,9	29,7
<u>davon:</u>			
- Direktinvestitionen (OECD)	16,6	10,3	7,7
- Banken und Finanzmärkte	18,1	46,6	18,0
In % der gesamten Mittelzuflüsse	45	51	36
Quelle: OECD (6)			

Was die entwicklungspolitische Diskussion um 1970 bewegte, waren die Probleme der ärmsten Länder, die mit der durchaus positiven Entwicklung der übrigen Entwicklungsländer nicht Schritt halten konnten. Die erste Sahel-Hungersnot brach

herein. Die Umweltkonferenz in Stockholm spaltete die Gemüter; Umweltpolitik wurde von mancher Entwicklungsländer-Regierung als Luxus verschrien. Die USA führten den Begriff der Grundbedürfnisse in ihr Gesetz über die Entwicklungszusammenarbeit (Foreign Assistance Act) ein.

Dass das schweizerische Gesetz auch 1976, fast zwei Jahre nach dem Oelpreisschock und in einem Klima der Stagnation, doch in seiner vorliegenden Form angenommen wurde, erstaunt erst heute, nachdem eine ganze Welle von wirtschaftlichen Erschütterungen und Krisen über die Welt hinweggegangen ist. Die internationale entwicklungspolitische Landschaft jener Jahre von 1975 bis 1978 zeigt den deutlichen Willen der Regierungen der Industrieländer, mit dem Entwicklungsproblem zu Rande zu kommen. 1977 richteten die Bundesrepublik Deutschland und Grossbritannien ihre Entwicklungspolitik auf die ärmsten Länder aus. Die Landwirtschaft wird ins Zentrum gerückt. Der Nord-Süd-Dialog setzt ein. Eine weltwirtschaftliche Neuordnung wird auch von den Industrieländern zumindest ins Auge gefasst. Eine ganze Reihe von neuen Themen: Technologietransfer, Energiepolitik, Gesundheitspolitik, gemeinsamer Rohwarenfonds werden aufgenommen. Während sich die Lage der ärmsten Länder der Erde verschärft, erleben die bessergestellten Entwicklungsländer eine Periode grosser Mittelzuflüsse. Die Banken ersetzen im privaten Sektor die Investoren. "Wachstum mit Umverteilung" heisst ein Leitmotiv der akademischen Beiträge dieser Zeit.

Tabelle 3: Hauptkategorien der für die Entwicklungsländer bestimmten Finanzströme (netto, in %)

	1960/61	1975	1980	1985
Oeffentl. Entwicklungsgelder	59	45	35	60
Exportkredite	14	10	13	4
Direktinvestitionen	19	20	9	10
Banken und Finanzmärkte	6	22	39	21
Andere Privatkapitalströme	2	3	4	5
	100	100	100	100
Quelle: OECD (5)				

Die Konzeption der Entwicklungszusammenarbeit, welche das schweizerische Gesetz damals entwarf, wirkt wie ein Konzentrat aller relevanten Themen in der internationalen Diskussion jener Jahre. Nichts fehlt: weder die generelle Ausrichtung auf die Ärmsten, noch der Akzent auf Landwirtschaft, Handwerk und allem, was einen Aufbau der Entwicklungstätigkeit von den Zielgruppen her erleichtern würde. Noch der Hinweis auf die grossen Albträume der Entwicklung: die Umwelts-, die Bevölkerungs- und die Beschäftigungsproblematik. Immerhin wird diese auf eine Entwicklung von der Basis her ausgerichtete Liste ergänzt durch Massnahmen der Wirtschafts-, Handels- und Investitionspolitik, welche erkennen lassen, dass auch gesamtwirtschaftlichen Zusammenhängen Rechnung getragen wurde.

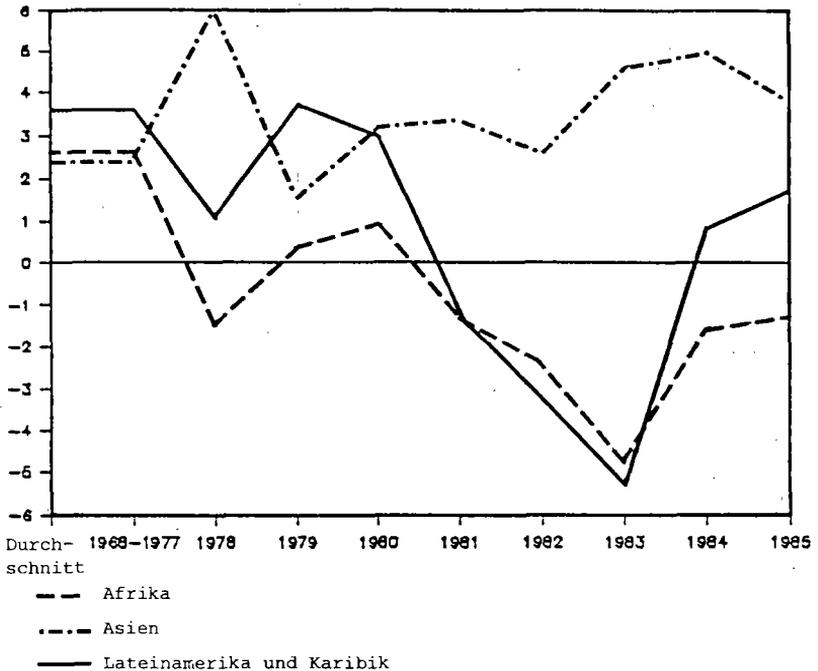
Schreiten wir fort in der Chronologie der entwicklungspolitischen Ereignisse, so scheint sich mit dem zweiten Ölpreisschock von 1978 eine wirtschaftspolitische Klimaveränderung zu vollziehen. Schon formuliert der Entwicklungsausschuss (DAC) der OECD, dass der Abbau der Unterschiede zwischen Industrie- und Entwicklungsländern nicht zu schaffen sei, dass stattdessen ein "angemessenes Lebensniveau für alle bis zu Jahrhundertwende" anzustreben wäre. Probleme der Verschuldung einzelner Länder werden bereits wahrgenommen. Die fortgeschrittensten Entwicklungsländer stossen zunehmend auf schwache oder verschlossene Märkte in den Industrieländern. Während für diese Länder die Probleme der Urbanisierung und der Beschäftigung einer rasch wachsenden Bevölkerung an Bedeutung gewinnen, wird die Situation der ärmsten Länder immer prekärer. Die "Wirksamkeit der Hilfe" wird vom DAC 1980 ins Zentrum der Diskussion gerückt. Mit dem Einsetzen der neuen angebotsorientierten Wirtschaftspolitik der Industrieländer in den achtziger Jahren und aufgrund der inzwischen differenzierten Lage der Entwicklungsländer, zeichnet sich ein Abwenden von globalen Lösungen für die Entwicklungsprobleme der Dritten Welt ab. Die Diskussion der Entwicklungsprobleme zerfällt von da an in Einzelaspekte. Einzelne Anliegen werden zwar noch im weltweiten Rahmen diskutiert: Energiefragen, Umweltprobleme, Bevölkerungsfragen. Einzelne Zielgruppen werden zunehmend anvisiert: die Frauen,

die Flüchtlinge, die Kleinbauern. Und wie ein Echo der Wirtschaftspolitik der Industrieländer, die sich in erster Linie mit sich selber befassen und sich dem eigenen technologischen Wandel und der Einschränkung der staatlichen Sphäre verschreiben, tauchen in der internationalen Entwicklungsdiskussion die Begriffe der Produktionsanreize, der Effizienz des privaten Sektors, der Strukturanpassung der Wirtschaft auch für Entwicklungsländer auf.

Praktisch konzentriert sich die Entwicklungszusammenarbeit der achtziger Jahre auf die Eindämmung der neuen Sahelkrise. Auf einem ganz anderen Schauplatz vollzieht sich das Ringen um die Schuldenproblematik, in der sich der im wesentlichen auf kurzfristige Aktionen angelegte Währungsfonds, die privaten Banken und die verschiedenen Exponenten der Entwicklungspolitik um eine Problematik kümmern, deren Ausmass ebenso sehr durch die Auswirkungen der Wirtschaftspolitik der Industrieländer geprägt ist, als durch die Aktivitäten der betreffenden Entwicklungsländer selbst.

Mitte der achtziger Jahre zeigt sich die Entwicklungspolitik somit ohne Gesamtvision. Sie wird ersetzt durch pragmatische Lösungsansätze auf der Ebene einzelner Sektoren oder Länder. Die Entwicklungsländer zerfallen zunehmend in unterschiedliche Gruppen. Auf der einen Seite bestimmen die Früchte oder Unterlassungen ihrer eigenen Entwicklungspolitik ihre gegenwärtige Lage stärker als je zuvor. Ein Land mit einer klugen Verschuldungspolitik hat andere Optionen als sein überverschuldeter Nachbar. Ein Land mit angegriffener Ressourcenbasis oder mit voreilig eingehandelten Strukturproblemen ist stärker benachteiligt als ein anderes, welches umsichtiger vorging. Andererseits sind die Auswirkungen der weltwirtschaftlichen Klimaveränderungen stärker und schärfer spürbar als je. So haben sich die ehemals klaren Vorteile ausgiebiger Rohstoffvorkommnisse durch die lang anhaltenden Preistendenzen in Hypotheken der inneren Entwicklung verwandelt. Es sind Preistendenzen, die ihrerseits das Resultat sind von technologischen Verlagerungen und Nachfrageverschiebungen in den Industrieländern.

Tabelle 4: Das unterschiedliche Wachstum des Bruttosozialproduktes pro Kopf in Lateinamerika, Asien und Afrika (reale Zuwachsraten)



Quelle: IMF (4)

Der neueste technologische Trend zur Automatisierung, der die Bedeutung des Lohnkostengefalles als Faktor der internationalen Arbeitsteilung mindert, erfordert von den Entwicklungsländer eine ständige Anpassung an die neuen Gegebenheiten. Die damit verbundenen Kosten bewirken, dass selbst reichere Entwicklungsländer oftmals nicht mehr in der Lage sind, die Verarmung ganzer Bevölkerungsteile aufzuhalten oder abzubauen. Mit anderen Worten: die grossen Verschiebungen der Weltwirtschaft sind in erster Linie das Resultat finanzpolitischer, technologiepolitischer, währungs- und handelspolitischer Massnahmen der Industrieländer und einiger erdölproduzierender Staaten. Da die Entwicklungsländer inzwischen an sich selber gearbeitet haben, werden sie von den Auswirkungen der Weltwirtschaft auf unterschiedliche Weise betroffen. Die Auswirkungen verschär-

fen, in jeder Situation verschieden, das gemeinsame Grundproblem aller Entwicklungsländer: die Armut, d.h. die Bevölkerung ohne Mittel, die Gesellschaft ohne positiv wirkende Strukturen, die Wirtschaft ohne positiv aktivierbare Ressourcenbasis. Die Armut und das weltweite Ungleichgewicht ist allerdings der alte, vom Gesetz umschriebene Arbeitsbereich der Entwicklungszusammenarbeit.

Tabelle 5: Oeffentliche Entwicklungshilfe (OEH) einiger ausgewählter Länder, 1984 (in Mio. \$ und %)

USA		UdSSR	
Gesamtsumme	8711	Gesamtsumme	2540
in % des BSP	0,24	in % des BSP	0,24
Hauptempfänger (in % der bilateralen OEH)		Hauptempfänger (in % der bilateralen OEH)	
Israel	25,8	Vietnam	39,0
Aegypten	23,9	Kuba	22
Türkei	7,6	Mongolische V.R.	20,5
El Salvador	4,9	Afghanistan	7,3
Banqladesh	4,9	Aethiopien	5,0
	67,1		94,3
Bundesrepublik Deutschland		Frankreich	
Gesamtsumme	2782	Gesamtsumme	3788
in % des BSP	0,45	in % des BSP	0,77
Hauptempfänger (in % der bilateralen OEH)		Hauptempfänger (in % der bilateralen OEH)	
Indien	14,4	Réunion	19,0
Indonesien	10,3	Martinique	14,2
Aegypten	8,7	Neukaledonien	8,6
Israel	7,3	Polynesien	8,6
Türkei	7,0	Guadeloupe	7,9
	47,7		58,3
Italien		Schweiz	
Gesamtsumme	1105	Gesamtsumme	286
in % des BSP	0,32	in % des BSP	0,3
Hauptempfänger (in % der bilateralen OEH)		Hauptempfänger (in % der bilateralen OEH)	
Somalia	20,6	Indien	20,0
Mosambik	12,4	Nepal	11,1
Malta	10,3	Madagaskar	8,6
Sudan	8,6	Rwanda	8,3
Tansania	6,9	Mali	6,9
	58,8		54,9
Quelle: OECD (6)			

Aber nicht nur in wirtschaftlicher Hinsicht ist die Situation in den Entwicklungsländern differenzierter geworden. Auch das Spektrum politischer Strukturen der achtziger Jahre hat mit den klareren Verhältnissen früherer Jahrzehnte nichts mehr gemein. Da ist die Volksrepublik China, die mit einer grundsätzlich sozialistisch orientierten Entwicklung ein Mitglied der Weltbank und der Asiatischen Entwicklungsbank geworden ist. Während bei diesem bevölkerungsreichsten Land der Erde der Wille zur eigenen Entwicklung fraglos akzeptiert wird, hat gerade die politische Dimension der Entwicklungsprozesse in manchen Gebieten der Erde zu Konflikten und zu Elend geführt. Dabei sind klare Positionen in der internationalen Gemeinschaft kaum mehr vorhanden: einmal abgesehen von Afghanistan weder in Indochina, noch in den Ländern um Südafrika, noch in Mittelamerika. Es sind Gegenden, in denen sich die Länder untereinander das Leben und die Entwicklung schwer machen. Ebenfalls zugenommen hat das Phänomen der politisch inspirierten, letztlich auf ein Nachbarland oder eine Region ausgerichteten Entwicklungstätigkeit in einem Land, wie z.B. in Pakistan oder in Ägypten. Die Vermischung von rein politischen mit sozio-ökonomischen und humanitären Anliegen kann hier nur als Tatsache hingestellt werden - als ein Faktor mit dem bei der Ausgestaltung der eigenen Entwicklungszusammenarbeit gerechnet werden muss.

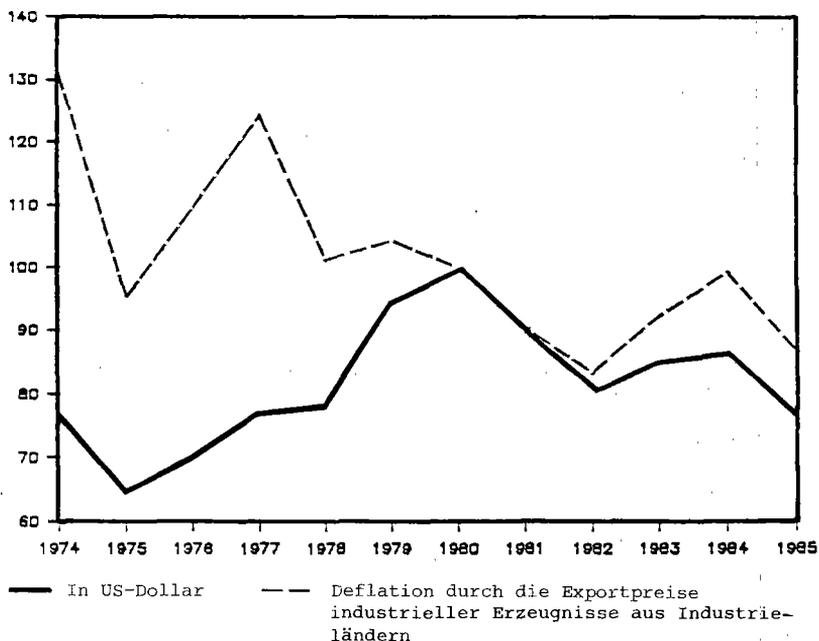
12 Internationale Entwicklungspolitik und die Intention des Gesetzes

Was heisst Entwicklungspolitik in dieser Situation der achtziger Jahre? Die internationale Diskussion, erneut, lässt Schlüsse zu. Ein Akzent auf selbsttragende Formen der Entwicklung ist notwendig, um die Entwicklungszusammenarbeit immer wieder neuen Aufgaben zuführen zu können; eine verbesserte Koordination zwischen den einzelnen Gebern; ein Ueberdenken der Rolle des Staates, sowohl bei Donatoren wie bei Empfängern; eine verstärkte Nutzung marktwirtschaftlicher Formen; effizientes Arbeiten auf allen Ebenen; Aufnahme neuer Themen, um der veränderten Situation der Aermsten

gerecht zu werden; Einbetten dieser Massnahmen in konsistente wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen. Kurz: neue, gerichteter Aktivität und eine bessere Artikulation der Entwicklungspolitik.

Ausserdem, bei der wachsenden Bedeutung der allgemeinen weltwirtschaftlichen Fluktuationen für die Lage der Entwicklungsländer, gilt es, die Entwicklungsaspekte der Aussenwirtschaftspolitik im Bereich des Handels, der Finanzen und der Investitionen international bewusster und deutlicher in die Betrachtung einzubeziehen. Tatsache ist, dass viele entwicklungspolitische Leistungen der Industrieländer durch anders gerichtete wirtschaftliche Massnahmen oft derselben Länder behindert oder gar zunichte gemacht werden (z.B. in der Agrarpolitik). Eine verstärkte Berücksichtigung entwicklungspolitischer Aspekte tut daher Not.

Tabelle 6: Die Instabilität der Rohstoffpreise
(Index 1980 = 100)



Quelle: IMF (4)

Und schliesslich, wegen der zunehmenden Vermischung politischer mit wirtschaftlichen Aspekten, erweist sich eine stärkere Profilierung der Aussenpolitik in bezug auf Entwicklungsprobleme als notwendig, z.B. in Fragen der Menschenrechte als Voraussetzung der Entwicklungszusammenarbeit.

Wie kann bei dieser entwicklungspolitischen Situation die Intention des schweizerischen Gesetzes interpretiert werden?

Der Kern des Gesetzes über die Entwicklungszusammenarbeit (Art.5 Abs.1) ist die Hilfe zur selbsttragenden Entwicklung, die Herstellung ausgewogenerer Verhältnisse zwischen den Ländern und innerhalb der Länder in sozialer und wirtschaftlicher Hinsicht, sowie die Sicherung des ökologischen und demographischen Gleichgewichts. Diese Aufgabe bleibt erhalten; insbesondere bleibt die Freisetzung der Kräfte zu einer politisch, sozial und wirtschaftlich sich selbst tragenden Entwicklung die Grundaufgabe der Zusammenarbeit. Sie bedeutet aufgrund der im Laufe der letzten Jahre veränderten Situation der Entwicklungsländer:

- Vorerst eine Konzentration auf die Sicherung eines angemessenen Lebensniveaus für alle.
- Nachdem Lösungen im globalen Rahmen nicht in Reichweite scheinen, sind differenziertere Analysen der individuellen Situation von einzelnen Ländern und Regionen notwendig.
- Angesichts der zunehmend unterschiedlichen Situation der einzelnen Länder und Regionen müssen die Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit flexibler gestaltet werden.
- Dabei muss der innere Zusammenhang in den Wirkungen verschiedener Aktivitäten verstärkt werden. Dies gilt auch für die Wirkungen der Entwicklungstätigkeit verschiedener Geberländer und - auf einer umfassenderen Ebene - in bezug auf die Wirkungen der Tätigkeit

anderer Institutionen oder Unternehmen, welche auf die Situationen der Entwicklungsländer Einfluss nehmen.

13 Die Situation der Menschen in den Entwicklungsländern

Unsere Darstellung folgte bis jetzt den Wandlungen in der internationalen Interpretation der Entwicklungsproblematik. Wir versuchten zu zeigen, dass die Entwicklungsländer Teil des umfassenden globalen Geschehens sind, genau so wie unsere eigene schweizerische Entwicklung mit dem Gesamten verflochten ist. Wir legten dar, dass die Entwicklungspolitik nur schon der letzten zehn Jahre eine Abfolge von Strategien darstellt, genau so wie sich im selben Zeitraum die wirtschafts- und sozialpolitischen Aufgaben und Lösungs-

Tabelle 7: Soziale Grunddaten

		1960	1975	1985
<u>BEVOELKERUNG</u> (Milliarden)	EL Welt	2,1 3,0	3,0 4,1	3,6 4,8 (1984)
<u>LEBENSERWARTUNG</u> (Jahre)	EL IL	44 70	54 72	60 76 (1983)
<u>SAEUGLINGSSTERBLICHKEIT</u> (Alter unter 1 Jahr, in 0/00)	EL IL	152 29	89 15	75 10 (1983)
<u>KINDERSTERBLICHKEIT</u> (Alter 1-4 Jahre, in 0/00)	EL IL	25 2	15 1	9 0 (1983)
<u>ALPHABETENRATE</u> (in %)	EL IL	38 96	50 99	59 99 (1983)
<u>ANTEIL SCHUELER MIT OBERSCHULBILDUNG</u> (in %)	EL IL	17 64	29 82	34 87 (1982)
EL: Entwicklungsländer		IL: Industrieländer		
Quelle: OECD (6); IBRD (2)				

versuche in unserem eigenen Land vor allem aufgrund internationaler Veränderungen umgestaltet haben.

Wir fassen im folgenden die Situation der Menschen in den Entwicklungsländern selbst ins Auge. Wir gehen der Frage nach, was diese Situation charakterisiert, welche Veränderungen sich ergeben haben, und wie gross die Aufgabe ist, die sich den Entwicklungsländern und der internationalen Gemeinschaft stellt.

Ohne Bezug auf die westlichen Industrieländer ist die gegenwärtige Situation in den Entwicklungsländern nicht darstellbar. Sie ist das Resultat unzähliger direkter und indirekter Beziehungen zwischen Industrieländern und Entwicklungsländern, die schon vor Jahrhunderten eingesetzt hatten. Dabei bleibt die Entwicklungszusammenarbeit vorerst ausserhalb des Spiels. In ihrem Rahmen vollzieht sich nur ein Bruchteil aller zwischen armen und reichen Ländern sich täglich abwickelnden Transaktionen. Es ist die in den westlichen Ländern entstandene Technologie, die auch ohne Entwicklungszusammenarbeit unablässig in neue Gebiete vordringt. Sie hebt den Sinn überkommener Gesellschaftsformen auf, und schafft vorerst Ungleichgewichte in sozialer, wirtschaftlicher und in politischer Hinsicht.

Entwicklungszusammenarbeit sollte dort ansetzen, wo ein geordneter Uebergang zu moderneren Lebensformen versucht werden soll, oder wo ein solcher Uebergang misslungen ist. Letzteres ist zumindest überall da der Fall, wo die Begleitsymptome der Fehlentwicklung fassbar werden: die Ueberbevölkerung und die Zerstörung der ökologischen Basis. Beides sind relative Begriffe: z.B. ist im Verhältnis zu früheren Jahrhunderten Europas Bevölkerung grotesk überhöht und ihre ökologische Basis wird täglich weiter angegriffen. Aber aufgrund der technologischen Ausrüstung der europäischen Länder und ihrer sozialen und politischen Organisation ist heute in diesen Gesellschaften die ökonomische Basis des Einzelnen im allgemeinen nicht gefährdet. Und in ökologischer Hinsicht besitzen diese Gesellschaften im Prinzip noch die Mittel, Gefährdungen abzuwenden und aufzuheben. Das ist

andere in den ärmeren Ländern: die Symptome der Ueberbevölkerung und der ökologischen Krise sind dort Ausdruck der Tatsache, dass auch die elementarsten Bedürfnisse der Menschen nicht mehr gedeckt werden können. Die Existenz des Einzelnen ist bedroht; nur zu oft wird sie tatsächlich ausgelöscht. Im Zustand der absoluten Armut der Einzelnen wird die wirtschaftliche und ökologische Bedrohung auch auf kurze Frist unausweichlich. Dieser Zustand ist heute für mehr Menschen gegeben als je zuvor. Die Weltbank schätzt die Zahl der Menschen unter der Armutsgrenze auf 750 Millionen in 1980 (ohne China), und zählt 41 von 162 Ländern zu den ärm-

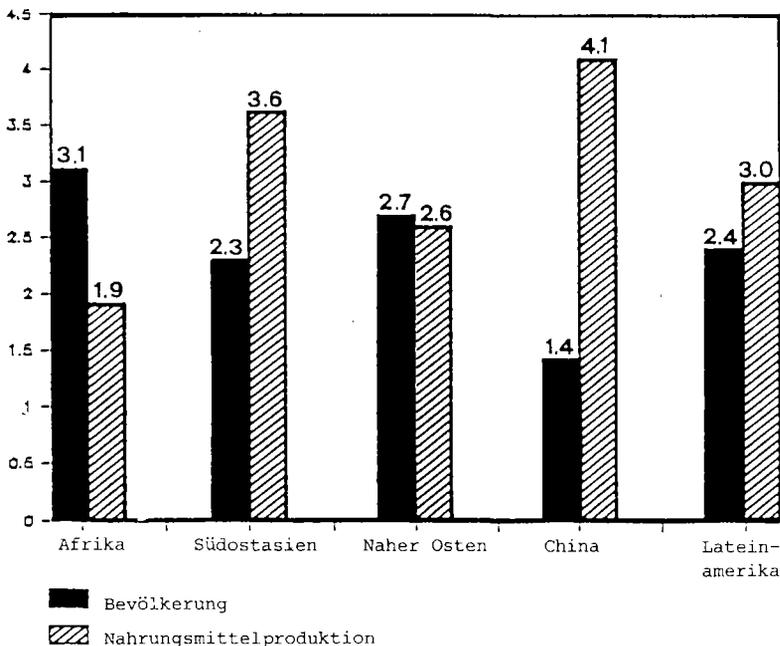
Tabelle 8: Entwaldung tropischer Regionen, 1981 bis 1985

	Wald- fläche ('000 ha)	Jähr- liche Entwal- dung	Jährlich entwalde- te Fläche ('000 ha)
Ländergruppe mit über- durchschnittlich starker Entwaldung und grossen entwaldeten Gebieten	241'037	1,7 %	4'180
davon:			
- Elfenbeinküste	4'907	5,9 %	290
- Paraguay	4'100	4,6 %	190
- Nigeria	7'583	4,0 %	300
Ländergruppe mit langsam fortschreitender Entwaldung, aber mit grossen bereits entwaldeten Gebieten	979'836	0,3 %	3'160
davon:			
- Indonesien	123'235	0,5 %	600
- Brasilien	396'030	0,4 %	1'480
- Peru	70'520	0,4 %	270
Andere Länder	38'318	0,4 %	151
Zum Vergleich: Oberfläche der Schweiz ('000 ha): 4130			
Quelle: World Resources 1986 (8)			

sten Staaten der Welt (mit einem Pro-Kopf-Einkommen von weniger als 400 \$ in 1984). Immerhin ist auch die Zahl jener, die auch in Entwicklungsländern in einigermaßen befriedigenden oder gar in guten Verhältnissen leben, noch nie so gross gewesen wie heute. Es ist ein Zustand, den der allgemeine Modernisierungsprozess ermöglicht hat - allerdings oft genug ohne für die sozialen Kosten aufzukommen - und den die Entwicklungszusammenarbeit gerade in den kritischen Randgebieten mit so wenig schädlichen Begleiterscheinungen als möglich Platz greifen lassen möchte.

Wie hat sich die Situation der Menschen in den Entwicklungsländern in den letzten zehn Jahren verändert? In Prozenten gerechnet hat der Anteil der Menschen unter der Armutsgrenze abgenommen. Hier zeigt sich ein Erfolg der allgemeinen Ent-

Tabelle 9: Bevölkerung und Nahrungsmittelproduktion
(mittlere Wachstumsrate in %; 1974-1984)



Quelle: World Resources 1986 (8)

wicklungsprozesse, aber auch - wie Evaluationen zeigen - des Beitrags der Entwicklungszusammenarbeit. So hat sich die durchschnittliche Lebenserwartung im letzten Jahrzehnt in den meisten und gerade den grössten Entwicklungsländern erhöht. Das Bevölkerungswachstum insgesamt hat abgenommen. Die Ausbildungsquote ist generell stark gestiegen; sogar in sehr armen Ländern ist beträchtliches geleistet worden. Die Versorgung mit Nahrungsmitteln hat sich, insbesondere in einigen chronischen Mangelgebieten (Indien, China), ganz entschieden verbessert. In mehreren Staaten hat eine wirtschaftliche Konsolidierung stattgefunden (z.B. Indien, Pakistan, verschiedene Länder Südostasiens). Andere haben in der industriellen Entwicklung rasche Fortschritte gemacht (Brasilien, Korea) oder sie haben generell eine Stufe erreicht, welche den Einsatz gewisser Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit überflüssig machen (Südkorea, Tunesien, Türkei).

Bei all diesen positiven Leistungen ist deutlich zu unterstreichen: der Anteil der Armen an der Gesamtbevölkerung hat

Tabelle 10: Mangelernährung in 87 Entwicklungsländern *)
im Jahre 1980

Defizit gegenüber den zur Aufrechterhaltung der durchschnittlichen Arbeitsleistung notwendigen Kalorien			
Anzahl Personen (in Mio.)	Abweichung im Vergleich zu 1970	Anteil an Gesamtbevölkerung	Abweichung im Vergleich zu 1970
730	+ 10 %	34 %	- 6 %
<u>davon:</u>			
Defizit gegenüber den zur Gewährleistung von Wachstum und Gesundheit notwendigen Kalorien			
Anzahl Personen (in Mio.)	Abweichung im Vergleich zu 1970	Anteil an Gesamtbevölkerung	Abweichung im Vergleich zu 1970
340	+ 14 %	16 %	- 2 %
*) 1980 zählten 92 % der Gesamtbevölkerung der Entwicklungsländer zu dieser Gruppe (China nicht berücksichtigt)			
Quelle: IBRD, (1)			

zwar abgenommen, aber diese Gesamtbevölkerung wächst (auch reduziert) noch schnell genug, so dass heute mehr Arme auf der Erde sind, als vor zehn Jahren. Auch heute an diesem Tag sind es mehr als noch gestern. Die vom Entwicklungsausschuss der OECD formulierte Strategie der Schaffung befriedigender Lebensbedingungen für mehr (für alle) Menschen ist gewiss gangbar. Würde sie kräftig genug verfolgt, wäre dieses Ziel auch für alle Glieder der Menschheit keine Chimäre. Auch wenn dann noch immer ein Gefälle bestünde zwischen relativ reich und relativ arm - die Entwicklungszusammenarbeit hätte ihren Zweck erfüllt, auch im Sinne unseres schweizerischen Gesetzes. Vorläufig freilich steht die Gemeinschaft der Menschen vor dem Skandal, dass sie die Zahl der absolut Armen noch immer nicht zu vermindern vermag. Unsere gemeinsamen Bemühungen für die Benachteiligten genügen offensichtlich nicht.

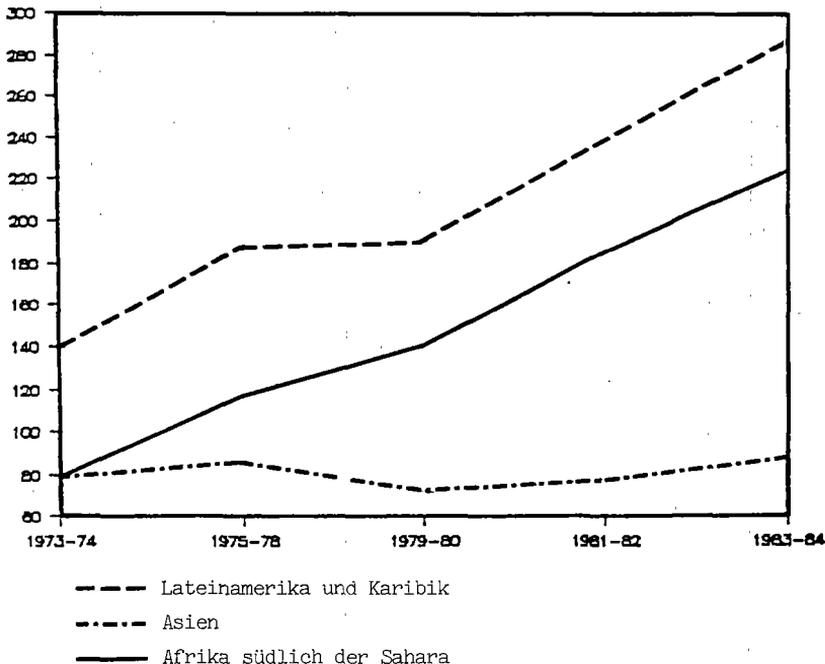
In diesem Licht gesehen ist es gerechtfertigt, die Rolle der Entwicklungspolitik einer Prüfung zu unterziehen - auch wenn z.B. die Entwicklungszusammenarbeit nur ein Akteur unter vielen ist. Es kann nicht von der Hand gewiesen werden, dass sie zu wenig unternimmt. Das ist - um den einfachsten Aspekt herauszugreifen - schon in bezug auf den Umfang ihrer Leistungen der Fall. Es gibt z.B. Berechnungen der Weltbank, die allein für die ärmsten Länder Afrikas einen jährlichen Finanzbedarf von 11 Milliarden US-Dollar an konzessionellen Mitteln ausweisen. Schon die Bedürfnisse dieser Ländergruppe übersteigen die heutige Hilfe für diese Länder um 20 Prozent. Sie haben wenig Aussicht, in den nächsten Jahren durch die Mittel der öffentlichen Hilfe befriedigt zu werden.

Zweifellos muss aber auch von den Regierungen der Entwicklungsländer viel mehr als bisher unternommen werden, um die Rahmenbedingungen für die Wirtschaft ihrer Länder dem Potential ihrer Bevölkerung und ihrer Ressourcen anzupassen. Auch haben sie in der Zeit des Oelgelder-Recycling strukturpolitische Massnahmen oft vernachlässigt und in manchen Investitionsvorhaben jede ökonomische Ueberlegung ausser Acht gelassen. Zu den Fehlschlägen und der Misswirtschaft, welche in vielen Ländern, oft mit direkter oder indirekter

Unterstützung durch internationale Partner gerade im Zeitraum dieses Berichts um sich griffen, hatte die eigentliche Zielgruppe der Entwicklungspolitik, die breite Bevölkerung, kaum die Möglichkeit, etwas beizutragen. Die Verantwortung tragen vielmehr die Regierungsstellen und Eliten in den Entwicklungsländern und ihre weltwirtschaftlichen Partner.

Die Lösung der weltwirtschaftlichen Probleme der einzelnen Länder (ihre Verschuldung, ihre Strukturprobleme) ist ein zentrales Erfordernis für jede vernünftige Entwicklungspolitik. Jedes Land muss eine Strategie ausarbeiten, welche seine Beziehungen zur Weltwirtschaft sicherstellt und stärkt. Aber die Situation der Menschen in den Entwicklungsländern kann nicht ohne weiteres mit der internationalen Lage ihres Landes gleichgesetzt werden. Ihre Situation be-

Tabelle 11: Verschuldung der Entwicklungsländer nach Regionen (Verschuldung in % der Exporte)



Quelle: IMF (4)

steht unabhängig von den Problemen, welche die Beziehungen ihres Landes mit der Weltwirtschaft belasten.

Die internationale Gemeinschaft sieht sich somit vor die Aufgabe gestellt, mit den Regierungen der Entwicklungsländer von Fall zu Fall Lösungen für die dringendsten weltwirtschaftlichen Probleme auszuarbeiten, ohne die Situation ihrer breiten Bevölkerung - welche überall von den Folgen der Misswirtschaft und der weltweiten Rezession am stärksten betroffen worden ist - über jedes erträgliche Mass hinaus zu belasten. Es müssen Lösungen sein, welche der breiten Bevölkerung eine lebenswerte Zukunft bringen können.

Zu den strukturpolitischen, finanz- und währungspolitischen Auflagen, welche heute vielen Entwicklungsländern gemacht werden müssen (und denen von vielen auch bereits nachgelebt wird), gesellt sich als Gegenstück die Anforderung an die Strukturpolitik, Währungs- und Finanzpolitik der Industrieländer, verstärkt entwicklungspolitische Anliegen aufzunehmen. Die Bereitschaft dazu ist heute nicht genügend vorhanden, wie z.B. das Scheitern des Seerechtsabkommens oder des gemeinsamen Rohstoff-Fonds der UNCTAD zeigt. Nun sind auch die internationalen Rahmenbedingungen keine vorgegebenen Grössen, sondern durch Entscheidungen geschaffen. Es ist die Aufgabe der Regierungen, im Rahmen der internationalen Gemeinschaft diese Bedingungen in einer Weise zu gestalten, dass damit die langfristigen Interessen aller berücksichtigt werden. Gegenwärtig allerdings bezieht die internationale Gemeinschaft nicht alle ihrer Mitglieder angemessen ein. Die relative Verschlechterung der Situation für einen grossen Teil der Menschen ist der Beleg dafür.

Kritische Punkte gegenüber der internationalen Gemeinschaft sind leicht zu finden, aber sie lassen sich nur schwer den einzelnen Akteuren zuordnen. Da die internationale Gemeinschaft als Ganzes keine globale Lösung der Entwicklungsproblematik konzipiert hat, ist für alle Akteure der notwendige Umfang ihres Einsatzes nicht bestimmbar. Lediglich die Richtung, in der sie arbeiten müssten, ist einigermaßen bekannt. Für die Entwicklungszusammenarbeit als einzigem der

Akteure ist die Tätigkeit für die Benachteiligten soweit umschrieben, dass eine Beurteilung ihrer Relevanz, ihrer Zielbezogenheit und ihrer Arbeitsmethoden möglich ist.

2 Die schweizerische Entwicklungstätigkeit: Erfahrungen und Perspektiven

Unter diesem weitgespannten Bogen einer allmählich sich wandelnden Entwicklungsproblematik - was war nun der Beitrag der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit in den letzten zehn Jahren? Wir werden dieser Frage im folgenden nachgehen, immer unter dem doppelten Aspekt des Erreichten und den aus den Erfahrungen sich ergebenden Tendenzen der Entwicklungstätigkeit.

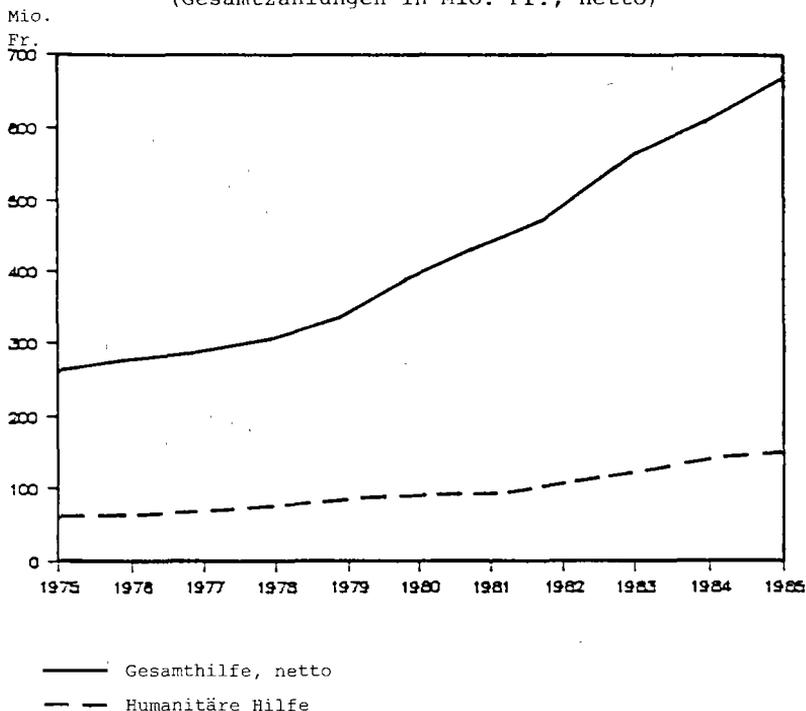
21 Der Beitrag der Schweiz an die internationale Entwicklungszusammenarbeit

Seit der Einführung des Gesetzes 1976 war es uns ein zentrales Anliegen, den schweizerischen Entwicklungsbeitrag auch in einer Periode knapp bemessener Bundesfinanzen dem durchschnittlichen internationalen Niveau anzugleichen. In der Tat haben sich in den zehn Jahren dieses Berichts die öffentlichen Entwicklungsgelder von 281 Millionen Franken oder 0,19 Prozent des Sozialprodukts auf 681 Millionen oder 0,28 Prozent des Sozialprodukts erhöht. In diesen Zahlen sind die Beiträge der Kantone und Gemeinden enthalten, die sich im Berichtszeitraum von 5,4 (1976) auf 14,3 Millionen Franken (1985) gesteigert haben.

Fasst man die Beitragswilligkeit der Schweiz als Ganzes ins Auge, so wären zu diesen Beträgen noch die privaten Sammlungen zu schlagen, welche jedes Jahr 20 - 25 Prozent der öffentlichen Leistungen erreichen.

Die gesamte öffentliche Hilfe aller westlichen Industrieländer, die sich im Entwicklungsausschuss der OECD zusammengefunden haben, hat sich in den letzten zehn Jahren von 14

Tabelle 12: Die Entwicklungshilfe des Bundes
(Gesamtzahlungen in Mio. Fr., netto)



Quelle: Statistisches Jahrbuch der Schweiz, 1986

Milliarden US-Dollar (1976) auf 29,4 Milliarden US-Dollar (1985) mehr als verdoppelt. Die Schweiz übernimmt in diesem Rahmen gegenwärtig einen Anteil von 1 Prozent, während der Anteil des schweizerischen Sozialprodukts am gesamten Produkt dieser Länder etwa 1,2 Prozent nahelegen würde.

Somit ist festzuhalten, dass sich in der Berichtsperiode die Stellung der Schweiz bezüglich den internationalen öffentlichen Aufwendungen für die Entwicklungszusammenarbeit verbessert hat. In bezug auf ihr Sozialprodukt liegt sie unter den 18 Geberländern noch auf dem 15. Platz. Hinter den Durchschnittszahlen der OECD verbergen sich bedeutende reale Verschiebungen in den Leistungen der einzelnen Länder. Es gibt inzwischen mehr Länder mit Beiträgen zwischen 0,5 und 1 und mehr Prozent des Sozialprodukts, während vor allem die

stagnierenden Leistungen des grössten Gebers, der USA, den Durchschnittswert senken.

Unter dem Blickwinkel der starken Aussenverflechtung der Schweiz, die oft hervorgehoben wird, und die das Spiegelbild einer liberalen Aussenwirtschaftsordnung ist, kann man sich eher die Frage stellen, ob das öffentliche Engagement der Schweiz ihrem eigenen Interesse an internationalen Beziehungen entspricht. In bezug auf ihre Exporte an Gütern und Dienstleistungen wendet die Schweiz fünfmal weniger auf als die USA, viermal weniger als ein ähnlich kleines Land wie Norwegen, oder halb soviel wie die Bundesrepublik Deutschland. In dieser Hinsicht sind über die zehn Jahre dieses Berichts die ungleichen internationalen Proportionen konstant geblieben.

Wenn wir also feststellen, dass die Anstrengungen der Schweiz ihre internationale Stellung verbessert haben, so ist doch auch ersichtlich, dass ihre Aufwendungen ihrem wirtschaftlichen Gewicht noch nicht entsprechen. Dies gilt insbesondere auch in bezug auf ihre starke internationale wirtschaftliche Verflochtenheit.

Trotz dieser kritischen Bemerkungen, die hier lediglich aus der relativen internationalen Stellung der Schweiz abgeleitet werden - Tatsache bleibt, dass sich die öffentlichen schweizerischen Beiträge für die Entwicklungszusammenarbeit im Verlauf der letzten zehn Jahre kontinuierlich erhöht haben. Das Volumen der Entwicklungszusammenarbeit hat sich real und nicht nur nominal ausgeweitet. Wir wollen im weiteren darlegen, was mit diesen Beiträgen unternommen worden ist.

Die Darstellung der schweizerischen Entwicklungstätigkeit der letzten zehn Jahre beruht auf einer Untersuchung aller Aktionen der DEH und des BAWI mit Zusagen von mehr als 1 Million Franken (insgesamt 493 Projekte), die im Berichtszeitraum aktiv bearbeitet wurden. Diese Ueberprüfung, in der Form eines Fragebogens zu bestimmten Themen, wurde von Mitarbeitern der DEH und des BAWI durchgeführt. Die Resultate sind in kommentierten Einzeldarstellungen (nach Ländern, Sektoren, Instrumenten, Trägern) im Grundlagen-Band zusammengefasst. Der Grundlagen-Band wird auf Anfrage durch die DEH abgegeben.

Im vorliegenden Text wird entweder auf alle 493 Projekte der Umfrage Bezug genommen, oder auf Untergruppen. Die Zusammenhänge sind wie folgt:

	Projekte 1976-1985 (Anzahl)		Zusagen 1976-1985 (in Mio. Fr.)	
	Total	Umfrage 1 Mio. Fr.	Total	% Umfrage 1 Mio. Fr.
DEH	822	388	2781	81 %
DEH ohne nicht-geogr.	(702)	(364)		
Multilat. Institut.	24	22	1175	100 %
BAWI	421	83	501	51 %
Total	1267	493	4457	83 %

22

Quantitative Resultate einzelner Aktivitäten

Es liegt nahe, wenn man von Mitteln spricht, die für die internationale Zusammenarbeit zur Verfügung gestellt worden sind, sich für die quantitativen Resultate zu interessieren, welche eben diesen Mitteln zugerechnet werden können. Mit jedem Einzelkredit sind ja ganz bestimmte Aktivitäten ermöglicht worden, und jede der Aktivitäten wurde unternommen, um direkt oder indirekt bestimmte Wirkungen zu erzielen.

Tatsächlich sind die im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit durchgeführten oder auch nur finanzierten Aktivitäten lediglich ein ergänzender Teil von viel breiter und umfassender angelegten Entwicklungsvorgängen. Ohne Zweifel ist die klare Umschreibung unserer eigenen Aktivität eine notwendige Voraussetzung zur kritischen Ueberprüfung unserer

Entwicklungstätigkeit. Trotzdem laufen wir mit dieser Betrachtungsweise Gefahr, unsere eigene Rolle im Gesamtprozess zu überschätzen. Wir sollten uns stets vor Augen halten, dass nicht wir entwickeln, sondern die Menschen in den Entwicklungsländern bestenfalls wirksam in ihren eigenen Anstrengungen unterstützen. Angaben, welche Wirkungen unserem schweizerischen Beitrag an dem Entwicklungsprozess zuzuschreiben wären, sind daher stets mit einem Blick auf die Gesamtprozesse ins Verhältnis zu setzen.

Aus den öffentlichen Mitteln der Schweiz wurden in den zehn Jahren dieses Berichts insgesamt Zusagen von 4,5 Milliarden Franken gemacht. 0,2 Prozent des Sozialprodukts, also das, was die Schweiz an einem halben Arbeitstag dieser Jahre erzielte, reichten dabei aus, um an 1300 Projekten oder Vorhaben unterschiedlicher Grösse zu arbeiten. Dabei umfassten rund 500 dieser Vorhaben Zusagen von mehr als 1 Million Franken (vgl. die vollständige Liste aller Projekte dieser Grössenordnung im Anhang des Grundlagen-Bandes). Die Aufwendungen, die in manchen Fällen von durchführenden Organisationen in eigener Regie beigesteuert wurden, sind dabei nicht mitgerechnet. Und vor allem sind die finanziellen, physischen oder organisatorischen Aufwendungen der Partner auf allen Stufen in den Entwicklungsländern selbst nicht eingeschlossen.

Aus diesen Gesamtanstrengungen aller Beteiligten sind im Berichtszeitraum Resultate von bemerkenswerte Grössenordnung erwachsen. Wir greifen vier Beispiele aus verschiedenen Sphären zur Illustration heraus:

- Tibetische Flüchtlinge in Nepal nahmen im Lauf der sechziger Jahre mit Unterstützung der DEH die Produktion von handgeknüpften Teppichen auf. Aus unscheinbaren Anfängen entstand im Laufe der Jahre ein neuer Wirtschaftszweig. Dabei durchlief die Entwicklungszusammenarbeit ein ganzes Spektrum unterschiedlicher Massnahmen. Diese reichten von Produktionsfinanzierung zu technischer Hilfe, von Designfragen und Färbetechniken bis zur Bearbeitung von Absatzmärkten im Ausland.

Heute beschäftigt die Teppichknüpferei in Nepal 50'000 Menschen (was annähernd der arbeitenden Bevölkerung des Kantons Graubünden entspricht) und leistet einen Beitrag von 23 Prozent an die Deviseneinnahmen aus dem Ueberseehandel.

- Indirekte Resultate von vergleichbaren Grössenordnungen zeigt die Unterstützung der internationalen landwirtschaftlichen Forschungszentren in Entwicklungsländern. Die DEH fördert dabei unter anderem die Verbreitung von verbessertem Saatgut für Grundnahrungsmittel wie Kartoffeln, Mais, Bohnen und Hirse sowie die biologische Schädlingsbekämpfung beim Maniok in Afrika.

Eines dieser Programme ist das Maisprogramm für Zentralamerika und die Karibik. Die Schweiz finanziert dabei seit 1977 die Einführung der am internationalen Mais- und Weizenforschungszentrum in Mexiko (CIMMYT) entwickelten verbesserten Maissorten und der dort erarbeiteten Methoden der Anbauverbesserung. Erste Resultate dieser bald zehnjährigen Arbeit, welche im wesentlichen von den nationalen landwirtschaftlichen Forschungsprogrammen der Region getragen wird, konnten im Juli 1986 durch eine Evaluationsmission festgestellt werden. Es ergaben sich in der Zeit seit 1979 die folgenden durchschnittlichen Ertragssteigerungen: in El Salvador von 1 t pro Hektare auf 2 t pro Hektare, in Guatemala und Honduras von 1,5 t auf 3 t pro Hektare und in Nicaragua von 1,1 t auf 1,5 t pro Hektare.

Durch das gute Zusammenwirken zwischen der internationalen Forschung des CIMMYT in Mexiko, den nationalen Versuchsprogrammen und Beratungsdiensten sowie der privatwirtschaftlichen Vermittlung von verbessertem Saatgut und Dünger, konnte in El Salvador und Guatemala die Eigenversorgung mit Mais erreicht werden. Ueberschüsse aus El Salvador werden in andere Länder der Region exportiert.

Das Programm leistet aber nicht nur einen wesentlichen Beitrag zur Nahrungsmittelversorgung Zentralamerikas. Es zielt ebenfalls auf die Verbesserung der Anbaumethoden ab und verwendet dabei wirksamere Methoden der Ausbildung und Beratung von Kleinbauern. Die Evaluation stellte fest, dass in verschiedenen Staaten der Region aufgrund des Programmes die Bodenerosion eingedämmt werden konnte.

- Eindrückliche Ergebnisse wurden auch in dem mit einem Mischkredit mitfinanzierten thermischen Kraftwerk Mae Moh in Thailand erzielt. Dieses Projekt ermöglicht die Substitution importierter Energieträger. Eine unabhängige Evaluation schätzte die damit verbundenen jährlichen Deviseneinsparungen auf 500 Millionen Franken.
- Unter den Rohstoffmassnahmen wurde seit 1984 der Beratungsdienst der UNCTAD für Nahrungsmittelleinkäufe der Entwicklungsländer mit rund 700'000 US-Dollar für drei Jahre unterstützt. Dieser besteht in der technischen Einkaufsberatung von Entwicklungsländern, welche Nahrungsmittel, insbesondere Getreide und Oelisaaten, importieren. Bisher haben über 50 Entwicklungsländer, eine Grosszahl davon in Afrika, den Beratungsdienst direkt beansprucht. So hat die unabhängige Evaluation gezeigt, dass z.B. die Komoren, Mauretanien und die Caricom Staaten konkret 0,7 Millionen, 3,7 Millionen bzw. 1,1 Millionen US-Dollar an Devisen einsparen konnten. Der Nutzen, den alle Länder gesamthaft aus dem Beratungsdienst gezogen haben, übersteigt die Projektkosten um ein Vielfaches.

Neben solchen Projekten, deren quantitative Resultate leicht erfassbar sind, gibt es viele Massnahmen, welche ihren Beitrag auf indirekte Weise leisten. Manchmal liegt der Zweck solcher Massnahmen in der Schaffung von Voraussetzungen für andere Aktivitäten (z.B. wenn Einzelpersonen eine fachtechnische Ausbildung in der Schweiz ermöglicht wird) oder von Rahmenbedingungen (z.B. indem Firmen aus Entwicklungsländern der Besuch oder die Teilnahme an internatio-

nalen Fachmessen ermöglicht wird). Oder die Massnahmen haben den Charakter einer Wirtschaftshilfe (z.B. wenn aus den Mitteln der Zahlungsbilanzhilfe Lieferungen von Ersatzteilen finanziert werden, deren Ausbleiben ganze Wirtschaftszweige lahmlegen könnte).

Wir entnehmen diesen Abschnitten über die quantitativen Resultate der Entwicklungszusammenarbeit, dass die Breitenwirkung der Entwicklungstätigkeit - als Kombination der Anstrengungen aller Partner - beträchtliche Grössenordnungen annimmt. Andererseits sagen quantitative Einzelresultate, so eindrücklich sie sein mögen, nur wenig über den Erfolg oder Misserfolg der Entwicklungspolitik als Ganzes aus. Dies muss im Rahmen des Gesamten aufgrund anderer Kriterien beurteilt werden. Die Kategorien, die wir im folgenden auf die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit anwenden sind jene der Relevanz, der Zielbezogenheit und der Effizienz der Entwicklungszusammenarbeit.

Unsere Diskussion der schweizerischen Entwicklungstätigkeit der letzten zehn Jahre gliedert sich daher in drei Abschnitte. Wir gehen dabei vom Umfassenden zum Einzelnen vor und beginnen im ersten Abschnitt mit der Frage, ob die Entwicklungszusammenarbeit so angelegt wurde, dass sie eine relevante Wirkung entfalten konnte. Der zweite Abschnitt nimmt die Frage nach der Zielbezogenheit der Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit auf, d.h. die Frage, wie gut diese Instrumente der Entwicklungsproblematik angepasst worden sind. Der dritte Abschnitt schliesslich untersucht die Effizienz, mit der diese Instrumente angewandt wurden.

23 Die Relevanz der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit

In diesem Abschnitt gehen wir der Frage nach, ob die Leistungen der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit in einer Art und Weise erfolgen, welche sicherstellt, dass sie eine relevante entwicklungspolitische Wirkung entfalten können. Es geht im wesentlichen um den Aspekt der kritischen Masse,

welche die Entwicklungszusammenarbeit in ihrem Einsatzgebiet erreichen muss, um einen sinnvollen Beitrag zu dauerhaften Entwicklungsprozessen zu leisten. Es ist ohne Zweifel einer der zentralen Punkte der Entwicklungszusammenarbeit, der damit auf den Prüfstand genommen wird.

Im Zusammenwirken der Akteure in einem Entwicklungsprozess kann die Relevanz des eigenen Beitrags je nach Situation und auf unterschiedliche Weise sichergestellt werden. Mit jedem Entwicklungsprozess sind viele Akteure gleichzeitig befasst: seien es die verschiedenen Gruppen der Bevölkerung eines Landes als Begünstigte, aber auch als eigentliche Träger der Entwicklung, die Regierungsstellen der Entwicklungsländer, nicht-staatliche Organisationen, die internationale Gemeinschaft der Geberländer, die verschiedenen Träger der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit usw.

Bei der Frage nach der Relevanz der Entwicklungszusammenarbeit zeigt sich die Entwicklungspolitik in der praktischen Bewährungsprobe. Sie zeigt sich an der Arbeit, geleitet vom gesetzlichen Auftrag, Hilfestellung zur Eigenentwicklung der Benachteiligten in einer Situation der Armut und also unter schwierigen demographischen und ökologischen Bedingungen zu leisten. Es ist zudem eine Hilfestellung, welche die politische Autonomie und die kulturelle Eigenständigkeit des Partners ernst nehmen muss. Was auch bedeutet, dass dem Partner in den Entwicklungsländern eine selbständige Rolle in wirtschaftlicher und politischer Hinsicht in den internationalen Gemeinschaft ermöglicht werden soll.

Mit diesem äusserst komplexen Auftrag soll die Entwicklungspolitik Bleibendes zustande bringen. Sie hat dabei verschiedene gefährliche Klippen zu umschiffen und einige seichte Gewässer zu meiden. Z.B. soll sie nicht selber die Entwicklungsaufgaben angehen, sondern die Menschen in den Entwicklungsländern bei ihren Vorhaben unterstützen. Sie soll sich nicht zersplittern. Sie soll ihren Beitrag in die Gesamtbemühungen des Landes einfügen und sich nicht von den Bedürfnissen ihres Personals oder dem Gewicht ihrer Instrumente ablenken lassen. Sie soll die spezifischen Beitragsmöglich-

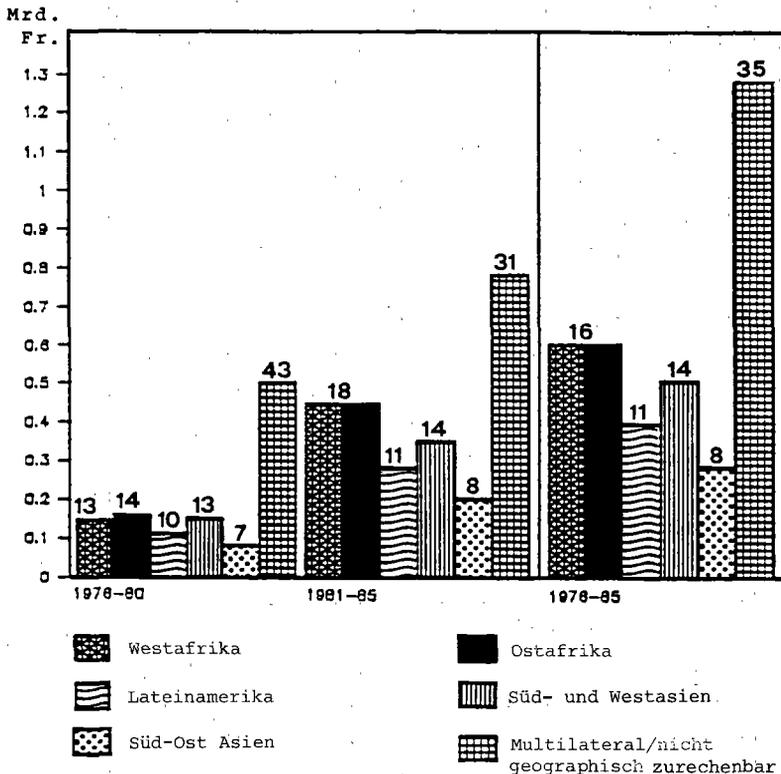
keiten der Schweiz in technischer Hinsicht oder in geographischen Erfahrungen zum Tragen bringen, und ihre Tätigkeit auf diejenige anderer Geberländer abstimmen. Sie soll auch nicht die Details der Durchführung perfektionieren, sondern der unerhörten Grösse der Gesamtproblematik verpflichtet bleiben - der Armut und ihren politischen, wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Weiterungen. Solche Grundvoraussetzungen jeder Relevanz der Entwicklungstätigkeit sind für die Schweiz in der Form von Prinzipien der Entwicklungszusammenarbeit ausgearbeitet worden.

In der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit sind die Erwägungen zur Relevanz die zentralen Fragestellungen in der Vorbereitungsphase ihrer Massnahmen. Schon die Tatsache, dass ihre Aktivitäten überhaupt zu Projekten zusammengefasst werden, belegt das Bemühen um Relevanz. Eine völlig ungerichtete Verteilung der Mittel hätte jedem Einwohner der Entwicklungsländer im Berichtszeitraum etwa einen Franken zugeteilt und wäre irrelevant geblieben. Die Frage nach der Relevanz befasst sich also mit der Gewichtung der Mittel der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit in ihrer Verwendung nach verschiedenen Kriterien: der geographischen und sektoriellen Verteilung, der Koordination mit anderen Akteuren, der ergänzenden Einfügung in Gesamtprozessen. Dies soll in den folgenden Abschnitten in dieser Reihenfolge dargestellt werden.

231 Geographische Verteilung der Entwicklungstätigkeit

In den zehn Jahren, über die hier zu berichten ist, hat sich die Entwicklungstätigkeit der Schweiz geographisch verlagert. Sie ist abgebaut worden, wo immer ein Land der Hilfe weniger bedürftig schien als andere; und sie ist in jenen Gegenden verstärkt worden, in denen die Lage prekärer wurde; sie ist in einigen Fällen durch andere, der veränderten Entwicklungssituation besser entsprechende Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit ersetzt worden. So ist z.B. die bilaterale technische Zusammenarbeit in der Türkei, in Tunesien und Kamerun reduziert worden, während andere wirt-

Tabelle 13: Geographische Verteilung der Entwicklungszusammenarbeit (in Mrd. Fr. und %)



schaftspolitische Massnahmen zum Teil verstärkt wurden. Neu aufgenommen oder doch stark ausgebaut wurde die Entwicklungszusammenarbeit z.B. mit den Sahel-Ländern und mit Bangladesch. Auch wurde in der Berichtsperiode das Konzept der Schwerpunktländer verwirklicht. 1976 bestanden erst fünf Koordinationsbüros (in Neu Delhi, Kathmandu, Nairobi, Lima und Ouagadougou). 1978 waren es bereits 11, gegenwärtig sind es 19. Sie sind das Kennzeichen der Schwerpunktländer, indem sie eine intensivere Projektstätigkeit ermöglichen sollten. Tatsächlich vereinigen die 19 Schwerpunktländer und die eine Schwerpunktregion der Sahel-Länder rund die Hälfte aller Projekte von mehr als 1 Million Franken, sowie 47 Prozent sämtlicher Projekte unabhängig von ihrer Grösse auf sich.

Kennzeichnender ist, dass gegen 80 Prozent aller von der Schweiz finanzierten Experten in Schwerpunktländern tätig sind. Der Rest verteilt sich auf jene 39 übrigen Länder und Regionen, in denen die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit ebenfalls Projekte durchführt. Pro Schwerpunktländer werden also im Durchschnitt grössere Mittel zugesagt als in anderen Ländern, und vor allem werden andere, arbeitsintensive und somit im Prinzip Projekte von grösserem Entwicklungspotential verwirklicht.

Tabelle 14: Das Gewicht der Schwerpunktländer im Gesamtprogramm (in Mio. Fr. und %)

	Anzahl Projekte	Verpflichtungen		
		1976-80	1981-85	1976-85
Schwerpunktländer	241 49 %	463 39 %	1026 41 %	1489 41 %
Anderere Länder	195 39 %	204 18 %	695 28 %	899 24 %
Multil./Nicht geogr.	60 12 %	504 43 %	787 31 %	1291 35 %
Total	493 100 %	1171 100 %	2508 100 %	3679 100 %

Quelle: Umfrage für den Zehn-Jahres-Bericht

Ein gewisses Konzentrieren der Kräfte, vor allem der technischen Zusammenarbeit und der durch die DEH gewährten Finanzhilfe, ist durch die Schaffung der Schwerpunktländer zweifellos gelungen. Andererseits wird dieses Resultat durch die Wirkung anderer Instrumente wieder abgeschwächt. Die wichtigsten Empfängerländer in der Zehn-Jahres-Periode waren zwar eindeutig Schwerpunktländer wie Indien, Nepal, Rwanda, Tansania, Bangladesh. Mit der Einführung der wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen, die nur zum Teil auf traditionelle Schwerpunktländer (Indien, Indonesien, Pakistan) bezogen sind, haben sich in bezug auf das Volumen der schweizerischen Entwicklungstätigkeit teilweise neue Schwerpunkte ergeben. So erhielten Länder wie Aegypten und Zimbabwe je zwei Mischkredite, der Sudan und Ghana mehrfach Zahlungsbilanzhilfe. Alle diese Länder erhielten Zusagen in der Grössenordnung von Schwerpunktländern. In diesen Ländern

stehen zurzeit keine Koordinatoren zur Verfügung. Die Projekte und Programme werden von der Zentrale aus mit Feldmissionen, durch Konsulenten und das Personal der Botschaften oder lokaler Entwicklungsbanken durchgeführt. Mit steigendem Volumen und Komplexität der Massnahmen wird in den kommenden Jahren zu prüfen sein, ob nicht zur Abwicklung der einzelnen Projekte Koordinatorenstellen oder andere permanente Ueberwachungsstrukturen einzurichten sind.

Tatsache bleibt, dass in der Berichtsperiode die Zusagen für Schwerpunktländer weniger als die Hälfte aller Mittel betrafen (41 % des Totals). Alles in allem ist die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit 1976-1985 nach 52 Ländern und sechs länderübergreifenden Regionen geleitet worden. Davon zählten zwar zwei Drittel zu den ärmeren und ärmsten Ländern der Welt, und diese erhielten auch rund 80 Prozent der Projekte und gegen 90 Prozent der zugesagten Mittel. Aber 52 Destinationen sind trotzdem mehr als die

Tabelle 15: Entwicklungstätigkeit nach Einkommenstand der Empfängerländer (in Mio. Fr. und %)

	Anzahl Projekte	Verpflichtungen		
		1976-80	1981-85	1976-85
Aermste Länder inkl. Sahel	157 36 %	289 43 %	644 37 %	930 39 %
Länder mit tiefem Einkommensstand	185 42 %	299 45 %	871 51 %	1170 49 %
Andere Länder	94 22 %	79 12 %	207 12 %	286 12 %
Total	436 100 %	667 100 %	1722 100 %	2389 100 %
Quelle: Umfrage für den Zehn-Jahres-Bericht				

Hälfte jener 92 Entwicklungsländer von mehr als 1 Million Einwohner, die sich überhaupt auf der Weltkarte finden lassen. Es gibt mehrere Fälle, in denen der schweizerische Beitrag sogar in Schwerpunktländern nicht einmal die 1-Prozent-Marke aller öffentlichen Hilfebeiträge an das betreffende Gastland zu erreichen vermag.

Selbst unter solcher Umständen sind gewiss noch relevante Beiträge an die Entwicklung eines Landes möglich. Aber die Anforderungen an die übrigen Kriterien, welche die Relevanz eines Beitrags ausmachen, müssen noch gesteigert werden - während sich die logistischen und personellen Anforderungen jedenfalls nicht verkleinern. Trotzdem sind wir nicht der Ansicht, dass sich eine generelle Reduktion in der Zahl der Empfängerländer der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit aufdrängt, vor allem nicht eine schematische Begrenzung. Die Bedürfnisfrage hat in dieser Hinsicht Vorrang. Wir sind uns bewusst, dass die Entwicklungszusammenarbeit auch in Zukunft über genügend Flexibilität verfügen muss. Und wir wissen, dass in vielen erfolgreichen Massnahmen eine Gelegenheit beim Schopf gepackt werden musste; oder die Koordination mit anderen Gebern mit einem kleinen Beitrag den Ausschlag zu einem gewichtigen Projekt geben konnte (z.B. bei der Schaffung des Internationalen Zentrums für die Entwicklung von Berggebieten, ICIMOD, in Nepal). Andererseits liegt auf der Hand, dass eine grössere kritische Masse der Entwicklungszusammenarbeit ein Empfängerland dazu führen kann, der Beachtung von Vorbedingungen der Zusammenarbeit mit grösserem Einsatz nachzuleben als dies oft der Fall ist. All diese Aspekte sind - unter Einbezug der Frage der geographischen Verteilung - im Interesse der Sache der Entwicklung gegeneinander abzuwägen.

Das Konzept des Schwerpunktländes, als eines von im Felde tätigen Koordinatoren betreuten Entwicklungsprogramms bleibt für die Schaffung einer kritischen Masse der Entwicklungstätigkeit von zentraler Bedeutung. Es umfasst schon jetzt die Möglichkeit, Koordinatoren über die technische und finanzielle Zusammenarbeit hinaus mit der Abwicklung wirtschafts- und handelspolitischer Massnahmen zu befassen. In Zukunft ist nicht auszuschliessen, neue Koordinatoren durch DEH und BAWI gemeinsam eigens dafür zu bestellen, wenn es das Volumen der Tätigkeit erfordert. Wobei es ganz im Sinne der Schaffung grösstmöglicher Relevanz auch angezeigt wäre, wo immer ein Instrument der Entwicklungszusammenarbeit ein grosses Volumen erreicht, den Einsatz anderer Instrumente in gemeinsamer Planung durch DEH und BAWI verstärkt in Betracht

zu ziehen und punktuelle Ansätze zu einem wirkungsvollen Programm zu verdichten.

232 Verteilung der Entwicklungstätigkeit insgesamt nach Sektoren

Unter Sektoren versteht man die Arbeitsgebiete der Entwicklungszusammenarbeit innerhalb der Wirtschaft und Gesellschaft der Empfängerländer. Charakterisiert werden diese Sektoren durch wirtschaftliche Begriffe, wie sie von der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung bekannt sind: Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Industrie, Handwerk, Dienstleistungen wie Erziehung, Gesundheit, Kreditwesen usw. Die Entwicklungszusammenarbeit verbindet nun in jedem Sektor wirtschaftliche Massnahmen mit bewusst angestrebten Veränderungen in der gesellschaftlichen Struktur eines Landes. Beides zusammen umschreibt den Entwicklungsprozess.

Betrachten wir als erstes die Verteilung der Kräfte auf die Sektoren der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit. Wir fassen dabei die Projekte der letzten zehn Jahre von BAWI und DEH zusammen (493 Projekte von mehr als 1 Mio. Fr.). Wir schliessen dabei auch die Beiträge an multilaterale Organisationen ein und berücksichtigen die Tatsache, dass manche Projekte gleichzeitig in verschiedenen Sektoren eine Tätigkeit entfalten. In den Resultaten bewirkt letzteres eine relative Besserstellung des Ausbildungssektors um einige Prozentpunkte, weil Kurse und Berufsbildung die häufigste ergänzende Massnahme von Projekten in anderen Sektoren darstellen. Die multilateralen Beiträge vereinigen über die Berichtsperiode rund 32 Prozent aller Zusagen auf sich und reduzieren damit generell das relative Gewicht der bilateralen Projekte.

Die Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz der letzten zehn Jahre weist nun in der Tat ein sehr breites Spektrum auf. In jedem einzelnen von insgesamt 28 der von der OECD definierten Sektoren sind Projekte zu finden. Manche sind allerdings äusserst schwach vertreten. Sie werden auch tendenzmässig

abgebaut. So erreichten das Bauwesen, der Bergbau und der Tourismus nicht einmal die Prozentgrenze - es sind "Gelegenheitsprojekte". Auch wenn die Schweiz im Tourismussektor sehr viel zu bieten hätte - als Entwicklungsgebiet wurde er in den letzten zehn Jahren der Domäne privatwirtschaftlicher Tätigkeit zugeordnet.

Gruppieren wir die Einzelsektoren zu Themenbereichen, so liegt der grosse Schwerpunkt bei der Landwirtschaft im weitesten Sinne. Für sie wurden in den letzten zehn Jahren etwa doppelt so viele Ausgaben vorgesehen (27 %), als für die restlichen sektorübergreifenden Gruppen: Infrastruktur und Verwaltung (13 %), Ausbildung (16 %), Gesundheit und Soziales (12 %). Diese Aufteilung der Ressourcen blieb im grossen und ganzen über die Berichtsperiode hinweg bestehen.

Tabelle 16: Verteilung der bilateralen Entwicklungstätigkeit nach Sektoren^{*}) (Anteil an Gesamtzusagen in %)

	Verpflichtungen in %		
	1976-80	1981-85	1976-85
Planung, Verwaltung	2	2	2
Infrastruktur	6	10	9
Landwirtschaft	26	28	27
Industrie, Handwerk und Bauwesen	6	5	5
Banken, Tourismus, Handel	8	9	9
Ausbildung	14	16	16
Gesundheit und Gemeinschaftsentwicklung	10	13	12
Andere	28	17	20
Total	100	100	100

^{*}) Mehrere Sektoren pro Projekt möglich

Quelle: Umfrage für den Zehn-Jahres-Bericht

Eine Anpassung an die sich verlagernde Entwicklungsproblematik ist allerdings an Umschichtungen innerhalb dieser grossen Gruppierungen abzulesen. Zu diesem Zweck vergleichen wir die Zusagen in den Jahren 1976-1980 mit denen von 1981-1985.

233 Umschichtungen in der Verteilung der Entwicklungstätigkeit nach Sektoren

In unserer Gesamtdarstellung der Entwicklungstätigkeit nach Sektoren können statistisch rund 32 Prozent aller Zusagen keinem bestimmten Tätigkeitsbereich zugeordnet werden. Es handelt sich dabei vorwiegend um Beiträge an multilaterale Organisationen. Im Verlauf der Berichtsperiode haben diese Beiträge aus verschiedenen Gründen stark abgenommen. Zum Teil ist die Abnahme ein Resultat von Verschiebungen im Dollar-Wechselkurs; zum Teil ist sie aber auch auf die Tendenz zurückzuführen, die Finanzierung von Einzelaktionen der multilateralen Organisationen eher auszuweiten als die Höhe der regulären Beiträge, um eine Umschichtung des Verteilungsschlüssels in der Finanzierung durch die Industrieländer zu vermeiden. Diese Einzelaktionen (Kofinanzierungen und assoziierte Hilfeprojekte) werden zur bilateralen Zusammenarbeit gezählt und deshalb in unserer Gesamtdarstellung zusammen mit den übrigen Projekten der bilateralen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe auf die einzelnen Sektoren der Entwicklungstätigkeit verteilt.

Im Bereich Landwirtschaft haben sich die Gewichte der einzelnen Sektoren folgerichtig mit der weiter oben ausgeführten Entwicklungsproblematik verlagert. Es gibt Sektoren, die den Höhepunkt ihres Gewichts bereits überschritten haben, und in der Tendenz weniger stark zum Einsatz kommen. Viehzucht ist hier ein Beispiel. Andere haben im Berichtszeitraum sehr an Bedeutung gewonnen. Für eine Weile hat z.B. die integrierte Regionalentwicklung den Inbegriff der Entwicklungszusammenarbeit dargestellt. Dieser sektorübergreifende Ansatz ist jetzt in einem langen Lernprozess dabei, Ueberforderungen aller Beteiligten - lokale Empfän-

ger, Regierung, Geber - abzubauen und ihre Arbeit besser zu gliedern. Ein anderer Sektor, die Forstwirtschaft, hat kontinuierlich an Gewicht im Gesamten zugelegt und dürfte noch weiter expandieren. Dabei ist eine Verlagerung auf umweltrelevante Aktivitäten festzustellen, indem z.B. Projekte zur dörflichen Versorgung mit Brennholz auf kommunaler Basis sehr wichtig geworden sind. Schliesslich gibt es im Bereich Landwirtschaft einen Sektor, der noch keine grossen Spuren hinterlassen hat, aber in Zukunft, mit der Tendenz zur stärkeren marktwirtschaftlichen Ausrichtung der Nahrungsmittelproduktion, möglicherweise eine zentrale Bedeutung erhalten wird. Es ist der Sektor Ernährungssicherheit, der mit sektorpolitischen Massnahmen eine kontinuierliche Versorgung der Bevölkerung mit Grundnahrungsmitteln sicherstellen will. Dabei müssen nicht zuletzt die wirtschafts- und sozialpolitischen Zusammenhänge überhaupt erfasst werden. Ausserdem sind die Auswirkungen anderer Instrumente, wie z.B. der Nahrungsmittelhilfe - auch der schweizerischen - zu überprüfen und besser den entwicklungspolitischen Prioritäten unterzuordnen.

Gewichtsverlagerungen in anderen Bereichen sind zum Teil der Landwirtschaft zuzuschreiben. Die starke Zunahme der Projekte im Sektor Infrastruktur/Transport betrifft überwiegend Erschliessungsstrassen in Afrika und Asien und entspricht einem offensichtlichen Bedürfnis. Verstärkt wurde dabei die Schaffung von Unterhaltssystemen mit berücksichtigt. Der Sektor Industrie wiederum hat über die zehn Jahre an Bedeutung verloren, während Kleinindustrie und Handwerk ebenso sehr an Gewicht zugelegt haben.

Die Massnahmen zur besseren Wasserversorgung haben in den Jahren 1976-1985 ihren ansehnlichen Anteil beibehalten. Wobei diese Zahlen verschweigen, dass neuerdings vermehrt städtische Gebiete berücksichtigt und die Unterhaltssysteme verstärkt in das Projektkonzept einbezogen werden. Im Sektor Gesundheit ergab sich in den letzten zehn Jahren eine Verlagerung von eher zentralisierenden und kurativen Spitälern und Kliniken zugunsten von dezentralen und präventiven Systemen der Basisgesundheit. Wobei sich ein Teil der

letzteren mit demographischen Massnahmen verschränken, die ja von der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit aus prinzipiellen Erwägungen nicht isoliert vorangetrieben werden. Der Anteil des Sektors Demographie im bilateralen Bereich ist nach wie vor klein - er vergrössert sich, wenn die Beiträge an multilaterale Träger mitberücksichtigt werden. Schlagen wir diese multilateralen Beiträge dazu, erhöhen sich die Zusagen für Gesundheit und Demographie im Berichtszeitraum auf etwa 6,2 Prozent. Dieser Problembereich wird in Zukunft noch intensiver bearbeitet werden müssen.

234. Absehbare Verlagerungen in der Sektorarbeit

Die Gewichtung der Sektoren in der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit der letzten zehn Jahre folgt mit ihrem Schwerpunkt in der Landwirtschaft zweifellos unserem Gesetz. Aber auch das Handwerk wird im Gesetz erwähnt, das demographische Gleichgewicht, die Umwelt und viele andere Aspekte. Das bedeutet nun nicht, dass jeder dieser im Gesetz aufgeführten Sektoren und Aspekte dasselbe Gewicht erhalten sollte. Nicht jedes der mit den Sektoren angesprochenen Entwicklungsprobleme wiegt in der Wirklichkeit gleich schwer. Auch müssen wir mit der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit nicht alle Probleme abdecken, quasi in einer Verkleinerung der Struktur der Gesamtproblematik. Die Entwicklungspolitik ist eine kollektive internationale Aufgabe. Die schweizerische Entwicklungspolitik ist eine unsere Möglichkeiten berücksichtigende Interpretation dieser kollektiven Aufgaben im internationalen Rahmen. Sie orientiert sich dabei an der sich verändernden Situation der Menschen in den Entwicklungsländern und an den Resultaten der bisherigen Entwicklungstätigkeit.

Wenn wir also feststellen, dass Massnahmen für Gesundheit und Demographie verstärkt werden müssen oder Massnahmen zugunsten städtischer Gebiete ins Auge gefasst werden sollen, dann, weil dies die Situation der Einzelnen in den Entwicklungsländern, die bisher erreichten Resultate, die Erfahrungen der Mitarbeiter, die Absichten der Regierungs-

stellen, die Ansichten der Partner in der Entwicklungszusammenarbeit und die Möglichkeiten der anderen Geber zusammen am Ende nahelegen.

Dasselbe gilt für verschiedene andere entwicklungspolitische Fragen, die von uns in naher Zukunft mehr verlangen, und die zum Teil im Gesetz erwähnt werden. Eine systematischere Berücksichtigung ökologischer Aspekte in den Projekten aller Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit drängt sich auf. Zwar sind solche Fragestellungen in manchen Sektoren der schweizerischen Entwicklungstätigkeit bewusst eingeschlossen worden. Aber erst bei 13 Prozent aller Projekte der bilateralen technischen Zusammenarbeit und Finanzhilfe ist das Konzept als solches auf die Umweltprobleme bezogen. Bei den Mischkrediten werden systematisch ökologische Aspekte bei grösseren Projekten in die Analyse einbezogen. Die Kosten für zusätzliche Installationen und Kontrollsysteme stossen oft auf den Widerstand der Empfängerländer, die den Umwelthanliegen nicht die gleiche Priorität beimessen. Es gilt deshalb, diese Kosten vermehrt direkt in die Finanzierung einzuschliessen.

Auch stellt sich die Frage, ob nicht für eines der zentralen Probleme der Entwicklungsländer, die Nutzung erneuerbarer Energiequellen, mehr getan werden müsste. Die multilateralen Bemühungen konzentrieren sich (zwar sehr erfolgreich) auf die Lösung des unmittelbaren Zugangs zu Oel und Gasreserven. Im ausserordentlich weiten Bereich erneuerbarer Energiequellen würden wir eine internationale Arbeitsteilung begrüssen, d.h. nur unter solchen Bedingungen eine Verstärkung und Spezialisierung unserer Zusammenarbeit in Betracht ziehen. Ein weiteres Problem, das der Beschäftigung, welches in den meisten Entwicklungsländern überwältigende Ausmasse annimmt, muss von der Entwicklungszusammenarbeit direkter und mit viel mehr Imagination, unter Einbezug der in den Ländern herrschenden Rahmenbedingungen und unter Ausnutzung der privatwirtschaftlichen Kräfte, angegangen werden. Der Beschäftigungsaspekt muss deutlicher in allen Bereichen, insbesondere im Industriebereich, und vor allem in internationalen wirtschafts- und handelspolitischen Verhandlungen

mit einbezogen werden. Letztlich verlangt diese Problematik Strukturanpassungen in den Industrieländern selbst. Schliesslich, und keineswegs an letzter Stelle gilt es, für die verstärkte Berücksichtigung der Frau in den Entscheidungs- und Umsetzungsprozessen der Entwicklungsarbeit, neue Wege zu finden. In diesem Bereich haben die Bemühungen der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit noch keine substantiellen Resultate erreicht. Nur eine bescheidene Zahl von speziellen Projekten dieser Art konnte bis jetzt eingerichtet werden; und lediglich 6 Prozent aller Aktivitäten beziehen sich allgemein auf solche Aspekte. In all diesen Problemkreisen sind wir der Ansicht, dass auch aufgrund der Massnahmen anderer Geberländer zuwenig relevante Fortschritte erreicht worden sind, und Mittel und Wege gefunden werden müssen, Abhilfe zu schaffen.

235 Die sektorielle Verteilung der Entwicklungs- zusammenarbeit in den einzelnen Ländern

Da die Schweiz nur eine Gebernation von eher bescheidener internationaler Bedeutung darstellt, ist für sie der Zusammenhang zwischen den Hauptproblemen der Empfängerländer und ihrer eigenen Tätigkeit nicht zwingend. Sie muss nicht unbedingt in Asien Forstprojekte aufbauen oder in Westafrika die Kleinindustrie fördern, nur weil dies auch dort wichtige Probleme sind. Im Gegenteil, vieles spricht dafür, den Einsatz in einem Land auf möglichst wenige Sektoren zu konzentrieren. Die Kenntnisse in den institutionellen und administrativen Strukturen können besser genutzt werden, Erfahrungen besser verwertet und nicht zuletzt kann auch das Verhandlungsgewicht in sektorpolitischen Belangen gegenüber dem Partner erhöht werden. All das erhöht die Relevanz des Beitrags.

"Mehr Projekte in weniger Tätigkeitsgebieten" ist denn auch eine Devise, die seit mehreren Jahren die Arbeiten an den Länderprogrammen der DEH begleitet. Tatsächlich ist jedes Länderprogramm aus den Anfangszeiten der Entwicklungszusammenarbeit mit eher zufälligen oder aus inzwischen weit

zurückliegenden Interessen zu erklärenden Aktivitäten angereichert, die nicht ohne weiteres abgestossen werden können. Trotz der Straffungsbemühungen hat sich im Berichtszeitraum die Streuung der Projekte über die Sektoren noch verstärkt. Dies kann zum Teil auf die komplexeren Projektstrukturen zurückgeführt werden. Es kann auch aus logistischen Gründen von Vorteil sein, mehrere Projekte in einer Region anzulegen (z.B. in dem geographisch schlecht zugänglichen Nepal) und somit Projekte in verschiedenen Sektoren in Kauf zu nehmen. Und schliesslich kann die Möglichkeit, innerhalb des Gastlandes mit starken und entwicklungsträchtigen Partnern zusammenzuarbeiten, wiederum sektorielle Ueberlegungen in den Hintergrund drängen. Im Gegensatz zur geographischen Konzentrierung wirft also die Beschränkung auf weniger Sektoren nicht nur politische Probleme, sondern auch Fragen der Entwicklungsstrategie und der Personalstruktur auf.

Allerdings ist die breite Verteilung der schweizerischen Entwicklungsaktivitäten in den meisten Ländern nicht nur aus solchen Erwägungen abzuleiten. Nur zu oft ist sie das Resultat geradezu persönlicher Ausgestaltung der Projektaktivitäten, die, einmal in Gang gesetzt, erst zu einem vernünftigen Ende gebracht werden müssen. Sie ist in den meisten Fällen auch das Ergebnis mangelnder Koordination mit anderen Geberinstitutionen, wobei dieser Umstand nicht nur der schweizerischen Seite angelastet werden darf. Auch wenn die einzelnen Projekte durchaus im Sinne des Gesetzes angelegt worden sind, ein zu breites Programm vermag nirgends Tritt zu fassen und nirgends in relevante Entwicklungsprozesse zu münden.

Die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit hat sich in den letzten Jahren bemüht, die Programme länderweise zu formulieren, um eine Grundlage zu einer Straffung der Tätigkeit zu erhalten. Sie hat auch ihre für die einzelnen Sektoren zuständigen Spezialisten in Fachdiensten organisiert, um die Arbeit innerhalb der Sektoren klarer zu gestalten. Beide Massnahmen sind notwendige Voraussetzungen einer besseren Koordination der Tätigkeit mit anderen

Gebern, von der noch die Rede sein wird, sowie einer auf klare Ziele gerichteten Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern selbst. Es ist zweifellos richtig, die Bemühungen um eine Ausgestaltung der schweizerischen Entwicklungstätigkeit in dieser Richtung weiterzuführen, damit die Wirkung ihrer quantitativen Resultate möglichst zu voller Entfaltung gelangen kann. Allerdings greift die hier geschilderte Problematik über die Gestaltung der unmittelbaren Projektstätigkeit hinaus, was im folgenden noch vertieft dargestellt werden soll.

236 Das Entwicklungsland als Bewährungsfeld der
Relevanz der Entwicklungspolitik

Wir haben uns, ausgehend von recht abstrakten Ueberlegungen zur Verteilung der Entwicklungszusammenarbeit nach Ländern und Sektoren, immer mehr dem eigentlichen Schauplatz der Tätigkeit angenähert. Wo sonst, wenn nicht im einzelnen Entwicklungsland, soll sich die Entwicklungszusammenarbeit mit ihren Resultaten bewähren? Welche Faktoren beeinträchtigen die Relevanz der Entwicklungstätigkeit im Feld, auf welche Hindernisse trifft sie? Wir haben zu diesem Zweck unsere Arbeit der letzten zehn Jahre Revue passieren lassen.

Von den 364 Projekten der schweizerischen technischen Zusammenarbeit und Finanzhilfe, welche in den zehn Jahren von 1976 bis 1985 in den Entwicklungsländern verwirklicht wurden, meldeten lediglich 4 Prozent schädigende Naturereignisse und nur 15 Prozent technische Schwierigkeiten. Die Natur, als grösster und unberechenbarster Faktor im Entwicklungsprozess, gab sich zahn - mehr Probleme hatten die Entwicklungshelfer mit ihren eigenen technischen Mitteln. Bedeutend grösser waren dagegen hindernde Einflüsse der Sektorpolitik des Landes, in welchem ein Projekt verwirklicht werden sollte (24 % aller Aktivitäten, 28 % unter Einschluss der nationalen Wirtschaftspolitik). Noch mehr Gewicht hatten die Schwierigkeiten in der unmittelbaren sozio-ökonomischen Umgebung der einzelnen Projekte (37 %). Sie waren ebenso wichtig wie die Personalaspekte, also die

Probleme der Menschen untereinander oder mit administrativen Strukturen (38 %), von denen man doch erwarten würde, dass sie bei den extremen Bedingungen, unter denen Entwicklungsarbeit ganz allgemein geleistet werden muss, von zentraler Bedeutung wären. Bei weitem aus dem Feld geschlagen wurden aber all diese Kategorien von Schwierigkeiten der Projektrealisation durch die Probleme "institutioneller Natur". 61 Prozent aller Aktivitäten plagten sich mit unangepassten rechtlichen Formen, mangelnden organisatorischen Strukturen, kurz mit jenem Stoff herum, aus dem Gesellschaften überall auf der Welt bestehen: mit Rollen, Normen, Institutionen.

Diese Liste der wichtigsten Schwierigkeiten, denen die Entwicklungsaktivitäten bei ihrer Verwirklichung begegnen und die ihre Ausstrahlung oder Relevanz beeinflussen, unterstreicht die Bedeutung der Projektumgebung im weitesten Sinne: es geht dabei um die Frage, wie der Entwicklungspartner ein Projekt umsetzen will (institutionelle Aspekte); oder wie das Projekt selbst im einzelnen ausgestaltet werden soll (sozioökonomische Aspekte); oder welchen Einfluss andere Faktoren nehmen, mit denen das Projekt zusammenwirken muss (sektor- und allgemeine wirtschaftspolitische Aspekte). Schwierigkeiten in all diesen Fragen sind lästig und hinderlich, aber sie sind doch auch ein Kennzeichen, ja auf eine Weise geradezu der Sinn der eigentlichen Entwicklungsarbeit. Sie sind das Resultat dreier Tendenzen, die seit 1980 auch in der internationalen Diskussion erneut an Gewicht gewonnen haben.

Erstens, die Aktivitäten werden gezielter eingesetzt; es wird versucht, die Entwicklungstätigkeit auf die Förderung langfristig sich selbst erhaltender Prozesse in einem klar umschriebenen Umfeld zu beschränken (z.B. auf die Förderung der Produktion von Grundnahrungsmitteln mit der Sicherung sektorpolitischer Anreize). Zweitens, viele Entwicklungsländer haben Fortschritte gemacht; die Projekte müssen in kompliziertere Strukturen eingebettet werden als noch vor zehn Jahren. Drittens, die internationale Wirtschaftssituation ist heute weniger berechenbar, sie ist wetterwendischer; die Projekte sind verwundbarer geworden.

Ein einzelnes Geberland kann in dieser Situation seine eigenen Mittel geographisch und sektoriell mit soviel Geschick konzentrieren, als es die Umstände und Sachzwänge erlauben. Es verbessert damit das Gewicht seiner Position und seiner Erfahrung. Es schafft damit die besten Voraussetzungen für sein Mitwirken in einem Spiel, das allerdings viel breiter angelegt ist. Es betrifft im Grunde genommen die internationale Dimension der Entwicklung jedes einzelnen Landes und jeder einzelnen Gesellschaft. Mit diesem Aspekt haben sich, wie bereits erwähnt, die internationalen Gremien, allen voran der Entwicklungsausschuss der OECD und die grossen multilateralen Organisationen, seit 1980 zunehmend befasst. Ihre Ideen bewegen sich dabei um zwei Kernbegriffe: den Politikdialog aller Geber mit den Entwicklungsländern sowie die Koordination der Hilfe zwischen den Gebern. Beide sollen das Umfeld der Entwicklungstätigkeit im Einvernehmen mit dem betreffenden Entwicklungsland stabiler und entwicklungsförderlicher gestalten. Es geht nun im folgenden darum, festzustellen, ob die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit im Laufe der letzten zehn Jahre auf diese beiden Bewegungen angemessen reagiert hat.

237 Politikdialog

Der Politikdialog spielt sich zwischen den Partnern der Entwicklungszusammenarbeit ab, also zwischen jenen Stellen auf Seiten der Geber- wie der Empfängerländer, die sich mit der Durchführung von Entwicklungsmassnahmen direkt oder indirekt befassen. Im Politikdialog geht es darum, die Wirkung der vorgesehenen Massnahmen sicherzustellen, indem vor Beginn einer Aktion jene Voraussetzungen festgelegt werden, welche zur erfolgreichen Durchführung der Aktion erfüllt sein müssen, oder die dem vorgesehenen Projekt möglichst günstige Rahmenbedingungen schaffen. Der Politikdialog befasst sich also mit der Sicherung der Relevanz der Entwicklungstätigkeit.

Der Politikdialog vollzieht sich auf verschiedenen Ebenen; er kann sich auf konkrete Einzelprojekte oder auf umfassende Programme beziehen. Die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen, von denen der Dialog handelt, können Teile einer Aktion, deren unmittelbares Umfeld, den übergreifenden Wirtschaftssektor, die Gesamtwirtschaft oder die Sozialpolitik eines Landes betreffen. Z.B. handelt es sich darum, mit den Behörden des Empfängerlandes die Tarife für die Leistungen eines Wasserversorgungs-Projekts als Voraussetzung für die langfristige Lebensfähigkeit des Vorhabens festzulegen. Oder die Uebernahme der laufenden Kosten eines Projekts der Basis-Gesundheit muss im Budget eines Landes oder einer Provinz berücksichtigt werden. Oder zur Sicherung der Relevanz verschiedener Massnahmen im Bereich der Produktion von Grundnahrungsmitteln sind die Produzentenpreise so anzulegen, dass Produktionsanreize ausgelöst werden. Diese Art von Politikdialog auf verschiedenen Ebenen hat in der Entwicklungszusammenarbeit Tradition.

Neu ist, dass in den letzten Jahren vermehrt auch Aspekte gesamtwirtschaftlicher Natur in den Dialog einbezogen werden. Die Erkenntnis der Wichtigkeit der wirtschafts- und sozialpolitischen Rahmenbedingungen, verbunden mit den akuten Zahlungsbilanzproblemen vieler Entwicklungsländer, hat in den letzten Jahren den Politikdialog im Rahmen von Programmhilfen aufleben lassen.

In Ländern, die nicht mehr in der Lage waren, notwendige Einfuhren zu tätigen und bereits bestehende Anlagen in Gang zu halten, ist die Weltbank als erste Institution dazu übergegangen, neben der traditionellen Finanzierung von Projekten auch laufende Einfuhren zu finanzieren, seien es Rohstoffe, Ersatzteile oder Halbfabrikate. Solche Massnahmen sind sinnvoll und vertretbar, wenn sie vorübergehenden Charakter besitzen und die unterstützten Sektoren der Wirtschaft auf die Dauer wieder selbsttragend werden. Es versteht sich, dass bei der Grösse der Probleme ganzer Länder und bei der zu ihrer Lösung notwendigen finanziellen

Mitteln der Politikdialog auf dieser umfassenden Ebene von den multilateralen Institutionen und den Geberländern gemeinsam getragen werden muss.

Der Politikdialog hat sich somit im Laufe der letzten Jahre ausgeweitet und umschliesst heute internationale Absprachen auf gesamtwirtschaftlicher Ebene. Freilich besteht daneben jener ursprüngliche Dialog zwischen Gebern und Empfängern auf der Ebene der Projekte und Sektoren weiter. Dies stellt beträchtliche Anforderungen an die Kohärenz und Konsistenz der Entwicklungspolitik eines Empfängerlandes. Um deren Aufgabe zu erleichtern, haben die grossen multilateralen Institutionen im Politikdialog eine Führungs- und Koordinationsfunktion übernommen. Im Rahmen der Konsultativgruppen der Weltbank sowie der "Tables rondes" des UNO Entwicklungsprogramms (UNDP) haben individuelle Geberstaaten Gelegenheit, ihre Ansichten und ihren Einfluss geltend zu machen. Es geht dabei nicht nur darum, beispielsweise ein umfassendes Strukturanpassungsprogramm von allen Beteiligten mittragen zu lassen. Es sollen auch die Erfahrungen der bilateralen und multilateralen Geber auf Sektor- und Projektstufe in das Konzept des Strukturprogramms einfließen.

Der Politikdialog stellt aber auch Anforderungen an die Geberländer. Sie müssen darüber beschliessen, wie sie ihre Beiträge zu umfassenden Programmen zugunsten eines Landes mit ihren Massnahmen auf Sektor- und Projektebene im selben Land in Einklang bringen wollen. Auch müssen sich die Geberländer über die Auswirkungen eines internationalen Programms auf ihre eigene Tätigkeit Klarheit verschaffen.

Die Schweiz nimmt aus diesen Gründen an allen Konsultativgruppen und Tables rondes der multilateralen Institutionen regelmässig teil, sofern sie Schwerpunkte ihrer eigenen Entwicklungszusammenarbeit betreffen. Wichtige Teile des internationalen Politikdialogs werden aber innerhalb der Bretton Woods Institutionen diskutiert. Es erweist sich dann als Nachteil, dass die Schweiz nicht Mitglied dieser Institutionen ist, indem sie oft in den Anfangsphasen einer

internationalen Aktion abseits steht; also dann, wenn die Lösungskonzepte noch am offensten sind. Es braucht besonderer Anstrengungen der Schweiz, diese institutionelle Lücke wettzumachen.

Wird die Schweiz schon im Stadium der Vorverhandlungen in die Ausarbeitung einer internationalen Hilfsaktion einbezogen (wie z.B. in Guinea und in Nepal 1986), verlangt diese aktivere Teilnahme am Politikdialog eine (personalintensive) Strukturierung und Programmierung der eigenen schweizerischen Entwicklungstätigkeit im betreffenden Land in einem Umfang, wie sie erst seit etwa 1980 überhaupt in Angriff genommen werden konnte. Sie ist aber eine unumgängliche Voraussetzung in verschiedener Hinsicht:

- für die aktive, konstruktive und den entwicklungspolitischen Gehalt der vorgesehenen Massnahmen bereichernde Teilnahme am internationalen Politikdialog auf umfassender Ebene;
- für die Entscheidung über Art und Umfang der schweizerischen Beteiligung an einer internationalen Aktion;
- für die Ausgestaltung der eigenen Entwicklungstätigkeit im betreffenden Land nach dem Einsetzen einer internationalen Aktion;
- für die bilaterale Weiterführung des Politikdialogs auf Sektor- und Projektebene zwischen der Schweiz und dem betreffenden Entwicklungsland.

Auch wenn der Politikdialog mit einigen Entwicklungsländern (z.B. in der Sahel-Zone im Rahmen des Comité Permanent Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel - CILSS - und der OECD) gegenwärtig auf allen Ebenen befriedigend funktioniert, muss doch generell eine aktivere Teilnahme am Politikdialog als Ziel in die Perspektive der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit aufgenommen werden.

Etwas anders ist der Fall der Koordination zwischen Geberländern gelagert. Der Einsatz auf diesem Gebiet besteht nicht in finanziellen Mitteln, sondern ist vor allem von organisatorischem, also personalintensivem Charakter. Auf Projektebene zeigt sich die schweizerische Entwicklungstätigkeit der Problematik sehr bewusst: in rund 60 Prozent der Aktivitäten der bilateralen technischen Zusammenarbeit und Finanzhilfe wird die Notwendigkeit einer Koordination mit anderen Gebern unterstrichen. Auch werden Einflüsse der schweizerischen Projekte auf die Aktivitäten anderer Donatoren festgestellt, und umgekehrt. Für rund die Hälfte aller Projekte werden solche in der überwiegenden Mehrzahl positive Beziehungen erwähnt. Allerdings scheinen sich vor allem Demonstrations- und Lerneffekte abzuspielen, denn generell sind die Bezüge zu Aktivitäten in anderen Sektoren schwach (nur 14 % der Projekte) und ergänzende Wirkung in anderen Sektoren ist selten (nur 8 % aller Fälle). Beides wären Indikatoren für eine echte Koordination der Kräfte; sie lässt also noch viel zu wünschen übrig.

Die Koordination der Entwicklungstätigkeit ist ein Dauerthema der internationalen Diskussion, z.B. im Rahmen des Entwicklungsausschusses der OECD. In den Jahren seit 1980, angesichts der Grössenordnung neu auftauchender Probleme (Sahel-Krise), setzte man sich ernsthafter mit Koordinationsfragen auseinander, auch wenn einige Länder nach wie vor bei praktischen Massnahmen zurückhaltend sind. Trotzdem zeichnet sich eine Rollenteilung in den Koordinationsaufgaben ab: grosse multilaterale Organisationen würden die Globalmassnahmen für einzelne Länder erarbeiten und Entscheidungsgrundlagen vorbereiten, während sich die bilateralen oder multilateralen Geber untereinander auf sektorielle Prioritäten in jedem Land einigten. Derartige Führungsrollen einzelner Geber in bestimmten Entwicklungsländern haben sich vielfach aufgrund der Projektarbeit bereits ergeben. (Die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit z.B. besitzt eine

starke Position im Forstwesen in Madagaskar und Rwanda, in der Viehzucht in Kerala, oder in der Förderung des Kartoffelbaus in Nepal, Bhutan, Pakistan, Honduras und Peru.)

Es handelt sich hier um Konzepte der Arbeitsteilung, welche jedem einzelnen Teilnehmer im Gespräch mit der Regierung eines Entwicklungslandes mehr Achtung verschaffte und die Behörden zu klareren Haltungen veranlassen könnte. Der Hauptnutzen entstünde aber ohne Zweifel durch die abgestimmte Tätigkeit der verschiedenen Geber. Es liegt auf der Hand, dass sich ein solches Konzept schlecht formalisieren lässt und nur schrittweise, mit einer allmählichen Entflechtung des Engagements der verschiedenen Geberländer durchführen lässt. Resultate, so begrüßenswert sie wären, stehen denn auch noch aus.

In den Entwicklungsländern selbst nimmt die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit in der Regel an informellen Gruppierungen der Geberländer zur Koordination von Aktivitäten teil (als Beispiele unter vielen seien Nepal und Pakistan erwähnt), die seit 1980 generell verstärkt worden sind. Die Schweiz hat (ihrem Gewicht entsprechend) noch nirgends eine führende Rolle in dieser Art der Gesamtkoordination aufgenommen. In einzelnen Sektoren innerhalb der Länder besitzt sie hingegen, meist aufgrund personeller Stärken, eine zentrale Position.

In den formelleren Gruppierungen der Geberländer, wie den durch die Weltbank organisierten Konsortien der Donatoren oder den "Tables rondes" unter der Führung des UNDP, erfolgt schliesslich eine pragmatische Koordination der Beiträge einzelner Geber, wobei jeder seine Entscheide in voller Information über die Höhe und Zweckbestimmung der Beiträge anderer fällen kann. Diese Treffen sind ohne Zweifel sehr wertvoll und unerlässlich für die Ausarbeitung der Gesamtprogramme für jedes einzelne Empfängerland.

Insgesamt ergibt sich aus diesen Abschnitten ein Bild, welches doch zeigt, dass im Laufe des letzten Jahrzehnts und insbesondere seit 1980, die Bemühungen um die Relevanz der

Entwicklungszusammenarbeit stark an Gewicht gewonnen haben. Dies lässt sich an den Themen internationaler Gremien ablesen, aber auch an der aktiven Ausgestaltung des Instrumentariums, welches an die Hand genommen wurde. Die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit hat sich an diesen Bemühungen beteiligt, wobei sie durch zwei Faktoren eingeschränkt wurde und nach wie vor wird: erstens wäre eine aktivere Teilnahme am Politikdialog bzw. eine weitergehende Mitarbeit an der Ausarbeitung von Massnahmenpaketen wünschenswert, stösst aber auf personelle Kapazitätsgrenzen. Zweitens hindert die Nicht-Mitgliedschaft der Schweiz bei den wichtigsten internationalen Organisationen ein kontinuierliches Verfolgen und Stützen der Bemühungen um eine grössere Relevanz der Entwicklungstätigkeit durch jene schweizerischen Institutionen, die mit der Durchführung der öffentlichen Hilfe betraut sind.

239 Folgerungen zur Verstärkung der Relevanz

Wir kommen damit zu den Folgerungen in bezug auf die Relevanz der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit. Die vorhergehenden Abschnitte haben dargestellt, dass die quantitativen Resultate der schweizerischen Entwicklungstätigkeit eindrucklich sind. Entscheidend für die Wirkung ist allerdings ihr Stellenwert im Entwicklungsprozess eines Landes. In den letzten zehn Jahren wurde das Konzept der Schwerpunktländer eingeführt, aber gleichzeitig die Zahl der Schwerpunkte erweitert. Die Kraft des Konzepts wird dadurch geschwächt, insbesondere wenn grosse Einzelbeträge ausserhalb der intensiver bearbeiteten Gebiete zu liegen kommen. Die Anforderungen an die Programmplanung und die innere Koordinierung zwischen den einzelnen Instrumenten müssen verstärkt werden. Bezüglich der Verteilung der Entwicklungszusammenarbeit nach Sektoren muss die Relevanz der Massnahmen über die üblichen Evaluationen hinaus daran abgelesen werden, wie die Gesamtproblematik sich verändert.

Eine Ausweitung der Tätigkeit im Bereich Demographie und Umwelt ist von daher angezeigt. Ein verstärkter Einsatz im Bereich der Urbanisierungsproblematik ist auf die Dauer unvermeidlich.

Um die Relevanz ihrer Arbeit zu verstärken, ist die Fähigkeit zum Politikdialog und zur Koordination zwischen den Geberländern zu erweitern. Dies verlangt organisatorische und personelle Umstellungen bei den Trägern der Entwicklungszusammenarbeit.

All diese Massnahmen könnten die Relevanz der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit erhöhen und sollten deshalb verfolgt werden. Es gibt aber auch Einflüsse anderer internationaler Akteure als der Entwicklungszusammenarbeit, welche ihre Wirkungen abschwächen oder aufheben können. Von der Schweiz gehen dabei nicht unwichtige Einflüsse aus. In dieser Beziehung haben z.B. schweizerische Firmen und Banken den Einfluss einer mittleren Macht auf der Weltbühne. Die Schweiz ist lediglich ein Akteur unter vielen, aber gewiss keine vernachlässigbare Grösse. Es ist ein Gebot der inneren Konsistenz ihrer Politik, und es liegt ausserdem in ihrem langfristigen Interesse, wenn sie in ihren Aussenbeziehungen und insbesondere in der Aussenwirtschaft den entwicklungspolitischen Belangen systematischer und grundsätzlicher als bisher Platz einräumt; genauso wie die Entwicklungspolitik im Interesse ihrer Aufgabe nach Mitteln und Wegen suchen muss, aussenpolitische und aussenwirtschaftliche Zielsetzungen in ihrer Arbeit noch stärker als bis anhin einzubeziehen.

24 Die Zielbezogenheit der Entwicklungsinstrumente (Effektivität)

Die Zielbezogenheit beschreibt die in den Instrumenten der Zusammenarbeit enthaltenen Anwendungsmöglichkeiten und den tatsächlichen Gebrauch, der in der Entwicklungszusammenarbeit von diesen Instrumenten gemacht wird. Sie beschreibt somit den Grad der Bemühung, die Entwicklungstätigkeit den

sich wandelnden Entwicklungsproblemen anzupassen, d.h. den Menschen in den Entwicklungsländern in ihren Entwicklungsanstrengungen möglichst problemgerecht beizustehen.

241 Konditionen der Hilfe

Die Leistungen der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit sind grösstenteils frei von Bedingungen, welche ihre Wirksamkeit als Entwicklungsinstrument beeinträchtigen könnten. Sie erfolgen insbesondere frei von politischen Auflagen und können so ihrem gesetzlichen entwicklungspolitischen Auftrag entsprechen. Sie müssen nicht zurückbezahlt werden und sind nicht an schweizerische Lieferungen gebunden. Eine Ausnahme bilden lediglich die Mischkredite, deren Bundesanteil meist nicht verzinst, deren Kapital aber doch zurückbezahlt werden muss, und die ausschliesslich für schweizerische Produkte bestimmt sind. Im Berichtszeitraum betraf dies lediglich 3,6 Prozent aller Zusagen von mehr als 1 Million Schweizer Franken. Dabei werden nur solche Schweizer Lieferungen finanziert, deren internationale Wettbewerbsfähigkeit überprüft worden ist.

Was die Konditionen ihrer Hilfe im internationalen Vergleich betrifft, wird die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit vom Entwicklungsausschuss der OECD immer wieder sehr positiv beurteilt. In der Tat erlaubt der Geschenkcharakter der Mittel gerade in sehr armen Ländern in manchen Situationen einzugreifen, die sonst zu weiteren Belastungen der Zahlungsbilanz der betreffenden Volkswirtschaft führten. So können z.B. auch die lokalen Kosten von Projekten finanziert werden, oder Lieferungen aus anderen Entwicklungsländern, die ihrerseits positive Entwicklungseffekte haben. Die grosse Flexibilität in der Verwendung von frei konvertierbaren Mitteln ist allerdings nicht unproblematisch. Die Budgetsituation in vielen Ländern hat sich seit 1980 so verschlechtert, dass die Tendenz der Geberorganisationen, mit Hilfe der Lokalkostenfinanzierung Engpässe im Inneren der Länder aufzulösen, verständlicherweise stark gewachsen ist. Dies darf aber nicht zu Projekten führen, die dann

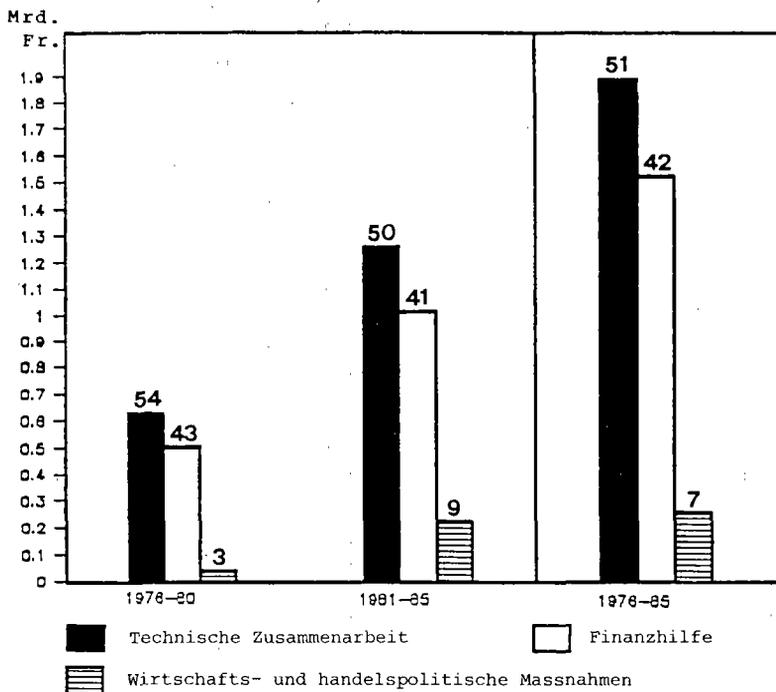
später nur schwer von den Entwicklungsländern selber übernommen werden können. Insbesondere erscheint die Uebernahme laufender Kosten (z.B. eines Spitals) als fragwürdig. Die kurzfristigen Vorteile solcher Massnahmen sind gegenüber den möglichen längerfristigen Nachteilen abzuwägen. In den Projekten der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit soll dies auch in Zukunft geschehen.

242 Verteilung auf die Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit

Der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit steht ein ganzes Spektrum von Instrumenten zur Verfügung. Sie reichen von der humanitären Hilfe bis zur Zahlungsbilanzhilfe, also von der konkreten, kurzfristig wirksamen und mit minimalem Einbezug des Partners zur Verfügung gestellten Massnahme bis zur allgemeinen Unterstützung ganzer Volkswirtschaften. Sämtliche gegenwärtig verwendeten Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit sind durch das Gesetz abgestützt; kein weiteres ist in der Berichtsperiode dazu gekommen.

Das relative Gewicht der Instrumente lässt sich an Zahl und Umfang der mit ihrer Hilfe durchgeführten Projekte abschätzen. Danach ist die bilaterale technische Zusammenarbeit noch immer das wichtigste Instrument. 71 Prozent der Projekte und 51 Prozent des Volumens wurden in den letzten zehn Jahren über sie abgewickelt. Gleichzeitig hat sie gegenüber der Finanzhilfe etwas an Gewicht verloren. Innerhalb der wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen haben sich die Mischkredite seit 1980 auf ihrem Niveau stabilisiert; dagegen ist eine Tendenz zur Verstärkung der Zahlungsbilanzhilfe feststellbar. Diese Verschiebungen erfolgten weitgehend in einer Anpassung an neue, durch die veränderte weltwirtschaftliche Lage geschaffene Verhältnisse und belegen damit eine Flexibilität der schweizerischen Hilfe in der Anwendung der Instrumente. Der relative Abbau der technischen Zusammenarbeit reflektiert zum Teil eine Erstarkung der "Projektreife" der Partner in den Entwicklungsländern, was sehr positiv zu werten ist. Eine grosse Zahl von Finanz-

Tabelle 17: Die Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit
(in Mrd. Fr. und in %)



Quelle: Umfrage für den Zehn-Jahres-Bericht

hilfeprojekten sind aber Kofinanzierungen von Projekten multilateraler Entwicklungsbanken oder stellen Formen der assoziierten Hilfe mit multilateralen Organisationen dar. Diese Projekte werden über multilaterale Träger abgewickelt, weil z.B. die Grössenordnung der Aktionen für bilaterale Träger ungeeignet ist; oder weil die fachliche Spezialisierung des Personals nur durch multilaterale Institutionen gewährleistet werden kann; oder weil die Schweiz bestimmten Aufgaben in internationalem Rahmen nachkommen will.

243 Ansatzpunkte der Entwicklungstätigkeit

Jedes Instrument der Entwicklungszusammenarbeit ist aufgrund einer Ueberlegung entstanden, dass mit seiner Anwendung ein

spezifischer Entwicklungsbeitrag geleistet werden kann. Jedes Instrument der Hilfe beinhaltet damit eine typische Form der Entwicklungstätigkeit. Die bilaterale Hilfe z.B. versucht dies in direktem Kontakt zwischen der Schweiz und einem Entwicklungsland: als technische Zusammenarbeit durch ein direktes Zusammenwirken in einzelnen Projekten; als Finanzhilfe inkl. Mischkredite durch das zur Verfügungstellen von Mitteln für Projekte, welche vom Entwicklungspartner unternommen werden.

Bei anderen Instrumenten wird von einer, das individuelle Projektkonzept vernachlässigenden, mehr oder weniger umfassenden Entwicklungsstrategie ausgegangen. Die Zahlungsbilanzhilfe z.B. kommt überhaupt nur aufgrund der Gesamtanalyse der Wirtschaft eines Landes zustande. Bei Massnahmen, die in verschiedenen Formen über multilaterale Träger einer Aktion geleitet werden, stehen oft sektorielle, gesamtwirtschaftliche oder gar länderübergreifende Ueberlegungen im Vordergrund.

Der Vorteil des einen Ausgangspunktes ist dabei der Nachteil des andern. Eine makro-ökonomische Massnahme, welche die internen Macht- und Verteilungsstrukturen in einem Entwicklungsland missachtet, kann der breiten Bevölkerung keine Verbesserungen bringen; oft ist sie sogar kontraproduktiv, weil sie die soziale Polarisierung fördert. Andererseits verfehlt ein mikro-ökonomisches Projekt, welches die umfassenden Rahmenbedingungen vernachlässigt (z.B. die Preispolitik der Regierung), ebenso seinen Zweck, weil es Ressourcen verschwendet und Frustrationen anhäuft. Beide Ansatzpunkte sind also zunächst unvollständig, aber beide können durchaus mit anderen Aspekten angereichert werden. Eine solche Anreicherung ist in den Projektformen der einzelnen Instrumente der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit im Lauf der letzten Jahre festzustellen.

In der Berichtsperiode wurden für die bilateralen Formen der Zusammenarbeit umfassende Ueberlegungen vorzugsweise in einzelnen Sektoren der Aktivität entwickelt, aber nicht durchweg angewandt. Das erste formelle Programm der schwei-

zerischen Entwicklungszusammenarbeit auf Landesebene - als Versuchsprojekt - entstand um 1983 für Bangladesh. Seit 1985 werden für alle Schwerpunktländer der Entwicklungszusammenarbeit Länderprogramme ausgearbeitet, wobei allerdings die Verbindung zwischen der Gesamtanalyse und der Rechtfertigung von Aktivitätssträngen oder Einzelmassnahmen immer noch Schwierigkeiten bereitet. Ein systematisches Einbeziehen aller Instrumente der Zusammenarbeit in diese Planung ist beabsichtigt, bis jetzt aber noch nicht verwirklicht.

Ueber eine umfassendere Analyse der Entwicklungssituation in einem Land oder einem Sektor einerseits, und mit dem Einbetten von Einzelprojekten in Gesamtprogrammen andererseits, wendet sich das Instrument der technischen Zusammenarbeit und bilateralen Finanzhilfe schrittweise einer die Gesamtaspekte einbeziehenden Tätigkeit zu. Es wird dadurch möglich, die sektorpolitischen oder die gesamtgesellschaftlichen Voraussetzungen für das Gelingen eines Einzelprojekts klarer abzuschätzen als bisher. Auch lässt sich dadurch der Zusammenhang zwischen Einzelprojekten und gesamtwirtschaftlichen Grössen, wie z.B. der Beitrag zur Zahlungsbilanz, zur Handelsbilanz, zum Staatshaushalt und zur Beschäftigungssituation, in Zukunft deutlicher herausarbeiten. (Z.B. fand eine Durchsicht von 364 Projekten der technischen Zusammenarbeit und bilateralen Finanzhilfe, dass lediglich 43 % aller Aktivitäten einen klaren Bezug zu gesamtwirtschaftlichen Aspekten aufwiesen.) Aber auch die Beziehungen zu den umfassenden Entwicklungsproblemen der Bevölkerung, der Umwelt und der Armut werden besser fassbar, und es lässt sich klarer erkennen, welches die Bedingungen sind, die eine selbsttragende Entwicklung eines Landes ermöglichen. Die Bemühungen in dieser Richtung werden in den nächsten Jahren nach Kräften fortgesetzt.

Die über die Zehn-Jahres-Periode feststellbare Tendenz der bilateralen technischen Zusammenarbeit und Finanzhilfe, im Grunde ein umfassenderes Konzept der Entwicklungstätigkeit in ihren Einzelprojekten zur Anwendung zu bringen, wird ergänzt durch eine gegenläufige Bewegung der von umfassenden Grössen ausgehenden Instrumente der Entwicklungszusammenar-

beit in der Richtung einer differenzierteren Ausgestaltung auf weniger umfassender Ebene: die Zahlungsbilanzhilfe kann durchaus in Einzelprojekten von längerfristigem Charakter resultieren (z.B. in der Finanzierung von Lokalanteilen von Entwicklungsprojekten in Bolivien), oder sektorpolitisch ausgestaltet werden und somit z.B. einen Beitrag zur Ernährungssicherheit leisten und gleichzeitig die Voraussetzung für sinnvolle Projekte der technischen Zusammenarbeit in der Landwirtschaft abgeben. Bei Mischkrediten ist es möglich, detaillierte Abklärungen über soziale und ökologische Auswirkungen von Einzelprojekten zu erarbeiten. Andere wirtschaftspolitische Massnahmen können durchaus die Form technischer Hilfeleistungen (z.B. in der Beratertätigkeit des durch das BAWI finanzierten International Trade Centre in Genf) annehmen.

Wir betrachten diese gegenseitige Durchdringung in der Ausgestaltung der Projektinhalte der einzelnen Instrumente als eine positive Veränderung in der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit der letzten Jahre. Sie ist dazu angetan, die Zielbezogenheit der Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit zu verbessern. Sie erlaubt mit den zur Verfügung stehenden Instrumenten angemessener auf die sich verlagernden Entwicklungsaufgaben einzugehen, indem sich der Inhalt der Entwicklungstätigkeit im Rahmen der einzelnen Instrumente den Erfordernissen der Situation besser anpassen lässt. Davon wird in den folgenden Abschnitten über die Zielbezogenheit der Projektinhalte noch ausführlicher die Rede sein.

244 Projektinhalt der bilateralen technischen Zusammenarbeit und Finanzhilfe

Bei den Tätigkeitsformen der bilateralen technischen Zusammenarbeit und Finanzhilfe beziehen wir uns auf eine kritische Durchsicht von 364 Projekten der Berichtsperiode, die von der DEH in den Entwicklungsländern durchgeführt worden sind. Diese Projekte umfassten Zusagen von mehr als 1 Million Franken und vereinigten auf sich zusammen rund 77

Prozent der gesamten Zusagen 1976 bis 1985. Die Auswahl bezieht sich auf rund 52 Prozent aller Projekte dieser Art.

244.1 Inhalt bilateraler Projekte: Bevölkerungsgruppen

Im Verlauf der Berichtsperiode ergibt sich für die von der DEH durchgeführten Massnahmen der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe eine Konzentration der Tätigkeit auf den Sektor Landwirtschaft im weitesten Sinn. Zwei von drei Projekten beziehen sich denn auch auf die ländliche Bevölkerung generell oder auf eine ihrer Untergruppen. Dagegen schliesst nur jedes sechste Projekt die städtische Bevölkerung direkt mit ein und nur jedes 30. befasst sich ausschliesslich mit urbanen Gruppen. Das ist bei weitem weniger als dem Anteil der städtischen an der Gesamtbevölkerung entspräche. Es muss auch darauf hingewiesen werden, dass die städtischen Slums in den meisten Regionen der Erde die Aufgangsstätten jener sind, die sich unter den auf dem Land herrschenden prekären Verhältnissen nicht mehr halten können. Sie sind also der Bodensatz der Sozialstruktur des ganzen Landes und insofern die Bedürftigsten, als ihnen auch am schwersten beizustehen ist. Das zeigt sich auch in der Beurteilung der Erfolge in der schweizerischen Entwicklungstätigkeit durch die Durchführenden selbst. Für ländliche Zielgruppen generell wurde in den in der Berichtsperiode laufenden Projekten auf zehn Fälle mit befriedigenden oder guten Resultaten ein Misserfolg gemeldet, während für 57 Prozent das Urteil noch offen war und beim vorliegenden Stand der Projektverwirklichung auch noch nicht zu erwarten. Bei städtischen Gruppen lag das Verhältnis positiver zu negativen Einschätzungen bei 5:1 und bei 75 Prozent der Projekte musste mit einer Beurteilung noch zugewartet werden.

Die Ausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit auf die Benachteiligten stellt den vom Gesetz vorgegebenen eigentlichen Kern ihrer Aufgabe dar. Es ist ein fruchtloses Unterfangen, festzustellen, ob durch die Entwicklungsarbeit nun tatsächlich die Allerärmsten erreicht worden sind. Es findet

sich stets ein noch Aermere und am Ende solche, die mit den Mitteln und Instrumenten der Entwicklungszusammenarbeit gar nicht mehr erreicht werden können, sondern nur noch mit Leistungen der humanitären Hilfe. Auch die Frage, ob nicht die Zusammenarbeit mit der einen Gruppe diese anderen gegenüber bevorzuge, ist so angelegt, dass sie keine befriedigende Antwort erhalten kann. Es ist ja der Sinn der Entwicklungszusammenarbeit, erfolgreich zu sein und für umgrenzte Bevölkerungsgruppen spürbare Verbesserungen zu erreichen. Dies kann nie für alle Menschen eines Entwicklungslandes gleichzeitig der Fall sein.

Die Ausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit auf bestimmte Bevölkerungsgruppen muss sich an ihrer Wirkung auf die Gesamtstrukturen einer Gesellschaft orientieren. Die Entwicklungszusammenarbeit muss langfristige Strukturverbesserungen unterstützen oder Verschlechterungen aufhalten. Es kann also sinnvoll sein, in Bangladesch mit Kleinbauern zu arbeiten, auch wenn diese Schicht gegenüber den Landlosen bessergestellt ist. Blicke die Entwicklungszusammenarbeit aus, würden auch die Kleinbauern zu Landlosen absteigen. Es ist auch sinnvoll, aus wirtschaftlichen Ueberlegungen bessergestellte Gruppen z.B. in einem Projekt der Wasserversorgung einzubeziehen, damit das Gesamtprojekt selbsttragend wird und so seine Leistungen auch ärmeren Bevölkerungsschichten zukommen lassen kann. Mit anderen Worten: die Maxime der Entwicklungszusammenarbeit muss es sein, alle ihre Pläne, Massnahmen und Projekte stets auf die Frage hin zu überprüfen, ob und wie sich diese auf die Situation der am stärksten Benachteiligten im Rahmen der Gesamtgesellschaft auswirken.

Trotz dieser Feststellungen ist die Frage, ob bei der technischen Zusammenarbeit und bilateralen Finanzhilfe die spezifischen Massnahmen für die untersten Schichten nicht verstärkt werden könnten, angesichts der eher bescheidenen Zahl solcher Projekte (z.B. 6 % aller Projekte in Asien) in den zehn Jahren von 1976 bis 1985 berechtigt. Wir können dazu nur auf die enormen Schwierigkeiten hinweisen, überhaupt Projektformen in dieser Richtung zu entwickeln, und festhalten, dass wir auch in Zukunft diese Problematik

ernsthaft verfolgt werden. Die im Lauf der Berichtsperiode bereits verstärkte Zusammenarbeit mit lokalen Organisationen in den Entwicklungsländern selbst mag diese Absichtserklärung weiter unterstreichen.

Als eine weitere spezielle Gruppe, auf welche sich die Entwicklungszusammenarbeit in den letzten Jahren verstärkt bezogen hat, sind die Flüchtlinge und neuerdings auch die abgewiesenen Asylbewerber als Rückkehrer in ihre Herkunftsregionen zu erwähnen. Aufgrund der politischen Situation in den Regionen, welche die Flüchtlinge und Rückkehrerströme überhaupt erst hervorgerufen haben, ist eine langfristige Entwicklungsaktivität für solche Gruppen selten möglich. Dies steht im Gegensatz zu der leichter realisierbaren humanitären Hilfe. Trotzdem zählen einzelne Entwicklungsprojekte für Flüchtlinge zu den erfolgreichsten Aktivitäten der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit überhaupt (z.B. die Teppichproduktion der Tibeter in Nepal). Es ist anzunehmen, dass Migrationen aus politischen wie aus wirtschaftlichen Motiven in Zukunft eher noch verstärkt auftreten werden. Die Entwicklungszusammenarbeit hat die Kontakte mit anderen Bundesstellen in der Berichtsperiode ausgebaut. Die Perspektive in dieser speziellen Problematik weist auf eine verstärkte Zusammenarbeit mit andern Industrieländern und mit spezialisierten multilateralen Organisationen, aber auch auf eine bessere Berücksichtigung langfristiger Entwicklungsaspekte in kurzfristigen Massnahmen der humanitären Hilfe. In diesem Problemkreis fällt auch die entwicklungspolitische Ausgestaltung der schweizerischen Nahrungsmittelhilfe, die seit 1976 unter dem Druck der Hungersnöte in Afrika stark an Bedeutung gewonnen hat. Sie soll in Zukunft den gleichzeitig in den betroffenen Gebieten verfolgten Entwicklungsprojekten besser angepasst werden.

244.2 Inhalt bilateraler Projekte: Ausbildung, Verbreitung von Methoden, Institutionen

Innerhalb ihrer Verteilung nach Sektoren und der damit berührten Untergruppen der Bevölkerung weist die technische

Zusammenarbeit und die Finanzhilfe charakteristische Aktivitäten auf. Recht begrenzt ist die Zahl der Projekte, die eine Produktion von Gütern zum Zwecke haben (10 % aller Projekte); ebenso ist die einseitige technische Hilfe ohne einheimische Mitarbeiter, also letztlich ohne potentielle Weiterführung der Aktivität in der Zukunft, nicht sehr stark vertreten (9 %). Beide Formen haben in bestimmten Situationen ihre Berechtigung (z.B. bei Abklärungen oder bei speziellen Beratungsaufgaben), werden aber in bescheidenem Rahmen angewandt. Dagegen bestätigt die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit ihren ausbildungsintensiven Charakter: entweder individuell im Rahmen einzelner Projekte der technischen Hilfe unter Einbezug einheimischer Mitarbeiter (55 % aller Projekte) oder allgemeiner durch formelle Ausbildungskurse (ebenfalls 55 % aller Projekte). Eine typische Aktivität ist somit die Kombination von Massnahmen zur Verbreitung neuer Methoden und Haltungen über Partner oder im Rahmen von Kursen. Sechs von sieben Projekten der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit besitzen eine oder mehrere dieser Komponenten. Rund die Hälfte solcher Projekte wird durch Aufwendungen in Forschung und Versuchswesen unterstützt, um die zu verbreitenden Methoden auch den lokalen Bedingungen anzupassen. 90 Prozent aller Forschungskomponenten sind von diesem Typ.

Eine positive Beurteilung des Erreichten (durch die Durchführenden der Projekte) in diesem Kernbereich der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit finden durchweg zwischen 30 und 40 Prozent der einzelnen Aktivitäten: Verbreitung von Methoden, Ausbildung von Partnern, Kurse, und Versuchswesen. Der Anteil der Fehlschläge liegt bei 10 Prozent. In Anbetracht der Vielzahl von Vorhaben, die erst in den letzten Jahren der Berichtsperiode aufgenommen wurden, ist eine Einschätzung der Resultate von mehr als der Hälfte der Projekte noch verfrüht. Die weitgehend positive Beurteilung der fortgeschritteneren Projekte dagegen ist erfreulich.

Typische Parallelerscheinungen zu dieser Art von Projekten sind Massnahmen zur Schaffung und Unterstützung neuer Institutionen, auch wenn diese Aktivitäten nicht sehr häufig

sind. Am ehesten werden Institutionen auf kommunaler Ebene gefördert (12 % aller Projekte). 4 Prozent unterstützen Institutionen von regionalem oder nationalem Charakter (z.B. Genossenschaftssysteme). Angesichts der Komplexität solcher langfristiger Aufbauprojekte dürfte ein höherer Anteil weder anzustreben noch anzuraten sein.

244.3 Inhalt bilateraler Projekte: Pilotprojekte

Die Zahl von Projekten mit Pilotcharakter stellt sich als recht gering heraus. Lediglich 11 Prozent aller Aktivitäten sind in diesem Sinne bewusst als Modell auf eine spätere Verbreitung des Ansatzes auf regionaler oder landesweiter Ebene hin angelegt. Nur für jedes achte der in der Berichtsperiode erarbeiteten Pilotprojekte wurde eine positive Umsetzung bis jetzt erreicht. Während andererseits nur ein einziger Misserfolg gemeldet wird, sind die meisten dieser Aktivitäten im Aufbau und noch nicht in die Phase der Umsetzung getreten. Dieser letzte Schritt ist freilich nicht Sache der ursprünglichen Träger der Aktion. Die Regierung des Entwicklungslandes ist es in den meisten Fällen, welche sich für ein Modell entscheiden und dessen Verbreitung an die Hand nehmen muss. Dazu fehlen definitionsgemäss die Voraussetzungen - sonst wäre ein Pilotprojekt nicht nötig. Die Engpässe, denen sich die Regierung gegenüber sieht, sind finanzieller, institutioneller, oder sozio-ökonomischer Natur. Die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit wird daher in Zukunft "Umsetzungsprogramme" für bewährte Pilotprojekte, welche den gezielten Aufbau administrativer Strukturen mit einschliessen, verstärkt aufnehmen. Solche Aufgaben könnten natürlich auch über multilaterale Organisationen angegangen werden, die sich für solche Arbeitsbereiche seit je engagiert haben. Tatsächlich ist der "schwache Staat" ein Dauerthema der internationalen Entwicklungsdiskussion, etwa im Entwicklungsausschuss der OECD. Aktivitäten in diesem Bereich werden neben den multilateralen Organisationen von Ländern mit kolonialer Tradition als selbstverständlich aufgefasst. Die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit hat in der Berichtsperiode nur in 6 Prozent aller Projekte eine

stützende Funktion für die Administration der Gastländer eingefügt. Die Erfahrungen hinsichtlich der konzeptuell eigentlich bestechenden Pilotprojekte und deren Umsetzung durch öffentliche wie private Träger müssen in Zukunft zweifellos überprüft werden.

244.4 Inhalt bilateraler Projekte: Produktionsanlagen

Als eine separate Gruppe können jene 10 Prozent aller Aktivitäten aufgefasst werden, die sich auf den Bereich Bauten, Infrastruktur, Produktionsanlagen und Produktion sowie auf die Planung und Vorbereitung solcher Unternehmungen beschränken. Es handelt sich häufig um Kofinanzierungen und assoziierte Hilfe mit multilateralen Organisationen (z.B. IDA, UNIDO), oder um Regieprojekte. Ueber die Berichtsperiode hinweg ist kein Trend zur Erweiterung des Anteils solcher Projekte ersichtlich, denn Industrie und Banken sind primär eine Domäne des privaten Sektors. (Daneben bestehen Projekte zur Förderung von Unternehmern in kleineren und mittleren Betrieben, die im Berichtszeitraum verstärkt worden ist. Der Inhalt solcher Projekte ist nicht die Produktion, sondern die Vermittlung von Techniken und Ausbildung.)

244.5 Bilaterale Projektformen: allgemeine Tendenzen

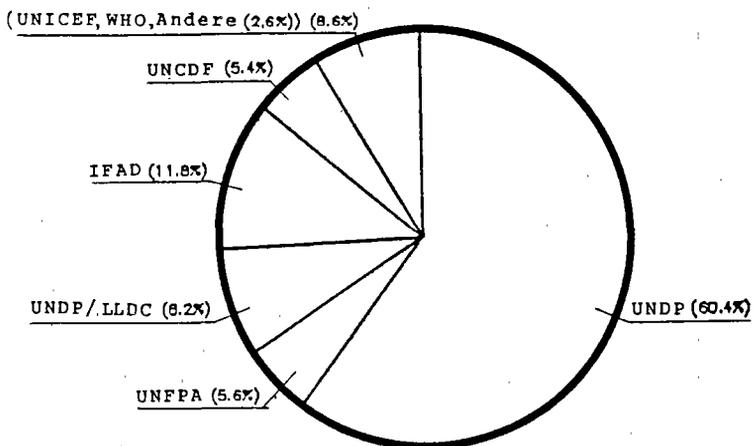
Bleibt die Frage, inwiefern sich von den einzelnen Aspekten der Tätigkeit noch Tendenzen ablesen lassen, die durch die allgemein gehaltenen Beschreibungen von Zielgruppen und Projektformen nicht erfasst oder nur angedeutet worden sind. Inhaltlich steht die Entwicklungstätigkeit in den zehn Jahren dieses Berichts unter dem eingangs festgehaltenen grossen Bogen, der sich am ehesten als Bewegung von der Grundbedürfnisstrategie zur Arbeit an Teilstrukturen beschreiben lässt. Hatte die Ausrichtung auf Grundbedürfnisse in den siebziger Jahren vor allem ein Abschiednehmen von helvetischen Steckenpferden wie z.B. den Käsereien und einzelnen produktionsorientierten Anlagen bedeutet, und dagegen zusam-

menhängende "vernetzte" Aktivitäten gefordert - so verlangt heute die Ausrichtung auf selbsttragende Strukturen eine Beschränkung auf einige wenige, aber dafür um so exakter erfasste und konzentrierter bearbeitete Tätigkeitsstränge. Dieser Wandel ist den Verschiebungen im relativen Gewicht der Projektformen im Laufe der letzten zehn Jahre abzulesen. (Vgl. die ausführliche Darstellung der Tendenzen in den einzelnen Sektoren der Entwicklungstätigkeit, die im Grundlagen-Band wiedergegeben sind.)

245 Projektinhalte der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit

In der multilateralen Entwicklungshilfe ist zu unterscheiden zwischen der technischen Hilfe und der Finanzhilfe. Von den schweizerischen multilateralen Beiträgen in der Berichts-

Tabelle 18: Die Beiträge der Schweiz an die Entwicklungsinstitutionen des UNO-Systems, 1976-1985 (in %)



UNDP	Entwicklungsprogramm der UNO	302	Mio. Fr.
UNFPA	Bevölkerungsfonds der UNO	28	Mio. Fr.
UNDP/LLDC	Fonds für die am wenigsten entwickelten Länder	41	Mio. Fr.
IFAD	Internationaler Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung	59	Mio. Fr.
UNCDF	Ausrüstungsfonds der UNO	27	Mio. Fr.
UNICEF	Internat. Kinderfonds der UNO	12	Mio. Fr.
WHO	Weltgesundheitsorganisation	18	Mio. Fr.
Andere		13	Mio. Fr.

Quelle: DEH/BAWI, Jahresberichte

periode (1113 Mio. Fr.) gingen 40 Prozent an die multilaterale technische Zusammenarbeit und 60 Prozent an Finanzinstitutionen.

Das Entwicklungsprogramm der UNO (UNDP) wirkt als Zentralkasse für die technische Zusammenarbeit, welche von den spezialisierten Organisationen (WHO, FAO usw.) geleistet wird. Im Rahmen der verfügbaren Mittel (1985: 672,7 Mio. US-Dollar) erteilt das UNDP jedem Entwicklungsland einen Kreditrahmen, in dessen Höhe es Projekte nach seinen Prioritäten und Bedürfnissen bestimmen kann. Das Land wählt zusammen mit dem UNDP jene Institution aus, die ihm dank ihrer spezifischen Eignung bei Planung und Durchführung behilflich sein kann.

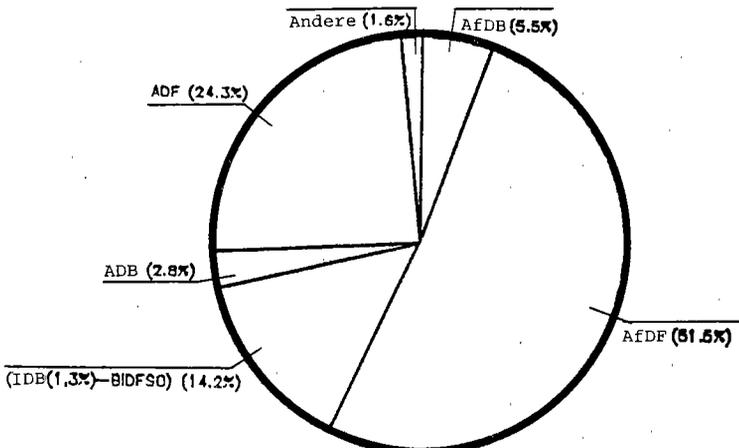
In den letzten zehn Jahren hat sich die multilaterale technische Zusammenarbeit wie folgt entwickelt:

- Die Ausrichtung der Hilfe an die ärmeren Entwicklungsländer wurde verstärkt: Sind 1977 noch 47 Prozent der Mittel der UNDP an die ärmeren Länder gegangen, so waren es 1984 bereits 58 Prozent. Zusätzlich wurden neue Fonds für die am wenigsten entwickelten Länder (LLDCs) - LLDC-Fonds und Ausrüstungsfonds der UNO - geschaffen, die ihre Mittel ausschliesslich zugunsten der 36 Länder der LLDC-Gruppe einsetzen. Die Schweiz gehört zu den wichtigsten Geldgebern dieser Spezialfonds.
- Verschiedene Massnahmen zur Erhöhung der Effektivität wurden ergriffen. Eine klare Definition der Projektziele und deren Integration in ein Entwicklungsprogramm sind heute eine Voraussetzung für eine UNDP-Finanzierung. Die regelmässigen Ueberwachungen der Projektausführung erlauben es dem UNDP, der ausführenden UN Organisation, sowie dem Entwicklungsland, die Durchführungsprobleme der Projekte rechtzeitig zu erkennen und die notwendigen Massnahmen zur Sicherung des Projektes zu treffen. Die Schweiz hat sich auch innerhalb des UNDP für regelmässige Evaluationen der Projekte und Länderprogramme eingesetzt. So

wurden von der Schweiz Experten zur Evaluation des Länderprogrammes des UNDP in Niger zur Verfügung gestellt. Diese Evaluation, die die Zielkonformität der UNDP Hilfe mit unserem Entwicklungsgesetz bestätigte, hat auch Schwachstellen in der UNDP-Hilfe aufgedeckt und eine Reihe von Massnahmen zur Steigerung der Effizienz der UNDP-Programme ausgelöst.

- Die UNO Sonderorganisationen sind in ihrer Entwicklungszusammenarbeit sehr auf die Unterstützung autonomer Entwicklung ausgerichtet. Sie unterstützen das Empfängerland darin, die von ihm definierten Entwicklungspläne mit den vom Lande festgelegten Mitteln zu verwirklichen. Dies kann zu suboptimalen Projekten führen. Es kann aber angenommen werden, dass Projekte, die vom Lande selber identifiziert, vorbereitet und durchgeführt werden, oft grössere Relevanz und Entwicklungseffekte haben, als von aussen perfekt konzipierte Projekte, die im admini-

Tabelle 19: Die Beiträge der Schweiz an die Entwicklungsbanken, 1976-1985 (in %)



AfDB	Afrikanische Entwicklungsbank	34	Mio.Fr.
AfDF	Afrikanischer Entwicklungsfonds	316	Mio.Fr.
IDB	Interamerikanische Entwicklungsbank	8	Mio.Fr.
IDB/FSO	Fonds für Spezialoperationen	79	Mio.Fr.
ADB	Asiatische Entwicklungsbank	17	Mio.Fr.
ADF	Asiatischer Entwicklungsfonds	149	Mio.Fr.
Andere		10	Mio.Fr.

Quelle: DEH/BAWI, Jahresberichte

strativen und sozio-ökonomischen Umfeld des Landes einen Fremdkörper bilden.

Die wichtigste Aufgabe der internationalen Finanzinstitute ist, den Ländern der Dritten Welt einen Teil der Auslandfinanzierungen für ihre Entwicklungsprojekte und -programme zu sichern. Sie leisten überdies verschiedene wichtige, an ihre Finanzierungsfunktion gebundene Dienste. So unterstützen sie die Entwicklungsländer bei Investitionsplanung und -durchführung und helfen, die für die Projektrealisierung nötigen Güter und Dienstleistungen zu den bestmöglichen Bedingungen zu erwerben. Auf diesem Weg haben diese Institutionen in den letzten Jahren einen wachsenden Einfluss auf die Verwaltung der Geldmittel in den Empfängerländern ausgeübt.

- Die Ausrichtung der Hilfe auf die ärmeren Entwicklungsländer hat sich bei den Entwicklungsbanken in den letzten Jahren als prioritäre Zielsetzung durchgesetzt. Während sich der Anteil der bilateralen Hilfe der OECD, die an die ärmeren Entwicklungsländer geht, von 45 Prozent (1976) auf 48 Prozent (1984) nur marginal erhöhte, ist diese Ausrichtung der Hilfe auf die ärmeren Länder bei den Sonderfonds der Entwicklungsbanken sehr ausgeprägt. Bei der Asiatischen Entwicklungsbank (AsDB) hat sich der Anteil der ärmeren Länder an den Auszahlungen von 84 auf 92 Prozent erhöht, bei der Afrikanischen Entwicklungsbank (AfDB) betrug er 99 Prozent (1976) und 95 Prozent (1984). Beim Sonderfonds der Interamerikanischen Bank (IDB) hat sich der Anteil der ärmeren Länder von 6 Prozent auf 31 Prozent erhöht.

- Im Laufe der siebziger Jahre wurde die Landwirtschaft zum wichtigsten Einsatzbereich der Entwicklungsbanken. Die Entwicklungsbanken stockten die Mittel für Projekte mit direkt positiven Wirkungen auf die Lebensqualität breiter Bevölkerungsschichten - Trinkwasserversorgung, Bildung und Gesundheitspflege, Verbesserung der Infrastruktur und Förderung des Wohnungsbaus in städtischen Quartieren - beträchtlich auf. Diese Schwerpunktverschiebung war

verbunden mit Änderungen in der Zielsetzung der Darlehensvergabe allgemein: eine wachsende Zahl von Investitionen betrafen jetzt direkte Verbesserungen von Produktivität und Einkommen benachteiligter Bevölkerungsgruppen und die Befriedigung von Grundbedürfnissen.

246 Projektinhalte der Zahlungsbilanzhilfe

Die Zahlungsbilanzhilfe finanziert im Rahmen eines international abgestützten und koordinierten Reformprogrammes Lieferungen, die mithelfen, die unter Devisenmangel leidende Volkswirtschaft der ärmeren Länder im Gang zu halten. Damit wird die Anpassung unterstützt und wirtschaftliche und soziale Anpassungskosten vermindert.

Die Lieferungen beschränken sich in erster Linie auf jene Sektoren, auf die sich das Anpassungsprogramm bezieht. Deren Auswahl erfolgt in Absprache mit dem Empfängerland. Die bisherigen Lieferungen im Rahmen der Zahlungsbilanzhilfe gingen zu 47 Prozent an Industrie und Handwerk, 29 Prozent betrafen die Landwirtschaft, 15 Prozent den Transport und 9 Prozent den Gesundheitssektor. Rund 80 Prozent der Lieferungen stammten aus der Schweiz. In manchen Fällen konnte eine Verbindung mit anderen laufenden schweizerischen Entwicklungsprogrammen im betreffenden Land hergestellt werden, sei es durch den direkten Import von für das Projekt notwendigen Gütern, sei es durch die Finanzierung von Kosten in lokaler Währung. Die lokale Währung fällt als Gegenwert aus jeder Importdevisentransaktion an. In Sambia wird z.B. dieser Gegenwert in lokaler Währung zur Finanzierung von Agrarkrediten an ärmere Bauern verwendet. Die Hilfe hat somit eine dreifache Wirkung: Durchführung von Reformen; Finanzierung wichtiger Importe; Finanzierung von Lokalkosten für lokale Entwicklungsprojekte. International sind Bestrebungen im Gange, die Evaluationsmethoden auf dem noch relativ neuen Gebiet der Zahlungsbilanzhilfe zu verbessern.

Mischkredite stellen ein beschränkt ausgestaltbares Instrument dar. Sie eignen sich vor allem für jene Länder, die bereits eine etwas erhöhte finanzielle Absorptionskapazität besitzen und deren Struktur über die ausschliessliche Rohstoffproduktion hinaus diversifiziert worden ist (z.B. Indien, Aegypten, Zimbabwe, Indonesien, China). Die Schweiz hat für die Selektion der Länder ein Pro-Kopf-Einkommen von 1430 US-Dollar als Richtwert festgelegt. Da keine Lokal-kosten finanziert werden können, werden Mischkredite vor allem für Infrastrukturanlagen im Bereich der Energie (26 %) und für industrielle Produktionsanlagen (25 %) insbesondere im Bereich Textil und Metallurgie benutzt. Relativ hoch ist auch der Anteil der Ingenieurleistungen (15 %). Von den 261 unter Mischkrediten finanzierten Projekten war der finanzierte Bundesanteil bei 216 unter 1 Million Franken, bei 36 zwischen 1 und 5 Millionen und bei 9 über 5 Millionen. Die zu finanzierenden Projekte werden zusammen mit den Behörden des Empfängerlandes identifiziert und in eine vorläufige Projektliste aufgenommen. Die Durchführung kann oftmals nicht nach den ursprünglichen Vorstellungen vorgenommen werden und die Projektliste bedarf der Anpassung. Hauptsächlicher Grund, neben dem vorläufigen Charakter der Liste, ist das bei sämtlichen Projekten angewandte schweizerische Anforderungskriterium, dass die Finanzierung nur freigegeben wird, wenn schweizerische Unternehmen schliesslich im Ausschreibungswettbewerb das nach Qualität und Preis günstigste Angebot machen. Ansonsten - und dies ist häufig der Fall - fällt das Projekt aus der Liste weg.

Als Nutzniesser kommt im allgemeinen die Bevölkerung als Ganzes in Frage, da vorwiegend Infrastrukturen und produktive Anlagen errichtet werden. Die Projekte können sich normalerweise auch auf relativ starke administrative und institutionelle Strukturen abstützen, welche die Notwendigkeit zusätzlicher technischer Hilfe in beschränktem Rahmen halten. Zur Vorbereitung und Durchführung der Projekte stehen Mittel aus einem Projektfonds zur Verfügung. Dies erlaubt nebst anderen Verbesserungen heute eine viel weiter-

gehende Analyse der Projekte, als dies in den Anfängen Ende der siebziger Jahre noch der Fall war. Insbesondere hat sich der Beizug von externen Fachkräften (Universitäten, Konsulenten) zur Vorbereitung und Prüfung von Projekten stark erhöht. Diese Tendenz wird sich weiter verstärken und vor allem (trotz der starken institutionellen Strukturen) vermehrt auch die Ausführungsphase einbeziehen müssen.

248 Inhalt anderer wirtschafts- und handelspolitischer
Massnahmen: Investitions- und Handelsförderung

Die privatwirtschaftlichen Beziehungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern bedürfen der Verstärkung insbesondere im Investitions- und Handelsbereich sowie im Bereich des Technologietransfers. Die wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen verfolgen entsprechend den Zweck, die privaten Unternehmen vermehrt zur Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern anzuregen. Dabei tritt die Entwicklungszusammenarbeit in diesem Bereich nur subsidiär und als Katalysator auf. Die Beträge, die im Einsatz stehen, sind entsprechend klein im Verhältnis zu anderen Formen der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit. Mehrere Projekte wurden eingerichtet, um den Informationsfluss über die Möglichkeiten von Investitionen und des Technologietransfers zu verbessern und Interessenten aus den Entwicklungsländern mit solchen aus kleinen und mittleren schweizerischen Unternehmen in Kontakt zu bringen. Das Schwergewicht der bilateralen Massnahmen bewegt sich in Ländern, die eine relativ liberale Wirtschaftsordnung mit einem entsprechenden dynamischen Privatsektor aufweisen, der als Partner dienen kann (z.B. Thailand, Indonesien, Tunesien). Gewisse Anpassungen werden zurzeit vorgenommen, indem eine systematischere Identifikation von privaten Interessenten in Entwicklungsländern vor Ort mit Hilfe lokaler Institutionen angestrebt wird. Ebenso bedarf der bestehende Vorinvestitionsfonds gewisser Modifikationen, um die Abklärung von konkreten Investitionsprojekten bzw. die Herstellung von

direkten Kontakten zwischen Interessenten zu verbessern. Die Schaffung der multilateralen Investitionsagentur (MIGA), einer die Investitionstätigkeit in Entwicklungsländern stützenden multilateralen Organisation, kann die Aktivitäten zur Förderung der Investitionstätigkeit und des Technologiestransfers ergänzen.

Aehnlich werden im Bereich der Handelsförderung zur Erhöhung des Absatzes von Produkten aus Entwicklungsländern Interessenten über Möglichkeiten und Marktchancen informiert und miteinander in Verbindung gebracht. Neben der Informations-tätigkeit werden konkrete Projekte der Absatzförderung finanziert. Diese bestehen in der Regel in der Form der technischen Hilfe zur Vermittlung von Wissen und Können auf allen Stufen der Exportförderung aus den Entwicklungsländern. Nach einem langsamen Start haben diese Aktionen in letzter Zeit stark zugenommen.

249 Folgerungen zur Zielbezogenheit der Entwicklungsinstrumente

Werfen wir einen abschliessenden Blick auf die verschiedenen Aspekte, welche die Zielbezogenheit der Entwicklungszusammenarbeit umschreiben. Wie beurteilen wir unsere Erfahrungen, welches sind die Perspektiven?

Die Konditionen der Hilfe, die weitgehend ohne jede Rückzahlungs- und Lieferbedingungen gegeben wird, haben eine von kurzfristigen Interessen befreite Zusammenarbeit erleichtert.

Das Spektrum der zur Verfügung stehenden Instrumente ist in den meisten Tätigkeitsbereichen zufriedenstellend. Wenigstens scheint die Entfaltung der technischen Zusammenarbeit und Finanzhilfe in der Berichtsperiode in dieser Hinsicht nicht behindert worden zu sein. Weiter ausbaubar ist das Instrumentarium zur Förderung privater entwicklungspolitisch relevanter Investitionen. Die mangelnde Mitgliedschaft in der UNO oder in den Bretton-Woods-Institutionen müssen wir durch besondere Koordinationsmass-

massnahmen und andere Anstrengungen zur Einflussnahme wettzumachen versuchen.

Die Bevölkerungsgruppen, auf die sich die Aktivitäten direkt beziehen, entsprechen den Prioritäten der Entwicklungszusammenarbeit, wie sie im Gesetz vermerkt sind. Die ländliche Bevölkerung ist der Schwerpunkt der Tätigkeit auch in der Berichtsperiode. Spezifische Projekte für die Landlosen und damit Aermsten (die als Gruppe in Asien von Bedeutung sind) und die zweifellos am schwersten zu erreichen sind, gibt es nur wenige. Sie müssen gewiss verstärkt werden, auch wenn sich die Entwicklungszusammenarbeit bei der Beurteilung ihrer Massnahmen stets auf die Gesamtstrukturen beziehen muss. Ebenso entsprechen die spezifischen Aktivitäten für Frauen auf allen Kontinenten nicht der tatsächlichen Bedeutung dieser Gruppe im Entwicklungsprozess. Und schliesslich ergibt sich als Perspektive in diesem Bereich, dass sich die Entwicklungszusammenarbeit der städtischen Bevölkerung stärker anzunehmen hat, nachdem bereits in einigen Entwicklungsländern die Städte die Mehrheit der Gesamtbevölkerung umfassen. In Zukunft wird die entwicklungspolitische Tendenz zu gleichzeitiger und sich ergänzender Entwicklung von Stadt und Land der Frage, ob die Entwicklungstätigkeit ausschliesslich auf urbane oder ländliche Bevölkerungsgruppen auszurichten sei, weniger Gewicht beimessen.

Der Inhalt der Entwicklungstätigkeit der letzten zehn Jahre zeigt die Ausrichtung auf Hilfe zur Selbsthilfe als deutliches Leitmotiv. Dies wird z.B. durch die Wichtigkeit der Ausbildungskomponenten belegt, sowie der Expertentätigkeit mit einheimischen Mitarbeitern und durch den geringen Anteil der reinen Produktionstätigkeit. Letztere verzeichnet im Laufe der zehn Jahre eine markante Abnahme. Punktuell angelegte Projekte haben in der Berichtsperiode an Bedeutung verloren; andererseits haben Erfahrungen mit allzu komplex angelegten Projekten ebenfalls zu Konsequenzen geführt. Die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit wird in Zukunft klarer umrissene, aber doch in einem weiteren Zusammenhang konzipierte Projekte anstreben. In der technischen Zusammenarbeit wird der ausbildungsintensive Ansatz seine zentrale

Stellung bewahren. Generell werden wir die in der Berichtsperiode bereits eingetretene Tendenz zur gegenseitigen Ergänzung und Stützung der Massnahmen in den einzelnen Instrumenten der Zusammenarbeit weiter fördern.

25 Die Arbeitsmethoden der Entwicklungszusammenarbeit (Effizienz)

Unabhängig davon, wie gut die Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit geeignet sind, die ihnen vorgegebenen Ziele zu erreichen, stellt sich die Frage, ob mit diesen Mitteln auch tüchtig genug gearbeitet worden sei, oder ob sich nicht Verbesserungen in den Arbeitsmethoden aufdrängten.

251 Arbeitsqualität

251.1 Indikatoren der Arbeitsqualität

Das letzte Ziel der Entwicklungszusammenarbeit ist es, nicht mehr benötigt zu werden. Nach dem im Gesetz enthaltenen Auftrag, eine selbsttragende Entwicklung der heute benachteiligten Länder zu unterstützen, sollte die Entwicklungszusammenarbeit ihren Beitrag zeitlich begrenzen. Nach Abschluss der Zusammenarbeit sollte in der Regel diese Aktivität ohne äussere Hilfe durch das Entwicklungsland selber weitergeführt werden. Wobei es ein Merkmal einer gut konzipierten Entwicklungszusammenarbeit wäre, wenn der ursprüngliche Partner im Land diese Aktivitäten möglichst unverändert weiterführte. Wenigstens als Faustregel mit gewiss vielen Ausnahmen, die in jedem Projekt erneut zu bestimmen wären, mag dies gelten.

In den zehn Jahren der Berichtsperiode wurde durch die DEH an 364 Projekten der technischen Zusammenarbeit und Finanzhilfe von mehr als einer Million Franken aktiv gearbeitet. D.h. eine Planungsphase (von unterschiedlicher Dauer) war bereits abgeschlossen, ein Kredit zugesagt und die Projektverwirklichung an die Hand genommen worden. Von

diesen 364 Projekten wurden insgesamt 84 (23 %) im Laufe der Berichtsperiode abgeschlossen. Nur gerade bei 17 Projekten mussten die Arbeiten als Fehlschlag eingestellt werden. Bei acht war das Ziel so konzipiert, dass nach Abschluss des schweizerischen Beitrags auch das Projekt selbst abgeschlossen wurde. Die übrigen 59 wurden durch das Entwicklungsland weitergeführt, davon 41 in unveränderter Form und vom selben Partner. Daraus ergibt sich eine ausgesprochen hohe Konstanz, indem 69 Prozent der so angelegten Projekte dem ursprünglichen Konzept in bezug auf Partner und Inhalt entsprechend weiter operierten.

Dasselbe gilt für die vom BAWI abgewickelten Projekte, auch wenn die Natur der Aktivitäten teilweise nach anderen Indikatoren ruft. Z.B. zeigen die Evaluationen von 33 Projekten die mit Mischkrediten finanziert wurden, dass in 28 Fällen die Anlagen befriedigend installiert und genutzt werden. In 4 Fällen wurden die Ziele der Projekte nur teilweise erreicht und ein Projekt wurde als schlecht eingestuft. Bei der Zahlungsbilanzhilfe wurden von 143 Lieferungen 48 als positiv gewertet, während 13 Lieferungen nur begrenzten Nutzen hatten und 12 als nicht prioritär bezeichnet werden mussten.

Wir schicken diese summarisch gehaltenen Angaben über einen Aspekt der Qualität der Entwicklungstätigkeit voraus, um die im nachfolgenden Abschnitt dargestellte Intensität der Entwicklungsarbeit ins richtige Licht zu rücken. Es geht darum, die Verbindung zwischen der über die ganze Berichtsperiode hinweg wirksamen Personalsituation und den Arbeitsmethoden der Entwicklungszusammenarbeit herzustellen.

Die im vorhergegangenen Abschnitt erwähnten guten Resultate der Entwicklungszusammenarbeit, die auch aus den Evaluationen hervorgeht, wurden erreicht, obwohl sich von 1976 bis 1985 die Ausgaben pro Beschäftigten an der Zentrale der DEH (inkl. Koordinatoren) von 1 Million Franken auf 3,2 Millionen Franken gesteigert haben. Beim BAWI steigerte sich diese Kennziffer zwischen 1980 und 1985 von 1 Million Franken auf 7,3 Millionen Franken. Diese Zahlen dokumentieren

eine zunehmende Belastung der in der Entwicklungszusammenarbeit tätigen Spezialisten, die nicht unbedenklich ist. Sie führt in der Tendenz zu einer Reduktion der technischen Zusammenarbeit, die in den letzten zehn Jahren eingetreten ist; zu einer Vergrößerung des Volumens der einzelnen Vorhaben, die ebenfalls eingetreten ist; und zu einer verstärkten Auslagerung von Tätigkeiten auf Dritte, die sich wenigstens in der ersten Hälfte der Berichtsperiode belegen lässt. Nun muss aber zweifellos ein gewisses Volumen der gesamten Tätigkeit in direkter Zusammenarbeit durch die letztlich verantwortlichen Institution durchgeführt werden, schon damit die fachliche Kompetenz der Mitarbeiter erhalten bleibt. Anstrengungen in dieser Hinsicht haben im Rahmen der technischen Zusammenarbeit und bilateralen Finanzhilfe in den letzten Jahren zu einer Stabilisierung in der Verteilung der Entwicklungstätigkeit auf ihre verschiedenen Träger geführt. Sie soll in Zukunft auch bezüglich der Verteilung auf die Instrumente (d.h. des Anteils der Finanzhilfe) und der durchschnittlichen Projektgrösse im wesentlichen beibehalten werden.

251.2 Typische Schwierigkeiten der Projektarbeit

Die angestrengte Personalsituation spiegelt sich denn auch in den Schwierigkeiten, welche in der Projektarbeit auftreten. Für die technische Zusammenarbeit und die Finanzhilfe sind Angaben darüber für den Berichtszeitraum ermittelt worden. Danach leiden 17 Prozent aller 364 Projekte über 1 Million Franken an Schwierigkeiten aufgrund mangelnder Vorbereitung, ein Verhältnis, das über die zehn Jahre hinweg konstant blieb und nicht korrigiert werden konnte. Auch die Schwierigkeiten aufgrund der Personalsituation auf schweizerischer Seite blieben unverändert hoch bei 7 Prozent aller Projekte. An Gewicht sogar zugenommen hat im Lauf der Berichtsperiode die Zahl jener Projekte, in denen die sozio-ökonomischen Bedingungen von der Schweizer Seite aus ungenügend berücksichtigt worden waren - eine Art mangelnder Projektvorbereitung in weiterem Sinn. So dass aufgrund die-

ser zugegebenermassen kruden Analyse Einflüsse der Personalsituation auf die Projektarbeit bestätigt werden müssen.

Ebenso wichtig wie die Belastungserscheinungen in der Tätigkeit ist allerdings die Tatsache, dass aufgrund der Personalsituation die Arbeit an manchen Fragen gar nicht erst aufgenommen werden kann. Es ist im Verlauf dieses Berichts mehrfach festgehalten worden, dass sektor- oder länderübergreifende Aspekte geradezu chronisch zu wenig grundsätzlich analysiert werden können. Zudem werden aufgrund der starken Belastung die notwendigen inneren Reformen der Entwicklungstätigkeit gerne hinausgeschoben. Auch das Verlassen eingefahrener Tätigkeitsgeleise erfordert ein Minimum an frei verfügbarer Energie. Es ist nicht erstaunlich, dass bestimmte arbeitsintensive Probleme - z.B. die bessere Einbeziehung der Frauen in die Entwicklungstätigkeit, oder die Neugestaltung der internen Informationssysteme - nur langsam vom Fleck kommen. Die Personalsituation mit ihren erzwungenen Unterlassungen hat einen Einfluss auf die Problemanalyse, folglich auf die Formen der Entwicklungstätigkeit und somit auf die Richtung, in der die Entwicklung tatsächlich ihren Lauf nimmt.

252 Personal und Nachwuchs

Legen wir diesen problematischen Aspekt der Diskussion über die Arbeitsweise der Entwicklungszusammenarbeit beiseite, gibt es noch immer genug Bereiche, welche für die innere Effizienz der Tätigkeit von grösster Wichtigkeit sind. Im Personalbereich sind dies vor allem:

- die Qualifikation und die Einsatzdauer der Feldmitarbeiter;
- das Zusammenwirken von Feld und Zentrale sowie die laufende Auswertung praktischer Erfahrung;
- Massnahmen zur Milderung der Auswirkungen des Personalstopp in der Bundesverwaltung, bzw. in BAWI und DEH.

Die speziellen Anforderungen an einen Feldmitarbeiter der DEH - abgesehen von seiner konkreten, fachlichen Kompetenz - sind eine reife Persönlichkeit einerseits, Engagement und Flexibilität andererseits. Beides ist wesentlich mit dem Alter und der Lebenserfahrung des Experten verbunden. So haben sich denn auch in den vergangenen Jahren deutliche Verlagerungen im Personal der DEH abgezeichnet. Während 1978 das Durchschnittsalter der DEH-Feldmitarbeiter noch bei 33,5 Jahren lag, ist es bis 1985 auf 38 Jahre gestiegen. Eine ähnliche Tendenz lässt sich bei der durchschnittlichen Einsatzdauer feststellen, die ja ihrerseits als Gradmesser für Erfahrung und Arbeitseffizienz gelten darf: 1978 betrug sie 29 Monate, heute 40 Monate.

Für die Effizienz der Entwicklungstätigkeit ist es entscheidend, dass die im Felde erworbene Erfahrung nicht nur über schriftliche und mündliche Berichterstattung an die Zentrale gelangt. Diesem Anliegen dient die im DEH-Arbeitsbereich weit entwickelte Personalrotation. Von 1976 bis 1985 haben insgesamt 39 Mitarbeiter(innen) der Zentrale eine auf mehrere Jahre geplante Aufgabe in einem Entwicklungsland angetreten, um nach Ablauf dieses Einsatzes nach Bern zurückzukehren. Umgekehrt verfügen die im selben Zeitraum neu für die Zentrale rekrutierten operationellen Mitarbeiter (innen) (Total 31) über insgesamt rund 150 Jahre Einsatzerfahrung in Entwicklungsländern Lateinamerikas, Afrikas und Asiens. Zusätzlich haben von 1979 bis 1985 insgesamt 28 Rückkehrer eine jeweils zwölfmonatige Erfahrungsauswertung an der DEH-Zentrale absolviert.

Angesichts der starken Personalbewegungen, die sich aus diesen Massnahmen an der DEH-Zentrale ergeben, ist der Spielraum für den Personalaustausch mit anderen Amtsstellen (z.B. mit dem BAWI) oder mit internationalen Organisationen nicht mehr sehr gross. Eine gewisse Personal-Rotation zwischen der DEH und ihren Partnern in der Entwicklungszusammenarbeit fördert aber das gegenseitige Verständnis und schärft den Blick für die Realitäten auf beiden Seiten. Wir beabsichtigen deshalb, die Mobilität in dieser Hinsicht durch praktische Massnahmen zu begünstigen.

Um mit dem starken Wachstum der öffentlichen Entwicklungshilfe auf der Personalseite wenigstens teilweise Schritt zu halten, wurden der DEH in der Berichtsperiode insgesamt 9 Etatstellen im Rahmen des EDA durch Umteilungen, 12 weitere aus der bundesrätlichen Reserve zugewiesen. Zurzeit können bis zu 15 Stellen bei der DEH jene Lücken, die von ins Ausland versetzten Mitarbeiter(innen) hinterlassen worden sind, durch Hilfskräfte gefüllt werden. Auch diese Mitarbeiter werden nach denselben Anforderungskriterien ausgewählt wie ständige Angestellte der DEH. Im Dienst für Entwicklungsfragen des BAWI erhöhte sich der Personalbestand in der Berichtsperiode von neun auf elf Personen. Für 1986/87 sind zwei weitere Etat-Stellen des EVD für den Entwicklungsdienst freigestellt worden.

Als Folge einer Rekrutierungspolitik, die auf Erfahrung grossen Wert legt, wurde in den letzten Jahren eine gewisse Einseitigkeit in der Struktur des Personalkörpers der DEH-Zentrale verstärkt. 57 Prozent aller Mitarbeiter(innen) auf operationellen Rotationsposten gehören zur Altersgruppe der 35- bis 45jährigen. Im Dienst für Entwicklungsfragen des BAWI beträgt das Durchschnittsalter 42 Jahre. Es wird in den nächsten Jahren darum gehen, bei Neurekrutierungen bewusst eine besser ausgewogene Altersstruktur anzustreben.

Die Nachwuchssituation an sich gibt gegenwärtig kaum zu Sorgen Anlass. Unter den Feldexperten sind viele geeignete Nachwuchskräfte vorhanden. Das Interesse an Entwicklungsfragen und der Entwicklungszusammenarbeit ist breit. Die von der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit unterstützten universitären Kurse (NADEL, EPFL, IUED) sind gut besucht. Grundlegende Veränderungen in der Ausgestaltung dieser Instrumente drängen sich nicht auf, bestehen doch neben ihnen eine ganze Reihe von Instituten und Lehrstühlen auf Universitätsstufe, welche interessierten Studenten die Möglichkeit bieten, sich mit speziellen Problemstellungen der Entwicklungsländer in kultureller, wirtschaftlicher, sozialer oder technischer Hinsicht vertraut zu machen und eine berufliche Laufbahn vorzubereiten.

253 Arbeitsteilung und Arbeitsorganisation

253.1 Verteilung der Entwicklungstätigkeit auf die verschiedenen Träger

Arbeitsteilung ist das weitere Schlüsselwort, unter dem unsere Diskussion der Methoden der Entwicklungszusammenarbeit stehen soll. Sie ist das grundlegende Motiv für die in den folgenden Abschnitten beschriebenen Versuche zu einer effizienten Gestaltung der Entwicklungstätigkeit. Wobei wir versuchen werden, die Grenzen des bisher Erreichten aus unserer Sicht festzuhalten.

Jede Aktion der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit besteht aus vielen einzelnen Abläufen und Vorgängen, die sich gesamthaft oder teilweise auch auf mehrere Träger der Entwicklungszusammenarbeit verteilen lassen. Dabei kommen

Tabelle 20: Die Träger der Entwicklungszusammenarbeit

	Anzahl Projekte	Verpflichtungen (in %)		
		1976-80	1981-85	1976-85
Bilaterale Aktionen				
DEH/BAWI	198	28	30	29
Schweiz. Privatfirmen	6	1	1	1
Schweiz. Hilfswerke	93	12	14	13
Schweiz. Institutionen	26	3	3	3
UNO Organisationen	64	8	6	7
Int. Finanzinstitutionen	24	5	10	9
Andere intern. Organis.	36	3	4	4
Lokale NGOs	24	1	3	2
Multilaterale Aktionen				
UNO Organisationen	13	16	13	14
Int. Finanzinstitutionen	9	23	16	18
Total	493	100	100	100
Total (in Mio. Fr.)		1171	2508	3679
Quelle: Umfrage für den Zehn-Jahres-Bericht				

schweizerische, internationale oder, wenn irgend möglich, lokale Organisationen der Entwicklungsländer genauso in Frage. Zwar liegt die Verantwortung für eine Aktion stets bei den ursprünglich mit den Entwicklungsaufgaben betrauten Bundesbehörden. Aber nichts steht im Weg, die direkte Ausführung von Aktionen einer in bestimmten Fragen besser ausgerüsteten Organisation zu überlassen. Dabei profilieren sich diese "Trägerorganisationen" nicht so sehr in bezug auf die Instrumente der Zusammenarbeit - vielmehr tun am Ende alle diese Organisationen sehr ähnliches. Sie verfügen jedoch über Fachleute mit bestimmten Erfahrungen z.B. im Bereich der Berufsbildung oder der Forstwirtschaft. Andere weisen Vorteile auf, indem sie sich auf bestimmte geographische Gebiete spezialisieren. Wiederum andere sind aufgrund ihres rechtlichen Status, etwa als im privaten Sektor tätige Organisationen, besonders geeignet, den Zugang zu lokalen Institutionen oder bestimmten Bevölkerungssegmenten in den Entwicklungsländern zu finden. Und schliesslich stellen besonders grosse oder auch besonders kleine Vorhaben jeweils andere Anforderungen an das Personal und die Ausrüstung einer Organisation, so dass sich auch in dieser Hinsicht Spezialisierungen ergeben. Es ist eine reine Frage der Effizienz, aus dem weiten Spektrum von Organisationen, Institutionen, Hilfswerken, Missionen und privaten Unternehmen jene auszuwählen, die zur Durchführung einer vorgegebenen Aktion am besten geeignet sind.

Ausgangspunkt in all diesen Fragen der Arbeitsteilung ist die konkrete Aufgabe, die sich im Rahmen der Entwicklungstätigkeit ergibt. Mit Quoten und Verteilungsschlüsseln können die realen Entwicklungsprobleme, die sich stellen, nicht verändert werden. Vielmehr würden starre Regelungen die effiziente Wahl unter den Trägerorganisationen und damit den Sinn der Arbeitsteilung in Frage stellen.

Betrachten wir die Verteilung der Entwicklungszusammenarbeit auf die wichtigsten Trägerorganisationen im Verlauf der Berichtsperiode, so werden einige Verschiebungen ersichtlich. Gegenüber der ersten Hälfte der Berichtsperiode hat sich in der zweiten Hälfte das Volumen der Zusagen in der gesamten

Entwicklungszusammenarbeit von 1,17 auf 2,51 Milliarden Franken verdoppelt. In denselben Zeitabschnitten hat sich der Anteil der direkt von den Bundesstellen durchgeführten Projekte an den Gesamtzusagen von 28 Prozent auf 30 Prozent erhöht. Bei den privaten Hilfswerken ergab sich eine Steigerung von 12 Prozent auf 14 Prozent. Lokale nicht-staatliche Organisationen in den Entwicklungsländern selbst erweiterten ihren Anteil von 1 auf 3 Prozent. Der Anteil der über UNO-Organisationen geleiteten Mittel dagegen ging von 24 auf 19 Prozent zurück, jener der multilateralen Finanzinstitutionen von 28 auf 26 Prozent. Diese Angaben fassen die regulären und freiwilligen multilateralen Beiträge (rund 65 %) sowie die bilateralen Kofinanzierungen und Projekte der assoziierten Hilfe zusammen.

Der geringe Anteil der von privaten Unternehmen getragenen Projekte (im Durchschnitt 1 % der Zusagen im Zeitraum von 1976 bis 1985) täuscht über die Rolle der Privatwirtschaft in der Entwicklungszusammenarbeit hinweg. Der privatwirtschaftliche Sektor wird im Gegenteil in anderen Formen der Zusammenarbeit sehr stark berücksichtigt. Die meisten Evaluationen werden von privaten Unternehmen durchgeführt; verschiedentlich ist die Begleitung (Monitoring) von Grossprojekten privaten Firmen übertragen worden. Und schliesslich übernimmt die Privatwirtschaft vor allem die Funktion

Tabelle 21: Geschätzte Rückwirkungen der öffentlichen Entwicklungshilfe auf die Wirtschaft der Schweiz (in Mio. Fr.)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Oeffentliche Entwicklungsgelder der Schweiz	412	453	490	574	616	681
Dadurch induzierte Zahlungen in der Schweiz	337	419	492	546	555	629
dazu kommen:						
Ausgaben der Weltbankgruppe in der Schweiz	214	225	301	306	441	683
Quelle: Schätzungen der Bundesverwaltung						

des Unterakkordanten, indem sie direkte Aufträge aus schweizerischen Projekten und Kreditlinien oder indirekte Aufträge aus der internationalen Entwicklungszusammenarbeit allgemein ausführt. Das Volumen der Rückflüsse in die Schweiz von der 1980 bis 1985 geleisteten Hilfe (3,2 Mrd.Fr.) wird z.B. auf rund 3 Milliarden Franken geschätzt, in derselben Periode gab die Weltbank zusätzlich 2,2 Milliarden Franken in der Schweiz aus.

Aus den Angaben über die Verteilung der Mittel auf die einzelnen Träger einen Trend abzulesen, ist wegen der unregelmässig und oft in grossen Einzelbeträgen erfolgenden Zusagen nur schwer möglich. Vermutlich geben sie eine stärkere Polarisierung in der Projektstätigkeit wieder: mehr kleinere Aktivitäten, in denen mit wenig materiellem Aufwand intensive Beratungstätigkeit erfolgt, stehen neben einer zunehmenden Zahl recht grosser Projekte, die mehrheitlich über multilaterale Organisationen oder in Zusammenarbeit mit diesen abgewickelt werden. Das wäre eine mögliche Interpretation dieser Daten, die allerdings noch genauer analysiert und belegt werden müsste. Der Trend reflektierte die knappe Personalsituation, folgte aber auch den Veränderungen in der Entwicklungsproblematik, indem einerseits die umfassenden Krisen (der Sahelzone und der Verschuldung) zur Vereinigung aller Kräfte in koordinierten Aktionen mehrerer Länder sowie der grossen multilateralen Organisationen geführt haben - andererseits im klassischen Bereich der Projekthilfe konzentrierter und mit weniger Aufwand gearbeitet wird.

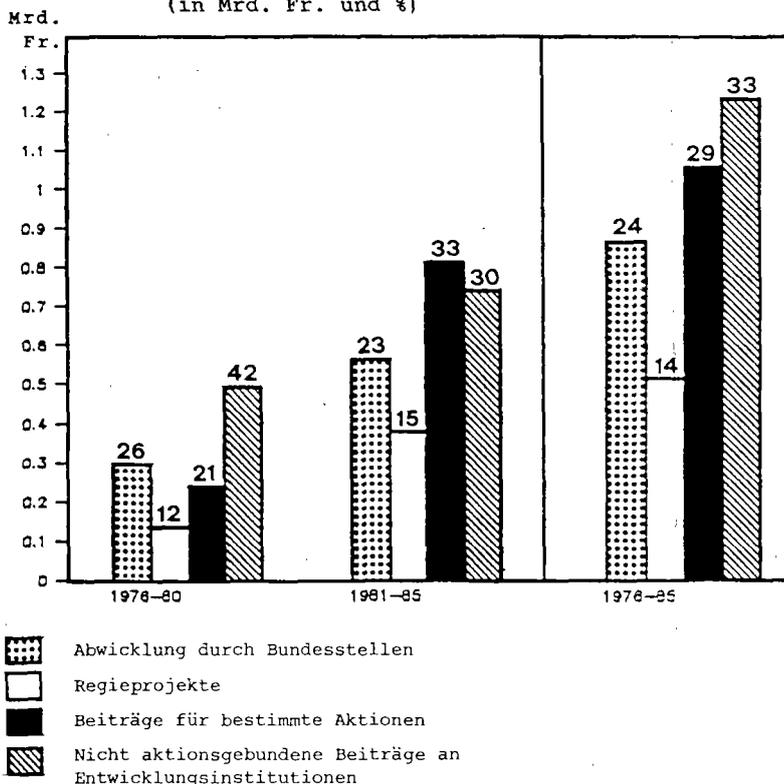
Die Verteilung der Entwicklungsarbeit auf die verschiedenen möglichen Träger scheint heute, nach zehnjähriger Tätigkeit unter dem Entwicklungsgesetz, recht ausgereift. Die Hilfswerke oder die multilateralen Organisationen und Institute übernehmen Arbeiten in Ländern und Sektoren, oder in bestimmten Projektinhalten und für spezielle Zielgruppen, in denen sie am besten angepasst, am erfahrensten, kurz, am geeignetsten sind. Die Tendenz der letzten Jahre ist eine Stabilisierung des Anteils der verschiedenen Träger in der gesamten Entwicklungszusammenarbeit zwischen bilateralen, multilateralen, öffentlichen und privaten Trägern. Hingegen

ist in Zukunft - mit wachsender Eigenständigkeit der Empfängerländer - eine Gewichtsverlagerung auf Zusammenarbeit mit lokalen Institutionen anzustreben.

253.2 Formen der Delegation

Als Spiegelbild der Entwicklung in der Rolle der einzelnen Träger zeigt sich bei den Formen der Zusammenarbeit eine Zunahme der Regieaufträge von 12 Prozent (1976-1980) auf 15 Prozent (1981-1985) aller Zusagen, ein starkes Ansteigen der Beiträge an spezielle Aktionen (von 21 auf 33 %) und eine massive Reduktion des Anteils der allgemeinen Beiträge an multilaterale Organisationen (von 42 auf 30 % der Gesamtzusagen).

Tabelle 22: Die Modalitäten der Zusammenarbeit
(in Mrd. Fr. und %)



Quelle: Umfrage für den Zehn-Jahres-Bericht

Auf der einen Seite wird somit ein zunehmender Anteil am gesamten Volumen arbeitsteilig über andere Institutionen durchgeführt. Andererseits ist innerhalb dieses von anderen abgewickelten Teils eine deutliche Umschichtung zugunsten von solchen Formen feststellbar, die eine alleinige und direkte Projektkontrolle durch die letztlich verantwortlichen Bundesbehörden erlauben. Diese über die betrachtete Periode feststellbaren Tendenzen stehen somit ganz im Zeichen einer verstärkten Effizienz in den Arbeitsmethoden.

253.3 Beziehungen zu anderen Projekten

Wie steht es bei diesem Bemühen um eine effiziente Arbeitsweise mit der Ausnützung und Uebertragung von Erfahrungen aus anderen Projekten? Eine Durchsicht der bereits erwähnten 364 Aktivitäten der technischen Zusammenarbeit und Finanzhilfe hat gezeigt, dass die meisten Projekte auf andere bezogen sind. Nur 4 Prozent scheinen "beziehungslos" zu operieren. Intensiv sind Einflüsse auf Projekte im gleichen Sektor, also auf Aktivitäten mit vergleichbaren Zielen oder gleicher Technik. Gerade diese Art von Beziehungen kommen aufgrund der Interessen und Kenntnisse der Projektbearbeiter oder der Experten und häufig auf persönlicher Ebene zustande. Die Nutzung der Erfahrungen auf organisatorischem Gebiet, welche planerische Einflussnahme voraussetzt, ist denn auch geringer als in technischem Gebiet oder in Fragen der Projektanlage. Persönliche Erfahrungen und der berufliche Hintergrund der Mitarbeiter in den einzelnen geographischen Sektionen oder der Koordinatoren und Experten im Feld führen auch dazu, dass jeweils bestimmte, nach persönlichen Neigungen wechselnde Fragestellungen in die Ueberlegungen zur Ausgestaltung von Länderprogrammen einbezogen werden. Einflüsse dieser Art sind aus den Länderprogrammen im Berichtszeitraum durchaus ablesbar. Sicher ist ein gewisser Spielraum in der Interpretation der vordringlichsten Aufgaben in einem Land immer notwendig. Auch ist ein starkes persönliches Engagement der Mitarbeiter die Voraussetzung für gute Projektansätze. Aber eine Abstützung der Arbeit auf systematischere und breiter angelegte Analysen der früheren Tätig-

keit schält sich als Notwendigkeit heraus. Umso mehr, als mit der Ausarbeitung von Länderprogrammen, die gegen das Ende der Berichtsperiode in Angriff genommen worden ist, die Verknüpfung von individuellen Projekten mit umfassender angelegten Programmen ins Zentrum der planerischen Tätigkeit gerückt ist.

253.4 Beziehungen in der Verwaltung (DEH/BAWI, Zentrale/Feld)

Die innere administrative Struktur der Entwicklungszusammenarbeit ist im Laufe der letzten zehn Jahre in mehreren Schüben umgestaltet worden. Als erstes ist die Schaffung der Koordinatorenstellen hervorzuheben, welche in jedem Schwerpunktland einen administrativen Aussenposten der Zentrale darstellen und deren Zahl von fünf (1976) auf 19 (1985) erweitert worden ist. Als zweites erwähnen wir eine Serie von Massnahmen bezüglich der Finanzverwaltung, indem die Revisionsstelle teilweise dezentralisiert, und DEH-intern ein Finanzinspektorat geschaffen und ein "Comité d'administration financière" zur Ueberprüfung der Richtlinien ins Leben gerufen wurde. Als drittes wurde der Entwicklungsdienst des BAWI im Bereich der wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen der Entwicklungszusammenarbeit tätig. Gleichzeitig wurde der Posten eines für Nord-Süd Fragen zuständigen Delegierten im Direktorium des BAWI geschaffen. Viertens wurde gegen Ende der Berichtsperiode die administrative Struktur der DEH durch zwei neue Direktionsmitglieder erweitert, die Zuständigkeit für Programme und Einzelprojekte neu gefasst und den geographisch orientierten Sektionen auch sektoriell gegliederte Fachdienste beige stellt. Auch wurden in jüngster Zeit die Abgrenzungen zwischen der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe geklärt. Die weiter zurückliegenden Veränderungen sind aus der Struktur der Entwicklungszusammenarbeit nicht mehr wegzudenken. Die neueren scheinen allgemein in befriedigender Weise zu funktionieren, auch wenn einige erst vor so kurzer Zeit eingeführt worden sind, dass der Beweis ihrer Leistungsfähigkeit erst noch erbracht werden muss.

Offener ist die Situation bezüglich der Beziehungen zwischen Feld und Zentrale, zwischen den Koordinatoren oder Experten in den Entwicklungsländern selbst, sowie den in der DEH oder im BAWI oder in einer der Trägerorganisationen tätigen Mitarbeitern. Die Arbeitsteilung zwischen Zentrale (DEH, BAWI) und Feld kann bei den komplexen und verschiedenartigen Aufgabenstellungen gar nicht problemlos sein. Detaillierte Untersuchungen des Zusammenspiels zwischen den einzelnen Stellen in der Anwendung der verschiedenen Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit gibt es noch nicht. Aber als Regel dürfte gelten, dass die Meinungen dort am besten übereinstimmen, wo ein geregelter Kreislauf oder Austausch von Personal (vom Feld zur Zentrale, von der Zentrale zu Regieträgern, usw.) stattfindet. Dies ist in der auf einzelne Projekte bezogenen technischen Zusammenarbeit und Finanzhilfe der Fall.

Diese Sachlage lässt zumindest drei Dinge wünschenswert erscheinen: erstens, deutlicher herausgearbeitete Konzepte, welche die gesamte schweizerische Entwicklungszusammenarbeit zur Situation eines Landes in Bezug setzen, so dass die verschiedenen Stellen in Zentrale und Feld auch die gleiche Sprache sprechen. Zweitens, deutlichere Zuständigkeiten der Koordinatoren in den Schwerpunktländern für die Anwendung aller Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit in einem Land. Drittens, eine bessere personelle Integration oder Durchlässigkeit jener Dienststellen in verschiedenen Direktionen und Departementen, die sich mit der Entwicklungszusammenarbeit befassen. Mit der Ausarbeitung von Länderprogrammen, die in Zukunft auch mit der Tätigkeit des BAWI abgestimmt werden sollen, und der Verstärkung der Kapazitäten zur gesamtwirtschaftlichen Analyse an der Zentrale sind gegen Ende der Berichtsperiode Massnahmen in diesen Sinne getroffen worden. Auch sind am letzten Koordinatoren-Seminar klarere Regelungen über den Einbezug und die Zuständigkeit der Koordinatoren für BAWI-Massnahmen und für die humanitäre Hilfe eingeführt worden.

Die praktische Organisation der Entwicklungszusammenarbeit an der Zentrale selbst verlangt nach den geltenden Regelungen, dass verschiedene Departemente eng zusammenarbeiten. Diese interdepartementale Zusammenarbeit stellt hohe Ansprüche an die Koordination, sind doch die Zuständigkeiten zum Teil stark verflochten. Dies betrifft nicht nur die Zusammenarbeit zwischen DEH und BAWI in vielen Bereichen, sondern auch die Beziehungen zwischen diesen Dienststellen und andern Bundesämtern, wie dem BIGA (in der Internationalen Arbeitsorganisation, ILO), dem BAG (in der Weltgesundheitsorganisation, WHO), dem BLW (in der UNO-Landwirtschafts- und Ernährungsorganisation, FAO) oder dem BUS (im Umweltprogramm der Vereinten Nationen, UNEP). Die Erfahrungen der vergangenen zehn Jahre mit diesen Verflechtungen haben gezeigt, dass die gegenseitige Koordination zukünftig noch enger sein muss, damit Effizienzverluste reduziert werden.

253.5 Forschung

Die Förderung der Forschung gehört zum Auftrag der Entwicklungszusammenarbeit. Sie hat im Berichtszeitraum, neben der Förderung mehrerer multilateraler Forschungsinstitutionen, in Hunderten von Mandaten zu speziellen Entwicklungsproblemen an einzelne Universitäten und Forschungsstellen ihren Niederschlag gefunden. Die Gelegenheit zur Arbeitsteilung zwischen Forschung und Verwaltung wird intensiv wahrgenommen. Eine Evaluation dieser Beziehungen ist gegenwärtig im Gang. Sie könnte möglicherweise zu einer Konzentration der Beziehungen auf weniger und dafür mit breiteren Mandaten ausgestatteten Forschungspartnern führen. Was auf der schweizerischen Seite fehlt, sind Forschungsstellen, die sich mit grösser angelegten Studien befassen können, ohne gleich an den Rand ihrer eigenen Kapazitäten zu gelangen. Längerfristig ausgerichtete und breiter angelegte Beziehungen wären eine Voraussetzung zu einer besseren Nutzung der wissenschaftlichen Forschung als Quelle der Effizienz, Zielbezogenheit und der Relevanz der Entwicklungszusammenarbeit zugleich.

254 Planung und Evaluation

254.1 Definitorisches zu Planung und Evaluation

Die Effizienz, mit der die zur Verfügung stehenden Instrumente angewandt werden, misst sich immer nur im Rahmen der eigentlichen Aufgabe, in welche die Entwicklungszusammenarbeit gestellt ist. Die Aufgabe als solche wird vorbereitet und geplant; die Tätigkeit als solche wird evaluiert. Planung und Evaluation sind aufeinander bezogene Vorgänge. Aus der Beurteilung der Entwicklungstätigkeit lassen sich Rückschlüsse auf die Planung ziehen - das wurde in diesem Bericht in den Abschnitten über die Zielbezogenheit (Kap.24) oder die Relevanz (Kap. 25) der Entwicklungszusammenarbeit auch getan. Im folgenden sollen Planungsmethoden und Evaluationsprozesse als wichtige Voraussetzungen der Arbeitseffizienz betrachtet werden.

Je klarer die Ausgangslage eines Projekts erfasst, seine Chancen und Gefahren erwogen und die Zielgruppen und Inhalte umschrieben werden, um so leichter fällt es, die Aufgaben abzuschätzen und so weit als möglich zu quantifizieren. In der Folge wird auch die Effizienz der Projektdurchführung leichter erfassbar. Projekte, die aus einer einfach messbaren Beziehung zwischen Zielen und Mitteln bestehen, gibt es durchaus, in jedem Bereich der Entwicklungszusammenarbeit. Kompliziert wird die klare Beziehung von Zielen und Mitteln durch ein zusätzliches Element, dem der sozialen Strukturen. Sie sollten gleichzeitig mit der Anwendung von Mitteln zu Erreichung bestimmter Ziele in einer bestimmten Richtung entwickelt werden. Es mag z.B. einfach sein, die Errichtung von genau definierten Getreidesilos in bestimmten Standorten zu planen und so effizient wie möglich durchzuführen; aber diese Silos möglichst arbeitsintensiv errichten zu lassen, und daneben noch ein System von Kooperativen zu schaffen, welche die Benutzung der Silos regeln sollte, zeigt die Ansprüche, denen die Planung gerecht werden muss. Dabei sind die späteren Etappen der Projektverwirklichung unter Umständen von den Resultaten der ersten Projektschritte abhängig oder von der sozialen Landschaft abhängig, in

der sie verwirklicht werden. Diese ist selten bekannt genug, d.h. der Auftrag wird häufig erst in der Verwirklichung der Vorhaben im Detail erfahrbar und planbar.

Aufgrund dieser typischen Entwicklungssituation ergeben sich oft (nach einer Abklärungs- und Planungsphase zu Beginn der Projekte), Formen der Projektbegleitung und Projektkontrolle, die noch während der Verwirklichung eines Vorhabens Ueberprüfungen vornehmen, welche der Planung weiterer Projektphasen dienen. Davon zu unterscheiden sind Evaluationen nach Abschluss einzelner Phasen, oder der Projekte insgesamt, die nicht nur die Resultate und unbeabsichtigten Folgen der Projektarbeit aufnehmen, sondern auch die Planungs- und Projektbegleitungsprozesse selber hinterfragen. Der entwicklungspolitische Bezugsrahmen der einzelnen Schritte der Projektformulierung und -kontrolle auf der einen Seite sowie der verschiedenen Formen der Evaluation auf der anderen, ist dabei stets derselbe. Doch besteht ein Unterschied institutioneller Art: in der DEH liegt die Abklärung, Planung und Durchführung von Aktivitäten bei den operationellen Abteilungen, während die Zuständigkeit für die Evaluation von einem davon unabhängigen Dienst getragen wird. Beim Entwicklungsdienst des BAWI ist eine solche organisatorische Unterscheidung aufgrund des kleineren Personalbestandes nicht durchführbar.

Wir unterscheiden also im folgenden zwischen Abklärung, Planung, und Begleitung (Monitoring) sowie verschiedenen Formen der Evaluation. Andererseits lassen wir die verschiedenen Formen der Tätigkeitskontrolle ausser Betracht. Es handelt sich dabei um Vorkehren der Bundesbehörden selbst oder um Ueberprüfungen, die im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht durchgeführt werden. Es sind ihrem Charakter nach Mittel der externen Kontrolle und keine Instrumente der Geschäftsführung, auch wenn sie für die Geschäftsführung von grossem Wert sind.

254.2 Abklärung und Planung von Projekten

In den zehn Jahren der Berichtsperiode bildeten die Kreditanträge, die für jede Aktion gesondert ausgeführt wurden, die Grundlage für die Entscheidung des Bundesrats, bzw. der Direktoren von DEH und BAWI, ein Projekt in das Gesamtprogramm aufzunehmen. Dabei hatte jeder Antrag zu belegen, dass die vorgeschlagenen Massnahmen mit dem Gesetz über Entwicklungszusammenarbeit und den prioritären Bedürfnissen des Entwicklungslandes übereinstimmten. Auch musste es technisch realisierbar und das notwendige Fachwissen in der Schweiz vorhanden sein. Diese allgemeinen Prinzipien wurden je nach Projekttyp und je nach Partner oder Trägerorganisation in unterschiedlichen Details ausgeführt.

Bei kofinanzierten Projekten oder bei Massnahmen der assoziierten Hilfe konnten sich die Anträge auf die weitgehend standardisierten Analysen der Partnerorganisationen abstützen. Dies war bei rund 30 Prozent aller Projekte des Berichtszeitraums der Fall. Ein weiteres Viertel der Aktionen, die von privaten Organisationen abgewickelt wurden, stützten sich vor allem auf die in den Programmabkommen festgelegten entwicklungspolitischen Leitlinien, wobei auch sektorielle oder geographische Eingrenzungen vorgenommen wurden. Bei den durch DEH oder BAWI direkt abgewickelten Projekten (40 %) enthielt jeder Kreditantrag auch eine Darstellung der konkret in Aussicht genommenen Projektabläufe, der notwendigen Mittel und des daraus sich ergebenden Budgets. In einigen Teilbereichen wurden standardisierte Entscheidungsunterlagen erarbeitet (z.B. Kriterienlisten, Sektor-Richtlinien). In anderen richtete sich der Aufwand proportional nach den Gesamtkosten der vorgeschlagenen Massnahmen. Festzuhalten ist, dass über die allgemeinen Kriterien hinausgehende standardisierte Entscheidungskriterien nur in Teilbereichen bestehen. Ohne Zweifel ist die Vielfalt der Projekttypen, vor allem in der technischen Zusammenarbeit, aber auch in den handelspolitischen Massnahmen, ein Haupthindernis in der Systematisierung der Entscheidungsunterlagen. Eine Formalisierung der Entscheidungskriterien, wie sie z.B. in den multilateralen

Entwicklungsbanken besteht, ist für einige Tätigkeitsgebiete von DEH und BAWI nicht denkbar. Für bestimmte Projekttypen wird hingegen die Formulierung von quantitativ definierbaren Entscheidungskriterien vorangetrieben werden (Kosten-Nutzen-Analyse; formelle Kriterien für die Abschätzung von Ziebezogenheit und Relevanz der Projektwirkungen). Die Förderung neuerer Planungsmethoden, die in jüngster Zeit eingeleitet worden ist, wird in internen Kursen fortgesetzt (Zielorientierte Projektplanung).

Die gegen Ende der Berichtsperiode aufgenommene Ausarbeitung von Länderprogrammen für die Tätigkeit der DEH in ihren Schwerpunktländern ist ein erster Schritt, den inneren Zusammenhang zwischen den Einzelprojekten zu verstärken. Als weiterer Schritt ist vorgesehen, in Zukunft nicht nur technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe, sondern auch die gewichtigen Zahlungsbilanz- und Mischkredit-Massnahmen in diese Planung einzubeziehen. Die Tätigkeit ausserhalb der Schwerpunktländer wird ähnlich strukturiert werden müssen.

254.3 Projektbegleitung (Monitoring)

Jedes einzelne Projekt ist im Laufe seiner Realisierung internen Kontrollen unterworfen. Für die grösseren bestehen Ablaufpläne - sie sind in Phasen unterteilt - und jede einzelne Etappe ist umschrieben. Ein Viertel von 364 Projekten der technischen Zusammenarbeit in der Zehn-Jahres-Periode besitzt eine permanente externe Projektbegleitung, 15 Prozent punktuelle externe Unterstützung. In 20 Prozent der Projekte sind mitlaufende Kontrollsysteme eingebaut, die zur Festlegung späterer Projektphasen die Grundlagen liefern. Diese Instrumente werden naheliegenderweise in den grösseren Projekten angewandt. Sie wurden ausnahmslos im Laufe des Berichtszeitraums verstärkt, auch wenn für keines der Instrumente bis jetzt festgelegt worden ist, welcher Anteil an der Gesamtzahl der Projekte erreicht werden soll.

254.4 Evaluation

Bei der DEH wie beim BAWI werden die eigentlichen Projektevaluationen nach Abschluss einzelner Phasen oder aller Arbeiten an bestimmten Projekten durch unabhängige, aussenstehende Experten durchgeführt. Rund die Hälfte des gesamten Volumens der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe wurde in den zehn Jahren von 1976 bis 1985 durch Evaluationen abgedeckt. Das Ergebnis dieser Arbeit liegt in gut 100 Berichten vor und bildet eine der Grundlagen, auf welchen sich Konzeption und Methodik der DEH weiterentwickeln. Bei den Massnahmen des BAWI betrifft dies vier Mischkredite, zwei Zahlungsbilanzhilfen und acht Massnahmen zur Förderung des Handels und der Industrialisierung. Diese Zahlen sprechen von einem intensiven Bewusstsein um die Notwendigkeit, den Resultaten der eigenen Arbeit durch aussenstehende Experten den Puls fühlen zu lassen. Bei der DEH wie beim BAWI wird die Auswahl der zu untersuchenden Projekte oder Massnahmen von Jahr zu Jahr aufgrund einer internen Konsultation festgelegt. Es bestehen jedoch noch keine bindenden Kriterien für die Auswahl von Evaluationsvorhaben. Mit anderen Worten: so sehr die Resultate der Evaluation von vorgesetzten Stellen und Projektbearbeitern gesucht und genutzt werden, stellt sich doch die Frage, ob nicht ein systematischeres Auswahlverfahren der inneren Effizienz der Tätigkeit noch stärkere Impulse verleihen könnte. Die DEH wird in Zukunft eine dem geographischen und sektoriellen Spektrum ihrer Tätigkeit besser entsprechende Anlage ihrer Evaluationen anstreben.

255 Folgerungen über die Arbeitsmethoden

Aufgrund der angespannten Personalsituation sind Auswirkungen auf die Arbeitsmethoden feststellbar. Die Personalsituation beschränkt die Möglichkeiten, neue Wege der Entwicklungstätigkeit zu beschreiten. Andererseits können Reibungsverluste und ungenutzte Kooperationsmöglichkeiten durch eine bessere Mobilität des Personals innerhalb der Departemente und zwischen den Entwicklungsorganisationen vermieden

werden. Eine ausgeglichene Personalstruktur ist anzustreben. Die Arbeitsteilung zwischen den verschiedenen Trägern der Entwicklungstätigkeit erfolgt aus der Sicht von DEH/BAWI nach Kriterien der Effizienz - sie sollte nicht durch bindende Quoten eingeschränkt werden. Die Verteilung zwischen den einzelnen öffentlichen, privaten, bilateralen und multilateralen Organisationen auf der Geberseite hat sich stabilisiert. Die Rolle der Regierungen wie der privaten Organisationen in den Entwicklungsländern selbst hat sich in der Abwicklung der Entwicklungsarbeit verstärkt. Eine Tendenz, welche auch als Leitlinie für die zukünftige Arbeit gelten soll. Die Arbeitsteilung innerhalb der Bundesverwaltung erfordert insbesondere eine engere Koordination zwischen den Bundesämtern (vgl. die Ausführungen im Kap. 32). Ein Anfang wurde in bezug auf die Klärung der Zuständigkeiten zur Sicherung eines effizienten und koordinierten Einsatzes aller Instrumente in den Entwicklungsländern durch neue Richtlinien für die Koordination in den Schwerpunktländern bereits gemacht. Schliesslich stellt die veränderte Entwicklungssituation neue Anforderungen an die Entscheidungskriterien in der Projektplanung; eine systematischere Auswahl der einer Evaluation durch aussenstehende Experten zu unterwerfenden Projekte wird angestrebt.

3 Das Entwicklungsgesetz: Inhalt und Umfeld

Wir haben über die Entwicklungstätigkeit, die aufgrund des Gesetzes über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe in den letzten zehn Jahren entfaltet worden ist, in den vorangehenden Abschnitten Bericht erstattet. Im Laufe unserer Ausführungen ist dabei das Gesetz selber verschiedentlich erwähnt worden. Es eröffnet das in diesem Bericht dargestellte Feld von Aktivitäten, aber es steckt mit den in Artikel 6 genannten Formen der Entwicklungszusammenarbeit auch die Grenzen dieses Feldes ab.

Ueber die Entwicklungszusammenarbeit als zentrales Instrument der Entwicklungspolitik des Bundes hinaus, umfasst diese eine Vielzahl von Tätigkeitsbereichen verschiedener

Bundesstellen, die für die bisherige Form und die Perspektiven der Entwicklungszusammenarbeit von Bedeutung sind. Wir wollen auf diese wichtigen und notwendigen Zusammenhänge zwischen den verschiedenen Bundesstellen eingehen, denn Entwicklungspolitik ist mehr als "nur" Entwicklungszusammenarbeit.

Diese umfassende Entwicklungspolitik des Bundes ihrerseits handelt in einem Umfeld, das durch die politischen Gremien, private Institutionen, andere öffentliche Stellen, aber auch durch die Bürgerinnen und Bürger der Schweiz geprägt wird. Wenigstens zu einigen Aspekten der Beziehungen der Entwicklungspolitik zu diesem Umfeld wollen wir uns äussern.

Wir beginnen unsere Darstellung mit den Ueberlegungen zum Gesetz und seiner Verordnung. Wir schreiten dann fort zu Fragen, welche die entwicklungspolitisch relevanten Aspekte der Tätigkeit anderer Bundesämter ausserhalb der unmittelbaren Entwicklungszusammenarbeit betreffen. Und schliesslich weiten wir den Kreis über die Bundesstellen hinaus und betrachten die allgemeine Stellung der Entwicklungspolitik in der Schweiz.

31 Rückschlüsse auf den Inhalt von Gesetz und Verordnung

Schon zu Beginn des Berichts haben wir gezeigt, dass das Gesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe, wie jedes andere, eine historische Wurzel besitzt, aus der manche seiner speziellen Züge verstanden und zum Teil auch ausgelegt werden müssen. Dies betrifft insbesondere die Ziele und die Formen der Entwicklungszusammenarbeit. Wir möchten aber deutlich unterstreichen, dass trotz der offensichtlichen Verlagerungen in der Entwicklungsproblematik im Laufe der letzten zehn Jahre, weder die im Gesetz formulierten Grundsätze, noch das Vorgehen, noch die Ziele oder die Formen der Entwicklungs-

zusammenarbeit prinzipiell in Frage gestellt werden. Das Gesetz ist nach wie vor ein guter, klar konzipierter und leistungsfähiger Rahmen der Zusammenarbeit.

Insbesondere ist das Gesetz in bezug auf die Formen der Zusammenarbeit nicht abschliessend gefasst und lässt Entwicklungen offen. Auch ist eine verstärkte Zusammenarbeit mit Kantonen und Gemeinden genau so möglich wie die Ausgestaltung der Beziehungen zu den privaten Hilfswerken oder eine intensivere Nutzung der in privatwirtschaftlichen Firmen und Beratungsunternehmen gegebenen Kenntnisse und Erfahrungen. Es ist Aufgabe der sich mit der Entwicklungszusammenarbeit befassenden Stellen, diese Instrumente optimal zu nutzen. In bezug auf die Ziele erlaubt die Unterteilung in einen allgemeinen (Art. 5 Abs. 1) und einen speziellen Teil (Art. 5 Abs. 2), in der Festsetzung der Prioritäten der Entwicklungszusammenarbeit die notwendige Offenheit gegenüber neuen Problemstellungen zu bewahren. Die Konzepte, die in der Entwicklungszusammenarbeit zur Anwendung kommen, sind im Laufe der zehn Jahre dieses Berichts den sich wandelnden Entwicklungsproblemen und den Lösungsstrategien entsprechend angepasst worden. Solche Veränderungen, indem z.B. mehr Gewicht auf die Mitwirkung der Frau im Entwicklungsprozess gelegt wird, oder die Massnahmen der Urbanisierung ergänzend zu der neugefassten ländlichen Entwicklung konzipiert werden, sind im gegebenen Rahmen des Gesetzes möglich. Wir sind daher der Ansicht, dass das Gesetz in seinem allgemeinen Teil und dem die Entwicklungszusammenarbeit betreffenden Teil (erstes und zweites Kapitel) in unveränderter Form auch der zukünftigen Entwicklungstätigkeit als Basis dienen kann.

32 Rückschlüsse auf entwicklungspolitische Aspekte der Tätigkeit anderer Bundesbehörden

Die zunehmende Präsenz entwicklungspolitischer und damit aussenpolitischer Fragestellungen, welche von so verschiedenen Domänen wie der internationalen Verschuldung, der weltweiten Investitions- und Strukturpolitik, der Handels-

ströme, der Ressourcenprobleme, der transkontinentalen Umweltschäden, der Flüchtlings- und Asylantenströme ausgehen, lassen es uns angezeigt erscheinen, die entwicklungspolitischen Aspekte in den erwähnten Bereichen zu überprüfen und, sofern angezeigt, in koordinierter Weise zu verstärken. Es geht nicht nur darum, Aufsplitterungen zu vermeiden oder gewisse Reibungsverluste abzubauen. Es geht darum, die verschiedenen Wirkungsweisen und Wirkungsmöglichkeiten unseres Landes (auf politischem, wirtschaftlichem und kulturellem Gebiet) gegenüber der Dritten Welt in solcher Art weiterzuentwickeln, wie dies den Bedürfnissen der Entwicklungsländer, aber auch dem hohen Grad unserer Aussenverflechtung und unseren langfristigen Eigeninteressen entspricht. Es ist eine Aufgabe, die zu den wichtigen aussenpolitischen Herausforderungen gezählt werden muss, mit denen die Schweiz gegenwärtig konfrontiert ist.

Dementsprechend sind nicht nur in den offensichtlichen Bereichen der Aussenwirtschaft, sondern auch in verschiedenen Gebieten der Landwirtschaftspolitik, der Ausländerbestimmungen, der Asylpolitik, der Umwelt- und Gesundheitsvorschriften, der Regelungen des Technologietransfers und des Patentrechts, die entwicklungs- und aussenpolitischen Perspektiven zu überdenken. Grundlagen hiezu müssen z.T. von der Forschung umfassender erarbeitet werden. Auch die Kultur- und Informationspolitik der Schweiz konnte sich bis heute mit den Fragen der Begegnung mit den Kulturen der Dritten Welt - sie sind längerfristig von zentraler Bedeutung für das Selbstverständnis der Schweizerinnen und Schweizer - noch zu wenig befassen.

Die institutionellen Voraussetzungen zur Klärung und Koordination (Konzertierung) entwicklungspolitischer Fragen sind durch die Verordnung vom 12. Dezember 1977 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (SR 974.01) gegeben. Das Interdepartementale Komitee für internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (IKEH) ist in den zehn Jahren seiner Existenz kaum genutzt worden. Es ist Aufgabe der mit entwicklungspolitischen Aspekten befassten Aemter, in diesem Organ die Koordination

und die anstehenden Konzeptfragen an die Hand zu nehmen und zu klären. In Fragen von grundsätzlicher Bedeutung gelangt das Komitee an den Bundesrat. Es wird in diesem Sinne aktiviert.

33 Rückschlüsse auf das weitere Umfeld der
Entwicklungspolitik

Wir sind ferner überzeugt, dass ein verstärktes entwicklungspolitisches Bewusstsein in den öffentlichen Aussenbeziehungen auch ihrem Einfluss auf das weitere, ausserhalb des Bundes liegende Umfeld haben wird. Jedenfalls werden wir nur so das Verständnis für die grossen entwicklungspolitischen Probleme der Erde bei der Bevölkerung unseres Landes wecken können. Nur so werden entwicklungspolitische Aspekte in der privatwirtschaftlichen Tätigkeit je die erforderliche Bedeutung gewinnen. Wir unterstreichen, dass beide, öffentliche wie private Stellen, ein gemeinsames Interesse an sich ergänzenden Massnahmen in entwicklungspolitischer Hinsicht besitzen. Wir denken dabei an die privaten Einrichtungen der Wirtschafts- und Handelsförderung, die für die Anliegen der Entwicklungsländer von ausserordentlicher Bedeutung sein können. Genau so orientieren schweizerische wie internationale Entwicklungsbehörden die Privatwirtschaft über Projektausschreibungen der Entwicklungszusammenarbeit und unterstützen Bewerbungen durch die Ueberwachung einer regulären Geschäftsabwicklung. Die Unternehmen haben in ihren Investitionsentscheiden die Möglichkeit, entwicklungspolitisch angepasste Lösungen zu verwirklichen, ohne ihre Interessen einschränken zu müssen. Andererseits fördert der Bund auch die Anliegen schweizerischer Investoren durch seine Aussenstellen, durch den Beitritt zur MIGA, sowie durch andere wirtschaftspolitische Massnahmen. Im Bereich des Handels könnten im Rahmen privater Transaktionen die internationalen Arbeitsbedingungen verbessert werden, was von grossem entwicklungspolitischem Interesse ist. Während andererseits der Bund die Interessen der schweizerischen Unternehmen in internationalen Verhandlungen unterstützt, indem er sich für einen verbesserten Zugang für schweizerische Erzeugnisse zu

den Märkten der Entwicklungsländer einsetzt. Und schliesslich, während die Banken den schweizerischen Kapitalmarkt für Anleihen grosser multilateraler Entwicklungsorganisationen zu Verfügung stellen, so zählen diese Organisationen auch zu den sichersten Anlagen für schweizerische Investoren. Die Geschäftspolitik des internationalen Bankensystems, in welchem die schweizerischen Banken ihre Rolle spielen, ist für die Entwicklungsperspektiven und die Möglichkeiten einer gesunden Strukturpolitik der stark verschuldeten Länder eine entscheidende Grösse. Während wiederum langfristig die Erfolge der Entwicklungspolitik eine Voraussetzung für zukünftige Anlagen durch die internationalen Banken schaffen.

Überall sind komplementäre entwicklungspolitische Interessen zwischen öffentlichen und privaten Stellen fassbar. So wie der Bund für die Anliegen der Gesamtheit einsteht, so können auch die privaten Stellen in ihrem eigenen langfristigen Interesse entwicklungspolitisches Denken in ihr Tun einfliessen lassen. Wir werden in Zukunft noch vermehrt Massnahmen unterstützen, die mithelfen, den Dialog über solche entwicklungspolitische Möglichkeiten zwischen öffentlichen und privaten Stellen zu fördern.

4 Die schweizerische Entwicklungspolitik: ein Ausblick

So mündet unser Bericht über die zehn Jahre der Tätigkeit im Rahmen des Gesetzes über die internationale Entwicklungszusammenarbeit in eine deutliche Befürwortung einer entwicklungspolitischen Aufwertung unserer Aussenbeziehungen in allen Bereichen. Es ist absehbar, dass die Entwicklungsprobleme in ihren heutigen Dimensionen noch nächste Generationen beschäftigen werden. Es ist ein Prozess, der vor vielen Jahren als selbstverständliche Missions- und humanitäre Tätigkeit ihren Anfang genommen hat, der sich im Laufe der Zeit ausgeweitet und in Inhalt und Form gewandelt hat. Unser Bericht zeigt nur eben die jüngste Etappe in diesem Prozess, dem wir zunehmend ablesen können, dass er am Ende nicht nur

die Entwicklungsländer, sondern auch uns selber umgestaltet.

Unsere Entwicklungszusammenarbeit wird sich weiter verstärken müssen. Sie hat in den vergangenen zehn Jahren im Rahmen des Gesetzes eine Etappe durchlaufen, welche sich in Phasen der Expansion und der Verfeinerung der angewandten Methoden mit anschliessendem Bedürfnis zur Straffung und Konzentration beschreiben lässt. Sie hat in den jüngsten Jahren der weltweiten wirtschaftspolitischen Veränderungen in der Schweiz ihre Position verbessert. Auch international gesehen wird die Rolle der Entwicklungszusammenarbeit aller westlichen Nationen anerkannt und bei der Lösung einer Reihe von brennenden internationalen Problemen an zentraler Stelle einbezogen.

Für die Völkergemeinschaft ist es eine Lebensfrage, ob sich die internationalen entwicklungspolitischen Massnahmen den sich weitenden Problemen jetzt und in den kommenden Jahren gewachsen zeigen. Es obliegt der Schweiz dabei, den notwendigen Beitrag an die internationale Solidarität einzulösen.

In diesem Sinne fassen wir zusammen, was sich im Laufe dieses Berichts als wegleitend für die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit herausgestellt hat:

1. Das Gesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe ist auch nach zehn Jahren seiner Anwendung ein guter, klar konzipierter und leistungsfähiger Rahmen der schweizerischen Entwicklungstätigkeit.
2. Indem das Gesetz in bezug auf die Formen der Zusammenarbeit nicht abschliessend gefasst ist, lässt es neue Entwicklungen in den Beziehungen zu anderen öffentlichen Stellen, privaten Hilfswerken und privatwirtschaftlichen Unternehmen zu.
3. Die Art, in der das Gesetz die allgemeinen Ziele der Entwicklungszusammenarbeit umschreibt, erlaubt es, in der Festsetzung der Prioritäten der Entwicklungszusam-

menarbeit die notwendige Offenheit gegenüber neuen Problemstellungen zu bewahren.

4. Neue Aufgabenbereiche der Entwicklungstätigkeit ergeben sich als Antwort auf sich verlagernde Problemstellungen; in Zukunft wird eine neugefasste Förderung ländlicher Gebiete durch die Entwicklung städtischer Gebiete ergänzt und mitgetragen werden; die Mitwirkung der Frau in Entwicklungsprozessen wird unterstützt, die bevölkerungspolitische Anstrengung vermehrt gefördert und die Berücksichtigung ökologischer Aspekte in allen Entwicklungsaktivitäten verstärkt werden.
5. Mit wachsendem Volumen der Entwicklungshilfe nimmt die aussenpolitische und aussenwirtschaftliche Bedeutung der Entwicklungszusammenarbeit zu. Diesem Umstand Rechnung tragend, werden die mit der Entwicklungszusammenarbeit betrauten Bundesstellen ihre Beziehungen zu anderen, in aussenpolitischen und aussenwirtschaftlichen Belangen zuständigen Aemtern enger gestalten.
6. Wegen der zunehmenden Präsenz entwicklungspolitischer Fragestellungen in den Tätigkeitsbereichen verschiedener Bundesstellen, die sich mit Teilaspekten der Aussenpolitik befassen, wird die Koordination zwischen den verschiedenen Bundesämtern verstärkt. Das Interdepartementale Komitee für internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (IKEH) ist dafür ein geeignetes Instrument.
7. Die Verteilung der Entwicklungstätigkeit auf die verschiedenen Träger der Entwicklungszusammenarbeit hat sich stabilisiert und wird ohne wesentliche Veränderungen weitergeführt. Eine Verlagerung auf öffentliche und private Partner in den Entwicklungsländern selbst bleibt letztlich das Ziel der Entwicklungstätigkeit.
8. Wir werden weiterhin das Schwergewicht auf die bilaterale Hilfe legen, uns aber gleichzeitig in angemessener Form an der Tätigkeit multilateraler Organisationen für

technische Hilfe und Entwicklungsfinanzierung beteiligen.

9. Das Volumen der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit nähert sich schrittweise dem Durchschnitt der Leistungen anderer Industrieländer an; der schweizerische Beitrag entspricht aber noch nicht dem Wohlstandsniveau und der Bedeutung der internationalen Verflechtung der Schweiz in wirtschaftlicher Hinsicht.
10. In bezug auf die Relevanz der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit können einer Reihe von Massnahmen grundsätzlich positive Wirkungen zugeschrieben werden, welche die Stellung des schweizerischen Beitrags im Entwicklungsprozess eines Landes verstärken. So ist eine Konzentration der Entwicklungstätigkeit in geographischer und sektorieller Hinsicht begrüssenswert. Ihre Vorzüge müssen gegen andere aussenpolitische und aussenwirtschaftliche Erwägungen abgewogen werden.
11. Um die Relevanz der Entwicklungszusammenarbeit zu erhöhen, wird der Politikdialog mit den Entwicklungsländern und die Koordination mit anderen Geberländern und Organisationen verstärkt.
12. In Hinblick auf eine bessere Zielbezogenheit der Entwicklungstätigkeit haben sich die Konditionen der schweizerischen Hilfe bewährt; sie ermöglichen eine von kurzfristigen Interessen befreite Entwicklungszusammenarbeit.
13. Das Spektrum der zur Verfügung stehenden Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit ist zufriedenstellend. Weiter ausbaubar ist allenfalls das Instrumentarium zur Förderung privater, entwicklungspolitisch relevanter Investitionen.
14. Der Inhalt der Entwicklungstätigkeit der Schweiz zeigt die Ausrichtung auf die Hilfe zur Selbsthilfe als deutliches Leitmotiv. Punktuell angelegte Projekte haben

an Bedeutung verloren; andererseits haben Erfahrungen mit allzu komplex angelegten Projekten ebenfalls zu einem Abgehen von solchen Vorhaben geführt. Leitbild ist somit ein klar umrissenes, aber doch in einem weiteren Zusammenhang konzipiertes Projekt.

15. Zur Effizienz der Entwicklungszusammenarbeit ist festzuhalten, dass die bestehende Personalsituation in DEH und BAWI die Möglichkeiten, neue Wege zu beschreiten, einschränkt.
16. Die Möglichkeiten zur Kooperation zwischen den mit der Entwicklungszusammenarbeit und der Entwicklungspolitik im weiteren Sinne befassten Bundesämtern werden durch eine Verbesserung der Mobilität des Personals innerhalb der Bundesverwaltung sowie zwischen Bundesstellen und anderen Entwicklungsinstitutionen unterstützt werden.
17. Die veränderte Entwicklungssituation stellt neue Anforderungen an die Entscheidungskriterien in der Projektplanung; die Auswahl der einer Evaluation durch aussenstehende Experten zu unterziehenden Projekte wird systematisiert.

5 Richtlinien der Regierungspolitik

Der vorliegende Bericht ist in den Richtlinien der Regierungspolitik 1983-1987 nicht vorgesehen.

Er wurde in Beantwortung des Postulats der Kommission für auswärtige Angelegenheiten des Nationalrats vom 9. April 1985 erstellt.

Quellenverzeichnis

- 1 IBRD Ensuring Food Security in the Developing World: Issues and Options; Washington D.C., 1985
- 2 IBRD World Development Report; Washington D.C., 1986
- 3 IMF International Financial Statistics Yearbook; Washington D.C., 1985
- 4 IMF World Economic Outlook; Washington D.C., 1986
- 5 OECD Financing and External Debt of Developing Countries; Paris 1985
- 6 OECD Development Assistance Committee: Efforts and Policies of the members of the DAC, Report 1986; Paris 1986
- 7 UNCTAD Handbook of International Trade and Development Statistics, Supplement 1985 ; New York 1985
- 8 World Resources Institute and International Institute for Environment and Development: World Resources 1986; New York 1986