

D E H- Koordinatorinnen- seminar 1992

13. - 14. August 1992 in Bern

16. - 21. August 1992 in Münchenwiler

t.781-18 - DAN/MOK

Bern, 7. September 1992



INHALTSVERZEICHNIS

| | <u>Seite</u> |
|--|--------------|
| 1. <u>Organisation und Struktur des Koordinatorenseminars</u> | 4 |
| 1.1. <u>Organisation, Teilnehmer/innen, Ort</u> | 4 |
| 1.2. <u>Struktur des Seminars</u> | 4 |
| 1.3. <u>Allgemeine Bemerkungen</u> | 5 |
| 2. <u>Erster Teil: Informationen der Zentrale</u> | 6 |
| 3. <u>Zweiter Teil: Diskussion ope- rationeller/organisatorischer Themen</u> | 7 |
| 4. <u>Dritter Teil: Good Governance</u> | 8 |
| 4.1. Informationsteil | 8 |
| 4.1.1. Grundsätzliche Stellungnahmen | 9 |
| 4.1.2. Welches sind unsere Partner? | 9 |
| 4.1.3. Operationelle Umsetzung | 9 |
| 4.2. Good Governance-Diskussion im Plenum und in Arbeitsgruppen | 11 |
| 4.2.1. Fragestellungen und Bildung von Arbeitsgruppen | 11 |
| 4.2.2. Die Diskussion über Good Governance | 11 |
| 4.2.3. Arbeitsgruppe Mali | 11 |
| 4.2.4. Arbeitsgruppe Ecuador | 13 |
| 4.2.5. Arbeitsgruppe Pakistan | 14 |
| 4.2.6. Arbeitsgruppe Indonesien | 15 |

| | <u>Seite</u> |
|--|--------------|
| 4.2.7. Arbeitsgruppe Mosambik | 17 |
| 4.2.8. Arbeitsgruppe Rwanda | 18 |
| 4.2.9. Abschlussdiskussion im Plenum | 19 |
| 5. <u>Evaluation des Seminars</u> | 21 |
| 6. <u>Weitere Schritte in bezug auf Good Governance</u> | 22 |
| BEILAGENVERZEICHNIS | 23 |

1. Organisation und Struktur des Koordinatorenseminars

1.1. Organisation, Teilnehmer/innen, Ort

Das Seminar 1992 fand in Münchenwiler bei Murten statt. Das Programm ist in Beilage 1 enthalten.

1.2. Struktur des Seminars

Aufgrund bisheriger Erfahrungen - insbesondere aus dem Seminar Nottwil 1990 - wurde das Seminar in 4 Teile unterteilt:

1. Teil

Information der DEH-Zentrale und des Entwicklungsdienstes des BAWI an die Koordinatoren über verschiedene neue Aufgaben, Tendenzen, Fragen der Zentrale.

Ziel: die Koordinatoren werden informiert

Teilnehmer/innen: Koordinatoren, einzelne interessierte Mitarbeiter/innen der Zentrale

Zeitpunkt: Donnerstag/Freitag, 13./14. August in Bern

2. Teil

Diskussion verschiedener Themen der Zentrale (Direktor, Abteilungsleiter) und der Koordinatoren

Ziel: gegenseitiger Informationsaustausch, Dialog, Stellungnahmen

Teilnehmer/innen: Koordinatoren, Abteilungsleiter, geografische Sektionschefs

Zeitpunkt: Sonntag abend - Dienstag mittag (16. - 18. August)

3. Teil

Grundsatzthema der EZA

Ziel: sich auseinandersetzen mit einem grundsätzlichen Thema der EZA (Diskussion, Information, Dialog, Auseinandersetzung). Mitarbeiter/innen der Zentrale und Koordinatoren erhalten Gelegenheit, über grundsätzliche Fragestellungen zu diskutieren

Teilnehmer/innen: Koordinatoren, Mitarbeiter/innen der DEH-Zentrale sowie anderer Verwaltungsstellen und Organisationen

Zeitpunkt: Dienstag nachmittag - Donnerstag mittag (18. - 20. August)

4. Teil

Die Koordinatoren mit den Sektionen

Ziel: Die Sektionen haben die Gelegenheit, mit ihren Koordinatoren laufende Fragen zu diskutieren

Teilnehmer/innen: Koordinatoren, Mitarbeiter/innen geografische Sektionen und HuNaHi

Zeitpunkt: Donnerstag abend - Freitag abend (20. - 21. August)

1.3. Allgemeine Bemerkungen

Mit dieser Grundstruktur (Information Zentrale, Diskussion Direktion Zentrale - Koordinatoren, Grundsatzthema, Diskussion mit Sektionen) ist meiner Auffassung nach aufgrund bisheriger Erfahrungen eine optimale Lösung für die Abdeckung verschiedener Bedürfnisse erreicht worden. Für die Zukunft scheint mir wichtig, dass

- je nach Situation/Thema/Bedürfnis etc. jeweils flexibel Anpassungen vorgenommen werden
- die Grundstruktur beibehalten wird und insbesondere die einzelnen Teile nicht miteinander vermischt werden.

Ein Problem stellte sich in bezug auf die Programmierung des Informationsteils, da einerseits auch nach der Planung immer weitere Begehren nach Präsentation von Themen dazukamen (Wie kann eine gute Selektion gemacht werden? Einzelinteressen <=> Gesamtsicht etc.) und andererseits durch den Wegfall von Themen kurz vor dem Seminar noch Umstellungen vorgenommen werden mussten. Ebenso zeigte es sich, dass eine Umfrage bei den Koordinatoren 4 Monate vor dem Seminar keine klaren Schwerpunkte ergab.

Ein weiteres Problem stellte sich in bezug auf An- und Abmeldungen bzw. Nichteinhaltung der in den Anmeldeformularen angegebenen Daten. Dies erschwert die Organisation, führt zu administrativen Umtrieben und Problemen.

Aus der Sicht des Seminarleiters war das Koordinatorenseminar 1992 in bezug auf Ort, Themen, Teilnahmen und Verlauf ein Seminar, das unter optimalen Bedingungen stattfand (vgl. dazu auch die Evaluationsresultate in Kapitel 6/Beilage 12).

Der vorliegende Bericht gibt nicht eine Zusammenfassung der verschiedenen Referate, Stellungnahmen und Arbeitsgruppenresultate wieder. Dies wäre bei der Breite der diskutierten Themen auch nicht möglich gewesen. Er konzentriert sich auf das Grundsatzthema, der "Good Governance", und versucht einen Eindruck zu geben von der Reichhaltigkeit der Diskussionen und Empfehlungen. In diesem Sinne stellt er wertvolles Rohmaterial dar für die Ausarbeitung einer GG-Politik. Beilage 13 enthält im weiteren viele der visualisierten Gruppenarbeiten.

2. Erster Teil: Informationen der Zentrale

Das Schwergewicht des ersten Teils (vgl. dazu das Programm in Beilage 1) lag auf

- den neuen Instrumenten der EZA (Rahmenkredit zur Finanzierung von Entschuldungsmassnahmen und Umweltprogrammen)
- den organisatorischen Aenderungen an der Zentrale (Jahresprogrammierung Schwerpunktländer; neue Komiteestrukturen und -inhalte; Arbeitsprogramme etc.)
- einer Reihe von verschiedenen Fragen und Themen (Controlling, Informatik und Finanzapplikationen, cinfo, AIDS, Personalpolitik und die Rolle des Koordinators)

Informationen zu den einzelnen Themen wurden direkt durch die Referenten an die Teilnehmer/innen abgegeben.

Bewährt hat sich, dass dieser Informationsteil vor dem Seminar stattfand. Damit konnten viele Informationen vermittelt und Sachfragen behandelt werden, welche die Diskussionen im zweiten Teil erleichterten. Die Dauer von zwei Tagen für diesen Teil und das Wochenende als Unterbruch erscheint angepasst.

3. Zweiter Teil: Diskussion operationeller/organisatorischer Themen

Gegenüber dem ursprünglich vorgesehenen Programm wurden einige Veränderungen vorgenommen, indem auf Wunsch der Koordinatoren eine Reihe von Themen in das Programm aufgenommen (und andere Fragen entsprechend gekürzt) wurden. Das aufgrund der Diskussion mit den Koordinatoren am Sonntag abend neu strukturierte Programm für den zweiten Teil nahm folgende Themen neu in das Programm auf:

- l'environnement politique actuel en Suisse et la coopération au développement (situation des finances publiques, environnement politique, période de changement etc.)
- ajustements structurels et monitoring (Beilage 2)
- décentralisation de la DDA (Beilage 3)
- eine zweite Diskussion über Entschuldungsmassnahmen

Demgegenüber wurde die Diskussion über die OE in der DEH und die neuen Führungsstrukturen der DEH stark gekürzt.

Die von den Koordinatoren zum Arbeitsprogramm 1993 der operationellen Abteilungen gemachten Stellungnahmen (Prioritäten etc. aus ihrer Sicht) sind in Beilage 4 enthalten.

Das Thema Konzentration und Schwerpunktbildung sowie die Rolle der Koordinationsbüros im PEMU-Bereich ist in Beilage 5 enthalten.

4. Dritter Teil: Good Governance (GG)

Die Grundsatzdiskussion über GG war unterteilt in

- einen Informationsteil, in dem vor allem Informationen zu GG aus verschiedener Sicht vermittelt wurden
- einem Diskussionsteil, in dem konkret über GG in der EZA diskutiert wurde

4.1. Informationsteil

Als Vorbereitung auf das Seminar wurde bereits eine ausführliche Dokumentation zu GG abgegeben. Im folgenden werden deshalb nur noch neue Dokumente aufgeführt, die sich auf am Seminar gehaltene Referate beziehen. Die Stellungnahmen aus verschiedener Sicht ergaben eine reichhaltige Palette von Überlegungen zu GG, die eine ausgezeichnete Grundlage für die anschließenden Diskussionen lieferten. Insbesondere handelte es sich um folgende Beiträge:

- Prof. Dr. Walter Kälin, Universität Bern: Good Governance - Stand der Diskussion aus der Sicht des Völkerrechtlers. (Beilage 6)
- Frau Erika Schläppi, Direktion für Völkerrecht, EDA: Good Governance und Menschenrechte - Einige Überlegungen (Beilage 7)
- Henri-Philippe Cart, DEH: La bonne gestion des affaires publiques - Eléments pour une politique suisse de coopération (Beilage 8)
- Marco Ferroni, BAWI: Good Governance - Die Haltung der Weltbank (Beilage 9)
- Mahbub Ul-Haq, UNDP (Human Development Report): Zusammenfassung des Referats Good Governance in Beilage 10

Wir verzichten hier auf eine Zusammenfassung der verschiedenen Sichtweisen, die das Konzept aus rechts-historischer und -philosophischer, staatsrechtlicher, politischer, wirtschaftlicher, EZA-politischer und -operationeller Sicht beleuchteten und dementsprechend eine breite Palette von Standpunkten wiedergaben. Dieser breite Einstieg in das Thema mit dem Referat von Mahbub Ul-Haq als Höhepunkt bildete die Grundlage für die anschließenden Diskussionen in den Arbeitsgruppen.

Die Plenumsdiskussion nach dem Informationsteil ergab eine erste Möglichkeit zur Reaktion auf die verschiedenen Referate und die GG-Thematik, wobei sich einige Schwerpunkte abzeichneten. Die Stellungnahmen wurden teilweise in der Frageform formuliert, auch wenn im einzelnen Antworten gegeben wurden.

4.1.1. Grundsätzliche Stellungnahmen

- Warum dieser "Wertewandel" in der EZA in bezug auf politische Rahmenbedingungen? Warum wird die EZA nun plötzlich auch "politisch", nachdem sie früher sogenannte "technisch" war?
- Warum werden Menschenrechte von der Schweiz entdeckt - nachdem es auch früher Menschenrechtsverletzungen gab? Was öffnet die Augen für Missstände?
- EZA und Konditionalitäten - führen Konditionalitäten zu nachhaltigen Veränderungen? Welche Verantwortung übernehmen wir als Geber mit Konditionalitäten? Wo liegt unsere "accountability", unsere Verantwortung?
- Wie können wir die gesellschaftlichen Realitäten besser verstehen, um darauf aufbauend auch GG-Strategien zu entwickeln?
- Welches sind Minimalanforderungen im GG-Bereich, die erfüllt sein müssen? Welches ist die Rolle des externen Gebers? Intervention - Unterstützung - Beratung?
- Geht es bei GG letztlich nicht grundsätzlich um eine "bonne gestion de la pénurie", und dies im Süden wie im Norden?

4.1.2. Welches sind unsere Partner?

- Wo liegen die bereits vorhandenen Potentiale in unseren Partnerländern - welches sind die konstruktiven Kräfte, mit denen GG gefördert werden kann? Was besteht an traditionellen Werten, Kontrollmechanismen und -instanzen? Wie können diese besser genutzt werden?
- Müssten wir nicht eine Politik der Mobilisation der inneren Kräfte (NGO's, Presse, andere etc.) betreiben? Eine Vertretung von "unten nach oben" fördern?
- Wie "legitim" sind die Staaten, resp. die "Administration"? mit wem arbeiten wir, wenn die "forces vives" und der Staat im Gegensatz zueinander stehen? Wo beginnt die "Subversion"?
- Wie weit können, dürfen, wollen wir gehen in bezug auf Stützung von Partnern? Sollen wir "contre-pouvoirs" fördern und unterstützen?

4.1.3. Operationelle Umsetzung

- Wir müssen neben der GG-Politik auch Kriterien für die operationelle Umsetzung erarbeiten.

- GG-Umsetzung im Landesprogramm aufgrund einer Analyse der Situation in einem Land.
- Voraussetzung für eine Operationalisierung ist der Zugang zu relevanter Information. Wie kann dies erreicht werden?
- Vertrauen und Bescheidenheit sind wichtige Werte bei der operationellen Diskussion (Policy-Dialog) - unser Verhalten ist wichtig bei der Mitsteuerung von Prozessen.
- Die GG-Pflanze benötigt operationelle Pflege.
- Was können wir konkret tun? Wo liegt die Problematik von GG-Massnahmen, wenn wir wissen, dass die schweizerische Möglichkeit zu einer GG-Politik u.a. beeinflusst wird durch die Grösse des Empfängerlandes, das Volumen der schweizerischen Beiträge, die anderen Geber und ihre Haltung, und diese Kräfte letztlich massgeblich unseren GG-Spielraum bestimmen.

4.2. Good-Governance-Diskussion im Plenum und in Arbeitsgruppen

4.2.1. Fragestellungen und Bildung von Arbeitsgruppen

Es wurden 6 Arbeitsgruppen nach geographischen Kriterien gebildet (Mali, Mosambik, Rwanda, Indonesien, Pakistan, Ecuador), wobei je nach Land die dominierende Thematik im Bereich GG verschieden war.

Die erste Fragestellung an die Arbeitsgruppen (Mittwoch, 19. August) lautete:

Welches sind mögliche Handlungsstrategien, Grundsätze, Ansatzpunkte für die Förderung von Good Governance in einem gegebenen Land?

In einem zweiten Schritt (Donnerstag morgen, 20. August) musste folgende Frage beantwortet werden:

Was heisst Good Governance ganz konkret für das nächste Jahresprogramm und die längerfristige Programmierung unter Berücksichtigung voraussichtlich knapper Budgetmittel? Welche Massnahmen sind vorzusehen? Impulsprogramm GG. Ideen und Massnahmen.

Als Abschluss wurde im Plenum die Frage gestellt:

- *Was hat sich aufgrund dieser Diskussion für mich geändert in Bezug auf GG? Was hat mich beeindruckt?*
- *Was möchte ich unternehmen? Was erwarte ich als Koordinator von der Zentrale?*

Die Resultate der Arbeitsgruppen wurden jeweils im Plenum präsentiert (vgl. auch Beilage 13).

4.2.2. Die Diskussionen über Good Governance

Es ist nicht möglich, die Breite sowie die Vielfalt der Diskussionen, insbesondere in den Arbeitsgruppen, wiederzugeben. In Beilage 11 sind deshalb die Resultate der einzelnen Gruppen enthalten. Sie geben einen Eindruck von den tragenden Ideen und den wichtigsten Anliegen. Im folgenden werden deshalb nur die wichtigsten Gedanken wiedergegeben. Für weitere Informationen wird auf das Dokumentationsmaterial in Beilage 13 verwiesen.

4.2.3. Arbeitsgruppe Mali

GG soll ein integrierendes Konzept bilden. Die Stärken/Schwächen/Risiken werden wie folgt gesehen:

| Messages | Mots-clés | Ne doit pas devenir/Risques |
|---|---|-----------------------------|
| 1. concept GG est + | accompagnement long-terme | conditionnalités |
| 2. initiatives endogènes (privé/publique) | acteurs locaux, groupes de base | imposé de l'extérieur |
| 3. population devient partenaire actif | démocratisation, engagement actif | seulement bénéficiaires |
| 4. DDA démarche ancienne | légitimation, engagement actif | simple mode |
| 5. double dynamique - intérieur/extérieur - nord/sud - national/global | dualité, interactions N - S | nouveau pouvoir du nord |
| 6. GG = bonne gestion ressources | nouvelle culture et échanges nord - sud | corrections technocratiques |
| 7. consensus à différents niveaux | transparence limites | mesures arbitraires |

Die Arbeitsgruppe hat aufgrund der spezifischen Situation Malis folgende Probleme/Potentiale in bezug auf GG festgestellt:

Probleme sind

- die materielle Unsicherheit (Saläre, Wirtschaftslage etc.) sowie die sozialen Spannungen
- das Nord-Problem (Tuareg, Minderheiten)
- Korruption und Klientelwirtschaft
- Politik der Uebergangsregierung (Geschenke)
- beschränkter Freiraum der neuen Regierung
- kein Moralkodex (Deontologie) im Informationsbereich

Potentiale bilden

- der Wunsch nach demokratischem Wandel und der Aufbau demokratischer Strukturen (Bevölkerung, Regierung etc.)
- das Entstehen neuer Akteure/Träger
- Pressefreiheit
- Produktionspotential im informellen Bereich
- Druck der Oeffentlichkeit

Paradox:

Mali war zwar ein Musterschüler in bezug auf Dezentralisierung, Privatisierung, Demokratisierung, erhielt aber dafür keinen Bonus.

Im operationellen Bereich konzentrierte sich die Arbeitsgruppe auf drei zentrale Themen der GG als strategische Ansätze für die schweizerische Unterstützung:

- Dezentralisierung: Unterstützung, Förderung
- Disponibilität/Flexibilität: für die Menschenrechte
- Konzertation/Dialog: Förderung zwischen verschiedenen Akteuren

Als limitierende Faktoren wurden die gegenwärtige Finanzsituation der DEH sowie das Verständnis der schweizerischen Öffentlichkeit für einen solchen Ansatz und damit ein solches EZA-Programm empfunden.

4.2.4. Arbeitsgruppe Ecuador

Wichtige Fragen, die diskutiert wurden:

- "valeurs" (humilité, Haltungen)
- "globalité" der GG
- Prozesse fördern, die im Gange sind
- wie operationalisieren?
- Uebereinstimmung Ziele/Transparenz

Probleme, die sich stellen:

- Spannung zwischen "Staat" und "Nation" (nicht deckungsgleich!)
- Zugang zu Ressourcen, wie Land, Wasser, Ausbildung, Wissen, Kredit etc.
- Verschuldung und Uebernutzung
- Konsolidierung der Demokratie

GG kann nur durch den Partner in Ecuador erreicht werden; die DEH kann nur fördern, aber nicht selbst realisieren. GG spielt auf zwei Ebenen: der globalen GG sowie der Ebene der operativen Umsetzung. Für beide muss die DEH sich einsetzen.

Im operationellen Bereich werden Schwerpunkte für die DEH in ihren Strategien festgehalten: Partnerbezug, kritische Masse (Koordination mit anderen Gebern), Kohärenz zwischen den verschiedenen Instrumenten der schweizerischen EZA, Erfahrungen valorisieren, Synergien erreichen, Veränderungen fördern und Potentiale nutzen.

In bezug auf die operationelle Umsetzung ergeben sich zwei "Schauplätze":

- einerseits die schweizerische Innen- und Wirtschaftspolitik, in der ein Policy-Dialog notwendig ist,

- andererseits das Landesprogramm, in das GG als neues Element eingebracht wird.

Warntafeln werden festgehalten:

kein Interventionismus, keine GG-Einheitslösungen, keine Hektik - sondern Geduld, Bereitschaft, auch unseren Teil des Problems zu bearbeiten, Konzentration auf Themen, wo wir Veränderungen auch anstreben.

Schwergewichtig sieht die Arbeitsgruppe einen Handlungsbedarf in bezug auf GG in der Schweiz; d.h., vor allem auch vermehrt auf Doppelbödigkeiten in unserer Politik hinweisen, durch entsprechende Öffentlichkeitsarbeit (z.B. Insektizide!).

In bezug auf die DEH wird vermehrte Kohärenz gefordert, die Formulierung einer klaren Haltung, die Feststellung unserer Stärken in diesem Bereich und die Förderung der Diskussion in internationalen Gremien.

4.2.5. Arbeitsgruppe Pakistan

Für die Arbeitsgruppe Pakistan geht es bei GG zentral auch um "Macht" und "Werte". Die aufgestellten oder aufzustellenden Kriterien mit ihren Gewichtungen sind Ausdruck dieser Macht und der dahinter stehenden Werte.

GG ist ein Prozess, der durch verschiedene Spannungsfelder gekennzeichnet ist:

- innere Prozesse \Leftrightarrow äusserer Druck
- Veränderungen von innen \Leftrightarrow von aussen
- statische Zustände \Leftrightarrow Wechsel, Dynamik
- Dialog \Leftrightarrow formale Konditionalitäten

Gleichzeitig stellt sich im grösseren Rahmen die Frage der Transparenz/Taktik, die double standards, die Strukturanpassung bei uns, die Gewichtung der Einzelindikatoren gegenüber einer globalen Sicht usw.

Konkrete Themen für entsprechende Handlungsansätze bildeten:

- das Ungleichgewicht der öffentlichen Ausgaben; insbesondere das Verhältnis Militärausgaben - Sozialausgaben. Hier wird eine aktivere Mitarbeit im Policy-Dialog und eine Ueberprüfung des Landesprogramms gefordert
- die Rolle des Staates: eine stärkere Förderung der Zusammenarbeit zwischen Staat und privatem Sektor und eine Rollenklärung in ausgewählten Sektoren wird neben der Förderung des privaten Sektors vorgesehen

Als Impulsprogramm GG werden abschliessend folgende Massnahmen gefordert:

- aktive Mitwirkung in like-minded groups für Anliegen der GG
- eine Konzentration im Programm (geografisch, sektoriell etc.) führt zu grösserer Kompetenz und Einflusspotential im GG-Dialog
- Menschenrechtsorganisationen unterstützen
- gezielte Aktionen und Studien zu spezifischen GG-Problemen
- NGO-Trägerförderung intensivieren - Kapazitäten im Kobü ausbauen
- für Budgetkürzungen GG-Kriterien anwenden

Gleichzeitig weist die Arbeitsgruppe auf die Gefahren des Entwicklungsmodetrends GG hin, der nach der Umwelt, den Frauen etc. kommt und gegenwärtig wie ein Heissluftballon in kühler Witterung und bei voller Flamme rasch in die Luft steigt. Allerdings ist noch nicht ganz klar, wie weit der Ballon fliegen wird, wohin er durch verschiedene Winde getrieben wird und was sich alles auf dieser Fahrt noch ereignen kann. Insbesondere wird auf die schlechte Steuerbarkeit, die Explosionsgefahr und die Möglichkeit eines Absturzes, die Aufsprungtendenzen ("Trittbrettfahren") etc. hingewiesen.

4.2.6. Arbeitsgruppe Indonesien

In Indonesien hat sich in bezug auf GG kürzlich ein Konflikt ereignet, der in verschiedener Hinsicht interessant ist und Grenzen in bezug auf Interventionsmöglichkeiten des Gebers resp. in bezug auf die Bereitschaft/Akzeptanz des Empfängers aufzeigte. Es stellt sich die Frage in bezug auf spezifisch asiatische oder indonesische Souveränitätsansprüche, auf die GG-Möglichkeiten eines kleineren oder mittleren Gebers in einem grossen Land, auf die Probleme der Kohärenz einer Politik (wie weit würde die Schweiz gehen oder gehen können?), auf die Frage der geeigneten Mittel (Konditionalität vs Dialog etc.), auf die Gebersolidarität sowie auf kulturell verschiedene Dialogformen etc. Der Fall Indonesien resp. Holland kann allerdings nur aus einer globalen Sicht (Süd und Nord) verstanden werden.

Indonesien gilt gleichzeitig in bezug auf Wirtschaftspolitik, Schuldenzahlungen etc. als internationaler Musterschüler und Vorzeigeobjekt der Gebergemeinschaft. Wieviel "Menschenrechtsverletzungen" verträgt eine wirtschaftliche GG?

Die Analyse in Indonesien wird erschwert durch verschiedenartige Aspekte:

- GG in der Wirtschaftspolitik und in der Gesamtausrichtung
- formale Demokratie mit "GG-Werten"
- hohe politische Stabilität

- Klientelwirtschaft im Umfeld des Präsidenten
- ausgeklügeltes und "weiches" Ueberwachungssystem
- tiefe Rüstungsausgaben, aber wichtige innenpolitische Stellung der Armee

Die **internationale Gebergemeinschaft** ist vor allem an wirtschaftlichen Interessen orientiert, hinter denen "Menschenrechtsinteressen" zurücktreten.

Als Potentiale in Indonesien für eine Förderung der GG werden folgende Punkte gesehen:

- eine gut ausgebildete Mittelklasse, die vermehrt GG fordert, und zwar für sich individuell als auch allgemein gesellschaftlich
- die Förderung benachteiligter Gruppen ist möglich (Minderheiten, soziale Gruppen, Frauen)
- die Förderung des Dialogs zwischen NGO's und der Regierung sowie der Einfluss der NGO's auf die Regierungspolitik
- der Dialog zwischen Gebern ist zu verstärken (insbesondere nach dem Hinauswurf Hollands)
- die Verknüpfung zwischen Behörden und NGO's kann vor allem auf Projekt-Programmebene noch wichtige Lernprozesse auslösen

Obwohl die Möglichkeiten als beschränkt bezeichnet werden, angesichts der Höhe des schweizerischen Beitrags an Indonesien, des Eigengewichts und der Grösse Indonesiens (u.a. "Indonesien ist eine Nummer zu gross für die Schweiz"; "Hopp David Schweizer!"), ergeben sich in der Praxis dann doch - aus der Sicht der Arbeitsgruppe - eine Reihe von Aktionsmöglichkeiten, die unter den Titeln unkonventionelle Mittel, Policy-Dialog, GG auf Projektebene, in der DEH und in der Schweiz sowie Konditionalität aufgelistet und wie folgt zusammengefasst werden (mit dem Vermerk "in aller Bescheidenheit können wir im Jahresprogramm Indonesien"):

- die Prinzipien der GG auf Projektebene fördern unter dem Motto "im Projekt soll beginnen, was leuchten soll in Indonesien"
- auf der Programmebene die Koordination mit anderen Gebern fördern, Impulse geben, den Sektordialog führen, GG-Vorstellungen diskutieren und einbringen
- mit anderen Gebern (Weltbank, UNDP etc.) die Möglichkeiten klären, GG in den Policy-Dialog aufzunehmen. Herausfinden, wo die Widerstandsgrenzen bei anderen Gebern liegen. Immer wieder auf diese Fragen zurückkommen ("steter Tropfen höhlt den Stein" oder "Drum sag ich's noch einmal ... GG ist wichtig")
- Mut auch zur Abklärung unkonventioneller Mittel, wie z.B. das Potential islamischer Organisationen, die Rolle der schweizerischen Wirtschaft in Indonesien etc.
- Fortsetzung und Verstärkung der NGO's als Gesprächspartner der Regierung

4.2.7. Arbeitsgruppe Mosambik

Die Arbeitsgruppe konzentrierte sich vorerst auf Fragen der Demilitarisierung und der Friedenssicherung (schweizerische Beteiligung an diesem Programm) in Mosambik und die Programmierung dieser Aktionen einerseits in Mosambik und andererseits mit anderen Geberländern sowie die damit verbundenen Schwierigkeiten und Fragen. Es zeigt sich in diesem Programm aber auch, dass die Schweiz mit einem relativ bescheidenen Beitrag (aber zur richtigen Zeit) viel dazu beitragen kann, ein wichtiges und grosses Programm zu fördern und zu unterstützen resp. mitzuorientieren.

Ein Paradox frappiert: zur Friedenssicherung in Mosambik ist eine starke Armee notwendig. Wie vereinbaren wir dies mit der Höhe der Militärausgaben als einem der tragenden Kriterien für die Beurteilung von GG? Unterstützung des Aufbaus einer Polizei- und Militärmacht als tragender Beitrag zur Realisierung von GG? Die Armee als Stabilitätsfaktor, ohne den GG gar nicht möglich ist!

Als mögliche Massnahmen für einen Beitrag an GG werden in Mosambik gesehen:

- die weitere Unterstützung der Demobilisierung/Friedenssicherung
- die Beteiligung an der Analyse der öffentlichen Ausgaben
- die Unterstützung im Gesundheitsbereich (gestion santé, planification des services, révision (Buchhaltungen, Abrechnungen etc.), Ausbildung auf Distriktsebene)
- Organisation der ländlichen Wasserversorgungen, Dezentralisierung, gestion des villages?

Die Arbeitsgruppe hat sich dann auch Lateinamerika und insbesondere Bolivien als Beispiel mit einer GG-Politik zugewandt und eine Reihe von Unterstützungsmassnahmen vorgesehen. Allgemein wird dabei die Glaubwürdigkeit der Regierungspolitik als wichtiges Element hervorgehoben. Als operationelle Impulse werden gesehen:

- Zusammenarbeit zwischen Staat und NGO's fördern (Bolivien)
- auf gesetzgeberischer Ebene verstärkt Initiativen für Gesetzesreformen unterstützen (dort, wo wir etwas zu bieten haben; Bolivien)
- Kurzzeit-Experten zur Beratung politischer Institutionen (Parlament etc.; Bolivien)
- Seminar mit dem NGO-Verband: GG in den NGO's (Bolivien, Ecuador)
- Ausbildung von Lokalpersonal in partizipativer und transparenter PEMU (Bolivien)
- Pilotaktion für GG-geprüftes Sozialhilfeprogramm (Peru)

- Pestizidfall Ecuador: verschiedene Partner miteinander in Kontakt bringen
- Unterstützung der "Modernización del Estado" durch Zivildienst, Dezentralisierung, SAFCO etc. (Bolivien)
- "Democraticación del crédito" (Bolivien)
- Monitoring des Staatsbudgets (Politik, Deklarationen, Realitäten; Bolivien)
- Stärkung der Legislative (Bolivien)
- Seminar über Organisation der landwirtschaftlichen Beratung (Bolivien)

Allgemein ist die Arbeitsgruppe der Auffassung, dass vermehrt von den Koordinationsbüros Informationen über nicht vorhandene Kohärenz in der schweizerischen Politik an die Zentrale gemeldet werden sollen, mit dem Ziel einer Förderung des Verständnisses für Strukturmassnahmen bei uns. Als allgemeine, operationelle GG-Massnahmen werden vorgesehen:

- GG als Thema in den Policy-Dialog einführen und Koordination/Konsens mit anderen Gebern suchen
- Priorisierung der GG-Kriterien (Vermeiden von Stop-and-Go-Policy)
- Förderung von NGO's, Selbsthilfegruppen, Basisorganisationen, Pressure Groups mit Basisbezug
- kritische Beurteilung der Weltbank/IMF-Aktivitäten unter dem Gesichtspunkt der GG
- Schuldenswap mit GG

4.2.8. Arbeitsgruppe Rwanda

Rwanda ist ein Gegenpol zu Indonesien in bezug auf die Grösse des Landes, das Volumen der schweizerischen Hilfe, die interne Situation und die Geberkoordination. Es besteht an sich eine gute Ausgangslage für GG-Konditionalitäten. Allerdings setzt dies auf schweizerischer Seite eine definierte Politik und eine Strategie der Umsetzung voraus.

Die Arbeitsgruppe stellt eine Reihe von Forderungen auf in bezug auf eine GG-Umsetzung in der schweizerischen EZA:

- die DEH muss eine GG-Politik definieren
- die Dimension GG muss bei der Ausarbeitung der Länderprogramme berücksichtigt werden
- Ziele und Interventionsstrategien müssen im Länderprogramm festgehalten sein
- auf Programm- und Projektebene angeben, wie GG-Grundsätze umgesetzt werden sollen
- Koordination mit anderen Gebern
- vorerst Ueberprüfung des gesamten Konditionalitäten-Korbes
- keine uniforme Umsetzung der GG-Grundsätze
- Unterstützung für den Aufbau staatlicher GG-Strukturen sowie von Strukturen der "société civile"

- langfristige Ausrichtung der Unterstützungsmassnahmen
- öffentliche Diskussion über wichtige GG-Themen in Programmen fördern
- Unterstützung von Machtveränderung (Dezentralisierung, société civile, rechtsstaatliche Institutionen)

Auf den konkreten Fall Rwanda angewandt, ergibt sich bei den Zielsetzungen ein Schwerpunkt auf institutionellen Reformen (Justizsystem, unabhängige Medien, Transparenz des Staates, Förderung einer "société civile") sowie auf Massnahmen im Ausbildungsbereich und in der Öffentlichkeit (Sensibilisierung etc.).

Für die operationellen Programme ergaben und ergeben sich eine Reihe von Folgerungen:

- ein erster Entscheid, die Programme nur um 1 Jahr zu verlängern (statt 2-3)
- die Unterstützung der Menschenrechte bildet eine neue Achse im Länderprogramm
- der Regierung wird ein juristischer Berater zur Verfügung gestellt
- Unterstützung von Menschenrechtsgruppen und rechtliche Unterstützung der Gefangenen
- Dezentralisierung: Unterstützung der Gemeinden, NGO's etc.
- Unterstützung von Medien, Professionalisierung der Information
- Seminare, Publikationen, Studien, Konferenzen über Menschenrechte

4.2.9. Abschlussdiskussion im Plenum (Beilage 11)

Der Abschluss des Themas im Plenum gab den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern Gelegenheit, auf die zwei Tage GG zurückzublicken und ihren Erwartungen an sich selbst und an die DEH Ausdruck zu geben. Die Stellungnahmen sind in Beilage 11 zusammengefasst. Aus der Sicht des Seminarleiters zeigte diese Abschlussdiskussion:

- die DEH muss das Thema operationalisieren, d.h. den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern Unterstützung geben für die operationelle Anwendung (Ausarbeitung einer operationellen Politik)
- die Mitarbeiter/innen sind bereit, sich auf GG-Diskussionen einzulassen - in diesem Sinn muss die DEH-Zentrale noch vermehrt Grundlagenarbeit leisten (Rahmen setzen)
- GG innerhalb der DEH (in ihrer Politik) und der Schweiz resp. des Nordens ist ebenso wichtig wie GG im Süden - was kann die DEH hier tun?
- mit Konditionalitäten (im Sinne eindeutiger Forderungen mit Sanktionscharakter bei Nichterfüllung)

etc.) ist vorsichtig umzugehen - Policy-Dialog in den Vordergrund stellen

- das Thema hat einerseits den Blick der Mitarbeiter/innen erweitert, sie andererseits auch verunsichert und neue Problematiken aufgezeigt
- die Koordinatoren und Mitarbeiter/innen sind offen für die politische Diskussion und für den Einbezug von GG-Grundsätzen in die EZA-Programme. Das ist übrigens auch bisher schon geschehen, nur ist die Sensibilität dafür grösser geworden

Trotz diesen Unsicherheiten zu einem komplexen Thema überraschend doch der breite Konsens, dass auch bei begrenzten Budgetmitteln im Bereich GG Schritte und Unterstützung möglich sind, sei es in neuen Aktionen, sei es in bestehenden Programmen. In diesem Sinne endete das Seminar für mich mit einem optimistischen Grundton und der Ueberzeugung, dass wichtige Schritte in der richtigen Richtung gemacht worden sind.

Der Direktor der DEH schloss das Seminar mit einigen grundsätzlichen Fragen und Bemerkungen zum Problem der GG:

- unsere EZA hat "politische Komponenten" - es handelt sich dabei um zentrale Aufgaben der DEH, die sie wahrnehmen will. Deshalb gehört die DEH zu Recht zum EDA, mit dessen "politischen" Diensten (Politische Direktion, Völkerrechtsdirektion, Dienst für Menschenrechte) sie eng zusammenarbeiten muss. Diese Komponenten verlangen Mut und Risikobereitschaft und ein Engagement der Direktion
- es scheint nicht sinnvoll, einen "zentralen Normenkatalog" für GG in der DEH aufzustellen, sondern eine auf Grundsätzen aufbauende "angepasste Politik" im einzelnen Fall
- bei politisch brisanten Fragen ist eine gewisse "navigation à vue" notwendig - mit entsprechender Anpassungsfähigkeit
- ein Bonus-Malus-System bei GG kann nur längerfristig zum Tragen kommen (nicht kurzfristig)
- GG-Signale vom Feld an die Zentrale sowie innerhalb der Zentrale von unten nach oben sind wichtig, damit in schwierigen politischen Fragen die Direktion ihre Verantwortung übernehmen kann.

5. Evaluation des Seminars

Die Evaluation ist in Beilage 12 enthalten und zeigt die Beurteilung der einzelnen Seminarteile durch die Teilnehmer/innen. Sie zeigt folgende Resultate:

Ort, Verpflegung und Unterkunft werden als sehr gut beurteilt (mit Einschränkungen für die Unterkunft).

Im ersten Seminarteil (Information der Zentrale) erhielten die Präsentationen "cinfo" und "Rahmenkredit Umwelt" eine sehr gute, die Präsentationen "Controlling und Monitoring", "Informatik/Finanzapplikationen" sowie "Zahlungsbilanzhilfe und Mischkredite" nur knapp befriedigende Beurteilungen. Die übrigen Informationsthemen wurden als befriedigend oder gut erachtet. Die Gesamtbeurteilung (Durchschnitt aller Einzelbeurteilungen) liegt zwischen befriedigend und gut.

Im zweiten Seminarteil (Diskussion von aktuellen Einzelthemen) wurden die Ausführungen über das "environnement politique en Suisse et la coopération au développement" sowie die "Schwerpunkte im Evaluationsdienst" als besonders gut beurteilt; die übrigen Themen erhielten befriedigende bis gute Noten, mit Ausnahme der beiden von den Koordinatoren zusätzlich gewünschten Themen "Dezentralisierung" und "Monitoring der Strukturanpassungsmassnahmen". Die Gesamtbeurteilung war gut.

Der dritte Seminarteil Good Governance erhielt durchwegs gute Beurteilungen mit einem starken Ausschlag nach oben für das Referat von Mahbub Ul-Haq und einem unterdurchschnittlichen Wert für die Gruppenarbeit von Mittwoch. Die Gesamtbeurteilung war gut.

Die Postulate entsprechen dem Eindruck im Seminar. Die Teilnehmer/innen waren interessiert und engagiert. Sie trugen damit massgeblich zum Erfolg des Seminars bei.

Eine Auswertung der schriftlichen Bemerkungen auf den Evaluationsfragebogen erfolgt bis Ende September 1992 und kann ab anfangs Oktober bei Frau Moser, E 508, Tel. 34'67, angefordert werden.

6. Weitere Schritte in bezug auf Good Governance (GG)

Die Seminarergebnisse in bezug auf GG stellen ein reichhaltiges Rohmaterial dar, das die Grundlage für die Erarbeitung einer operationellen Politik bildet. Aufgrund der bestehenden Sensibilisierung der Mitarbeiter/innen (Offenheit für Anliegen der GG) und der Bedeutung der GG für Entwicklungsanstrengungen, ist eine operationelle Politik der DEH bis Mitte 1993 auszuarbeiten. Dieser Zeitplan setzt folgende indikativen Angaben voraus:

- bis Ende November 1992
wird unter der Leitung von PolFo der Entwurf einer GG-Politik ausgearbeitet (Konstituierung einer Arbeitsgruppe)
- bis Ende Februar 1993
Ausarbeitung eines Entwurfs für GG-Grundsätze in der operationellen EZA
- März bis April 1993
interne Diskussion und Vernehmlassung (inkl. Kobüs)
- Mai - Juni 1993
definitive Ausarbeitung und Entscheid
- Juli 1993
Inkraftsetzung

R. Dannecker

geht an

- alle Koordinationsbüros (je 2 Ex.)
- ✓ - alle Sektions- und Dienstchefs der DEH
- Entwicklungsdienst BAWI (3 Ex.)
- Regieorganisationen Helvetas, Intercooperation, IUED und Swisscontact
- HH Prof. Dr. Walter Kälin, Roger Pasquier und Rolf Kuhn
- KEK (2 Ex.)
- Frau Erika Schläppi, EDA

STK 15. Sept. 92 16

BEILAGENVERZEICHNIS

1. Programm
2. Arbeitsgruppe "Erfahrungen und Anregungen zur Dezentralisierung"
3. Arbeitsgruppe "Monitoring der Strukturanpassungsprogramme" (Referat Othmar Hafner, DEH)
4. Arbeitsprogramm operationelle Abteilungen EZA für 1993
5. Schwerpunktpolitik / Rolle des Kobüs im PEMU-Bereich
6. Good Governance - Stand der Diskussion aus der Sicht des Völkerrechtlers (Referat Prof. Dr. Walter Kälin, Universität Bern)
7. Good Governance und Menschenrechte - Einige Ueberlegungen (Referat Erika Schläppi, Direktion für Völkerrecht, EDA)
8. La bonne gestion des affaires publiques - Eléments pour une politique suisse de coopération (Referat Henri-Philippe Cart, DEH)
9. Good Governance: Die Haltung der Weltbank (Referat Marco Ferroni, BAWI)
10. Notizen zum Referat von Mahbub Ul-Haq, UNDP
11. Protokoll des Schlussplenums Good Governance
12. Evaluationsresultate
13. Visualisierte Resultate der Arbeitsgruppen

Beilage 1

t.781-18 MOK

Bern, 20. Juli 1992

Programm Koordinatorensseminar 1992
Bern und Münchenwiler

1. TeilDonnerstag, 13.08.92 (Bern)

- | | |
|---------------|--|
| 08.30 - 10.15 | Der Rahmenkredit für Umweltprogramme von globaler Bedeutung in Entwicklungsländern (Theo Wiederkehr) |
| 10.45 - 12.30 | Der Stand der Entschuldungsmassnahmen im Rahmen der 700-Jahr-Feier der Eidgenossenschaft (BAWI [Jean-Daniel Gerber], Entschuldungsstelle Hilfswerke) |
| 13.30 - 15.15 | Zahlungsbilanzhilfen und Mischkredite des BAWI - Politik, neue Tendenzen (Paul Obrist, Marco Ferroni) |
| 15.45 - 17.15 | Jahresprogrammierung Schwerpunktländer / Komitees in der DEH - Die neue Struktur (Rudolf Dannecker) |

Freitag, 14.08.92 (Bern)

- | | |
|---------------|---|
| 08.30 - 09.30 | Controlling als Managementinstrument (François Binder, Serge Chappatte) |
| 09.30 - 10.30 | Informatik und Finanzapplikationen (Peter Gygax, Hans-Rudolf Stricker) |
| 11.00 - 12.00 | "cinfo" stellt sich vor (Frau Brigitte Hagmann) |
| 13.30 - 14.30 | AIDS und Entwicklung (Jacques Martin) |
| 15.00 - 17.00 | - Personalpolitik: Rolle/Aufgaben des Koordinators (Gerhard Siegfried) - Aus- und Weiterbildung (Walter Luder) |

2. TeilSonntag, 16.08.92

- 17.00 - 18.00 Ankunft in **Münchenwiler**, Zimmerbezug
- 19.00 Abendessen
- 20.30 - 22.00 - Einführung in das Koordinatorensseminar
 - Präsentation Programm
 - Diskussion gegenseitige Erwartungen mit
 Direktor/Stv. Direktor/Abteilungsleitern

Montag, 17.08.92

- 08.30 - 10.00 Die neue Führungsstruktur der DEH
- 10.30 - 12.15 Organisationsentwicklung in der DEH: Nottwil - Charmey
 - Gerzensee - und heute, wie weiter?
- 12.30 Mittagessen
- 14.00 - 16.00 Konzentrationspolitik in der EZA (Sektion Evaluation)
- 16.30 - 18.00 Schwerpunkte in der Tätigkeit des Evaluationsdienstes
- 18.30 Abendessen

Dienstag, 18.08.92

- 08.30 - 10.00 - Arbeitsprogramm operat. Abteilungen EZA/DEH für
 1992/1993 und Erwartungen des Leiters operationelle
 Abteilungen EZA an die Koordinatoren
 - Erwartungen der Koordinatoren an die DEH
- 10.30 - 12.30 (Themen durch Koordinatoren bestimmt)

3. Teil

| | |
|---------------|--|
| 12.30 | Ankunft der Mitarbeiter aus der DEH-Zentrale |
| 13.00 | Mittagessen |
| 14.30 - 18.00 | Good Governance (vgl. Detailprogramm in der Beilage) |
| 18.30 | Abendessen |
| 20.00 | Grundsatzreferat zu Good Governance (Mahbub Ul-Haq) |

Mittwoch, 19.08.92

| | |
|---------------|---------------------------------------|
| 08.30 - 12.00 | Good Governance (vgl. Detailprogramm) |
| 12.30 | Mittagessen |
| 14.00 - 18.00 | Good Governance (vgl. Detailprogramm) |
| 18.30 | Abendessen |

Donnerstag, 20.08.92

| | |
|---------------|---|
| 08.30 - 13.00 | Good Governance |
| 13.15 | Mittagessen |
| 15.00 | Fussballspiel, persönliche Kontakte, zur freien Verfügung |
| 18.30 | Abendessen |

4. TeilFreitag, 21.08.92

| | |
|---|---|
| 08.30 - 12.00 sowie 13.30 - 17.00 | Die Koordinatoren mit ihren geografischen Sektionen (Programm durch Sektionen) |
| 12.30 | Mittagessen |
| ab ca. 17.00 | Abreise aus Münchenwiler |

(Beilage)

Detailprogramm zum 3. Seminarteil "Good Governance"

Dienstag, 18. August 1992

- 14.30 Eröffnung des Seminars "Good Governance"
- 14.40 - Prof. Dr. Walter Kälin: Good Governance - Stand der heutigen
15.10 Diskussion aus völkerrechtlicher Sicht
- 15.10 - Erika Schläppi, Direktion für Völkerrecht, EDA: Good Gover-
15.20 nance aus der Sicht der Menschenrechte
- 15.20 - Plenum: Fragen und Diskussion
16.00
- 16.00 - Pause
16.20
- 16.20 - Kurzbeiträge von Koordinatoren: Die konkrete Realität im Feld
16.40
- 16.40 - Plenumsdiskussion
17.20
- 17.20 - - Marco Ferroni, BAWI: Die Haltung der Weltbank
18.00 - - Henri-Philippe Cart, DEH: Die schweizerische Haltung
- - Roger Pasquier: Stand der Diskussion im CAD/OECD
- 18.00 - Pause/Abendessen
20.00
- 20.00 Mahbub Ul-Haq, UNDP: Good Governance and development -
State of the discussion in international development agencies.
Major issues and problems

Mittwoch, 19. August 1992

- 08.30 - Bildung von regionalen Arbeitsgruppen mit dem Thema:
12.00
und
14.00 - Wo liegen die praktischen Probleme in der Realisierung von
16.00 "Good Governance"? Was kann die EZA dazu beitragen, und
wo liegen die Schwierigkeiten?
- 16.00 - Berichterstattung der Arbeitsgruppen
17.00
- 17.00 Plenumsdiskussion

Donnerstag, 20. August 1992

- 08.30 - Arbeitsgruppen:
11.00 Was können wir (DEH) resp. ich (Koordinator) konkret tun?
Welche Elemente/Komponenten müssen im Programm zur
Förderung von "Good Governance" verstärkt werden?
Wie kann "Good Governance" in die konkrete operationelle
EZA-Politik umgesetzt werden?
- 11.00 - Bericht der Arbeitsgruppen
12.00
- 12.00 - Plenumsdiskussion und Abschluss
13.00

Koordinatorenseminar 1992

Arbeitsgruppe: Erfahrungen und Anregungen zur Dezentralisierung

1. Erfahrungen und Beobachtungen

Das erarbeitete Modell funktioniert in der Praxis.

Die Koordinationsbüros werden bei Entscheidungen manchmal zu spät konsultiert. Wenn sich kurzfristige Entscheide häufen, ist dies ein Signal für eine Überprüfung der Zusammenarbeitspraxis.

Bei den Koordinatoren stellt sich oft der Eindruck ein, dass die Zentrale mit sich selbst beschäftigt ist und nur wenig Zeit für die "Anliegen des Feldes" hat.

Die Valorisierung der unterschiedlichen Blickwinkel / Perspektiven von Zentrale und Koordinationsbüros stellt ein Kapital für die DEH dar.

Die Finanzknappheit und die Unübersichtlichkeit bei den Budgetmitteln fördert die Zentralisierungstendenzen.

Die finanzielle Entscheidungskompetenz ist in manchen Fällen zu tief angesetzt.

Steuerungsgrenzen: Der Einfluss auf die verschiedenen Instrumente ist unterschiedlich und muss entsprechend kalibriert werden: bilat. Projekte der DEH und der Regisseure, Kofinanzierungen, Zahlungsbilanzhilfen, etc.

Regeldichte: Zurückhaltung bei neuen Regeln; Regeln greifen bei Prozessfragen nicht und können Innovation und Motivation behindern.

2. Grundsätzliches

Transparenz im Informationsverhalten ist Voraussetzung für eine funktionierende Dezentralisierung.

Die "Tandem"-Vorstellung (Programmverantwortlicher und Koordinator) muss überwunden werden: mehr Klarheit bei der Unterscheidung der inhaltlichen Ebene und der Aufgaben soll angestrebt werden:

- **Ebenen:** Politik - Länderprogramm - Sektorkohärenz - Projekt (operationelle und administrative Steuerungsfragen).
- **Aufgaben:** Information - Strategieentwicklung - Planung - Durchführung: M&E - Erfahrungsauswertung.

3. Zeitplanung

1. Zwischen Koordination und Zentrale: mittelfristige Zeitplanung der "moments forts", die sich aus dem Länderprogramm ergeben.
2. Individuelle Zeitplanung: Worauf konzentriere ich mich? Regelmässig die eigene Zeitplanung überprüfen!

4. Zusammenarbeit Kobü-Zentrale - persönliche Ebene

Die formal festgeschriebene Struktur der Zusammenarbeit ist klar. In der Praxis der Zusammenarbeit (Prozesse, Spiel) ist die "Chemie" im Auge zu behalten und auch anzusprechen: Erfahrungshintergrund, Werte, Stärken und Schwächen; gegenseitige Erwartungen und Ansprüche müssen transparent gemacht, offen angesprochen und ausgehandelt werden.

5. Informationsmanagement und Kommunikation

Oft wird über Detailfragen informiert und debattiert (Beispiel: Ankauf von Fahrrädern). Fazit: Informationsverhalten (selbst-)kritisch durchleuchten. Das Informationsverhalten ist mit Angst vor Kontrollverlust und mit Machtfragen eng verknüpft. - Kommunikationsziel: Zielgerichteter, intensiver Austausch von entscheidungsrelevanter, signifikanter Information. Der Informationsfluss muss aufeinander abgestimmt sein.

6. Konkrete Regelungsfragen

- Festlegung von Sektionsbudgets
- 8C-Vertrag
- Kleinprojekte
- Revisionsfragen
- Personalauswahlkriterien
- Reisen der Zentrale

Beilage 3

Koordinatorenseminar Münchenwiler

19.8.92 8.30

Protokoll AG: Monitoring der Strukturanpassungsprogramme
REFERAT O. HAFNER

1. Ziele des Exposés

- ◆ Uebersicht über Auswirkungen/Resultate der SAP
- ◆ Was macht DEH punkto Monitoring?
- ◆ Was können Bucos tun?

2. Rückblick auf Entwicklung SAP 1980 - 1990

- ◆ Ausgangslage: Krise Ende 70iger Jahre
- ◆ Ziele SAP:
 - a) Stabilisierung erreichen
 - b) Wachstum ankurbeln
 - c) Armut bekämpfen
- ◆ Inhalte SAP:
 - ad a) Staatsdefizite, Inflation, Aussenwirtschaft
 - ad b) Preis- und Marktreforemen, --> Anreize Investitionen, Förderung Privatsektor
 - ad c) Neuausrichtung Staatsaufgaben, Strategie zur Armutsbekämpfung

3. Monitoring (Methoden/Resultate)

3.1. Was macht die DEH?

Normale SAP - Begleitung:

- ◆ global: SPA/SDA Meetings, Studie Nationalfonds
- ◆ Revision: Pourqoi PAS?
- ◆ Länder: Consultative Groups, Ueberwachungsmissionen

Spezielle Studien

- ◆ Bolivien, Mozambique, Mali

Noch zu tun:

- ◆ wichtigste sozio-ökon. Daten Schwerpunktländer
- ◆ Armutsstudien (Region, Dorf)

3.2. Einige Resultate

| Resultate STABILISIERUNG | | a) Länder mit längerer Anpassung b) Länder ohne Anpassung | | |
|--|----|--|---------|-------|
| | | 80 - 85 | 86 - 89 | 89/90 |
| Fiskaldefizite (in % BSP) | a) | - 7.7 | - 4.9 | - 2.6 |
| | b) | - 7.7 | - 7.9 | - 4.4 |
| Inflation (in % / Jahr) | a) | 22 | 30 | 15 |
| | b) | 27 | 42 | 59 |
| Reale Wechselkurse (index 1980 = 100) | a) | 109 | 77 | 66 |
| | b) | 110 | 80 | 76 |

| Resultate WACHSTUM (durchschnittl. jährl. Aenderungen in %) | | a) Länder mit längerer Anpassung b) Länder ohne Anpassung | | |
|---|----|--|---------|-------|
| | | 80 - 85 | 86 - 89 | 89/90 |
| Sozialprodukt (in %) | a) | 1.0 | 3.7 | 3.4 |
| | b) | 0.5 | 2.2 | - 0.4 |
| Landwirt. Produktion (Index 79/81 =100) | a) | 105 | 117 | 124 |
| | b) | 102 | 111 | 114 |
| Exportvolumen | a) | - 1.4 | 5.8 | 8.0 |
| | b) | - 0.3 | - 1.4 | - 1.2 |
| Investitionen | a) | - 2.9 | 5.6 | 3.6 |
| | b) | - 6.9 | 2.9 | - 2.0 |
| Pro Kopf Konsum | a) | - 1.8 | - 0.3 | 0.4 |
| | b) | - 2.2 | 0.3 | - 2.9 |

Beispiele a)-Länder: Bolivien, Tanzania, Mali, Uganda, Mozambik
 Beispiele b)-Länder: Niger, Zaire, Zambia, Sudan

Quelle: IDA 10, Discussion
 Paper No 1, 1/1992, S. 9

| Koordinatorenseminar Münchenwiler | | 19.8.92 8.30 |
|---|---|---|
| Protokoll AG: Monitoring der Strukturanpassungsprogramme ERGEBNISSE DER DISKUSSION | | |
| | Sichtweise KOBÜ | Sichtweise Zentrale |
| Instrumente | <p>Fiabilité des chiffres et moyennes présentés par la BM?</p> <p>Sind aufgrund der Daten Vergleiche und begründete Entscheidungen möglich zwischen:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ BM und PNUD- Zahlen ◆ Schock-SAP/graduelle ◆ Ländern mit verschiedenen Inflationsraten <p>Hat das Monitoring der SAP durch die DEH eine Langzeitperspektive?</p> | <p>DEH hat keine Kapazitäten zur Ueberprüfung der Zahlen</p> <p>nein, Entscheide werden fallweise getroffen</p> <p>Es besteht die Absicht, die sozio-ök. Kriterien der Schwerpunktländer der DEH systematisch zusammenstellen</p> <p>Der Zeithorizont der SAP dehnt sich aus: gegenwärtig ca 10 Jahre</p> |
| Auswirkungen | <p>Ermöglichen Daten Erkenntnisse über die Auswirkungen der:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Armutsbekämpfung ◆ Reduktion Militärausgaben ? | <p>Aufgrund der Daten: SAP machen Arme nicht ärmer, aber auch nicht reicher</p> |
| Steuerungsgewicht DEH | <p>Mehr qualitative, nicht nur quantitative Studien machen!</p> | |
| Institutioneller Austausch | <p>Antwort: Teilweise bestehen solche Gruppen, allerdings mit eingeschränkter Beteiligung.</p> | <p>Sind nationale Groupes de réflexion möglich und sinnvoll?</p> |

KEK ▲ CDC Consultants
Bernhard Wenger

Beilage 4Arbeitsprogramm operationelle Abteilungen EZA für 1993

Anlässlich des Koordinatorenseminars 1992 wurden die Koordinatoren/in gebeten, ihre Prioritäten für das zukünftige Arbeitsprogramm 1993 der operationellen Abteilungen EZA zu äussern. Die folgenden Themen sind eine Zusammenfassung der von den Koordinatoren geäusserten Themen (ohne Priorisierung):

- klare und rechtzeitige Information der Koordinationsbüros über die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel
- Richtlinien über die Zusammenarbeit mit neuen Partnern (société civile etc.)
- Wie werden wir mit der Weltbank/IMF zusammenarbeiten? (KOFIDA etc.)
- Funktion, Form, Stellenwert der DEH-Landesprogramme in der internationalen EZA
- Ausarbeitung von Richtlinien für den Ausstieg aus einem Programm, einem Land etc. (Exit Policy)
- Verbindung/Verknüpfung zwischen Sektorpolitik Koordinationsbüro - DEH
- Politik gegenüber Regisseuren
- Querschnittsanalyse über Anreize, Zusatzsaläre, andere Leistungen in den Programmen für lokale Mitarbeiter/innen
- Kreditinstrumente als Folgeaktionen (follow-up) bei/nach Projektübergaben
- Ueberarbeitung Pflichtenheft Koordinator/in

Beilage 5

t.220-28 VOK/VOP

1.9.1992

Evaluationsdienst: Montag, 17.8.92: 11.00 - 17.00 Uhr

Im Rahmen der Tätigkeiten des Evaluationsdienstes wurden am Koordinatorensseminar 3 Themen aufgegriffen:

- Konzentration/Schwerpunktbildung in der EZA
- Rolle der Kobüs bei PEMU-Massnahmen
- Ergebnisse von Querschnittsanalysen (Kurzpräsentation)

Eine Zusammenfassung der Diskussionen zum Thema "Konzentration" wird der Evaluationsdienst allen Teilnehmern separat zustellen.

Rolle der Kobüs (stichwortartige Zusammenfassung)

Nach einem kurzen Ueberblick über die Tätigkeiten des Evaluationsdienstes (siehe PEMU auf einen Blick; Uebersicht über Publikationen und wichtige Studien; Unterschiede zwischen SE und EE), gaben IJ, LIP, SOM und VOK Rückmeldungen über einige positive Zusammenarbeits-Erfahrungen mit Kobüs. Beispiele:

- spontane Eigeninitiativen zur Uebersetzung von Arbeitshilfen;
- Mitarbeit bei der Vorbereitung und Durchführung von PEMU-Seminarien
- Initiative für ein "plan of operations"-workshop in Pakistan. Dieser löste sowohl in Pakistan als auch beim Evaluationsdienst Lernschritte aus (z.B. für Arbeitshilfe Planung). Nachfolgeschritte (Erfahrungsauswertung, Vertiefung über Monitoring) sind vorgesehen;
- Selbstevaluation in Indien: erst skeptisch angegangen, dann vom Kobü in der Durchführung und späteren Auswertung aktiv unterstützt;
- Nachfrage nach SE-Begleitkapazität an den Evaluationsdienst.

Auf die Fragen, was die Koordinatoren für die Förderung von PEMU vom Evaluationsdienst brauchen und wie die Zusammenarbeit besser gestaltet werden könnte, ergab sich ein Austausch zu folgenden Themen:

- Befürchtungen bezüglich beschränkter Begleitkapazität des Evaluationsdienstes, besonders für arbeitsintensive Selbstevaluationen. Die Ausbildung von lokalen Konsulenten sollte aktiv an die Hand genommen werden;

- Verursachen unsere westlichen Denkansätze nicht auch bei PEMU-Massnahmen Probleme (z.B. ZOPP)? Wie kann PEMU auf "lokale" Logiken zugeschnitten werden? - Evaluationsdienst ist sich dieser Fragen bewusst (siehe auch zukünftige Arbeitshilfe Planung). Lösungsmöglichkeiten: mehr Offenheit, stärkere Betonung der Flexibilität, Förderung der Kommunikation, etc.;
- Erhöht Finanzkrise nicht Gefahr, dass Evaluationsdienst von der Förderung von Lernprozessen abrücken muss und Kontrollaspekte wieder in den Vordergrund rücken? - Lernprozesse sind wichtig, aber auch Kontrolle ist nötig. Wichtig ist, dass man jeweils klar deklariert, was man unternimmt;
- Instrumente für Evaluationen von Länderprogrammen: erste Erfahrungen (Mali, Bolivien) werden gesammelt und ausgewertet;
- Arbeitshilfen und gewisse Studien werden als angepasst und gut verständlich bezeichnet: sie heben sich ab von Sektorpolitiken und sind von unmittelbar praktischem Nutzen;
- Uebersetzungen der Arbeitshilfen aufwendig und zeitraubend (ist eine deutschsprachige Version überhaupt nötig?) --> nur kleines Verbesserungspotential.

Allgemein wird festgehalten, dass der Evaluationsdienst die enge Zusammenarbeit mit Kobüs im PEMU-Bereich schätzt und gerade im Hinblick auf einen verstärkten diesbezüglichen Einbezug der Partner auch vertiefen möchte. - Auch als "Stabsstelle" wird der Evaluationsdienst wie bisher eng mit den operationellen Diensten weiterarbeiten.

Ergebnisse von 3 Querschnittsanalysen:

Nachfolgend die jeweils 3 wichtigsten Feststellungen und Folgerungen der QSAs:

Montag, 17.8.92

QSA NGOs

Feststellungen

- NGOs sind eigenständige organisatorische Persönlichkeiten (eigenes Selbstverständnis, eigene Werte ...) und nicht nur Instrumente zur Verwirklichung "unserer" Entwicklungsziele;
- Geldgeber beziehen sich in Zusammenarbeit mit NGOs viel weniger auf deren Stärken (Motivation, Engagement, soziale Kompetenz...), konzentrieren sich dafür umso mehr auf Verringerung ihrer Schwächen (Management, Planung, Konzept/Strategiedefizite ...);
- NGOs befinden sich in schwierigem Optimierungsprozess zwischen vielfältigen und widersprüchlichen gesellschaftlichen Anforderungen --> dies wird von "uns" zu wenig berücksichtigt.

Folgerungen

- Geber müssen in Zusammenarbeit mit NGOs viel bewusster auf deren Stärken aufbauen (mehr Partnerzentriertheit);
- DEH hat sich ausdrücklich darauf zu orientieren, dass NGOs und Beteiligte die durch Unterstützung eingeleiteten Veränderungen selbst weiterentwickeln (Stärkung Eigenverantwortung, Glaube in eigene Fähigkeiten);
- Grenzbereiche, kritische Zonen, Chancen und Möglichkeiten der Zusammenarbeit DEH mit NGOs sind durch DEH klarer festzuhalten.

Montag, 17.8.92

QSA Gesundheit

Feststellungen

- * hohes persönliches Engagement der Projektmitarbeiter.
- * geringe Integration unserer Projekte (= isolierte Massnahmen) in den Lebensalltag der Menschen.
- * geringe aktive Partizipation der Bevölkerung, v.a. der Frauen.

Folgerungen

- * unsere Aktionen (nach gegenseitiger Abstimmung) mit den lokalen (nachhaltigen) Gesundheitspraktiken und -kulturen verknüpfen.
- * das Gewicht prioritär in den präventiv-medizinischen Bereich legen. Mehr mit Frauen arbeiten.
- * Einbettung der Aktionen in globale, mittelfristige Massnahmen.

Montag, 17.8.92

2 Feststellungen der QSA-Handwerk

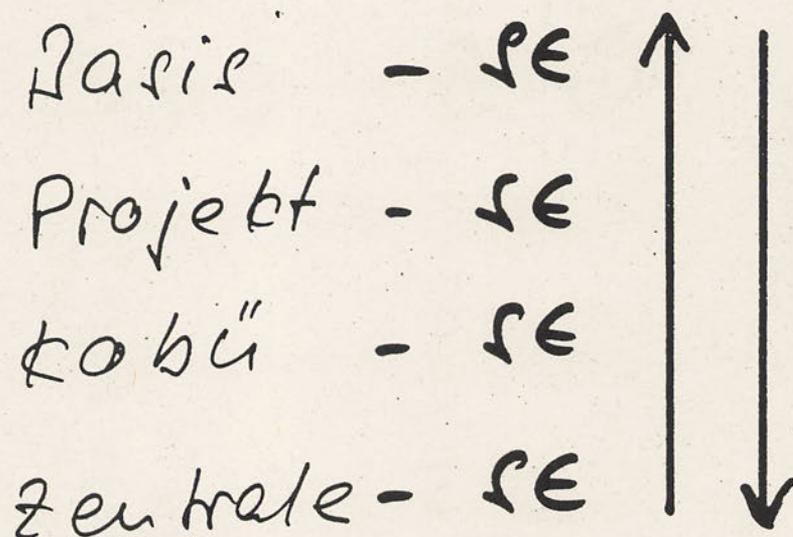
1. Ueber die ungünstigen Rahmenbedingungen wird viel geklagt. Projekte leiden auch unter dem ambivalenten Verhältnis zwischen Staat und Handwerkern.
2. Projekte neigen dazu, die Angebotsseite durch die Handwerker zu steigern.

2 Empfehlungen der QSA-Handwerk

1. Um Rahmenbedingungen durch Verhandlungen der Sozialpartner zu verändern, müssen sich Handwerker organisieren. Dies sollte einen Schwerpunkt der DEH-Förderung bilden.
2. Projekte planen ihre Aktivitäten aufgrund einer durchgeführten Markt-Analyse.

3 Gründe warum für uns SE wichtig ist

- Entfaltung eigener Kräfte,
Autonomie, durch stärkere
Teilnahme am P(EM)U
- Förderung der Nachhaltigkeit
- Einbezug der Beteiligten auf
allen Ebenen einer Aktion



Gemeinsames von EE und PE

• 3 Schritte

- A Sammeln von Informationen
- B Analyse der Informationen
- C Verwendung der Informationen

• Werkzeuge und Methode

- Beobachtungen, Interviews.....
- Austausch, Debatten, ...

• Ebenen

Effizienz, Effektivität, Effekte...

• Hauptkriterium

Nachhaltigkeit

PLANUNG, EVALUATION, MONITORING UND UMSETZUNG (PEMU) auf einen Blick

Wozu: Ziel

Qualitätsverbesserung
über Lernprozesse

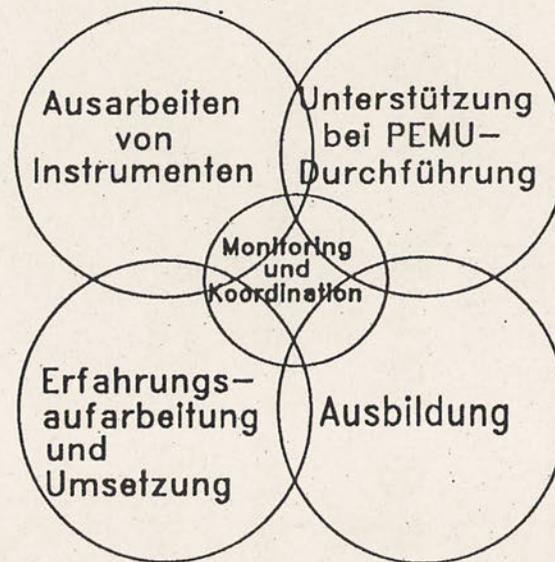
Wodurch: Rollen

- unterstützen
- fördern
- hinterfragen
- beraten
- herausfordern
- ausbilden

Wie: Vorgehen

- von Bedürfnissen ausgehen
- auf Erfahrungen aufbauen
- lern- und prozessorientiert arbeiten
- verhandeln statt verordnen
- auf Kernfragen beschränken
- Eigenverantwortung fördern

Was: Aufgaben



Mit wem: Akteure

- Beteiligte
- Partnerorganisationen
- DEH- Zentrale und Feld

Wo: Tätigkeitsbereiche

- Projekte/Programme (bi- und multilateral, Kofin., SAP)
- Sektorprogramme
- Länderprogramme
- Organisationsformen/-strukturen

Womit: Instrumente

- Planung
- Monitoring
- Evaluation (Selbst-, extern)
- Umsetzungen (Querschnittsanalysen, Landesprogramme, Workshops)
- Aus-/Weiterbildung (Arbeitshilfen, Seminare und Kurse)
- Beratungen
- Organisationsentwicklung

ARBEITSHILFEN INSTRUMENTS DE TRAVAIL- WORKING INSTRUMENTS- MEDIDAS DE APOYO

für Planung, Evaluation, Monitoring und Umsetzung (PEMU)

pour la Planification, l'Evaluation, le Suivi et l'Application (PESA)
for Planning, Evaluation, Monitoring and Transference into Action (PEMT)
para la Planificación, Monitoreo, Evaluación y Realización (PMER)

Stand: Juni 1992

NACHHALTIGKEIT
von
ENTWICKLUNGSPROJEKTEN
Grundlagen und Umsetzungsmöglichkeiten



Direktion für Entwicklungszusammenarbeit
und humanitäre Hilfe (DEH)
Evaluationsdienst
CH-3000 Bern



Reihe Arbeitsinstrumente zu Planung, Evaluation,
Monitoring und Umsetzung (PEMU)
Mai 1990

VIABILITE
SUSTAINABILITY
VIABILIDAD

32 pp., 1991

SPIEGLEIN, SPIEGLEIN
AN DER WAND....
Zum Thema "Selbstevaluation" (SE)
in der Entwicklungszusammenarbeit



Direktion für Entwicklungszusammenarbeit
und humanitäre Hilfe (DEH)
Evaluationsdienst
CH-3000 Bern



Reihe Arbeitsinstrumente zu Planung, Evaluation,
Monitoring und Umsetzung (PEMU)
Dezember 1990

AUTO-EVALUATION
SELF-EVALUATION
AUTO-EVALUACION

68 pp., 1990

EXTERNE EVALUATION
von
ENTWICKLUNGSPROJEKTEN



Direktion für Entwicklungszusammenarbeit
und humanitäre Hilfe (DEH)
Evaluationsdienst
CH-3000 Bern

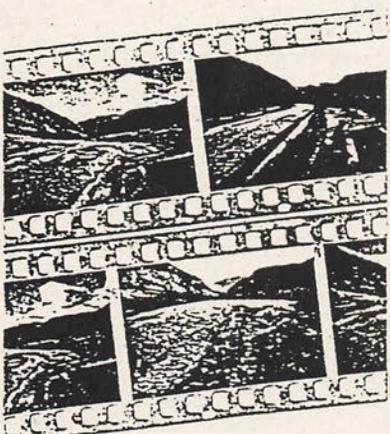


Reihe Arbeitsinstrumente zu Planung, Evaluation,
Monitoring und Umsetzung (PEMU)
Dezember 1990

EVALUATION EXTERNE
EXTERNAL EVALUATION
EVALUACION EXTERNA

36 pp., 1990

FOTOGRAFIE IN DER
PROJEKTARBEIT
Nutzen und Grenzen der Fotobeobachtung



Direktion für Entwicklungszusammenarbeit
und humanitäre Hilfe (DEH)
Evaluationsdienst
CH-3000 Bern

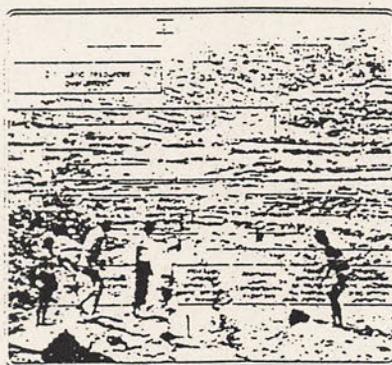


Ein Werkzeug in der Reihe Arbeitsinstrumente zu Planung,
Evaluation, Monitoring und Umsetzung (PEMU)
Februar 1991

PHOTOGRAPHY IN
PROJECT WORK

48 pp., 1991

DAY - AND - NIGHT - REALITIES
in
PROJECT PLANNING
Experiences Gained from the PDP / JSKP
Planning Process in Nepal



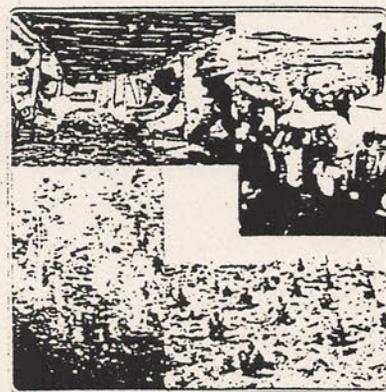
Swiss Directorate for Development Cooperation
and Humanitarian Aid (SDC)
Evaluator Service
CH-3000 Bern



Documentation in the series Working Instruments for
Planning, Evaluation, Monitoring and Transference
into Action (PEMT)
July 1991

seulement en Anglais
nur in Englisch
sólo en Inglés

EVALUATION im SPANNUNGSFELD
von
"GENAUEM" und "MÄCHTIGEM"
Eingeleitete Evaluation am Beispiel eines Projektes zur
Unterstützung öffentlicher Autorität in Madagaskar



Direktion für Entwicklungszusammenarbeit
und humanitäre Hilfe (DEH)
Evaluationsdienst
CH-3000 Bern



Wichtiges Dokument in der Reihe Arbeitsinstrumente zu Planung,
Evaluation, Monitoring und Umsetzung (PEMU)
November 1991

seulement en Allemand
German only
sólo en Aleman

PLANUNG PLANIFICATION - PLANNING - PLANIFICACION

in Vorbereitung- prochainement publié- under preparation- en preparación

WERKZEUGE OUTILS - TOOLS - HERRAMIENTAS

in Vorbereitung- prochainement publié- under preparation- en preparación

SEPO -

ein Arbeitsinstrument für Planung und Evaluation

Rapid/Participative Appraisal (RRA/PRA) -

ein Ansatz zur raschen Erfassung und Beurteilung einer Situation

Comment introduire l'Autoevaluation dans les ONG's -

un Appui pour les Vulgarisateurs et les Consultants

QUERSCHNITTSANALYSEN

ANALYSES TRANSVERSALES- CROSS-CUTTING ANALISIS- ANALISIS TRANSVERSAL

Wasser - Eau - Water (1988)

Handwerk - Promotion de l'Artisanat - Small Enterprise Promotion -
Promoción Artesanal (1992)

Gesundheit (Querschnittsanalyse und Seminarbericht)

Zusammenarbeit mit NGO's

Berufsbildung (in Bearbeitung)

ARBEITSDOKUMENTE

DOCUMENTS DE TRAVAIL - WORKING DOCUMENTS - DOCUMENTOS DE TRABAJO

Impakterhebungen - ein Thesenpapier des Evaluationsdienstes (1992)

Kofinanzierungen - eine Erfahrungsauswertung (1992)



Beilage 6

DEH - Koordinatorensseminar
Münchenwiler, 18. August 1992

GOOD GOVERNANCE - STAND DER DISKUSSION
AUS DER SICHT DES VÖLKERRECHTLERS

Prof. Dr. Walter Kälin, Bern

I. EINLEITUNG

1. Das Thema

In seinem Buch über die politische Entwicklung in Nepal 1980 - 1990 nennt Rishikesh Shaha als einen der Faktoren für den Erfolg der nepalesischen Demokratiebewegung im April 1990 neben internen Faktoren den Druck durch ausländische Regierungen und Hilfswerke. Die Rolle der DEH umschreibt Rishikesh Shaha mit folgenden Worten: "The Swiss had let it be known quietly that their aid would be withdrawn if human rights were not restored."¹ Solche Worte freuen den Völkerrechtler, der sich für Menschenrechte engagiert; gleichzeitig verunsichern sie ihn, wenn er an den völkerrechtlich anerkannten Grundsatz denkt, dass es zur - gegen Einmischung von aussen geschützten - Souveränität jedes Staates gehört, selbst über sein Regierungssystem zu entscheiden.²

Das Beispiel illustriert das Spannungsfeld, in welchem jede Diskussion über "good governance" heute steht. Dieser Begriff soll hier in seinem weiten und formalen Sinn gebraucht werden, d.h. als Inbegriff der Art, wie politische Macht zur Führung der Angelegenheiten eines Staates qualitativ gut gehandhabt wird.³ "Good governance" ist kein Rechtsbegriff, weist aber vielerlei Bezüge zum Völkerrecht auf, soweit mit diesem Konzept die Konditionalisierung der Entwicklungszusammenarbeit verknüpft wird. Die folgenden Ausführungen wollen einige völkerrechtliche Schlaglichter auf das Postulat werfen, Entwicklungszusam-

¹Rishikesh Shaha, Politics in Nepal 1980 - 1990: Referendum, Stalemate and Triumph of People Power, New Dehli (South Asia Publications) 1990, p. 227.

²So ausdrücklich der Internationale Gerichtshof (IGH) im Urteil i.S. Nicaragua v. USA, ICJ Reports 1986, S. 106ff, para. 202ff.

³Der Bericht der Weltbank über "Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth", Washington D.C. 1989 definiert governance in Anlehnung an Dunstan M. Wai als "the exercise of political power to manage a nation's affairs."

menarbeit solle von der Schweiz und anderen Geberländern u.a. von Kriterien des good governance abhängig gemacht werden. Aufhänger für diese Analyse sind drei Diskurstypen, d.h. grundsätzlich verschiedene Arten, wie über Konditionalisierung und good governance gesprochen werden kann. Dazu gehören (1) der Einmischungsdiskurs, (2) der Imperialismuskurs, und (3) der Auflagen- oder Verantwortlichkeitsdiskurs.

2. Bereiche von Good Governance

Bevor ich näher darauf eingehe, sind kurz die Forderungen und Sachbereiche zu identifizieren, welche heute im Vordergrund der Diskussion über good governance stehen. Good governance beinhaltet u.a.⁴:

- (1) Die Respektierung der fundamentalen Menschenrechte und den Schutz der Minderheiten gegen Unterdrückung durch die Mehrheit;
- (2) die Institutionalisierung eines Regierungssystems, das offen für Machtwechsel ist, die Bevölkerung an der Macht beteiligt und mittels einer unabhängigen Gerichtsbarkeit, einer rechtstreuen Polizei und einer den zivilen Behörden untergeordneten Armee Rechtssicherheit garantiert;
- (3) den Aufbau einer effizienten Verwaltung, die frei von Korruption ist;
- (4) die Dezentralisierung politischer und ökonomischer Prozesse durch dezentralisierte Verwaltung und marktwirtschaftlich ausgerichtete Wirtschaftspolitiken;
- (5) die Verwirklichung einer Wirtschafts-, Sozial- und Bildungspolitik, welche auf die Bekämpfung der Armut und die Förderung der ländlichen Bevölkerung ausgerichtet ist und darauf verzichtet, im Staatshaushalt übertriebene Beträge beispielsweise für Rüstung oder Prestigeprojekte zu reservieren.

Diese Auflistung zeigt bereits, dass sich durchaus objektive Kriterien für good governance definieren lassen.⁵ Zwar besteht auf globaler Ebene wenig Konsens darüber, wie weit gefasst das Konzept der Menschenrechte sein

⁴Siehe dazu etwa Pierre Landell-Mills/Ismaïl Serageldin, Governance and the External Factor, World Bank Annual Conference on Development Economics 1991 (Manuskript), Washington D.C. 1991. S. 1f.

⁵Für solche Kriterien siehe aus der reichen Literatur Swiss Development Cooperation and Good Governance/State of Discussion (Seminardokumentation: Dokument 1, S. 2f); Landell-Mills/Serageldin (Anm. 4), S. 6ff und besonders 15ff.

soll. Wie die Staatenpraxis, die Tätigkeit verschiedener UNO-Organen inklusive der Menschenrechtskommission und neuerdings auch des Sicherheitsrates, und die Entscheide von Gerichten und gerichtsähnlichen Organen nicht nur in Europa, sondern auch in Lateinamerika, Afrika und auf weltweiter Ebene zeigen, kristallisiert sich aber immer deutlicher ein Kern von Menschenrechten heraus, der unter allen Umständen zu wahren ist.

Auch die Anforderungen an ein "gutes" Regierungssystem und ein unabhängiges Rechtswesen lassen sich definieren: Kriterien sind etwa die Existenz freier Wahlen, die Möglichkeit, politische Opposition zum Ausdruck zu bringen, der Verzicht der Exekutive, sich in die Belange der Justiz einzumischen, die Anerkennung des Grundsatzes, dass die Behörden an die Gesetze gebunden sind, das Fehlen von Korruption bzw. die Art der Reaktion auf Korruptionsfälle, das Ausmass der Dezentralisierung der Verwaltung und der Kompetenzübertragung an lokale Behörden etc.

Schliesslich lassen sich auch die Prioritäten und Ausrichtungen von Wirtschafts-, Sozial- und Bildungspolitik messen: Prioritäten, Budgetallokationen, die Richtung, in welche die Veränderungen sozialer Indikatoren weisen und ähnliche Kriterien vermögen hier verlässliche Hinweise zu geben.

Das Problem besteht m.E. nicht so sehr in der Operationalisierung des Begriffes good governance, sondern vielmehr in der Frage, ob es angeht, Kriterien von good governance als Konditionen für Entwicklungszusammenarbeit zu verwenden. Es geht nicht so sehr um die Frage: "Können wir die Anforderungen an good governance definieren?" Im Vordergrund steht vielmehr das Problem, ob wir dies tun dürfen.

II. DER EINMISCHUNGSDISKURS

Eine erste Art, über good governance zu sprechen, setzt beim Einwand an, die Konditionalisierung von Krediten und anderen Instrumenten der Entwicklungszusammenarbeit stelle - zumindest potentiell und unter gewissen Voraussetzungen - eine völkerrechtlich verbotene Einmischung in die inneren Angelegenheiten der betroffenen Staaten dar. Der Einwand ist ernst zu nehmen, weil das internationale System allen Integrationsbestrebungen bzw. Desintegrati-

onserscheinungen zum Trotz nach wie vor auf der Basis souveräner Staaten ruht.

Notwendiges Korrelat zur Staatensouveränität ist das Einmischungsverbot. Es berechtigt jeden souveränen Staat, seine eigenen Angelegenheiten - wie z.B. die Wahl des eigenen politischen, ökonomischen, sozialen und kulturellen Systems und die Wahl der eigenen Aussenpolitik - ohne Störung von aussen zu ordnen, und verbietet allen anderen Staaten sowie den internationalen Organisationen, wirtschaftliche, politische und andere Druckmittel einzusetzen, um den betroffenen Staat im Bereich seiner inneren Angelegenheiten zu einem bestimmten Verhalten zu zwingen. Das Interventionsverbot greift also, wenn kumulativ zwei Voraussetzungen erfüllt sind:⁶

(1) Der Staat muss im betreffenden Sachbereich souverän sein. Diese Voraussetzung ist erfüllt, wenn das Völkerrecht dem betreffenden Staat in diesem Bereich keinerlei Verpflichtungen auferlegt: Solche Bereiche, in welchen der Staat keine völkerrechtlichen Pflichten hat, werden "domaine réservé" genannt. Ausserhalb des domaine réservé, d.h. dort, wo der Staat an völkerrechtliche Regeln gebunden ist, deren Beachtung andere Staaten von ihm fordern dürfen, kann er sich nicht auf das Einmischungsverbot berufen. Der domaine réservé, d.h. der durch das Interventionsverbot gegen aussen abgeschottete souveräne Entscheidungsbereich der Staaten, erweist sich damit als grundsätzlich relativ. Der Umfang des Autonomiebereichs eines Staates hängt nicht nur vom jeweiligen Stand des Völkerrechts ab, sondern auch davon, wie die völkerrechtlichen Beziehungen zwischen dem betroffenen und dem intervenierenden Staat konkret ausgestaltet sind.

(2) Hinzu muss das Zwangselement kommen. Freundschaftlicher Rat ohne Druckmittel ist auch im Bereich des domaine réservé zulässig.⁷ Darüber hinaus werden an das Ausmass des Zwanges keine hohen Anforderungen gestellt, d.h. bereits die Drohung mit wirtschaftlichen oder politischen Nachteilen ist verboten, soweit damit ein Staat gezwungen werden soll, in seinem Autonomiebereich sich in einer bestimmtem Art und Weise zu verhalten. Ausser-

⁶Siehe hierzu Walter Kälin, Die Bedeutung der UNO-Menschenrechtspakte für die schweizerische Menschenrechtspolitik, in: Kälin/Malinverni/Nowak, Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte, Basel 1991, S. 71ff mit Hinweisen; Urteil des IGH i.S. Nicaragua v. USA, ICJ Reports 1986, S. 106ff, para. 202 - 209.

⁷Verdross/Simma, Universelles Völkerrecht, 3. Aufl., Berlin 1984, S. 304.

halb des domaine réservé dürfen Staaten auch Zwang einsetzen, um ihre völkerrechtlichen Ansprüche durchzusetzen. Dabei sind sie allerdings an das Gebot der Verhältnismässigkeit gebunden; zudem darf unter keinen Umständen zu militärischer Gewalt gegriffen werden.

Für die Diskussion über Konditionalität und good governance ergibt sich daraus folgendes:

(1) Soweit auf den betroffenen Staat Zwang ausgeübt wird, z.B. indem vertraglich zugesprochene Mittel verweigert oder vereinbarte Projekte vorzeitig abgebrochen werden, liegt nur dann keine verbotene Einmischung vor, wenn es sich um einen Bereich handelt, in welchem das betroffene Land völkerrechtlichen Verpflichtungen unterliegt, die von seiner Regierung missachtet werden und deren Einhaltung von der Schweiz eingefordert werden darf: Von den eingangs genannten Bereichen von good governance gehört die Respektierung der Menschenrechte klar zu diesem Bereich: Wenn ein Staat fundamentale Menschenrechte wie das Genozidverbot, das Folterverbot, das Verbot willkürlicher Tötung und das Verbot, Personen ohne Prozess langfristig zu inhaftieren, systematisch verletzt, dürfen andere Staaten auch dann intervenieren, wenn die Regierung, welche die Menschenrechte missachtet, keinerlei Menschenrechtskonventionen ratifiziert hat. Bei anderen oder weniger schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen muss zwischen intervenierendem und betroffenem Staat eine vertragliche Beziehung bestehen, d.h. beide müssen eine Menschenrechtskonvention (z.B. die UNO-Menschenrechtspakte) ratifiziert haben, gegen deren Verpflichtungen nun verstossen wird.⁸

(2) Die anderen Bereiche von good governance, d.h. Anforderungen an Regierungssystem, Verwaltung, Gerichtsbarkeit oder Budget-, Wirtschafts- und Sozialpolitik liegen traditionellerweise innerhalb des domaine réservé; hier bestehen - wenn überhaupt - nur punktueller völkerrechtliche Verpflichtungen. Sie dazustellen, würde eine detaillierte Untersuchung bedingen, die hier nicht geleistet werden kann. Immerhin lässt sich folgendes sagen: Eine generelle, d.h. gewohnheitsrechtliche völkerrechtliche Pflicht zu parlamentarischer Demokratie und Mehrparteiensystem besteht nicht; Staaten welche Menschenrechtskonventionen ratifiziert haben, müssen ihren Bürgern aber an ein Mindestmass an Partizipation ermöglichen. Auch eine generelle Pflicht zur Marktwirtschaft lässt sich dem Völkerrecht nicht entnehmen, hingegen

⁸Siehe zu dieser Problematik ausführlicher Kälin (Anm. 6) S. 74ff.

kann sich u.U. aus dem Wirtschaftsvölkerrecht (z.B. GATT) für die Staaten die Pflicht ergeben, Teilbereichen der Wirtschaft gewisse Freiheiten einzuräumen.

(3) Auch in Bereichen, die innerhalb des domaine réservé liegen, liegt nie eine völkerrechtlich verbotene Einmischung vor, soweit es sich (a) um Auflagen handelt, die ausgehandelt und vom betroffenen Staat akzeptiert worden sind, oder (b) Förderungsmassnahmen zur Diskussion stehen, welche mit dem Einverständnis oder wenigstens nicht gegen den ausdrücklichen Willen der Regierung erfolgen.

(4) Erst recht nicht betroffen ist das Einmischungsverbot, wenn ein Geberland bei der Projektauswahl Projekte vermeidet, welche - wie z.B. der Bau einer strategisch wichtigen Strasse in einem sich militärisch aggressiv gebärdenden Staat - zur Erhaltung von Strukturen und Verhaltensweisen beitragen, die den Kriterien von good governance widersprechen.

(5) Stark im Umbruch ist das Völkerrecht im Bereich der humanitären Hilfe: Während auch hier lange der Grundsatz galt, dass jede Regierung souverän darüber entscheiden kann, ob sie in Katastrophensituationen ausländische Hilfe zulassen will oder nicht, hat die UNO-Generalversammlung bereits 1988 anerkannt, dass humanitäre Organisationen einen Anspruch darauf hätten, Opfern von Naturereignissen und ähnlichen Notsituationen zu helfen.⁹ Sehr viel weiter geht die jüngste Praxis des UNO-Sicherheitsrates, welche die Errichtung einer humanitären Zone in Nordirak und deren Absicherung durch militärische Mittel widerspruchslos hingenommen und den Einsatz von Waffengewalt zur Sicherung humanitärer Aktionen in Bosnien-Herzegowina ausdrücklich autorisiert hat. Welche Konsequenzen sich daraus für Geberländer in Katastrophensituationen ausserhalb kriegerischer Auseinandersetzungen ergeben, wird sich erst noch weisen.

III. DER IMPERIALISMUSDISKURS

Im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit dürften abgesehen von - völkerrechtlich erlaubten - Abbrüchen von Pro-

⁹Generalversammlung, Humanitarian assistance to victims of natural disasters and similar emergency situations, Resolution 43/131, 8. Dezember 1988. Die Resolution lässt offen, was "similar emergency situations" sind. Siehe dazu Katarina Tomasevski, Development Cooperation and Democratization: Past Experiences, Recent Changes; in: Krause/Rosas (Ed.), Development Cooperation and Process towards Democracy, Helsinki 1991, S. 31.

jekten bei systematischen Verletzungen fundamentaler Menschenrechte Interventionen mit Sanktions- und Zwangscharakter selten sein. Insbesondere Auflagen werden meist vereinbart, d.h. von der betroffenen Regierung akzeptiert. Dass hier eine unzulässige Einmischung in innere Verhältnisse stattfindet, wird zwar immer wieder behauptet, ist aber völkerrechtlich auch dort unzutreffend, wo eine Regierung angesichts äusserer oder innerer Sachzwänge solchen Auflagen nur schwer die Zustimmung versagen kann. Allerdings stellt sich auch bei vereinbarten Auflagen oder bei Massnahmen zur Förderung von Demokratie, Dezentralisation, Marktwirtschaft und dergleichen das Problem, ob hier die Geberländer des industrialisierten Nordens nicht eine Art kulturellen Imperialismus betreiben und weltweit Werte zu exportieren versuchen, welche kulturell relativ sind, d.h. für sich keine universelle Geltung beanspruchen können.

"Kultureller Imperialismus" ist ein Schlagwort, welches im Völkerrecht weder in der Form eines Verbotes noch sonstwie einen eindeutigen rechtlichen Gehalt gefunden hat. Immerhin anerkennt das Völkerrecht ein Selbstbestimmungsrecht der Völker auch auf kultureller Ebene.¹⁰ Mit anderen Worten: Kulturelle Werte dürfen anderen Völkern nicht aufgezwungen werden. Daraus lässt sich die Forderung ableiten, es komme "Europa grundsätzlich nicht zu, darüber zu befinden, welches politische System einem anderen Staate mit seinen besonderen kulturellen Werten und Traditionen angemessen ist und wie dessen spezifische Probleme zu lösen sind, die sich aus seiner ihm eigenen politischen Geschichte, seinem wirtschaftlichen Entwicklungsstand und seinen gesellschaftlichen Strukturen ergeben."¹¹

Auf der anderen Seite zeigt die geschichtliche Erfahrung, dass Entwicklung in einem weiten Sinn verstanden selten rein endogen stattfindet, sondern oft Ergebnis von Kulturkontakten ist. Beispiele dafür finden sich auch abgesehen vom Paradedfall Japans nach dem 2. Weltkrieg viele: Der Kontakt der arabischen Welt mit den napoleonischen Truppen anfangs des 19. Jh. löste dort ebenso viele Entwicklungsimpulse aus wie umgekehrt die Islamisierung Siziliens und Spaniens im Frühmittelalter die Entwicklung Europas nachhaltiger beeinflusste, als wir uns oft be-

¹⁰Z.B. der gemeinsame Art. 1 der beiden UNO-Menschenrechtspakte.

¹¹Gabriele Östreich, Menschenrechte als Elemente der dritten AKP-EWG-Konvention von Lomé, Berlin 1990, S. 473f.

wusst sind. Auf der Ebene rechtlicher Institute sei auf die grundlegenden Impulse verwiesen, welche die Rezeption des römischen Rechtes im deutschsprachigen Raum mit seinen germanischen Wurzeln auslöste, oder auf das Beispiel des schweizerischen Ständerates, dessen Struktur vom Senat der US-Verfassung inspiriert wurde, dessen Konzeption seinerseits von Versammlungsmodellen nordamerikanischer Indianerunionen beeinflusst worden war.

Wer das Konzept der Entwicklung bejaht, muss somit wenigstens in Grenzen auch den Kulturaustausch bejahen. Das Konzept, vom Westen bloss die Technologie, nicht aber auch kulturelle Werte zu übernehmen, dürfte sich, wie gerade die negativen Auswirkungen westlichen Kulturimports zeigen, kaum vermeiden lassen. Diese Beobachtung legt die Schlussfolgerung nahe, dass sich für die Entwicklungszusammenarbeit nicht so sehr die Frage des "Ob", sondern vielmehr jene nach dem "Wie" des Kulturkontakts stellt.

Im Zusammenhang mit der Diskussion über good governance ist es m.E. besonders wichtig, von der Geschichte zu lernen und nicht alte Fehler zu wiederholen. Lassen Sie mich diesen Gedanken am Beispiel der Forderung nach mehr Partizipation, mehr Rechtsstaatlichkeit und dezentralisierter Verwaltung illustrieren. In diesen Bereichen, welche in einem weiteren Sinn zur Verfassungsordnung¹² eines Landes gehören, liegt es besonders nahe, einem Land konkrete Lösungen wie etwa die parlamentarische Demokratie, das Mehrparteiensystem, die Verfassungsgerichtsbarkeit oder den Föderalismus zu empfehlen, bzw. Hilfe zu begrenzen, wenn es diese Merkmale nicht besitzt. Was ist davon zu halten?

(1) Verfassungen als solche sind kein Exportprodukt: Die Geschichte der in den fünfziger und sechziger Jahren entkolonialisierten Staaten zeigt, dass die Kopien der englischen bzw. französischen Verfassungen an den meisten Orten keine Überlebenschancen hatten. Letztlich hat jedes Land jene Verfassungsordnung zu finden, welche am besten seinen eigenen Traditionen entspricht und am geeignetsten für die Lösung seiner eigenen Probleme ist. Wer das verkennt, läuft Gefahr, die gleichen Fehler zu machen, wie jene, die in den fünfziger und sechziger Jahren den Export westlicher Verfassungen propagierten.

¹²Mit Verfassungsordnung ist hier also nicht der Text der Verfassung, sondern das Ingesamt verfassungsrelevanter Regeln und Praktiken, d.h. die sog. "gelebte" Verfassung gemeint.

- (2) Fremde Verfassungen können und sollen allerdings vielfältige Inspirationsquelle für eine eigene Verfassungsordnung sein. Deshalb ist es sinnvoll, Entwicklungsländer, die sich an eine Verfassungsreform wagen, mit Expertenwissen zu unterstützen. Dies ermöglicht nicht nur eine Erweiterung des Blickfeldes für den Reichtum der konkreten Lösungsmöglichkeiten, sondern erlaubt auch, von den Erfahrungen demokratischer, rechtsstaatlicher und föderalistischer Länder zu lernen.
- (3) Zentral für die Bewertung von Entwicklungen der Verfassungsordnung in einem Land ist m.E. die Unterscheidung zwischen verfassungsrechtlichen Prinzipien und verfassungsrechtlichen Regeln.¹³ Partizipation der Bürger an der Entscheidungsfindung, richterliche Unabhängigkeit oder Dezentralisierung sind Leitkriterien mit hohem Abstraktionsgrad und grosser Offenheit, die erst in konkrete rechtliche Regeln umgesetzt werden müssen, bevor sie im Rechtsleben reale Bedeutung erlangen. Die Feststellung, dass die verfassungsrechtlichen Kriterien von good governance Prinzipiencharakter haben, impliziert, dass ihre Umsetzung verschiedenartig erfolgen kann. Mit anderen Worten: Es gibt viele und verschiedenartige Formen von "Demokratie", Rechtsstaat und Dezentralisierung. Kriterium für Konditionalität, aber auch Grundlage für einen Dialog zwischen Geber- und Empfängerland sollten nicht Vorstellungen über konkrete Ausformungen dieser Prinzipien sein, sondern die Prüfung, ob die Verhältnisse in einem bestimmten Land sich eher hin zu diesen Kriterien oder aber von ihnen weg bewegen.

IV. DER AUFLAGEN- UND VERANTWORTLICHKEITSDISKURS

Weitere Arten, über Konditionalität und good governance zu sprechen, setzen beim Gedanken an, dass Auflagen machen darf, wer Kredite gewährt. Eine Variante des Auflagendiskurses geht vom Gedanken aus, dass Geldgeber Auflagen machen müssen, weil sie (z.B. innerstaatlich gegenüber dem eigenen Parlament oder bei internationalen Organisationen gegenüber deren Mitgliedstaaten) dafür verantwortlich sind, dass die gewährten Kredite unter Effizienzgesichtspunkten richtig eingesetzt werden. Andere Varianten gehen davon aus, dass auch die Geberländer für die Folgen ihres Verhaltens verantwortlich sind, deshalb

¹³Zu dieser zentralen verfassungstheoretischen Unterscheidung siehe Walter Kälin, Verfassungsgerichtsbarkeit in der Demokratie, Bern 1987, S. 132ff.

die mutmasslichen Wirkungen und Folgen von Projekten bei deren Bewilligung zu berücksichtigen sind.

"Wer zahlt, befiehlt" ist eine beliebte, aber problematische Maxime. Überlegungen der eben erwähnten Art wären aber nur dann völlig von der Hand zu weisen, wenn die Empfängerstaaten einen unbedingten Anspruch auf Leistungen der Entwicklungszusammenarbeit hätten. In der Tat wird solches von bedingungslosen Vertretern eines Rechtes auf Entwicklung postuliert: Danach würde aus diesem sog. Menschenrecht der Dritten Generation der Anspruch der Staaten der Dritten Welt gegenüber den Industriestaaten fliessen, Unterstützung zu erhalten, und über die erhaltenen Mittel im Sinne des Selbstbestimmungsrechts der Völker frei zu verfügen. Auch wenn man im Recht auf Entwicklung ein berechtigtes Anliegen erblickt,¹⁴ muss doch festgestellt werden, dass ein solches Recht erst Postulat, noch nicht aber verbindliches Recht ist.¹⁵ Wie Abi-Saab zu recht betont hat, würde auch die juristische Anerkennung des Rechts auf Entwicklung den Regierungen der berechtigten Staaten nicht freie Bahn geben; vielmehr wäre es zwecks Verhinderung von Missbräuchen nötig, ihre Freiheit durch die Garantie der Menschenrechte der Bürgerinnen und Bürger des betreffenden Landes zu begrenzen.¹⁶

Auch wenn ein eigentliches Recht auf Entwicklung im geltenden Völkerrecht noch fehlt, ist heute doch anerkannt, dass die Staaten wenigstens prinzipiell gehalten sind, zur Lösung der Entwicklungsproblematik miteinander zusammenzuarbeiten. Gemäss Art. 56 i.V. mit 55 UNO-Charta sollen die Staaten miteinander zusammenarbeiten, um "die Voraussetzungen für wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt und Aufstieg" zu schaffen, bzw. "die Lösung internationaler Probleme wirtschaftlicher, sozialer ... und verwandter Art" anzugehen. Diese Aufforderung zur Zusammenarbeit ist ein zentrales Element des modernen Völkerrechts, welches sich nicht mehr bloss als Koexistenzrecht, d.h. als Recht der Abgrenzung der Souveränitäts- und Einflussphären der einzelnen Staaten, sondern darüber hinaus als eigentliches Kooperationsrecht versteht.

¹⁴Für ein sachgerechtes Verständnis des Inhalts dieses Rechts siehe Georges Abi-Saab, *Le Droit au Développement*, in: Schweiz. Jahrbuch für internationales Recht XLIV/1988, S. 9ff.

¹⁵Die Resolution 41/128 der UNO-Generalversammlung vom 4.12.1986 über das Recht auf Entwicklung stellt eine unverbindliche Empfehlung dar, die zudem von vielen der hauptsächlich betroffenen Ländern des Nordens nicht akzeptiert worden ist.

¹⁶Abi Saab (Anm. 14), S. 20.

Dem Charakter des Kooperationsrechts entspricht es nun, dass sich nicht einfach Berechtigte und Verpflichtete gegenüberstehen, sondern dass die beteiligten Staaten die Lösung der anstehenden Probleme möglichst partnerschaftlich anzugehen versuchen. Mit diesem Konzept ist es kaum vereinbar, dass entweder der Süden vom Norden bedingungslose Unterstützung fordert, oder aber der Norden nur noch zur Entwicklungszusammenarbeit bereit ist, wenn sich der Süden seinen Auflagen unterwirft. Dem Konzept des Völkerrechts als Kooperationsrecht entspricht es demgegenüber, wenn die beteiligten Staaten sich auf einen partnerschaftlichen Dialog über die Anforderungen an optimale Entwicklung einlassen und sich dabei über Kriterien von good governance einigen. Ein solches Vorgehen ist insbesondere auch geeignet, sich auf Seiten der Geberländer klar zu werden, was die Folgen ihrer Auflagen im Empfängerstaat sein werden; wer Auflagen macht, ist ja auch für allenfalls negative Wirkungen verantwortlich, die er auslöst.

Dies schafft Raum, am Konzept des good governance orientierte Auflagen zu vereinbaren, bzw. Projekte zu konzipieren, welche good governance fördern. Das drängt sich auch deshalb auf, weil heute weltweit ein Konsens darüber besteht, dass Entwicklung nachhaltig sein soll. Oft lässt sich Nachhaltigkeit aber ohne Wahrung der Menschenrechte,¹⁷ partizipative Regierungssysteme, dezentralisierte Verwaltung, korruptionsfreie Bürokratie oder die Neuorientierung der Budgetprioritäten gar nicht realisieren. Damit in engem Zusammenhang steht die rechtliche Überlegung, dass die Aufforderung zur Zusammenarbeit gemäss Art. 55/56 der UNO-Charta natürlich dort ihre Grenzen findet, wo das Verhalten eines Partners verunmöglicht, dass die angestrebte Lösung für Entwicklungsproblemen überhaupt erreicht werden kann. Dies bedeutet, dass das geltende Völkerrecht den Geberländern die Freiheit lässt, auf Entwicklungszusammenarbeit zu verzichten, wo keine Aussicht auf good governance besteht und deshalb Entwicklungsprojekte mittel- oder langfristig scheitern müssen.

¹⁷So auch Österreich (Anm. 11), S. 475f.

V. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Zusammenfassend lässt sich für die Diskussion von good governance aus der Sicht des Völkerrechtlers festhalten:

- (1) Die Verknüpfung von Entwicklungszusammenarbeit mit Postulaten von good governance ist völkerrechtlich zulässig. Postulate von good governance sind angesichts des Einmischungsverbotes, der Respektierung des Selbstbestimmungsrechts der Staaten und Völker und des kooperationsrechtlichen Charakters des Entwicklungsvölkerrechts allerdings primär auf dem Weg des Dialogs zwischen Geberland und Empfängerstaat, d.h. durch Förderungsprojekte oder gemeinsam vereinbarte Auflagen zu verwirklichen, und nicht auf dem Sanktionsweg durchzusetzen. Sanktionen wie die Verweigerung von Krediten oder der Rückzug aus laufenden Projekten kommen nur in Frage, wo der Empfängerstaat - wie namentlich bei systematischen Verletzungen fundamentaler Menschenrechte - seine völkerrechtlichen Pflichten klar und grob verletzt oder wo sein Verhalten verhindert, dass Entwicklungsprojekte mittel- und langfristig gelingen können.
- (2) Der Hinweis auf die Verletzung völkerrechtlicher Pflichten zeigt, dass harte Konditionen, d.h. solche mit einschneidender Wirkung oder gar Sanktionscharakter, immer mehr in Frage kommen, weil das Völkerrecht den Staaten zunehmend neue Verpflichtungen auch in wirtschaftlichen und sozialen Bereichen auferlegt.
- (3) Trotzdem gibt das Völkerrecht keine klaren Anweisungen dafür, wie und unter welchen Voraussetzungen Geberländer wie die Schweiz ihre Unterstützung im Interesse von good governance mit Konditionen verknüpfen soll. Vielmehr erweist sich die Frage der Konditionalisierung letztlich als Problem der Optimierung in einem Zielvieleck, d.h. als Abwägungsaufgabe,¹⁸ welche zwar nach kohärenten Grundsätzen, letztlich aber immer situationsabhängig vorzunehmen ist.

¹⁸Ähnlich Östreich (Anm. 11), S. 474.

Beilage 7

Koordinatorenseminar 18.-20. August 1992

Good Governance und Menschenrechte - Einige Ueberlegungen

Erika Schläppi, Sektion für Menschenrechte, DV/EDA

Was sind eigentlich Menschenrechte? Damit wir alle vom gleichen sprechen, möchte ich ganz kurz einige Worte den Grundsätzen und den rechtlichen Grundlagen des Konzeptes der Menschenrechte widmen. Die historischen Wurzeln des klassischen Begriffes sind uns allen klar: sie sind europäisch. Sie haben in den letzten 200 Jahren dazu gedient, staatliche Macht, welche vorher als absolut galt, zu begrenzen und individuelle Spielräume für Eigenverantwortung und Eigeninitiativen zu schützen. Nach dem Zweiten Weltkrieg ist daraus auch ein internationales, sogar ein universelles Konzept geworden. Die Universelle Erklärung der Menschenrechte von 1948 und die beiden Menschenrechtspakte der UNO von 1966 verankern neben den klassischen Freiheitsrechten im politischen und rechtlichen Bereich (etwa Rechte auf Leben, Freiheit, Sicherheit und körperliche Integrität, Meinungsäusserungsfreiheit, Versammlungsfreiheit) auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (etwa Recht auf Nahrung, Unterkunft, Arbeit, Bildung). Die universellen Uebereinkommen sind nicht etwa nur moralische Absichtserklärungen von ein paar weltfremden Botschaftern oder Regierungschefs, sondern sie sind Teil des geltenden Völkerrechts, wenn auch ihre Durchsetzung oft zu wünschen übrig lässt. Auch auf regionaler Ebene sind die Menschenrechte Gegenstand von bindenden Uebereinkommen wie die Charte des droits de l'homme et des peuples der Organisation für afrikanische Einheit oder die Menschenrechtskonvention der Organisation amerikanischer Staaten.

In der heutigen Diskussion interessiert uns allerdings nicht unbedingt dieser völkerrechtliche Aspekt der Menschenrechte, sondern das Konzept der "Good Governance". Dieses Konzept basiert auf Erkenntnissen, die erst auf der Grundlage in den geopolitischen Veränderungen der letzten paar Jahre gedeihen konnten. Eine nüchterne, vom politischen Ost-West-Blockdenken

befreite Analyse der Entwicklungszusammenarbeit der letzten Jahrzehnte ergibt, dass die auf wirtschaftliche - und allenfalls militärische - Bedürfnisse ausgerichtete Hilfe nicht überall die gewünschten Früchte getragen hat. Die wirtschaftliche Situation vieler Länder ist katastrophal, und viele Gesellschaften in der Dritten Welt haben kein friedliches Gleichgewicht finden können. Ein Minimum an dauerhafter politischer Stabilität ist aber für die überlebenswichtige wirtschaftliche Entwicklung absolut notwendig. Einer der vielfältigen Gründe für diese alarmierende Situation ist sicher das Fehlen leistungsfähiger staatlicher Strukturen, welche günstige Voraussetzungen für wirtschaftliche und soziale Entwicklung schaffen können.

Die Diskussion um "Good Governance" setzt an diesem Punkt an: Was für Strukturen braucht ein Staat allgemein und in der Dritten Welt im besonderen, um den heutigen Herausforderungen auf nationaler wie auf internationaler Ebene gerecht zu werden? Selbstverständlich kann diese Frage konkret nur für jeden Staat einzeln und in Berücksichtigung seiner konkreten Verhältnisse beantwortet werden. Es lassen sich aber doch einige allgemeine Kriterien herauschälen, denen - nach Ansicht vieler Fachleute zumindest - ein modernes Staatswesen genügen muss. Das Konzept der "Good Governance" gilt damit keineswegs nur für die Dritte Welt, sondern fordert auch die Staatswesen der nördlichen Hemisphäre, West und Ost heraus. Was für Elemente die "Good Governance" ausmachen, ist bereits ausführlich beschrieben worden - Sie finden einige Papiere dazu in Ihren Unterlagen. Ich greife hier zwei Grundsätze auf, die mir besonders zentral erscheinen. Das erste Element ist wohl die Orientierung des Staates am "Allgemeinwohl", wie wir diesen Begriff auch immer definieren wollen. Theoretisch ist dies für uns fast eine Selbstverständlichkeit, praktisch ist es alles andere als das. Gerade in Entwicklungsländern - aber nicht nur dort - war der Staat bis heute oft eine Art Privatunternehmen mit Monopolstellung, das der Bereicherung von einzelnen Gruppen diene und von den übrigen Staatsangehörigen auch so empfunden wurde. Soll der Staat dem "Allgemeinwohl" dienen, ohne bestimmte Bevölkerungsgruppen zu bevorzugen und andere zu

diskriminieren, wird er auch den Einsatz seiner beschränkten Mittel umorientieren und auf langfristigere Ziele ausrichten, um möglichst günstige Voraussetzungen für eine stabile wirtschaftliche und soziale Entwicklung des Landes zu schaffen. Er wird beispielsweise auf einen Riesenaufwand für Militärgüter, die vor allem dem Schutz privilegierter Gruppen dient, zugunsten des Erziehungs- und Ausbildungsbudgets und zugunsten des Einsatzes für eine dauerhafte Armutsbekämpfung verzichten. Wir könnten hier auch wieder den Kreis zu den Menschenrechten schliessen: "Good Governance" hat zum Ziel, allen Staatsangehörigen ein (Ueber-)Leben in Würde zu ermöglichen, das selbe Ziel liegt auch dem Konzept des individuellen Menschenrechtsschutzes zugrunde. Diese Neuorientierung staatlicher Politik ist im übrigen nicht nur ein strukturelles Problem des Staats- und vor allem des Verwaltungsapparates: die Bürgerinnen und Bürger brauchen ihrerseits eine neue Einstellung zum Staat, mit dessen Grundsätzen sie sich auch identifizieren, in dem sie partizipativ mitarbeiten können und für den sie auch Mitverantwortung tragen.

Das zweite Element, das mir ausserordentlich wichtig scheint, ist die Kontrolle der Macht. Stichworte hierzu sind die Verantwortlichkeit (accountability) von Regierung, Verwaltung, Sicherheitskräfte und Justiz für ihr Tun: Sie müssen gegenüber anderen staatlichen Organen und gegenüber der Oeffentlichkeit Rechenschaft ablegen, um eine gegenseitige Kontrolle (im Sinne der klassischen "checks and balances") und den Schutz vor Machtmissbrauch überhaupt möglich zu machen. Weiteres Stichwort ist eine funktionierende unabhängige Justiz, die sicherstellt, dass Regierung und Verwaltung sich an die abstrakten Regeln der Gesetze auch im konkreten Fall hält und die einzelnen Rechtsunterworfenen - auch die wirtschaftlich Schwächeren - vor Machtmissbrauch schützt. Damit wird Rechtssicherheit geschaffen, die für eine zumindest mittelfristig andauernde, friedliche, wirtschaftliche und soziale Entwicklung unabdinglich ist. Ohne ein Minimum an Rechtssicherheit und Rechtsstaatlichkeit ist die so dringend benötigte Eigeninitiative und wirtschaftliche Eigenverantwortung und

Selbsthilfe unmöglich, Konzepte, die gerade in der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit seit langem gross geschrieben werden. In diesen Zusammenhang gehören nun auch die Menschenrechte: Wenn kritische Meinungsäusserungen mit Gefängnis, Folter oder sogar mit Tod bestraft werden, wenn die Medien zensuriert werden, wenn bestimmte Bevölkerungsgruppen systematisch eingeschüchtert und diskriminiert werden, wenn ein Klima von Gewalt und Repression herrscht, gibt es mit Sicherheit keine effiziente Machtkontrolle und die Rechtssicherheit ist nicht gewährleistet.

Ich habe Ihnen nun recht theoretisch und abstrakt einige Gedanken über Inhalt und Wesen der "Good Governance"-Idee dargelegt. Die konkrete Umsetzung dieser Prinzipien wird in den einzelnen Staaten unterschiedlich sein müssen, je nach den sehr unterschiedlichen politischen, sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Gegebenheiten. Sicher ist, dass es keine allgemeingültige Rezepte geben kann, die auch langfristig Erfolg versprechen. Das Rezept "Mehrparteiendemokratie" ist zwar wohl ein Schritt in eine richtige Richtung, greift aber in der Regel zu kurz und vernachlässigt die notwendigen tiefgreifenden Strukturveränderungen. Die damit verbundenen Hoffnungen der Bevölkerung auf eine rasche Besserung der Situation riskieren enttäuscht zu werden und könnten sich damit kontraproduktiv auswirken, zumal die Veränderung der politischen Landschaft sehr wohl zumindest kurzfristige Instabilität auslösen und den Ruf nach einer starken Hand nahelegen kann. Was es braucht, ist der Aufbau eines neuen Bewusstseins einer "Civic Society" - ein sehr ambitionöses Ziel das in langfristigen Dimensionen zu denken zwingt.

Was bedeuten nun diese Ueberlegungen für die Entwicklungszusammenarbeit? Ein naheliegendes Stichwort ist die Konditionalität. Dass Entwicklungszusammenarbeit im innen- und aussenpolitischen Interesse der Geberstaaten, aber auch im Interesse der Wirtschaftlichkeit staatlicher Hilfe mit Bedingungen verknüpft wird, ist sicher nichts neues. Die "Structural Adjustment Programmes" der Weltbank sind nur ein Beispiel solcher Bedingungen. Die Diskussionen um die "Good

Governance" bringen jedoch nun zusätzliche Elemente ins Spiel, die bis heute in der internationalen wirtschaftlichen Zusammenarbeit - nicht aber in der Menschenrechtspolitik - sehr vorsichtig angegangen wurde, weil man sie als Einmischung in innere Angelegenheiten des Empfängerlandes empfand. Dass allerdings politische Stabilität - und damit auch die Menschenrechtssituation - seit langem ein Entscheidungskriterium für die Entwicklungszusammenarbeit war, kommt beispielsweise in den letzten Botschaften des Bundesrates zur Entwicklungszusammenarbeit und zur humanitären Hilfe deutlich zum Ausdruck. Wir werden auf die schweizerische Haltung und auf jene anderer Geberländer und Geberorganisationen zum Thema Konditionalität hier in Münchenwiler sicher noch mehrmals zu sprechen kommen. Ich möchte mich angesichts der kurzen Zeit auf einen anderen Aspekt der "Good Governance"-Diskussion konzentrieren. Neben der Diskussion um das "ob" der Entwicklungszusammenarbeit, der sogenannten Konditionalität, scheinen mir nämlich die Auswirkungen der "Good Governance" auf das "wie" der Entwicklungszusammenarbeit noch fast wichtiger.

Wir sind uns sicher einig, dass die Empfängerstaaten die im Sinne der "Good Governance" nötigen Veränderungen staatlicher Strukturen selbst und nach ihren eigenen Vorstellungen an die Hand nehmen müssen. Damit sie solches tun, braucht es vor allem zwei Dinge: es braucht in erster Linie einen entsprechenden politischen Willen, dann braucht es technisches know how. Der politische Wille der staatlichen Behörden ist von internen Faktoren, aber auch von internationalen Einflüssen abhängig. Bilaterale und multilaterale Politik, vor allem Menschenrechtspolitik, aber auch die Diskussion um die Konditionalität wirtschaftlicher Hilfe spielen hier eine nicht zu unterschätzende Rolle. Auf der Ebene des technischen Know how, wie die beschriebenen Grundsätze in die afrikanische, asiatische, südamerikanische Praxis umgesetzt werden sollten, können wir sicher einiges an technischer Unterstützung anbieten. Ohne dass wir ein schweizerisches Modell exportieren wollen oder können, haben wir eine Menge theoretischen Wissens und praktischer Erfahrung mit einem Staatsgebilde anzubieten,

das in ausgeklügelter Weise den Interessen verschiedenster Gruppen Rechnung zu tragen versucht. Die zunehmenden Anfragen aus einigen Entwicklungsländern zeigen im übrigen ein entsprechendes Bedürfnis an unseren Erfahrungen in diesem Bereich.

Die praktische Umsetzung der Erkenntnisse der "Good Governance" könnte auch eine gewisse Umorientierung der Prioritäten bedeuten, welche sich die Entwicklungszusammenarbeit heute setzt. Die bereits heute praktizierte Ausrichtung der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit auf dezentrale Strukturen, auf partizipative Entwicklung, auf kleinräumige Hilfe zur Selbsthilfe trägt den Grundsätzen der "Good Governance" bereits in einem wichtigen Bereich Rechnung. "Good Governance" könnte vermehrte konkrete Unterstützung in der staatlichen Umstrukturierung (Verwaltungs- und Justizreformen, Ausbildung von Beamten aller Stufen, von Richtern und Anwälten) bedeuten. Vermehrte konkrete Hilfe an nichtgouvernementale Gruppen ist ebenfalls zentral. Diese Organisationen spielen eine wichtige Rolle bei der öffentlichen Kontrolle staatlicher Macht - etwa im Menschenrechtsbereich - und sind für den Aufbau eines neuen staatsbürgerlichen Selbstverständnisses und für eigenverantwortliche Selbsthilfe unentbehrlich. Wie wir bereits gesehen haben, kommen wir hier in einen für die Empfängerländer sehr sensiblen, "politischen" Bereich: Welche gouvernementalen und nichtgouvernementalen Partner sind zu unterstützen? Braucht es für die Unterstützung nichtgouvernementaler Organisationen das Einverständnis der Regierung? Welchen inhaltlichen Prioritäten soll unsere Unterstützung gehorchen? Ich bin gespannt auf Ihre Ansichten zu all diesen Fragen und bin sicher, dass die kommenden Stunden und Tage uns allen weitere konkrete Aufschlüsse über die Voraussetzungen und über die Kriterien solch unterstützungswürdiger "Good Governance"-Projekte geben. Vielleicht sind uns bei dieser Diskussion auch die Erfahrungen nützlich, welche die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit mit den positiven Massnahmen in Südafrika gemacht hat.

Dies führt mich zu meiner letzten Bemerkung: Ich bin mir bewusst, dass meine eben dargelegten Ueberlegungen im gemässigten mitteleuropäischen Klima formuliert worden sind und deshalb für Sie wohl ein wenig abstrakt tönen. Ich freue mich auf all Ihre Reaktionen, die uns an Ihren konkreten, länderspezifischen Erfahrungen teilhaben lassen und damit unsere vielleicht manchmal theoretische Berner Sicht der Dinge relativieren.

Beilage 8

DIRECTION DE LA COOPERATION AU
DEVELOPPEMENT ET DE L'AIDE HUMANITAIRE

**DEMOCRATISATION EN AFRIQUE: L'ETAT DE DROIT ET LE
ROLE DE LA SUISSE: QUELQUES OBSERVATIONS DE LA DDA**

**Séminaire sur l'Afrique de la
Conférence des Ambassadeurs, 18 août 1992**

1. Démocratisation

Les exposés de ce matin ont tous mis l'accent sur les spécificités de chaque société. La situation est complexe certes, mais lorsque nous devons expliquer notre système suisse, nous nous rendons compte aussi de sa complexité, qui est probablement le prix de sa solidité. Les tribus, les clans sont ressentis comme un danger, mais c'est une réalité vécue pour la majorité des Africains. La question est alors de savoir comment ils peuvent intégrer ces éléments dans un ensemble démocratique. Les structures traditionnelles ont été chahutées par le colonialisme, par l'intrusion fragmentaire d'autres formes de société (p.ex. de consommation), par les querelles idéologiques et la volonté de puissance du Nord. **L'Afrique doit se retrouver** et cela prendra du temps. P.ex. on disait qu'un bon roi africain était celui qui décidait après que chaque membre du conseil des anciens se soit prononcé, sa décision était en réalité une synthèse qui permettait le consensus. Le mauvais roi était celui qui s'exprimait en premier: il n'avait plus que des courtisans. Cette sagesse n'a pas vieilli.

Si nous sommes d'accord avec cette vision, cela implique que nous fassions l'effort d'une connaissance approfondie de chaque société pour savoir comment appuyer un effort de démocratisation.

2. La conditionalité de la démocratisation

Il y a quelques principes qui émergent en matière de démocratie, de respect des droits de l'homme, plus généralement de bonne gestion des affaires publiques. Mais ces principes demandent à être modulés en fonction de chaque société. Certains d'entre eux sont toutefois d'application immédiate car ils ont un caractère absolu

(ainsi l'interdiction de la torture). Nous constatons d'une part beaucoup d'américano- ou d'eurocentrismes dans les conditionalités qui sont établies. Nous remarquons aussi l'expression d'un esprit de patronage, un zèle d'évangéliste chez certains, beaucoup de cynisme ou d'opportunisme chez d'autres, des "hidden agenda" aussi. C'est pourquoi nous sommes en faveur d'une discussion entre bailleurs de fonds, d'une coordination lorsqu'elle est possible, mais sauf exception nous préférons des appuis bilatéraux aux initiatives de démocratisation de nos partenaires. Nous hésitons très fort à reprendre à notre compte la notion de conditionalité. Nous préférons accompagner la réflexion de nos partenaires, appuyer leurs actions, entretenir le dialogue dans un rapport de confiance qui permette de trouver comment certains principes auxquels nous croyons peuvent être appliqués. Cela n'exclut pas la fermeté lorsqu'elle est de mise.

3. La culture démocratique

Notre programme ordinaire offre d'amples possibilités de promouvoir cette culture, notamment en permettant à la base de s'organiser, de s'exprimer, en cherchant à établir des interrelations nouvelles entre structure de l'Etat et mouvements d'auto-promotion. Cet appui doit aussi être vu en termes de pouvoirs et de contre-pouvoirs, de contrôle du pouvoir. Nous avons porté une grande attention à la formation de gestionnaires, nous devrions en faire autant pour ceux qui doivent contrôler les gestionnaires. La culture démocratique est un processus à long terme.

Dans cette optique, les choix de nos partenaires doivent varier suivant les sociétés, partout il y a des espaces de liberté et d'innovations et nous devons appuyer ceux qui s'y engagent.

4. Les activités spécifiques de démocratisation

Depuis quelques années la DDA a soutenu nombre d'activités dont vous avez reçu la liste. Je ne crois pas que nous devrions libérer internement un crédit spécial pour cela, mais dans le cadre des enveloppes budgétaires des sections et services de la DDA nous devons de cas en cas dégager les moyens nécessaires à répondre à des demandes solides.

La démocratisation coûte cher. Peut être. Et certainement si les modèles européens sont copiés. Ne faudrait-il pas que les sociétés africaines puissent élaborer des systèmes à leur portée? Ce qui n'exclut pas une participation financière de notre part.

Une attention particulière me paraît devoir être portée aux medias, à la communication. Pour affirmer la nécessité de sa liberté afin d'exercer un rôle de contrôle du pouvoir

et de porte-parole des différents courants d'opinion, mais aussi pour affirmer la nécessité d'un code éthique, qui est le corollaire de cette liberté. Au Rwanda, nous avons eu la possibilité d'agir dans ce sens.

L'accompagnement des activités de démocratisation n'est pas seulement financier: il s'agit de savoir écouter nos partenaires, de faciliter le dialogue entre eux, d'accompagner leurs réflexions. Souvent cet aspect est plus important que le versement d'une contribution.

Un exemple tout récent illustre très bien cette possibilité. A Madagascar où une nouvelle constitution est soumise au peuple demain le 19 août, la Suisse a appuyé des initiatives prises pour faciliter le processus démocratique (Forum national, ONG locales de formation civique, impression de matériel de formation, publication du projet de constitution). A travers ces appuis, notre chargé d'affaires a été en contact avec la plupart des milieux intéressés et son attitude ouverte au dialogue, à la compréhension lui a attiré un capital important de sympathie. Il a ainsi été en mesure de réunir trois ONG malgaches de formation civique et d'observation des élections pour qu'elles acceptent de collaborer entre elles; il est parvenu à les convaincre de reprendre le dialogue avec USAID dont les manières cavalières et l'esprit de patronage avaient heurté profondément la sensibilité d'intellectuels malgaches de haut niveau. Il faut reconnaître la valeur de telles contributions dont l'efficacité implique la confiance et la discrétion.

5. La coordination en Suisse

Quatre offices au sein du DFAE sont concernés: la DP II, la DP III, la DDIP (droits de l'homme) et la DDA. Je ne crois pas qu'il faille structurer une collaboration qui s'est bien établie. Nous devons nous réunir, nous consulter dans tous les cas et décider qui fait quoi. Cela garantira la cohérence de nos activités sans lourdeurs bureaucratiques.

6. Savoir ce que nous voulons

On parle parfois que nos actions dans ce domaine ne doivent pas porter ombrage à nos relations bilatérales. J'ai entendu cela lorsqu'un programme de mesures positives a été lancé en 1986 pour contribuer à l'élimination de l'apartheid en Afrique du Sud. Ce programme a irrité les autorités sudafricaines d'alors et probablement aussi les milieux d'affaires suisses établis dans ce pays. Nous aurions peut être pu perdre quelque chose à court terme.

Il faut savoir ce que nous voulons. Je crois qu'à long terme nous préservons mieux nos intérêts en nous engageant pour la démocratisation et la bonne gestion des affaires publiques.

7. Le séminaire des coordonateurs de la DDA tenu à Cotonou en février dernier me fournit une conclusion qui peut s'appliquer à l'Afrique entière:

- L'APPUI A LA DEMOCRATISATION SE FERA "AU JOUR LE JOUR", MAIS SUR LA BASE D'UNE LIGNE DE CONDUITE ET D'UNE ORIENTATION CLAIRES

Les principes qui sous-tendent cette ligne de conduite sont connus:

- . approche du bas vers le haut
 - . être appuyeur plutôt que promoteur
 - . aider chaque acteur à jouer son "rôle naturel" dans le jeu démocratique sans empiéter sur des rôles qui ne sont pas les siens.
 - . se laisser utiliser lucidement (sans pérenniser les mauvaises habitudes passées: corruption, laxisme...) en attendant la consolidation des nouvelles règles.
 - . être souple, mais exigeant (notamment dans la gestion)
 - . profiter du climat de changement pour corriger certains mal-fonctionnements dans les projets.
- AVANT D'ETRE UNE QUESTION D'ARGENT, L'APPUI A LA DEMOCRATISATION EST UNE QUESTION D'INITIATIVES BIEN PENSEES ET BIEN PLACEES

"On n'achète pas la démocratie", on l'accompagne. L'appui à la démocratisation est une question d'idées, d'initiatives opportunes, avant d'être une question de gros moyens.

- IL FAUT MAINTENIR UN DIALOGUE POLITIQUE RESPONSABLE

Il est nécessaire de maintenir un "policy dialogue" rigoureux au travers duquel on puisse aider à la reformulation de certaines attentes irréalistes. Mais en même temps, il faut maintenir les éléments de sécurisation économique, politique, financière, assurer la continuité à long terme.

Division de la politique
et de la planification

Henri-Philippe Cart

Good Governance: Die Haltung der Weltbank

(Beitrag an das DEH-Koordinatorensseminar 1992)

1. Die Zielsetzung der Weltbank ist eine ökonomische und umfasst Wachstum und Entwicklung, effizienten Ressourceneinsatz und – ganz explizit – Armutsbekämpfung. Die Konditionalität der Weltbank im Dienste dieser Ziele ist eine rein wirtschaftlich begründbare. Man ist sich an der Bank bewusst, dass wirtschaftliche Konditionalität politische Veränderungen auslösen kann; der interne Meinungs-austausch hierüber ist pluralistisch und intensiv. Die Frage der politischen Durchführbarkeit bestimmter wirtschaftlicher Konditionen wird im Laufe des Vorbereitungsprozesses der "loans" nicht ausser Acht gelassen. Eine eigentliche politische Konditionalität kennt die Bank aber nicht; sie ist ihr aufgrund ihrer Statuten ("Articles of Agreement") auch nicht gestattet.
2. Die Bank konzentriert sich auf die technischen Aspekte der "guten Regierungsführung." Im Licht der genannten Zielsetzungen sind damit mindestens vier wirtschafts-politische Dimensionen angesprochen:
 - * die Rolle des Staates im Entwicklungsprozess (Schaffung günstiger Rahmenbedingungen und Angebot echter öffentlicher Güter und Dienstleistungen)
 - * die Makro- und die Handelspolitik (Stabilität der makroökonomischen Verhältnisse, angemessen offene Handels- und Investitionspolitik, marktgerechte Devisenbewirtschaftung)
 - * die öffentliche Investitions- und Ausgabenpolitik (inter- und intrasektorielle Reorientierung des Mitteleinsatzes gemäss entwicklungspolitisch vertretbaren Kriterien im Dienste des Wachstums und der Förderung der Humanressourcen)
 - * die Identifikation von effizienten, zielgruppenorientierten Transferprogrammen zur kurzfristigen Wirkungssteigerung im Bereich der Armutsbekämpfung.

Was gute Wirtschafts- und Sozialpolitik in diesen Bereichen darstellt, und was nicht, darüber besteht heute ein viel höherer internationaler Konsens als noch vor wenigen Jahren. Die Bank dokumentiert "good practice" in diesen Bereichen in ihrem Schrifttum laufend, am besten im jährlichen Weltentwicklungsbericht (WEB).

3. Im WEB 1990 wurde beispielsweise eine Strategie der Armutsbekämpfung vorgeschlagen, welche es der Bank nachträglich erlaubt hat, den Begriff der Armutskonditionalität zu prägen und ihn (ab 1991) in die Praxis umzusetzen. Armutskonditionalität besagt, dass das "lending volume" der Bank in einem bestimmten Land in Abhängigkeit der eigenen Anstrengungen des Landes im Bereich der Armutsbekämpfung festzulegen sei. Die Eigenanstrengungen können mit Bezug auf die definierte Strategie der Armutsbekämpfung objektiv bewertet werden. Die Strategie ist zweiteilig und besteht aus arbeitsintensivem Wachstum und der Förderung der Humanressourcen, ergänzt, wo nötig, durch soziale Sicherheitsnetze. Es ist dieser Kriterienraster, der es der Bank erlaubt, ihr Programm in Zaire auf ein minimales Schattenprogramm zu reduzieren, während man in China (wo Menschenrechte verletzt werden, aber gleichzeitig die Armut wirksam bekämpft wird) weiterarbeitet.

4. Nehmen wir den zweiten der vier oben angeführten Policybereiche (die Makro- und Handelspolitik) und setzen wir ihn mit "good governance" in Verbindung. Eine Dimension der guten Regierungsführung ist sicher die partizipative Entwicklung und die Armutsbekämpfung. Für den Oekonomen ist partizipative Entwicklung eine solche, an der die Armen (und allgemeiner, breite Volksschichten) via Beschäftigung und steigendes Lohnniveau teilhaben. Da die eigene Arbeitskraft die wichtigste Ressource der Armen darstellt, ist so verstandene partizipative Entwicklung eine unabdingbare Voraussetzung der Armutsbekämpfung. Unter Bedingungen anhaltender makroökonomischer Instabilität und geschlossener Handelspolitik ist keine partizipative Entwicklung möglich. Ueberhöhter Handelsprotektionismus (namentlich zugunsten des Industriesektors) und instabile makroökonomische Verhältnisse begünstigen arbeitsexensive Wachstumsformen. Diese Aussage gilt heute als gesichertes Wissen aufgrund von Erfahrungen in Lateinamerika, Afrika und Asien. Sowohl die Entwicklung des Beschäftigungswachstums als auch diejenige des ländlichen Lohnniveaus (es interessiert dieses letztere mehr als das städtische, denn damit werden die Interessen der Bevölkerungsmehrheit erfasst) steht mittelfristig in direktem Verhältnis zur Entwicklung des realen Wechselkurses. Die Aufwertung dieser Variable (sie ist eine Konsequenz unangepasster Makropolitik und eines geschlossenen Handelsregimes) verlagert die Investitionsanreize zugunsten von kapitalintensiven und arbeitsexensiven Sektoren und Produktionsformen.
5. Die wirtschaftliche Konditionalität der Weltbank ist also völlig vereinbar mit der zentralen governance-Zielsetzung der Armutsbekämpfung.

Marco Ferroni

18.08.92

Beilage 10**Mahbub Ul-Haq: Good Governance - Referat gehalten am
Koordinatorenseminar in Münchenwiler, 18. August 1992**

(Zusammenfassung gemäss Notizen)

Mahbub Ul-Haq, der Vater des "Human Development Report" und u.a. des entwicklungspolitisch bedeutungsvollen und auch kontroversen "Index on Political Freedom" stellte an den Beginn seiner Ueberlegungen die Forderung, dass es im Bereich Good Governance notwendig ist, von einer Entwicklungsphase nun auch zu operationellen Zielsetzungen zu kommen. Gleichzeitig bestehen aber auch Unsicherheiten über eine solche Operationalisierung.

Good Governance deutet aber auch auf einen grundsätzlichen Wandel hin: Entwicklung ist mehr als nur eine ökonomische Grösse. Sie umfasst auch die Frage nach Lebensqualität und Optionen. Good Governance umfasst ein breites Spektrum von Fragestellungen, die miteinander verbunden sind. Die Unterscheidung von politischer und ökonomischer Governance ist künstlich und hält in der Realität nicht stand.

Ul-Haq geht dann auf fünf Bereiche der Good Governance näher ein; nämlich Military Expenditure, Corruption, the Role of the State, Human Priority Issues, Double Standards.

Military Expenditure

Militärische Ausgaben beruhen zumeist auf strategisch-militärischen Ueberlegungen nationaler, regionaler oder globaler Art und stehen Ueberlegungen von Good Governance zumeist entgegen. Probleme ergeben sich in bezug auf die Transparenz (viele Daten sind nicht bekannt; militärische Ausgaben werden unter anderen Budgetposten aufgeführt; der internationale Waffenhandel ist intransparent etc.). Gleichzeitig auch ist es ein Bereich mit vielen double standards: Subventionen für Waffenexporte in Industrieländern, Förderung der Waffenexporte mit allen Mitteln etc. bei gleichzeitigem Ruf nach Good Governance.

Notwendig sind "yardsticks", die aufgestellt werden und die eine Vergleichbarkeit ergeben (z.B. Militärausgaben verglichen mit Sozialausgaben etc.).

Corruption

Die Rahmenbedingungen sind bekannt: schlecht bezahlte Beamte, eine intransparente Verwaltung mit zu vielen Vorschriften, kulturelle Verhaltensweisen, die mit modernen Konzepten konfrontiert werden, die Entwicklungszusammenarbeit, Investitionen und der Handel als Quellen möglicher Bereicherung etc.

Wer ist dafür verantwortlich? Wie steht es mit der schweizerischen Haltung einerseits in der EZA und andererseits mit Korruptionsgeld auf schweizerischen Bankkonti?

Korruption kann nur mit einer internationalen Anstrengung und einem internationalen System bekämpft und unter Kontrolle gebracht werden. Es muss eine internationale "accountability" geschaffen werden.

Ul-Haq ruft zu einer "Honesty International" auf, einer Organisation, die mit professionellen Journalisten Korruptionsaffären nachgeht und sie aufdeckt, die aufgrund ihres moralischen Gewichts und Drucks die einzelnen Länder zum Handeln zwingt.

Role of the State

Entgegen der weit verbreiteten Annahme, dass der Staat in vielen Entwicklungsländern überdimensioniert ist, zeigen die Statistiken gemäss Ul-Haq ein anderes Bild. Nicht die Grösse des öffentlichen Sektors ist das Problem, sondern vielmehr die Tatsache, dass der Staat in den falschen Bereichen tätig ist und die öffentlichen finanziellen Ressourcen durch das Mismanagement in die falsche Richtung fliessen. Statt sich auf die Entwicklung der menschlichen Ressourcen zu konzentrieren (Ausbildung, Gesundheit, Human Investment allgemein etc.), werden defizitäre Unternehmen aufgebaut. Es geht darum, neu zu definieren, was die eigentliche Rolle des Staates sein soll.

In der Wirtschaftspolitik sieht Ul-Haq eine weitere Doppelbödigkeit: wir verlangen offene Märkte von Entwicklungsländern bei gleichzeitiger Begrenzung des Zugangs zu unseren Märkten. Dies wird zu Schwierigkeiten und Frustrationen führen. Die offene Konkurrenz ist notwendig, aber auf allen Seiten. Faire Ausgangsbedingungen sind zu schaffen. Die bisherige Charity-Politik in Afrika ist durch eine offene Politik in Bezug auf Marktzugang zu ersetzen.

Human Priority Issues and Human Rights

Warum hat bei der Ausgabenpolitik und der EZA die Entwicklung von "human resources" eine tiefe Priorität gegenüber physischen Infrastrukturen? Dies sowohl bei Regierungen in Entwicklungsländern als auch bei den Gebern. Eine neue Orientierung der Hilfe und der Budgets ist deshalb nach Ul-Haq notwendig.

Ebenso müssen wir den Mut zu einem "freedom index" haben, damit die Diskussion über diese Werte in Gang kommt. Solche qualitativen Indexzahlen dürfen aber nicht für Interventionen und "aid conditionalities" missbraucht werden. Ul-Haq plädiert für den "policy dialogue" und gegen "aid conditionalities". Dabei ist externer Druck durchaus denkbar. Er darf aber nicht Veränderungen erzwingen, die letztlich - wenn sie nachhaltig sein sollen - nur durch Kräfte im Land selbst erzwungen werden können oder sollen. Die Aufgabe der Geber ist es, die Reformkräfte in einem Land zu stärken, die Unterstützung so zu wählen, dass sie der Bevölkerung zugute kommt und nicht den regierenden Eliten. In diesem Bereich ist ein entsprechendes "fine tuning" notwendig.

Im Moment gibt es noch keine operationellen Instrumente zur Messung von Good Governance - es ist wichtig, solche Kriterien und Messlatten zu entwickeln, die als Grundlage für einen "policy dialogue" dienen können. In diesem Dialog ist insbesondere von Geberseite eine gewisse "humility" notwendig. Wir müssen mithelfen, Good Governance zu verbessern, und nicht unsere Lösungen aufzuzwingen. Wir sollten nicht unsere dominante Position einmal mehr auch in Good Governance ausnützen, sondern unsere Anliegen, Sorgen, Ziele etc. mit den Entwicklungsländern teilen. Neben der Förderung der nationalen Good Governance in einem Land ist aber ebenso die Entwicklung von Global Good Governance wichtig und notwendig (generelle Nord-Süd-Beziehungen).

Double Standards

Ul-Haq weist darauf hin, dass die Industrieländer einen Teil des ganzen Fragenkomplexes der Good Governance bilden. Die Probleme können nicht nur in den Entwicklungsländern gelöst werden. Eine globale Perspektive ist notwendig, die auch uns einschliesst. Gewisse Probleme bei uns müssen offen gelegt werden. Transparenz und internationales Recht müssen gestärkt, ein neuer Ethikkodex entwickelt werden. Wichtig ist, dass auch international Instrumente entwickelt werden und dass die Operationalität solcher Instrumente erreicht wird.

In der Diskussion werden kritische Fragen zum Konzept der Good Governance gestellt. Es wird dabei deutlich, dass

- die Kreditibilität und Nachhaltigkeit von Good Governance weitgehend davon abhängen, ob das Konzept im Norden wie im Süden umgesetzt werden kann und komplementär zu verwirklichen ist
- konsequenterweise auch Strukturanpassungsmassnahmen bei uns notwendig sind
- es wichtig ist, nicht eine neue Good Governance-Ideologie zu schaffen und kein neues Dominationsinstrument daraus zu machen

- eine Möglichkeit der operationellen Umsetzung von Good Governance die Schaffung von "Human Development Centres" als Orte der Diskussion, des Dialogs über Indikatoren zu Freiheit, Lebensqualität, Trends etc., ist
- es wichtiger als der Glaube an zahlenmässige Indikatoren ist, Trends und Tendenzen festzustellen (in welcher Richtung geht der Prozess?)

Die Ausführungen von Ul-Haq zeigen die ganze Problematik von Good Governance auf und bilden dementsprechend einen ausgezeichneten Nährboden für die weiteren Diskussionen.

t.781-18 - DAN/MOK
3. September 1992

Koordinatorenseminar Münchenwiler

19.8.92 8.30

Protokoll Schlussplenum des Teils: Good Governance

1. Was habe ich erfahren? Was hat sich für mich geändert in Bezug auf Good Governance (GG)?

Thema:

- ◆ Stellenwert des Themas ist noch unklar
- ◆ Eigene und andere Erfahrungen können in systematischem thematischem Rahmen verglichen werden
- ◆ Zentrale Fragen tauchen neu auf: Bsp. Kommunikation in Rwanda
- ◆ GG ist ein Dialoginstrument, kein Holzhammerinstrument
- ◆ Globalität des Konzept GG ist wichtig

GG bei uns:

- ◆ Kritische Hinterfragung der DEH-Position, der eigenen Instrumente ist notwendig
- ◆ Mehr kritische Reflexion über eigene Alltagsarbeit notwendig
- ◆ Es fällt leichter, GG auf Partnerförderung anzuwenden als auf die eigene Arbeit
- ◆ GG nicht nur auf DEH beschränken, sondern die ganze Schweizer EZA einbeziehen (Wirtschaft, Hilfswerke)
- ◆ GG muss vor allem an CH Realität gemessen werden, damit zu hohe Erwartungen an Partner abgebaut werden

GG im Kontext der Partnerländer

- ◆ kein Einheitsmodell denkbar, notwendiger Bezug auf lokalen Kontext
- ◆ reichhaltiges, heterogenes Informationsmaterial: Weder Selbstbedienungsladen, noch Zentrale Entscheidung, sondern Anwendung von GG-Prinzipien aufgrund der Realität der Länder

Konsequenzen für DEH

- ◆ Konzept GG anfällig auf subjektive Beurteilungen: Rahmen muss durch Zentrale gesetzt werden
- ◆ GG bietet der DEH trotz Finanzbeschränkungen einen grossen Aktionsspielraum
- ◆ Einbezug von GG in die eigene Arbeit erfordert Ausbildung der entsprechenden DEH-Mitarbeiter
- ◆ GG bedeutet für HuHi Auftrag: in Policy Dialogue und Projektauswahl Kriterien von GG zum Thema zu machen
- ◆ GG ist Stärkung der qualitativen gegenüber der quantitativen Aspekte, der Reflexion gegenüber der Durchführung. DEH soll dafür klare Impulse geben.
- ◆ Wie verhalten sich der Konzentrationsprozess in der DEH und GG zueinander?

Mängel des Seminars

- ◆ Konditionalitäten sind zu kurz gekommen: heisses Thema elegant umgangen
- ◆ Nichtteilnahme des BAWI im Hinblick auf Umsetzung von GG bedauerlich

2. Was möchte ich unternehmen

- ◆ laufende Programme mit GG-Brille analysieren
- ◆ paradoxes Gefühl: GG auf Mikro-Ebene machbar, kein Zugang zur Makro-Ebene

3. Was erwarte ich von der Zentrale?

- ◆ Zentrale muss Risiken mittragen, die durch unkonventionelle Aktivitäten in Richtung GG vor Ort entstehen
- ◆ Policy-Entscheide: Ist GG ein Akzentverschiebung oder eine neue Stossrichtung? d.h. ev. Ueberprüfung der Länderauswahl
- ◆ 1.) Unterstützung der Kobü für die Berücksichtigung von GG und 2.) Analysen globaler Fragen von GG
- ◆ Klärung: Handelt es sich nur darum, GG-Strategien zu identifizieren, oder soll GG als Kriterium für ein Bonus-/Malus-System dienen?
- ◆ klares Mandat an Buco: Entscheide über politische Risiken von GG vor Ort; komplementär dazu Konsultationskalender mit entsprechendem Zeitbudget auf Direktionsebene
- ◆ Direktion soll mindestens gleichviel Energie auf Kohärenz der Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik verwenden wie auf Durchsetzung von GG-Prinzipien auf Projekt-Ebene
- ◆ In Parlament, Verwaltung, Oeffentlichkeit oft GG priorisieren
- ◆ Diversifizierung der Instrumente, nicht nur (Projektebene)

Beilage 12

t.781-18 MOK

Bern, 31. August 1992

Evaluation des Koordinatorenseminars 1992Auswertung der Evaluationsblätter

Diese Blätter wurden Donnerstag, 20. August, an alle Teilnehmer/innen verteilt, 50 Antworten wurden abgegeben. Die Auswertung erfolgte folgendermassen:

+3 = sehr gut / +2 = gut / +1 = befriedigend / -1 = unbefriedigend / -2 = ungenügend / -3 = sehr schlecht.

| <u>Fragen</u> | <u>Durchschnitt</u> |
|--|---------------------|
| 2. <u>Ort/Unterkunft</u> | |
| 2.1. Ort | <u>+ 2,70</u> |
| 2.2. Unterkunft | <u>+ 2,00</u> |
| 2.3. Verpflegung | <u>+ 2,63</u> |
| 2.4. Allg. Ambiance | <u>+ 2,47</u> |
| 3. <u>Erster Seminarteil (13. - 14.08.)</u> | |
| 3.1. Rahmenkredit Umwelt | <u>+ 2,13</u> |
| 3.2. Entschuldungsmassnahmen BAWI | <u>+ 1,60</u> |
| 3.3. Zahlungsbilanzhilfe und Mischkredite | <u>+ 0,94</u> |
| 3.4. Jahresprogrammierung Schwerpunktländer / neue Struktur Komitees in der DEH | <u>+ 1,69</u> |
| 3.5. Controlling als Managementinstrument | <u>+ 0,60</u> |
| 3.6. Informatik und Finanzapplikationen | <u>+ 0,80</u> |
| 3.7. cinfo stellt sich vor | <u>+ 2,35</u> |
| 3.8. AIDS und Entwicklung | <u>+ 1,69</u> |
| 3.9. Aus- und Weiterbildung | <u>+ 1,34</u> |
| 3.10. Personalpolitik | <u>+ 1,43</u> |

| <u>Fragen</u> | <u>Durchschnitt</u> |
|---|---------------------|
| 4. <u>Zweiter Seminarteil (17. - 18.08.)</u> | |
| 4.1. Die neue Führungsstruktur der DEH / Organisationsentwicklung in der DEH | <u>+ 1,74</u> |
| 4.2. Arbeitsprogramm operat. Abt. EZA | <u>+ 1,53</u> |
| 4.3. Konzentration in der EZA | <u>+ 1,79</u> |
| 4.4. Schwerpunkte Evaluationsdienst | <u>+ 2,21</u> |
| 4.5. Environnement politique en Suisse | <u>+ 2,35</u> |
| 4.6. Ajustements structurels et "Monitoring" | <u>+ 1,00</u> |
| 4.7. Dezentralisierung | <u>+ 1,00</u> |
| 4.8. Gesamtbeurteilung 2. Teil | <u>+ 1,64</u> |
| 5. <u>Dritter Seminarteil (18. - 20.08.)</u> | |
| 5.1. Referate und Plenum (Dienstag nachmittag) | <u>+ 1,85</u> |
| 5.2. Referat Mahbub Ul-Haq | <u>+ 2,82</u> |
| 5.3. Arbeitsgruppen Mittwoch: Wo liegen die praktischen Probleme von Good Governance? Länderdiskussion | <u>+ 1,60</u> |
| 5.4. Arbeitsgruppen Donnerstag: Wie kann Good Governance in die operationelle EZA-Politik umgesetzt werden? | <u>+ 1,83</u> |
| 5.5. Plenumsabschluss Good Governance | <u>+ 1,80</u> |
| 5.6. Gesamtbeurteilung 3. Teil | <u>+ 1,94</u> |

Beilage 13**visualisierte
Ergebnisse der
Arbeitsgruppen**

- Mali
- Ecuador
- Pakistan
- Indonesien
- Mosambik
- Rwanda

M A L I

MOE 19.8.92

STRATEGIES D'ACTION (MALI)

DECENTRALISATION

- DOMAINES où DDA travaille déjà:
- Rôle des diff. acteurs
publ./privés, diff. niveaux
(esprit complémentarité)
 - Leurs objectifs/stratégies
 - Appuis → renforcement
des acteurs
- Ex: Appui Services Santé
- Pouvoir Local
 - Artisans (ch. métiers)

DISPONIBILITE-FLEXIBILITE

→ DROITS HUMAINS

CONCERTATION-DIALOGUE

- faciliter/promouvoir concertation entre
diff. acteurs (ex. BAF) par
gouvernement
- Dialogues horizontaux, à tous les niveaux

pour droits
humains (Menschen-
rechte)

Cas de limite

Ex: - Entende
judiciaire

- Tenues pour
la paix au
Nord

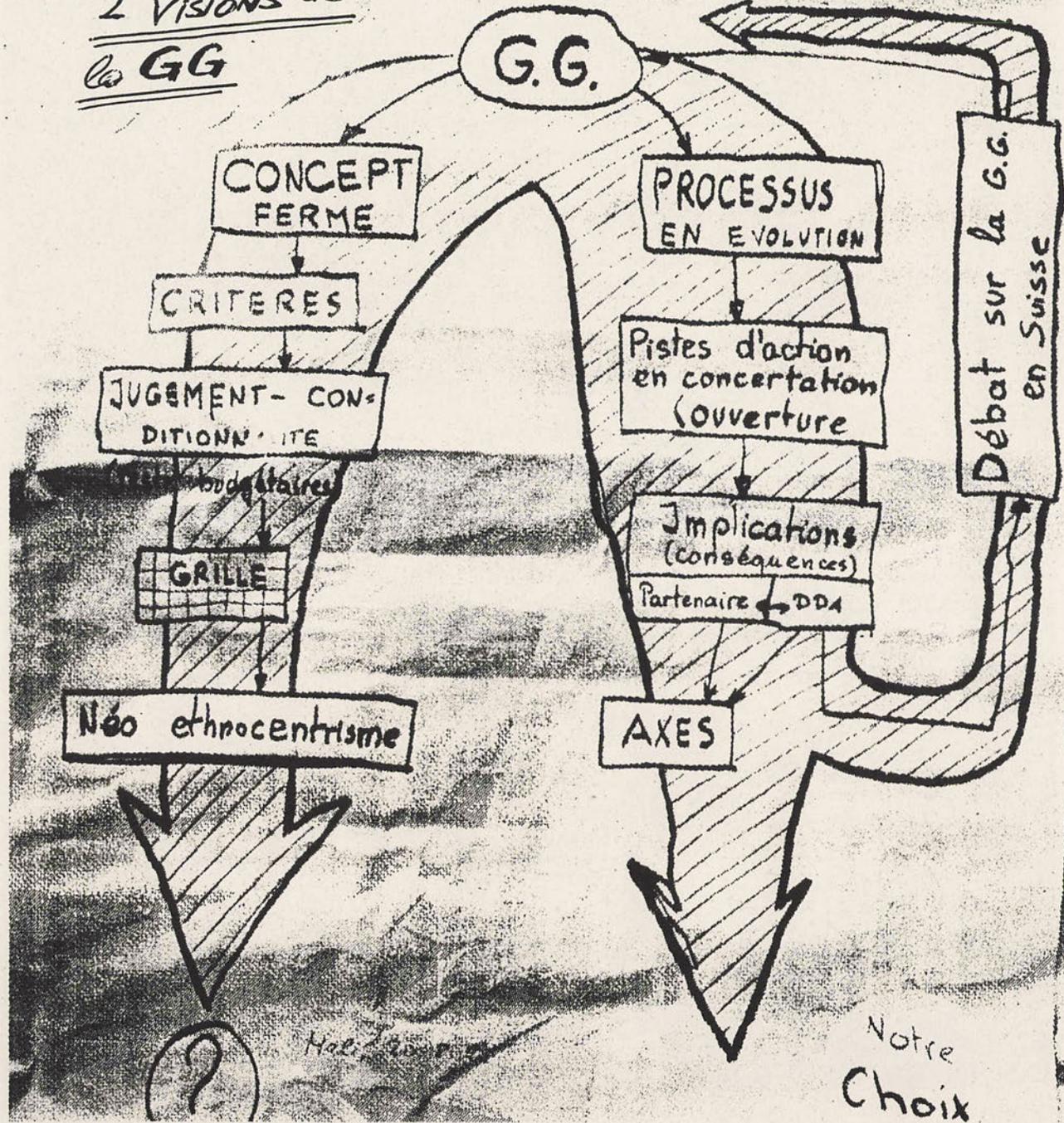
(MARGE DE
MANOEUVRE)

FACTEURS LIMITANTS (DA)

- Sit. Financière Publique
- COMPREHENSION Publique

Hœli, 20. 8. 92
c/c GG

2 VISIONS de
la GG



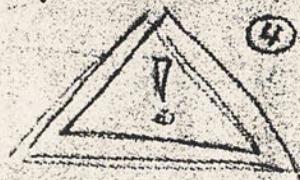
?

Notre
Choix

E C U A D O R

Ecuador

19.8.92

WARNTAFELN

- ④ kein Interventionismus
 (= Realität des internat. EZA!)
Sondern: dialogisches Aus-
 handeln mit kultureller Sensibilität.
- keine "Blueprints" / Einheitslösungen
Sondern: Vielfalt der situativen
 Lösungen — Recht von kleinen, viel-
 fältigen, selbstverantwortlichen Staaten,
 Gemeinschaften, Minderheiten schützen.
- Hebelik & Selbstüberschätzung vermeiden
- ⑤ DS: Bereitschaft unseren Teil des Problems
 zu bearbeiten.
- Konzentration auf Themen, in denen wir
 Veränderungen auch anstreben.

Öffentlichkeitsarbeit
Öffentlichkeitsarbeit

Wir unterstützen
CH-ONGs in ihrer
Öffentlichkeitsarbeit

Bei die Arbeit des
Sind auch
Lern der zu einem guten
Lernen

DEH:
Institutioneller
Standfunkt
Leitworte

Öffentlichkeitsarbeit

Öffentlichkeitsarbeit

CH-Hilfswerke
Info-Kampagne
über Situation in
CH-Hilfswerke

TRANSPARENTE
MUTIG

Stabilität
Stabilität

Öffentlichkeitsarbeit

Informieren über Bedenken
bei der Erhaltung
der Umwelt

Informieren über
Ergebnisse der Studie
über die Umwelt

double standard
in der Schweiz
aufgreifen (Chemie)

Anforderungen
an die Politik

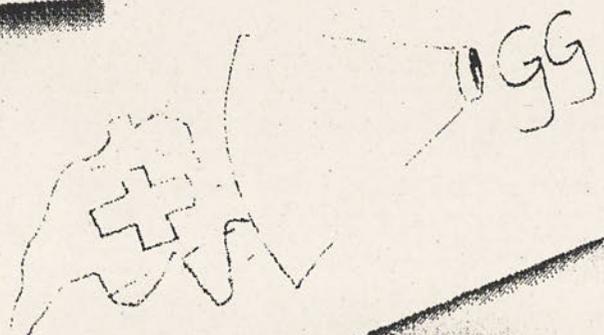
Öffentlichkeitsarbeit

Öffentlichkeitsarbeit

Öffentlichkeitsarbeit

VERGLEICHEN
ANFORDERUNGEN
AN DIE POLITIK

Öffentlichkeitsarbeit



Wir finanzieren
eine JAO-Konferenz
zum Thema GG

Uns selbst
LASSIEZ-FAIRE

Super Spray
DS

Unsere eigenen Stärke
in GG systematisch
durchsetzen und in
Wirkung bringen

ALSBILDEN DER
MENSCHEN IN ENT-
WICKELUNGSTÄTIGKEITEN

SUISSE DOIT POUVOIR
ETRE PLUS OUVRETE
A MESURES DE 20-2010

Spezielle Aspekte
von GG der CH

LETZTGENENNIGTE
DER ANSICHTEN NACH
IN BUDGET DEN PERU-
CH

Katalysatorfunktion

solche Themen zu-
erst bestimmen und
kommunizieren (nicht alles
möglich)

Arbeit von Greenpeace
bezüg Post- und
Logistik, und in
den Bereichen
AS, Energie, Umwelt
Sich Energie, Umwelt
Sich Energie, Umwelt

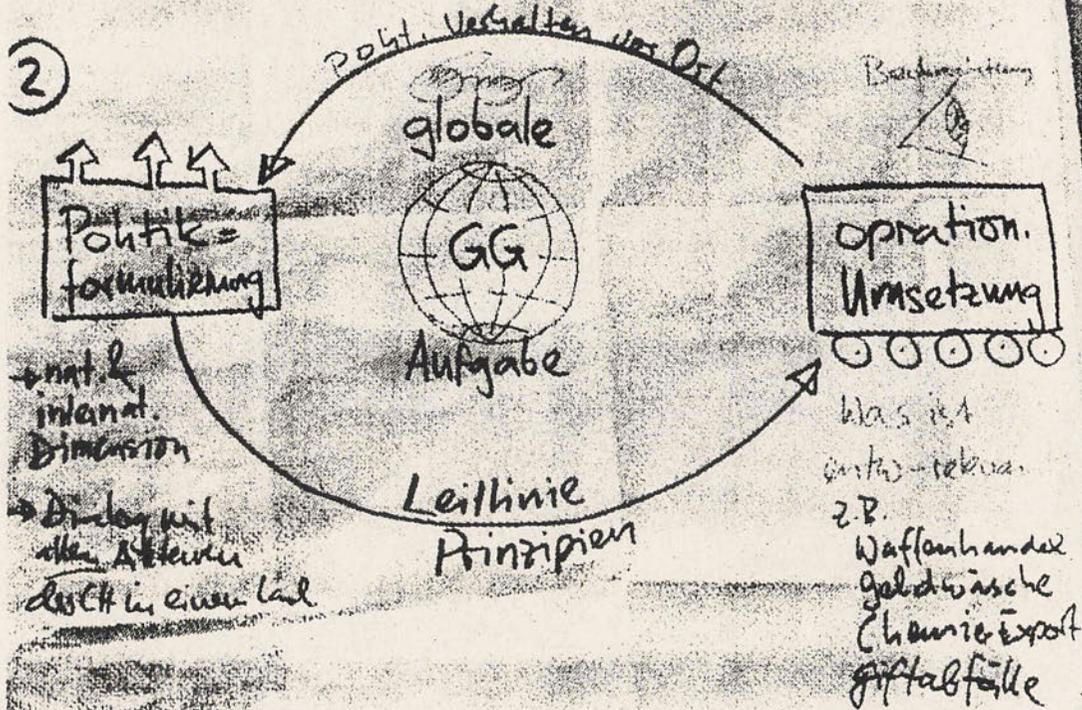
DEH addiert auf manche Aus-
sichtungen die Ergebnisse
sind Planung, Kommunikation
Planung, Kommunikation

PROPOSER
POUR PROVOQUER
A TANGAS

ARBEITSGRUPPE ECUADOR 19.8.92

① GG ist ein qualitativer Anspruch, in dem (kulturspezifische) Werte enthalten sind. - Die DEH kann GG nicht machen; sie kann dazu beitragen, dass qualifizierte Partner ihre Aktivitäten realisieren können.

②



Ecuador 19.8.92

Ecuador 1992

④ Es gibt eine operationelle
Schauplatz

Politik
Dialog

PPP

Offizieller
Inhalts-
prozess

• Generative Themen
von Organisationen

Staat - Org. Landchaft

Abstände - Konflikte

• Ein-zum-Teil-Programme,
Vernetzung

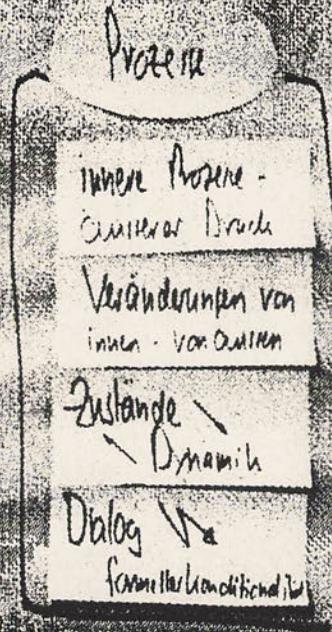
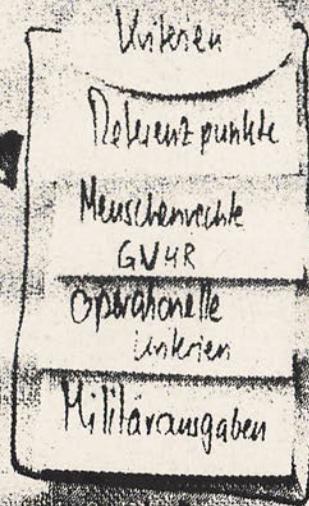
• ...

...

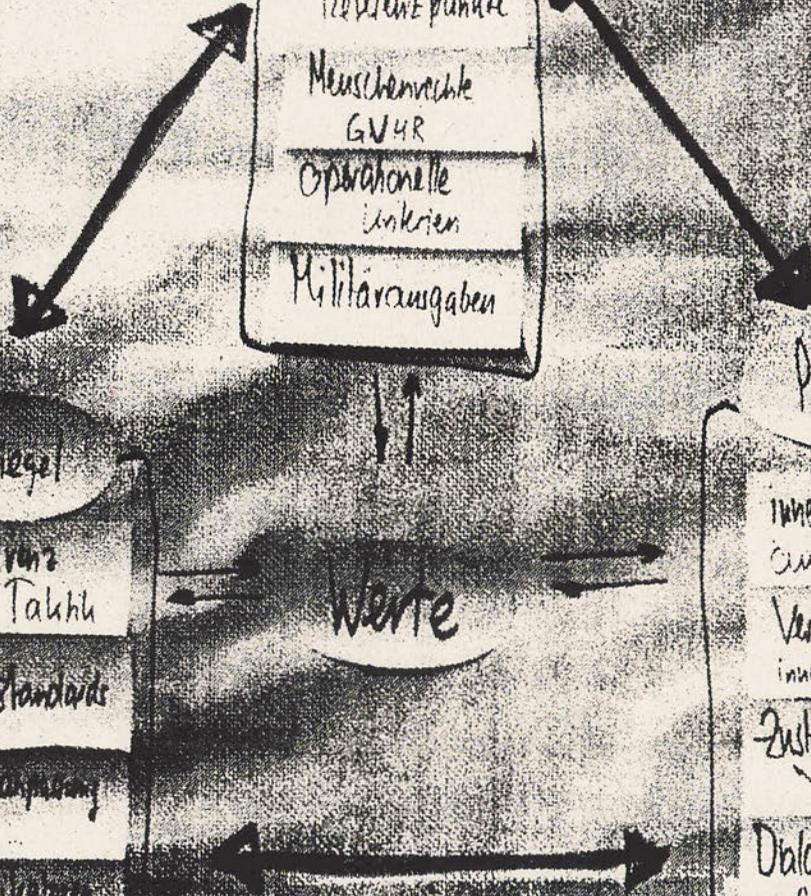
P A K I S T A N

Paktikon 19.8.92

Macht



Werte



Praktikum 19.8.92

Themen

Staat's Verfolgung
in anderen Ländern

Ziele (HANDLUNGS-STRATEGIE)

MEHR UND EFFEKTIVER
RAN EINLATZ DER
SOZIALEN AUSGABEN

AKTIVE MITARBEIT
IM
POLICY DIALOG

ÜBERPRÜFUNG
DES
LANDESPROGRAMM-
DES

SEELENTASSACHE
DURCH
MISCHKREDITE

⚠
NACHFOLGEKOSTEN

DIE ROLLE DES
STAATS
THEMA II

ROLLENKLÄRUNG
IN
AUSGEWÄHLTEN
SEKTOREN

FÖRDERUNG
DES
PRIVATEN SEKTORS

SAP BEI
UNS

ZUSAMMENARBEIT
ZW.
ÖFF. UND
PRIVATEN SEKTOR

INNOVATIONEN
ARBEIT

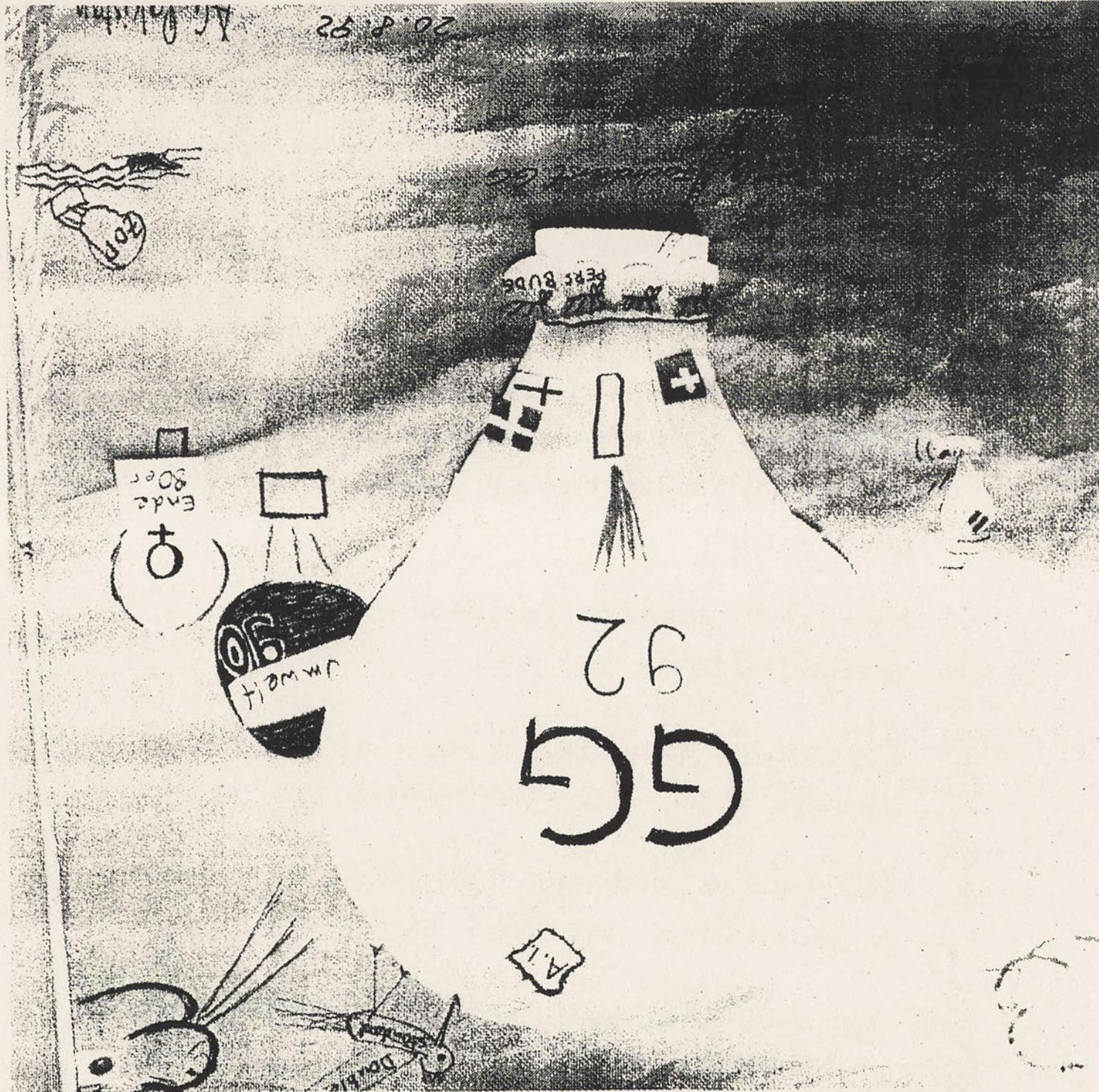
NEUE INSTRU-
MENTEN

IMPORTFÖRDER-
RUNG

20. 8. 92

IMPULSE (PAKISTAN)

- 1 Aktive Mitwirkung in like-minded groups
- 1 Konzentration im Programm führt zu grösserer Kompetenz und Einflusspotential im GG-Dialog
- 1 Menschenrechtsorganisationen unterstützen
- 4 Gezielte Aktionen/Studien zu spezifischen GG-Problemen
- 4 NGO-Trägerförderung intensivieren; Kapazitäten im Kobu ausbauen.
- 4 Für Budgetkürzungen GG-Kriterien anwenden



INDONESIEN

Inhalte

Verfahren

Probleme

Minderheitenkonflikte

| | | | |
|---|--|--|------------------------------|
| Verschuldung v.a. privat | aber: Indonesien = „bon élève“ | Wir setzen Regeln | Indonesien spielt mit |
| generelle Verletzung der Menschenrechte | aber: punktueller Anlass des Ni-Raunwups | Oek.: gute Performance | yardsticks für freedom index |
| Nachfolge Suharto | Stabilitätsintensen ↔ koll. Angst | kulturell versch. Dialogformen | Verhältnisse zur Autorität |
| Schwüchlg. gegenmacht & organisation | Unvorsehbarkheit der Ereignisse | TOP Menschenrechte für groups outside of | |
| Unsere Perzeption gesell. Vorgänge | unterschiedl. Wertung des sozialen Wandels | | |

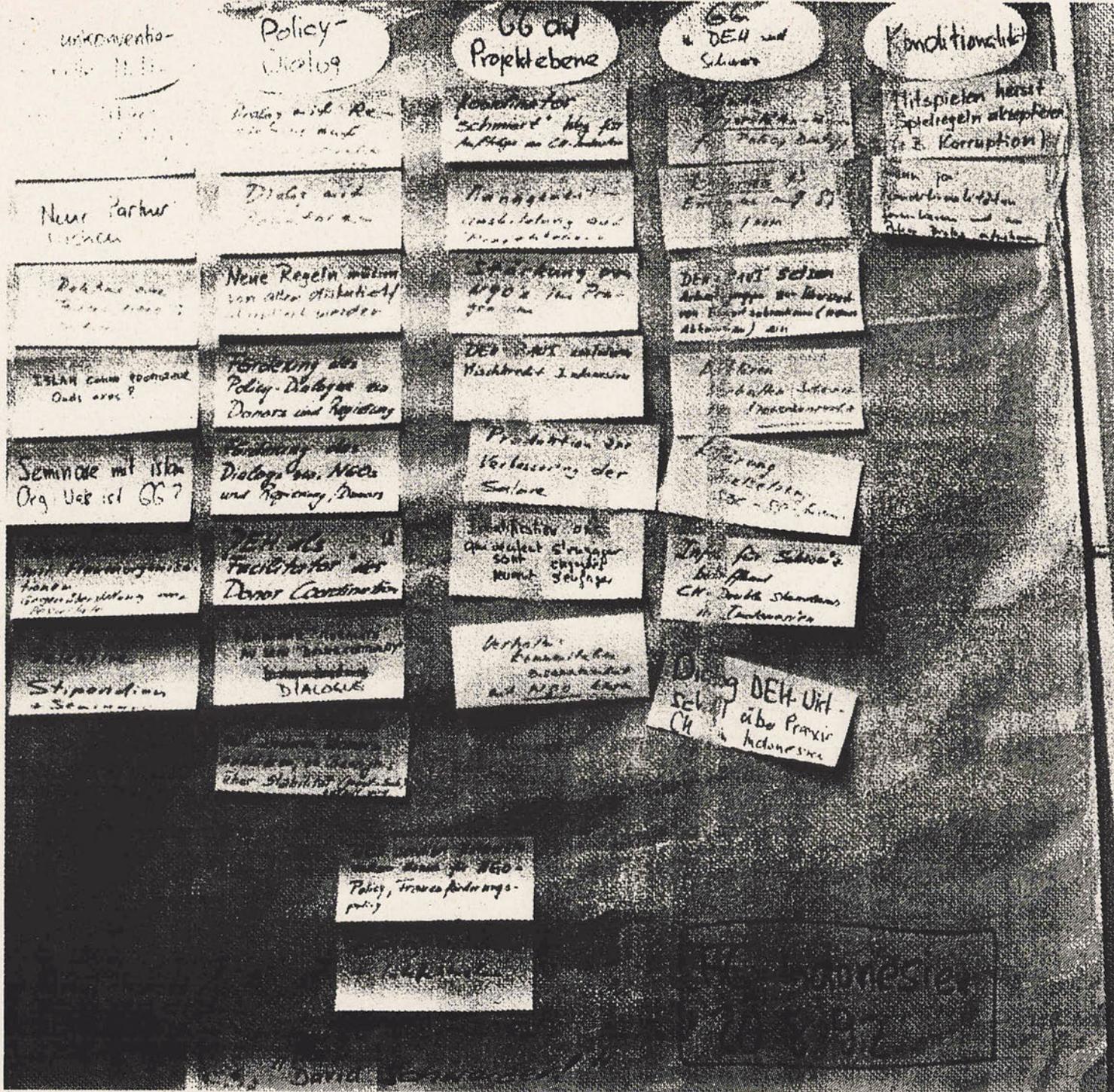
Potenziale

Perspektiven

| | | | |
|---|--|-------------------------------------|---------------------------------|
| Skepsis Bevölkerung über Auswahl der Rulers | Minderheitenrechte → Impuls für Dialog und Wdg | Transparent über Klientelwirtschaft | gut ausgebildete Mittelklasse * |
| Zielgruppe Frauen | genaue Analyse der sozialen Schichtung | NGO's → Einfluss auf Regierung * | Dialog mit Regierung überg. |
| Islam a l'Indonesienne | | | |
| Lebensweise von Markt- und Stadt | | | |

Mischrechte: striktere Beachtung unserer Regeln

| Dialogprozess | Dialog in Kond. / Kondit. | Themen + Akteure | Transparenz | Kontext |
|--|---|---|---|---|
| Leit. Thema | Zusammenhang des Problems / Dialog | Mixdown: - Global / Weltweite Multilateral / Plural - Bilateral / Aktivisten | Von Transparenz & Dialog werden wir nicht leben können | Umsetzung? In der Praxis? Auswirkungen? |
| Unterstützung der Bevölkerung und der Regime | Dialog vor Hand | - Bilateral / Aktivisten | Voraussetzungen zum positiven Dialog? | Wie können Konflikte für die Bevölkerung werden? |
| Indizes | Dialog statt Verhandlung | Aktivisten - Aktivisten "WIL" - "EL" - Weltweit / ... - ... | David Thompson darf man nicht unterschätzen z.B. Mittelamerika | Fortsetzung der "Bandbreite" Kriterien? |
| Unterschiede | Prozess von innen und außen | - ... - ... - DEN | Interne Vertretung | Wie kann es sein? |
| Wahrnehmung demokratischer Bewegungen in Lateinamerika | Director of Commitment | Honesty double stand. | Was bringt Demokratie und was nicht? | Was ist konkret machbar? |
| Wahrnehmung der Demokratie in Lateinamerika | Solidarität | Honesty International Transparenz | Was ist die Zielgruppe, was die Regime? | Waltung Schweiz? |
| Wahrnehmung der Demokratie in Lateinamerika | Es gibt keine Demokratie in Lateinamerika | Was bedeutet Abwandlung? Was ist es? | Abstraktion von Interessen des Südens | Justiz im Bereich (von) ... vor (von) - das alles? |
| Wahrnehmung der Demokratie in Lateinamerika | Koordination | Leitlinien für Demokratisierung ist lang, dauert bis Sie sind ... | Inhalt | Wie hat die Schweiz auf Timor reagiert? |
| Wahrnehmung der Demokratie in Lateinamerika | Kein Export-Produkt | Struktur reformierung der ... | Dynamik | Dynamik des von Prof. ... angeführten Paradigmenwechsels? |
| Wahrnehmung der Demokratie in Lateinamerika | | | Wahrnehmung der Demokratie in Lateinamerika | |



... Policy, Finanzförderungs...

Diplom DEH-Urt. CH über Praxis Indonesien

... 1995

MOSAMBIK

MOZAMBIQUE

| | | | |
|---|--|--|--|
| Renforcer l'Etat ou décentraliser? | Good Governance = Démocratie formelle? | Mécanismes de contrôle par la base? | Services solutions locales pour la GG! |
| PRIORITE à la démobilisation | Important appa- reil militaire | Budget militaire hors contrôle | Armée, facteur de stabilité? |
| OMBRE MILITAIRES 30'000 d'armes 120'000 | Action-pilote | Initiative DDA - concertation mondiale | DDA: 27uo sse si autres donateurs + NU processus de paix? |
| 1 ^{re} phase de DEMIBILISATION | Partenaires - gouvernemental - civil | ACTION POLITI- QUE: Suède, Pays-Bas, Norvège, Danemark | Réalisation réintégration 12'000 |
| Programme refuse 1000/h | | | Monitoring - OBSERVATEURS - de surveillance - international |

| | | | |
|--|--|---|--|
| 2 ^e programme 10'000 milit | EVOLUTION DES DEPENSES DE SECURITE | NOUVELE ARMEE 50'000 GVT 15'000 FEMME 20'000 MIL | EXAMEN LORS DE LA REVUE DES DEPENSES PUBLIQUES |
| PAIX | OPTIONS | | role de la DDA TRANSPARENCE? CONFIDENTIALITE? |

| | | | |
|----------------------------------|-----------------------------------|--------------------------------------|--|
| DEMIBILISATION (après guerre) | ACTION INTERNATIONALE | COMPTAGE de la RENAMO - COMBAT | Apport CH à une 2 ^e phase internationale? |
| | PROGRAMME DE RECONSTRUCTION | | Observateurs milit. suisses avec opération internationale? |

| | | |
|--|---------------------|------------------|
| PROGRAMME RACHAT D'ARMES 3 bandes armées | Marche des armes | MOSAMBIC 19.8.92 |
| DN, DFAE (élections) | | |

MUZAMBIQUE

PRIORITE

Renforcer l'Etat
ou
le pouvoir?

Democratie formelle?

Contrôle par la base?

Options locales pour la GG!

Important app.

Budget militaire
à contrôler

Armée, facteur de stabilité?

Processus de démantèlement
des structures

Processus de démocratisation

Partenariat
civil-militaire

Initiative DD
pour établir

DD + S.P. + S.E.
Sécurité civile
+ NU
pour le pays?

LES ARTS
Contrôle des médias

Processus de démocratisation

Partenariat
civil-militaire

ACTION POLITI
QUE : Suède, Pays-Bas,
Norvège, Danemark

Réalisation
de l'intégration
12'000

Observation
OBSERVATION

Processus de démocratisation

Options

EVOLUTION
DES DECISIONS
à court terme

NOUVELE ARMEE
30 000 hommes

ENQUETE SUR LE
REVEIL DES REPERES
POLITIQUES

PAIX

Options

EVOLUTION
DES DECISIONS
à court terme

NOUVELE ARMEE
30 000 hommes

TRANSPARENCE!
CONFIDENTIALITE!

DEMANTÈLEMENT

ACTION
INTERNATIONALE

COUPEZ
LE RENDEZ-VOUS

Appeler à l'unité
de plus international

Observation
OBSERVATION

DEMANTÈLEMENT

PROCESUS
DE
RECONSTRUCTION

COUPEZ
LE RENDEZ-VOUS

Appeler à l'unité
de plus international

Observation
OBSERVATION

DEMANTÈLEMENT

PROCESUS
DE
RECONSTRUCTION

COUPEZ
LE RENDEZ-VOUS

Appeler à l'unité
de plus international

Observation
OBSERVATION

DEMANTÈLEMENT

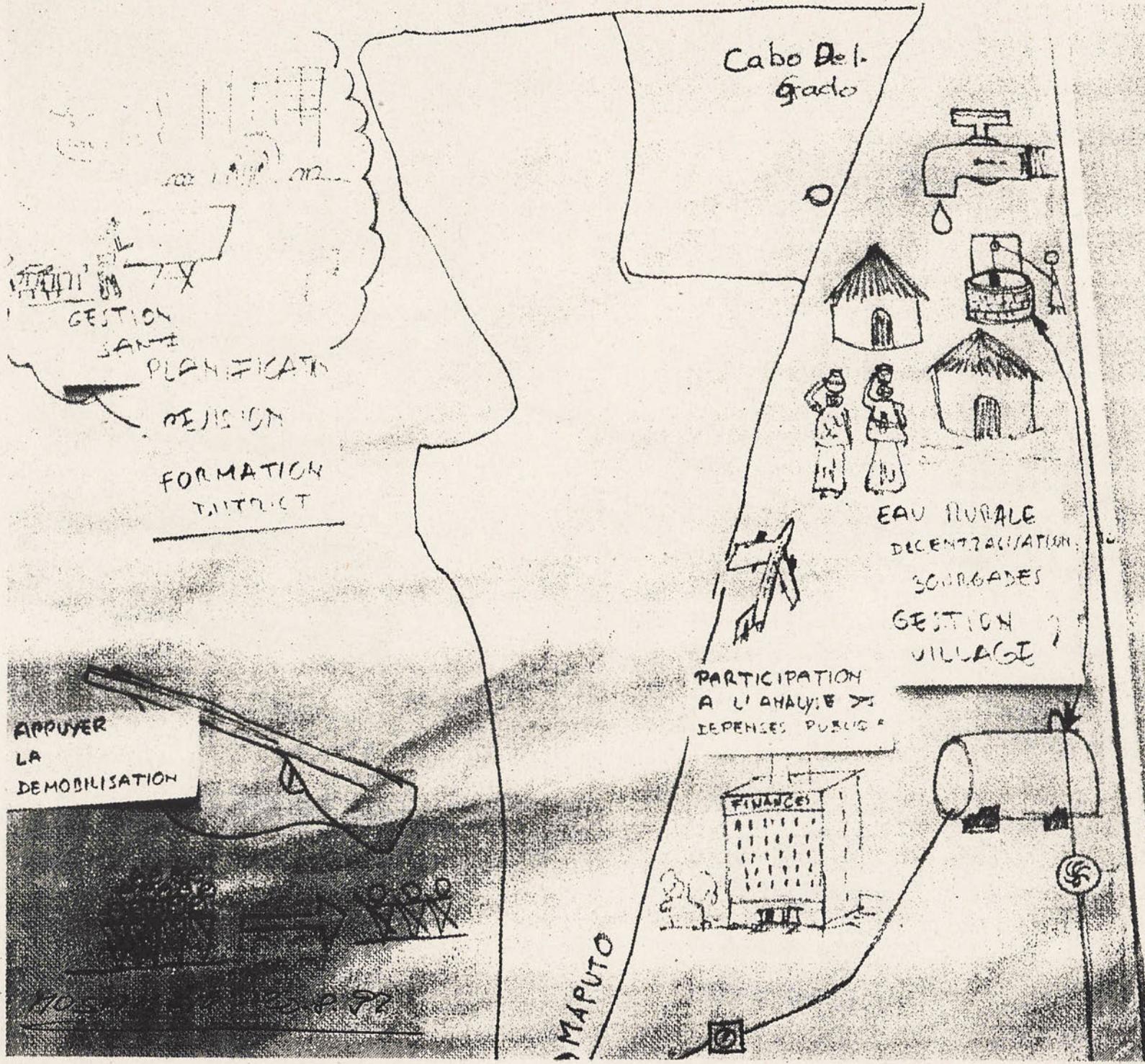
PROCESUS
DE
RECONSTRUCTION

COUPEZ
LE RENDEZ-VOUS

Appeler à l'unité
de plus international

Observation
OBSERVATION

MUZAMBIQUE 1992



APPUYER LA DEMOBILISATION

GESTION
SANTÉ
PLANIFICATION
REVISION
FORMATION
TUTORAT

Cabo Delgado

EAU RURALE
DECENTRALISATION
SOURCES
GESTION VILLAGE

PARTICIPATION A L'ANALYSE DES DEPENSES PUBLIQUES

FINANCES

MAPUTO

Was wollen wir in den EL tun? Impulse - Aktionen

cp. Impulse

Bol: Glaubwürdige Regierung
Zuiddienst weiterhin fördern
Staat-ONG, verdrängt werden

Bol: Gesetzgeberische Ebene
Verstärkt Initiativen für
Gesetzgebungsunterstützung
wie Kompensations Vorteile

Bolivien, Ecuador:
Einkauf mit NGO Verband
Caravanas - NGOs

Kurzzeit Experten
zur Beratung
polit. Bereich
Parlament etc.

Ausbildung lokal-
personal in partop
und transparentem
PF 1914

Pilotaktion für
"NGO-gestütztes"
Sozialhilfeprogramm

CAS PESTICIDE EQUINO
NICE EN CONTACT
IN ALTERNATIVES (P-ALL)
1994 1995 1996 1997

Bolivien:
Legislative stärken
(Kommissionen)

Bol: Staatsbudget
Monitoring des Budgets
1994 1995 1996 1997

Organisation eines
Seminars in Bol. vgl:
Organización de la Acción Social
Impulso de la Acción Social
1994 1995 1996 1997

Bolivien:
"Modernización del
Estado" (Ley 1304, Dec
Centralización, SAPCO)

Bolivien:
Dialog Staat/NGOs
fördern

Bolivien:
"Democratización
del Crédito"

In kofinanzierten
Programmen mit
dem guten Beispiel
bei GG voranzukommen

keine Projektleiter,
die mit dem
Scheckbuch
"regieren"

Feed Back für Pressure Groups
CH Innenpolitik mit Bezug zur Konv.

GG als Thema im "Förderung von
Projekt...

Regionale Zu-
sammenarbeit unter
Ärzten

Neue Getreide TÜRDELL
LOKAL NGO DEN DIALOX
IN NGO UND STAAT

Konsens Sphären
im Bereich GG Suchen
1994 1995 1996 1997

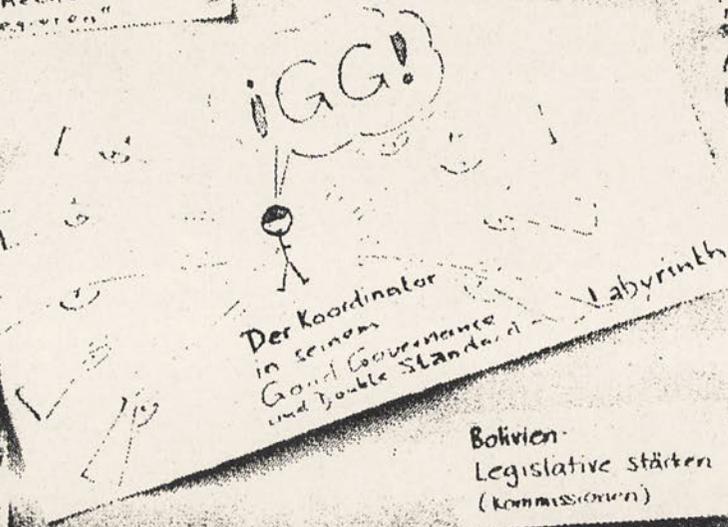
Kofinanzierung
von Aktionen
1994 1995 1996 1997

Priorisierung
der GG-Kriterien
(STOP 2 2001)

In elektronischer Schwenkplan
koordinieren Arbeits-
1994 1995 1996 1997

Schuldenswap
mit...

internat. poli.
Druck + GG.

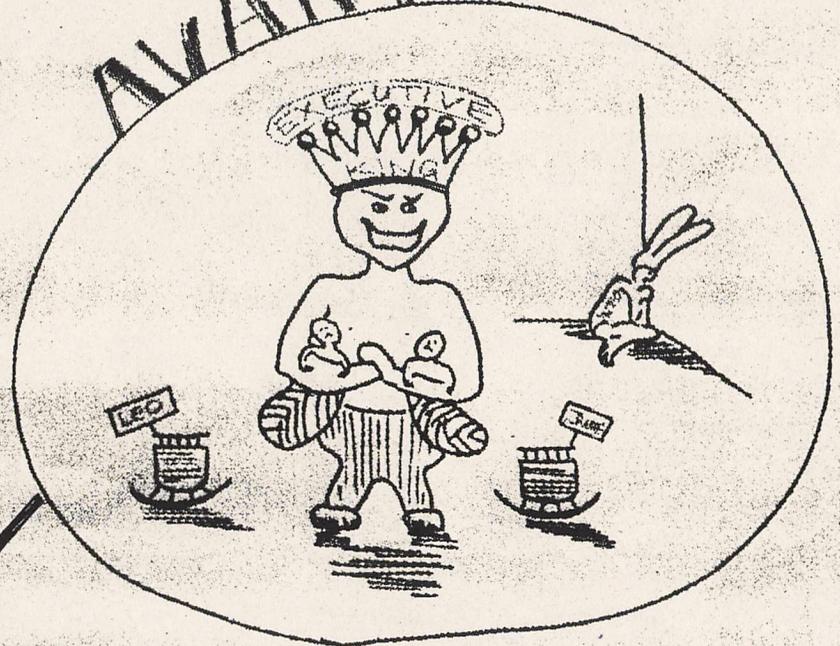


MODERNISIERUNG 20.8.92
1994 1995 1996 1997

R W A N D A

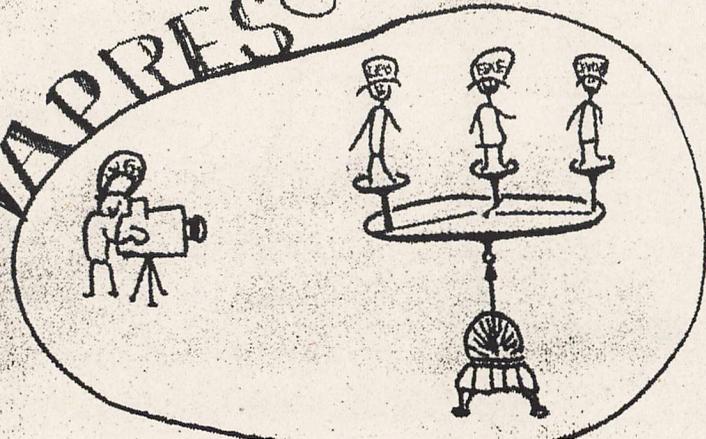
Rwanda

AVANT

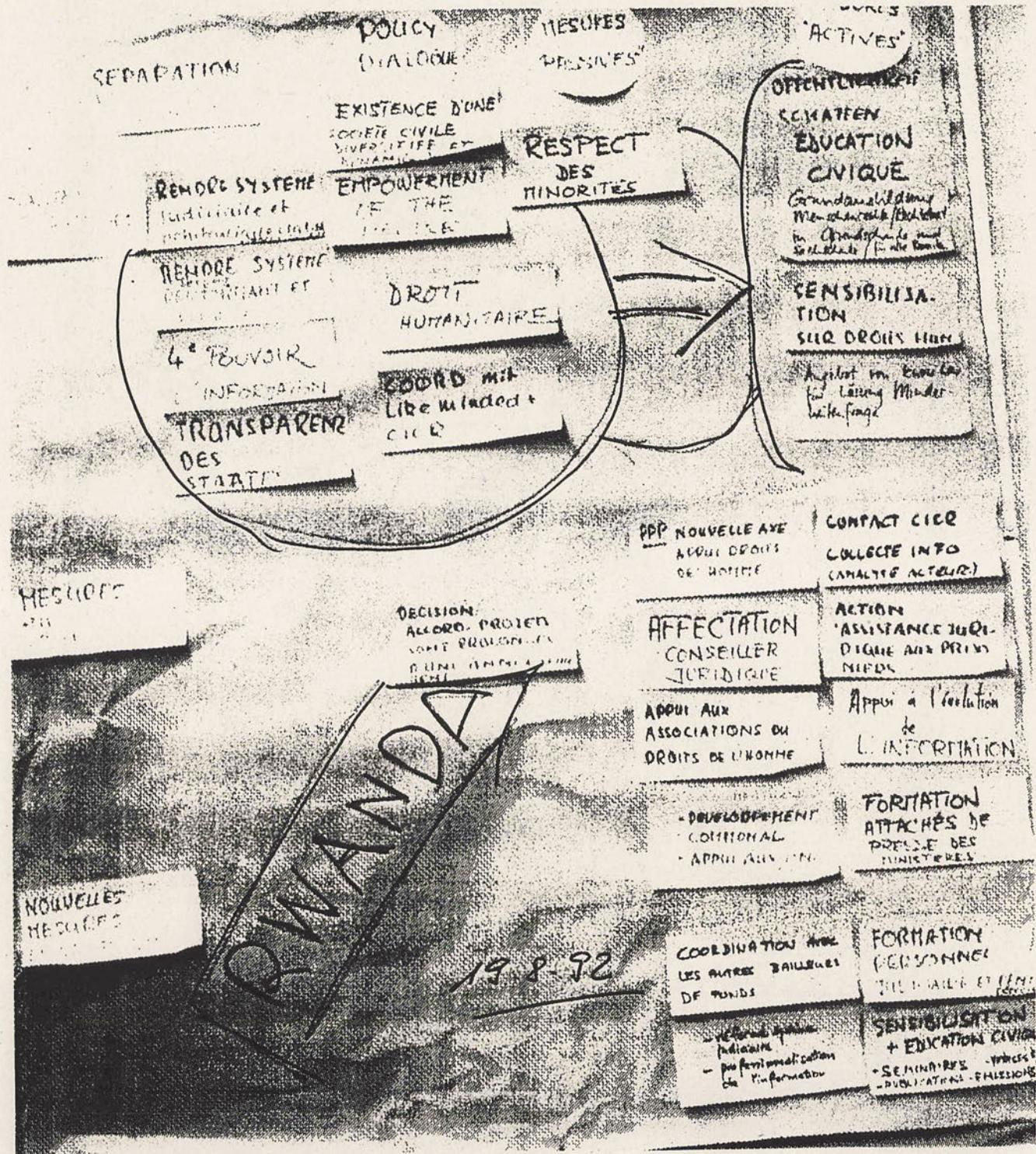


GG

APRES



20.8.92



GROUPE RWANDA

LA DDH DOIT DÉFINIR
LA POLITIQUE EN MATIÈRE

Zuerst Überprüfung
des gesamten Kondi-
tionallaten - Wertes

LA DIMENSION CC
DOIT ÊTRE PRIORITAIRE

Keine uniforme
Durchsetzung der
GG-Prinzipien

LES OBJECTIFS ET LES
STRATÉGIES D'INTERVEN-
TION EN MATIÈRE DE CC
DOIVENT ÊTRE DÉFINIS DANS LE PPA

Positive Aktionen
für A.f./Auslandshilf.

Reinforcement de crédit publique
autour des quelques thèmes
clés de la stratégie pour
les politiques de développement

CONTRIBUTION À LA
CONSOLIDATION DES CAPACITÉS
DE PPA/DR
et à la mise en œuvre de la stratégie

PLACER SON ACTION
DANS UNE PERSPEC-
TIVE DE LONG TERME

LES PRINCIPES AU NIVEAU
DES SECTEURS/PROJET
COTIENT TRAVAILER LES
PRINCIPES DE LA GG

LES PRINCIPES DE LA GG
DOIVENT ÊTRE DÉFINIS
EN COMPLÉMENTAIRE
DU NIVEAU GÉNÉRAL DE LA GG

19 8 92