

**Botschaft
über die Weiterführung der technischen
Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zu Gunsten
von Entwicklungsländern**

vom 28. Mai 2003

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf zum Bundesbeschluss über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zu Gunsten von Entwicklungsländern mit dem Antrag auf Zustimmung.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, die folgenden parlamentarischen Vorstösse abzuschreiben:

- | | | | |
|------|---|---------|--|
| 2000 | P | 00.3365 | Kampf gegen Mädchenbeschneidung
(N 6.10.00, Gadiant) |
| 2002 | P | 01.3782 | Beitrag der Schweiz an die globale Bildungsoffensive für
Frauen und Mädchen im Allgemeinen und für Afghanistan
im Speziellen (N 22.3.02, Fetz) |

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

28. Mai 2003

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Pascal Couchepin

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

Armut bleibt das grösste Problem vieler Staaten und breiter Bevölkerungsschichten des Südens. Etwa ein Fünftel der Weltbevölkerung lebt in extremer Armut, d.h., rund 1,2 Milliarden Menschen müssen mit weniger als einem Euro pro Tag auskommen. Armut bedeutet Mangel an materiellen Gütern – insbesondere Lebensmitteln –, aber auch Mangel an Arbeit, Geld, Wohnung, Kleidung. Dazu kommt das Leben in einer ungesunden, verschmutzten, gefährlichen und häufig von Gewalt geprägten Umgebung. Das Gefühl von Machtlosigkeit und fehlenden Möglichkeiten, die eigenen Interessen überhaupt zu artikulieren, sind ebenso Elemente von Armut wie tägliche existentielle Sorgen oder die Angst vor der Zukunft. Wer sich in einer verzweifelten Lage befindet, wer nichts zu verlieren und nichts zu gewinnen hat, kann auch zu einem Risiko für andere werden.

Armut hat viele Gesichter. Sie ist nicht nur ein wirtschaftliches Phänomen. Anstrengungen zur Armutsminderung müssen den jeweiligen staatlich-institutionellen Rahmen, Aspekte der sozialen Entwicklung wie Bildung und Gesundheit sowie die Verfügbarkeit und die Verteilung von Ressourcen einbeziehen. In der Entwicklungszusammenarbeit geht es heute darum, Möglichkeiten zu schaffen, die es den Armen erlauben, am Wirtschaftswachstum, das für die Reduktion der Armut unabdingbar ist, teilzuhaben; es geht um die Ermächtigung der Armen, damit sie an den Entscheidungsprozessen teilnehmen können; und es geht um die Erhöhung der Sicherheit, damit die Armen bei der Bewältigung der mit der Armut verbundenen Gefahren unterstützt werden können. Armutsminderung und Sicherheit für alle schliesslich erfordern die Schaffung von stabilen politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen auf regionaler und globaler Ebene.

Mit der vorliegenden Botschaft beantragt der Bundesrat den eidgenössischen Räten einen Rahmenkredit von 4400 Millionen Franken für die technische Zusammenarbeit und die Finanzhilfe zu Gunsten von Entwicklungsländern, für Massnahmen, die von der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) durchgeführt werden. Ebenso gibt die Botschaft Rechenschaft über die Verwendung des am 16. Juni 1999 bewilligten neunten Rahmenkredits zu Gunsten von Entwicklungsländern (siehe Anhang). Die technische Zusammenarbeit und die Finanzhilfe sind die zentralen Instrumente des Bundes zu Gunsten der Entwicklungsländer im Süden. Insgesamt machen die in diesem Zusammenhang ergriffenen und in der vorliegenden Botschaft beschriebenen Massnahmen fast zwei Drittel der öffentlichen Entwicklungshilfe der Schweiz aus. Die Mittel für diese Massnahmen werden als Rahmenkredite für mehrere Jahre bewilligt und sind im Rahmen des jährlichen Budgets jeweils im Einzelnen zu beantragen.

Der beantragte Kredit von 4400 Millionen Franken ordnet sich ein in die vom Bundesrat mehrfach bekräftigte Zielsetzung, die Mittel für die öffentliche Entwicklungshilfe bis ins Jahr 2010 auf 0,4 Prozent des Bruttovolksinkommens anzuheben. Der bundesrätliche Antrag trägt der Schuldenbremse und der Sanierungsstrategie für die Bundesfinanzen Rechnung. Das beantragte Kreditvolumen basiert zum einen auf einer Beurteilung der aktuellen Herausforderungen für unser Land und der

Gefährdungen unserer Interessen. Zum anderen werden damit die Voraussetzungen dafür aufrecht erhalten, dass die Schweiz auch künftig eine berechen- und planbare, auf Kontinuität, Stabilität und Qualität angelegte Entwicklungszusammenarbeit realisieren kann. Eine derart ausgerichtete und mit den notwendigen Mitteln ausgestattete Entwicklungszusammenarbeit kommt schliesslich den Erwartungen entgegen, wie sie gegenüber der Schweiz als wohlhabendem Land seitens der Entwicklungsländer sowie der anderen Geberländer immer wieder formuliert werden.

Die schweizerischen Anstrengungen sind Teil der internationalen Bemühungen zur Armutsminderung. Als Referenzrahmen für die weltweiten Anstrengungen zur Lösung globaler Probleme gelten heute die Millennium-Entwicklungsziele (Millennium Development Goals), die anlässlich des Millennium-Gipfels der UNO-Generalversammlung im September 2000 einstimmig verabschiedet wurden. Als erstes Ziel postulieren sie die Tilgung von extremer Armut und Hunger. Weitere Zielsetzungen sind Primarschulbildung für alle, die Gleichstellung von Frauen und Männern, die Reduktion der Kindersterblichkeit und die Förderung der Gesundheit der Mütter, die Bekämpfung von HIV/Aids und anderen epidemischen Krankheiten, die nachhaltige Nutzung von natürlichen Ressourcen sowie eine weltweite Partnerschaft für Entwicklung unter Einbezug namentlich der Privatwirtschaft. Wegweisende Impulse für die zukünftige internationale Zusammenarbeit gingen auch von der Internationalen Konferenz über Entwicklungsfinanzierung in Monterrey/Mexiko (2002) und vom Weltgipfel über nachhaltige Entwicklung in Johannesburg/Südafrika (2002) aus.

In der vorliegenden Botschaft legt der Bundesrat dar, welchen Beitrag die Schweiz mit technischer Zusammenarbeit und Finanzhilfe zur Realisierung der Millennium-Entwicklungsziele leisten will. Dies geschieht zum einen über bilaterale Zusammenarbeit mit ausgewählten Partnerländern, zum andern im multilateralen Rahmen.

Ziel der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz ist es, auf nationaler und lokaler Ebene die Grundlagen für nachhaltige Entwicklungsprozesse zu legen, welche die Beteiligten aus eigener Kraft weiterführen können. Sie ist langfristig und subsidiär angelegt. Die DEZA ist heute in Asien, Afrika, Lateinamerika und im Mittelmeerraum in siebzehn Schwerpunktländern – teilweise auch über deren Landesgrenzen hinaus – tätig und führt sechs Sonderprogramme durch. Je nach Land und Voraussetzungen ist die DEZA in den Bereichen Gute Regierungsführung, soziale Entwicklung, Konfliktprävention, nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen sowie Arbeit und Einkommen engagiert. Dazu kommen Querschnitt-Themen wie die Gleichstellung von Frauen und Männern oder Umweltfragen. Die diesbezüglichen Aktionen werden im Rahmen von mehrjährigen Programmen mit lokalen Partnern geplant und umgesetzt.

Zahlreiche Probleme unserer Epoche machen vor den Landesgrenzen jedoch nicht Halt. Am wirksamsten kann die Schweiz zur Lösung dieser globalen Probleme beitragen und im Sinne eines längerfristigen Eigeninteresses handeln, wenn sie sich international vernetzt und sich aktiv in die multilaterale Politik einbringt. Im Zentrum des entwicklungspolitischen Engagements stehen die Stärkung der diesbezüglich aktiven multilateralen Institutionen, ein verstärktes Engagement in aus-

gewählten Themenbereichen sowie der Einsatz für eine angemessene Vertretung der ärmsten Länder.

Die schweizerische Politik zielt darauf ab, einen Beitrag zur «Linderung von Not und Armut in der Welt, zur Achtung der Menschenrechte und zur Förderung der Demokratie, zu einem friedlichen Zusammenleben der Völker sowie zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen» zu leisten, wie dies die Bundesverfassung und der Aussenpolitische Bericht 2000 vorsehen. Ferner leistet sie einen zentralen Beitrag zum internationalen Ansehen der Schweiz, bei den Entwicklungsländern ebenso wie bei den anderen Geberstaaten und den multilateralen Institutionen. Schliesslich leistet die Entwicklungszusammenarbeit Beiträge zu anderen Politikbereichen, sei dies im Bereich der Sicherheitspolitik – als zivile Antwort auf gewalttätig ausgetragene Konflikte – oder im Bereich einer ursachenorientierten Migrationspolitik. Von beträchtlicher Bedeutung sind schliesslich die Auswirkungen der Ausgaben für die Entwicklungszusammenarbeit für die Schweizer Wirtschaft. Berechnungen ergeben, dass jeder für die öffentliche Entwicklungshilfe ausgegebene Franken etwa 1.50 Franken zum Bruttovolkseinkommen beiträgt. Insgesamt schafft die Nachfrage der Entwicklungszusammenarbeit nach Gütern und Dienstleistungen in der Schweiz schätzungsweise 15 000 Arbeitsplätze.

Botschaft

1

Armut – eine Herausforderung für uns alle

Heute lebt rund ein Fünftel der Weltbevölkerung in extremer Armut.

- Schätzungsweise 815 Millionen Menschen sind unterernährt – 777 Millionen von ihnen leben in Entwicklungsländern, 27 Millionen in Transitions-ländern und 11 Millionen in Industriestaaten.
- In 50 Ländern, deren Bevölkerung 40 Prozent der Erdbevölkerung entspricht, ist ein Fünftel der Kinder untergewichtig. – Statistiken zeigen: die Reduktion von Hunger und Unterernährung ist eine unabdingbare Voraussetzung für jegliche Entwicklung.
- 1,1 Milliarden Stadtbewohnerinnen und -bewohner leben in ungesunden und gefährlichen Elendsvierteln, ohne Zugang zur Grundversorgung. Sie bezahlen den Wiederverkäufern für Wasser bis zum Hundertfachen des Preises, den öffentliche Dienste verlangen.
- Armut bedeutet auch mangelnde Gesundheitsversorgung: Jährlich sterben zwei Millionen Menschen an Tuberkulose und eine Million an Malaria – ohne drastische Verbesserungen werden im Jahr 2020 praktisch eine Milliarde Menschen mit Tuberkulose infiziert sein und 35 Millionen daran sterben. Am stärksten betroffen sind die Ärmsten.
- Armut heisst auch erschwerter Zugang zu Bildung: 84 Prozent aller Kinder weltweit besuchen heute mindestens eine Primarschule – davon ausgeschlossen sind aber noch immer 113 Millionen Kinder – 97 Prozent von ihnen leben in Entwicklungsländern.
- Armut heisst schliesslich, dass rund 1,2 Milliarden Menschen weltweit mit weniger als einem Euro pro Tag leben. 70 Prozent der Ärmsten sind Frauen. Gleichzeitig wird in zahlreichen europäischen Ländern jede Kuh mit 2,20 Euro pro Tag subventioniert.

Artikel 54 Absatz 2 der Bundesverfassung hält fest: Der Bund trägt bei zur Linderung von Not und Armut in der Welt. Was in der Schweiz schon lange anerkannt ist und erfolgreich umgesetzt wird, soll – unterstützt durch die Schweiz – auch weltweit Realität werden. Die internationale Staatengemeinschaft hat sich zum Ziel gesetzt, allen Menschen ein Leben ohne Not und Angst zu ermöglichen. – Was heisst dies konkret?

Handeln tut not

Armut untergräbt die Würde des Menschen und lähmt. «Es ist, wie in einem Gefängnis eingeschlossen zu sein», umschreibt ein Mann in Tansania sein Lebensgefühl und ein anderer sagt: «Armut ist ein negativer Begriff. Sie gibt dir keine Kraft, um eine Zukunft zu bauen.» – Armut steht im Widerspruch zum von der UNO formulierten «Recht auf ein Leben ohne Hunger und Angst». – Wie aber kann man diesem Recht zum Durchbruch verhelfen?

Die heutige Weltgemeinschaft verfügt über ausreichend Mittel und Ressourcen, um Armut wirksam zu bekämpfen. Allerdings nicht nach dem Motto «Reichtum für

alle!», weil der Kuchen nicht ausreicht, um allen Menschen auf diesem Planeten ein Leben nach westlichem Wohlstandsmuster zu garantieren. Es führt kein Weg an der Erkenntnis vorbei, dass die Verminderung der Armut nur erreichbar ist, wenn die reichen Individuen und Nationen etwas von ihrem Reichtum abtreten. Eine dauerhafte Minderung der Armut ist nur möglich, wenn der Reichtum der Reichen nicht aus der Not der Armen geschöpft wird.

Auf internationaler Ebene werden verschiedene Massnahmen diskutiert, um die Kluft zwischen den reichen Industrienationen und den ärmsten Ländern zu vermindern. Schuldenerlass und die Öffnung der Märkte im Norden für Produkte aus dem Süden sind nur zwei Beispiele, die zeigen, wie schwierig sich der Prozess einer Globalisierung gestaltet. Ziel einer Globalisierung im positiven Sinn ist es, für alle echte Chancen zur Verbesserung ihrer Situation zu bieten, so dass alle zu den Gewinnern und Gewinnerinnen gehören können. In diesem Kontext übernimmt Entwicklungszusammenarbeit eine wichtige Rolle: Sie steht auftragsgemäss auf der Seite der Armen und setzt sich für die Armutsminderung ein.

Ohne Unterstützung von aussen gibt es für die Betroffenen kaum ein Entkommen aus dem Teufelskreis der Armut. Wer durch Hunger geschwächt ist, wird eher krank, als dass er Eigeninitiative entwickelt. Ohne Schulbildung ist es schwierig, sich in einer von Geld und Wissen beherrschten Welt durchzusetzen, und wer kein sicheres Zuhause hat, lebt von der Hand in den Mund und wird nicht in seine Zukunft investieren. Hier will die Entwicklungszusammenarbeit einen Ausweg bieten: Ein Beispiel dafür ist Guinea Bissau. Wie in vielen anderen Entwicklungsländern, verfügt der Staat in Guinea Bissau weder über Mittel noch Infrastruktur, um eine ausreichende Gesundheitsversorgung oder die Grundschulbildung der Kinder zu gewährleisten – geschweige denn, die landwirtschaftliche Produktion anzukurbeln oder gar Impulse für eine Wirtschaftsentwicklung im grösseren Rahmen zu geben. Die Kleinbauern in Guinea Bissau haben mit Schweizer Unterstützung gelernt, mit nachhaltigen Anbaumethoden die immer wiederkehrenden Hungersnöte zu überwinden. Das gibt ihnen Selbstvertrauen und ermöglicht weitere – bescheidene – Entwicklungsschritte.

Erfolge sind möglich

Weltweit ging in den letzten fünfzig Jahren der Anteil der in Armut lebenden Menschen stärker zurück als in den vorangegangenen fünfhundert Jahren. Erfolge konnten dabei auch in den Entwicklungsländern verbucht werden: Seit 1996 ist dort die Kindersterblichkeit um mehr als die Hälfte zurückgegangen, die Zahl der erwachsenen Analphabeten und Analphabetinnen wurde in den letzten dreissig Jahren halbiert, und die Lebenserwartung ist weltweit innerhalb von vier Jahrzehnten um zwanzig Jahre angestiegen.

Erfolge sind schwierig, aber möglich. Aus Fehlern hat man gelernt. So sind die Resultate der grünen Revolution, die in den 60er und 70er-Jahren des letzten Jahrhunderts eine enorme Steigerung der Lebensmittelproduktion ermöglichte, zwiespältig: Der Grosseinsatz von Kunstdünger und Pflanzenschutzmitteln sowie die Verbreitung von Monokulturen hatten vielerorts verheerende Auswirkungen. Heute wird in der Entwicklungszusammenarbeit in erster Linie eine nachhaltige Landwirtschaft gefördert, Kleinbauern werden gestärkt. Nachhaltige, arbeitsintensive Landwirtschaftspraktiken ermöglichen ihnen, ihre Produktion umweltverträglich zu steigern. Eine umweltverträgliche Steigerung ist unumgänglich. Denn obwohl heute

genügend Lebensmittel zur Verfügung stünden, um die Weltbevölkerung zu ernähren, ist und bleibt das Problem der ungleichen Verteilung von Einkommen und Nahrung ungelöst. Zudem nimmt die Erdbevölkerung gerade in den ärmsten Regionen der Welt weiter zu.

Alarmierend sind die Auswirkungen von HIV/Aids auf die Entwicklung vieler Regionen: Bis Ende 2000 sind fast 22 Millionen Menschen an Aids gestorben und 14 Millionen Kinder zu Aids-Waisen geworden, 40 Millionen Menschen lebten mit dem HI-Virus. Die unheilbare Krankheit, die ohne teure Behandlung tödlich verläuft, führt arme Familien ins absolute Elend, in manchen Regionen wurden bereits ganze Generationen ausgelöscht. 90 Prozent der HIV-Infizierten leben heute in Entwicklungsländern, 75 Prozent im südlichen Afrika. Dort ist denn auch, infolge von Aids, die Lebenserwartung drastisch gesunken – heute liegt sie unter 45 Jahren. Es zeigt sich aber auch, dass HIV/Aids mit geeigneten Massnahmen wie Präventions- und Informationskampagnen eingedämmt werden können. In Uganda zum Beispiel, das in den 80er Jahren des letzten Jahrhunderts eine hohe Rate von HIV-Infizierten auswies, sank diese innerhalb von zehn Jahren auf die Hälfte. Ähnliche Erfolge im Kampf gegen Aids können heute auch andere Länder verbuchen.

Armut und Elend können überwunden werden, dafür gibt es zahlreiche Beispiele. So etwa Vietnam, das nach jahrelangem Krieg völlig zerstört war und sich heute, unterstützt durch die internationale Staatengemeinschaft, auf dem Weltmarkt als aufsteigender Lieferant von Rohstoffen und verarbeiteten Produkten profiliert. Oder Mauritius, wo sich Rechtsstaat und Demokratie in einer multikulturellen Gesellschaft durchgesetzt haben. Dank einem Spezialabkommen konnte der ostafrikanische Inselstaat seinen Zucker in Europa während Jahren zu EU-Preisen absetzen, die deutlich über dem Weltmarktpreis liegen. Der Mehrerlös aus diesem «fairen Handel» war Basis für die Entwicklung einer diversifizierten und erfolgreichen Wirtschaft auf Mauritius. Oder Peru: Das Dorf Tangelbamba hat heute eine eigene Apotheke und die Bauern erhalten verbessertes Saatgut für ihre Kartoffeln. Dies dank einem Entwicklungsprojekt, das der peruanische Staat, als Gegenleistung für einen von der Schweiz gewährten Schuldenerlass, finanziert hat.

Eine Zukunft für alle – durch internationale Zusammenarbeit

Entwicklung schafft Sicherheit. Allerdings hat diese Sicherheit ihren Preis – sie erfordert das Engagement von Industrie- und Entwicklungsländern. Anlässlich der Internationalen Konferenz über Entwicklungsfinanzierung von Monterrey vom Frühjahr 2002 wurden deshalb die Entwicklungsländer aufgefordert, mehr Mittel zur Armutsminderung aufzubringen, und die Industriestaaten, ihre Ausgaben für Entwicklungshilfe zu steigern.

Armutsminderung und Sicherheit für alle sind eng verknüpft mit regionalen wie globalen Entwicklungen in Politik und Wirtschaft. Auf allen Kontinenten weisen diejenigen Länder die positivsten Resultate aus, denen es gelungen ist, Reformen durchzusetzen und damit stabilere Rahmenbedingungen zu schaffen. Modernisierung und die Zunahme globaler Verknüpfungen bergen für die Ärmsten die Gefahr, noch mehr an den Rand gedrängt zu werden; gleichzeitig bieten aber gerade der weltweite Handel und die neuen Kommunikationsmittel bisher unbekannte Chancen. Diese können jedoch nur genutzt werden, wenn das UNO-Bekenntnis zur Tilgung von Armut ernst genommen und aktiv umgesetzt wird. Im Interesse von uns allen, die wir heute mehr denn je Teil eines Ganzen sind: Das Wohlergehen jedes Einzel-

nen von uns hängt auch von einem Mindestlebensstandard für alle ab. Wo Kaufkraft entsteht, wird die Wirtschaft angekurbelt, wo Menschen Zukunftsperspektiven haben, werden sie nicht in die Migration getrieben. Deshalb ist die Entwicklungszusammenarbeit heute nicht nur ein Akt internationaler Solidarität, sondern auch in unserem eigenen Interesse.

2 Armut – Ursachen und Voraussetzungen für ihre Minderung

Erfolge ebenso wie Enttäuschungen zeichnen den Weg der Entwicklungszusammenarbeit der letzten 50 Jahre aus. *Eine* Konstante lässt sich indessen feststellen: Seit den Anfängen der Entwicklungszusammenarbeit stehen die Menschen im Zentrum der Anstrengungen. Nicht die Beziehung zwischen Staaten, wirtschaftliches Wachstum als solches oder der absolute Schutz von Umweltgütern war und ist der Gegenstand der Entwicklungszusammenarbeit, sondern Chancengleichheit, Solidarität mit den und konkrete Hilfestellung an die Schwächeren – die Armen, Ausgeschlossenen, Minoritäten und Gewaltopfer.

Über diese Periode wurden Wissen und Erfahrung aus entwicklungspolitischen Ansätzen und Aktivitäten eindrücklich bereichert. Es gibt keine Rezepte, aber es gibt einen weitreichenden Konsens darüber, wie Armut bekämpft werden kann und welche Voraussetzungen für die Überwindung von Armut gegeben sein müssen. Eine zentrale Erkenntnis ist, dass die Minderung der Armut an deren verschiedenen multidimensionalen Ursachen ansetzen muss. Entwicklungszusammenarbeit zielt heute darauf ab, Armut nicht nur ökonomisch zu verstehen, sondern zahlreiche andere Faktoren wie den staatlich-institutionellen Rahmen, Dimensionen der sozialen Entwicklung oder das Vorhandensein und die Verteilung natürlicher und anderer Ressourcen einzubeziehen. Gleichzeitig sind – meist als «Globalisierung» bezeichnet – wirtschaftlich-technologische Veränderungsprozesse zu berücksichtigen, welche die Voraussetzungen für die Lebensbedingungen der Ärmsten und deren Perspektiven – je nach spezifischer Situation unterschiedlich, jedoch insgesamt und auf längere Sicht grundlegend – beeinflussen. Globalisierung meint dabei einerseits die Möglichkeiten zu einem zunehmend ungehinderten Verkehr von Gütern, Dienstleistungen und Kapital, getrieben von technischem Fortschritt. Verbunden damit ist auch die Zunahme transnationaler Unternehmen und des Handels. Am sichtbarsten wird dies anhand der praktisch universalen Verfügbarkeit von Konsumgütern. Zudem hat in vielen Ländern, z.B. in China und Indien, das Wachstum zugenommen. Aber diese Aspekte haben auch eine Kehrseite. Die Offenheit der Systeme verursacht systemische Instabilitäten, etwa im Bereich der Finanzarchitektur, und birgt die Gefahr weltweiter Krisen.

Die aktuellen Bemühungen der internationalen Gemeinschaft gehen dahin, die Ursachen von Armut besser zu verstehen und darauf aufbauend Gegenstrategien zu entwickeln. Oder wie es der Weltentwicklungsbericht 2000/2001 der Weltbank unter dem Titel «Bekämpfung der Armut» auf den Punkt bringt: Es geht darum, Möglichkeiten zu schaffen, die es den Armen erlauben, am für die Reduktion der Armut unabdingbaren Wirtschaftswachstum teilzuhaben; es geht um Ermächtigung der Armen, damit sie an den Entscheidungsprozessen teilnehmen können; und um

die Erhöhung der Sicherheit, um die Armen bei der Bewältigung der mit der Armut verbundenen zahlreichen Gefahren zu unterstützen.

2.1 Leben in Würde und frei von Not

Armut bleibt das grösste Problem zahlreicher Staaten und breiter Bevölkerungsschichten des Südens. Dabei bestehen sehr grosse Unterschiede zwischen einzelnen Ländern und Ländergruppen sowie innerhalb einzelner Länder (vgl. hierzu den statistischen Anhang).

Armut wird heute als multidimensionales Phänomen wahrgenommen, welches neben materiellen Aspekten (gemessen etwa am Einkommen) auch andere Aspekte einschliesst, welche ein erfülltes Leben ausmachen. Ganz allgemein bedeutet Armut Mangel an Wohlbefinden und Entbehrung. Mangel und Entbehrung sind aber auch subjektive Begriffe: Amartya Sen definiert Armut als «das Fehlen von Möglichkeiten oder subjektiven Freiheiten, die es einem Menschen erlauben, ein Leben zu führen, das er als würdig und wertvoll empfindet».

Die Ursachen und Folgen der Armut sind ebenso vielfältig wie die Formen der Armut selbst:

Ein Leben in Würde und frei von Not setzt Ernährungssicherheit sowie den Zugang zu relevanten Ressourcen und Dienstleistungen für die Befriedigung der Grundbedürfnisse voraus. Die Ernährungssicherheit ist dann gewährleistet, wenn alle Menschen zu jeder Zeit Zugang zu gesunder Nahrung haben, um ein aktives Leben führen zu können. In vielen Entwicklungsländern ist der Zugang zu natürlichen Ressourcen wie Wasser und Boden, zu Kapital und Finanzdienstleistungen, aber auch zu sozialen Dienstleistungen und Infrastruktur in den Bereichen Gesundheitsversorgung, zu Bildung und Ausbildung sowie zu einer menschenwürdigen Arbeit mit existenzsicherndem Einkommen sehr ungleich. Dadurch werden Millionen von Menschen daran gehindert, ihre eigenen Möglichkeiten, Fähigkeiten und Potenziale zu entfalten und sie für die Verbesserung ihrer Situation optimal zu nutzen. Besonders ausgeprägt gilt dies für Frauen.

Armut geht auch auf eine ungleiche Verteilung von Einfluss und politischer Macht zurück. Viele Menschen im Süden haben nur geringe oder keine Möglichkeiten, sich an politischen und wirtschaftlichen Entscheidungsprozessen zu beteiligen. Die Möglichkeit der Armen, sich zu organisieren, in politischer und wirtschaftlicher Hinsicht mitbestimmen zu können, liegt oft nicht im Interesse der Machthaber und wird daher in vielfältiger Weise behindert. Es fehlt an demokratischen und rechtsstaatlichen Institutionen, in die die Armen ihre Anliegen einbringen und ihre Interessen vertreten und einfordern könnten. Die Förderung und der Schutz der Menschenrechte durch die staatlichen Behörden und deren Einforderung durch die Bevölkerung, insbesondere die Armen und die marginalisierten Gruppen sind oft ebenso wenig gewährleistet wie eine transparente und verlässliche Verwaltung und generell die Unparteilichkeit staatlicher Stellen. Staatliche Dienstleistungen und Rechtssicherheit sind – wenn überhaupt – oftmals nur gegen gesetzlich nicht vorgehene Bezahlung erhältlich. Korruption wird heute als eigentlicher Entwicklungskiller wahrgenommen, der die staatliche Autorität, die wirtschaftliche Entwicklung und die sozialen Strukturen progressiv schädigt und zu zerstören droht.

Armut hat schliesslich auch eine subjektive, psychologische Seite. Das Gefühl, mehrfach ausgeschlossen zu sein, Opfer von Verhältnissen zu sein, die sich nicht verändern lassen, ohne Perspektiven für geringste wirtschaftliche und soziale Besserstellung, Krankheit und Unterernährung, all dies kann entmutigen und paralysieren. Die Tatsache, in einer Gesellschaft ausgeschlossen und missachtet oder gar verachtet zu sein, ist oftmals auch eine Wurzel für soziale und politische Spannungen, die in gewaltsame Konflikte münden können. Wer sich in einer verzweiferten Lage befindet und nichts mehr zu verlieren und nichts zu gewinnen hat, dem erscheint auch der Rückgriff auf Gewalt als eine Handlungsmöglichkeit.

Die überwältigende Mehrheit der Armen versucht jedoch auch unter schwierigsten Umständen hartnäckig und unermüdlich, ihre unmittelbare Situation zu verbessern sowie die Strukturen und Bedingungen zu verändern. Die Menschen entwickeln dabei vielfältige, kreative Strategien: sie diversifizieren ihre Beschäftigungen, sie erproben angepasste Technologien, sie suchen stetig neue Marktlücken, sie schaffen Selbsthilfeorganisationen zur Mobilisierung und Potenzierung ihrer bescheidenen finanziellen Ressourcen, sie tauschen direkt Güter und Dienstleistungen usw. Eine der am häufigsten gewählten Strategien ist die temporäre oder dauerhafte Migration, mit ihren teils negativen sozialen Folgen. Es sind in allen Teilen der Erde oft die Frauen, die als Hauptverantwortliche für die Kinder den grössten Beitrag leisten in der Umsetzung von Überlebensstrategien.

2.2 Leben in Frieden und frei von Gewalt und Unterdrückung

Die Erfahrung hat gezeigt, dass in kürzester Zeit zerstört werden kann, was in langjähriger Aufbauarbeit geschaffen worden ist. Auf der anderen Seite ist – nach Aussagen von Bäuerinnen und städtischen Kleingewerbetreibenden in konfliktversehrten Entwicklungsländern – nichts so lähmend beim wirtschaftlichen Kampf gegen die Armut wie die permanente Angst vor kriegesischer Zerstörung, Mord und Plünderung.

Freiheit vor Furcht – ein Leben frei von Angst vor Gewalt, Unterdrückung und Ungerechtigkeit – ist untrennbar mit erfolgreicher nachhaltiger Entwicklung verbunden. In diesem Zusammenhang spielen der Aufbau und die Aufrechterhaltung von rechtsstaatlichen Institutionen, die Respektierung von sozialen und rechtlichen Normen und damit verbunden das Funktionieren sozialer Netze eine zentrale Rolle. Nur unter derartigen Bedingungen ist auch eine erfolgreiche wirtschaftliche Tätigkeit und Entwicklung möglich. Diese Voraussetzungen sind in den heutigen Entwicklungsländern in verschiedener Weise gefährdet.

Zerstörerische Gewalt und Unterdrückung gehen in erster Linie von den zahlreichen kleineren oder grösseren zwischen- und innerstaatlichen Konflikten aus, die heute die Welt prägen. An der unteren Schwelle von offener Kriegsführung anzusiedeln sind etwa die grossflächige Verwüstung von Gebieten mit Antipersonenminen oder die massenhafte Verbreitung von Kleinwaffen. Zu nennen sind ferner die Missachtung des Rechts, insbesondere systematische Verletzungen der Menschenrechte einschliesslich des humanitären Völkerrechts. Ähnlich verheerende Auswirkungen haben politische Mittel der Kriegsführung zwecks Demoralisierung und Aushunge-

rung der Zivilbevölkerung, etwa gewisse Besatzungsregimes oder die Folgen von Wirtschaftsblockaden.

Bestandteil des Problemfeldes Krieg, Terrorismus und Gewalt ist schliesslich ein Phänomen, welches mit dem Begriff Privatisierung der Gewalt umschrieben werden kann. Gemeint ist damit der Zerfall nationalstaatlicher Strukturen, insbesondere der Zerfall des staatlichen Gewaltmonopols und damit des Rechtsstaates überhaupt. In zahlreichen Staaten lässt sich beobachten, dass paramilitärische Gruppierungen die Gewalt willkürlich ausüben und teilweise faktisch an die Stelle staatlicher Behörden und Institutionen treten. Dies geschieht zum einen dadurch, dass staatliche Stellen diese Gruppierungen nicht unter Kontrolle bringen können (Privatisierung der Gewalt von unten); zum anderen lässt sich aber auch feststellen, dass staatliche Behörden diese Gruppierungen bewusst gewähren lassen oder als Mittel der Machterhaltung gar aktiv ins Spiel bringen (Privatisierung der Gewalt von oben). Mit dieser Erscheinung verbunden sind nicht nur die umfassende Zerstörung von stabilisierenden Institutionen, Normen und sozialen Netzen, sondern auch die heutigen Formen und Akteure des internationalen Terrorismus. Damit verbunden sind schliesslich verschiedene weitere Erscheinungen wie die weltweite Ausbreitung eines Marktes von Söldnerheeren, der internationale Waffenhandel, gewisse Formen des Drogen- und Menschenhandels, Geldwäscherei und anderes mehr.

2.3 Leben in einer sicheren, gesunden und nachhaltig genutzten Umwelt

Wirtschaftliche Aktivitäten sind untrennbar mit der natürlichen Umwelt, d.h. der Nutzung der natürlichen Ressourcen, verbunden. Bereits heute steht die internationale Gemeinschaft vor der Herausforderung, das anhaltende Ungleichgewicht zwischen Nutzung und Regenerationsfähigkeit der natürlichen Ressourcen, das sich in den 90er Jahren weiter verschärft hat, mit einer Entkoppelung von wirtschaftlichem Wachstum und Ressourcenverbrauch zu beseitigen. Obwohl sich das Bevölkerungswachstum im Süden im Vergleich zu früheren Jahrzehnten zunehmend verlangsamt hat, wird sich dieses Ungleichgewicht weiter vergrössern. Die zentrale Frage ist heute, wie sich der Wunsch einer wachsenden Bevölkerung in Nicht-Industrieländern nach einem höheren Lebensstandard und der Schutz von bereits heute übernutzten natürlichen Ressourcen in Einklang bringen lassen. Als zentrale Herausforderungen und Bedrohungen für die natürliche Umwelt gelten heute insbesondere der fortschreitende Klimawandel, der Verlust der Artenvielfalt, eine fehlende nachhaltige Nutzung der Wälder, zunehmende Wüstenbildung und Versteppung, Verschmutzung durch Chemikalien und Schwermetalle sowie eine absehbare quantitative und qualitative Verknappung von Süsswasserressourcen sowie Disparitäten bei deren Verteilung.

Diese globale Umweltsituation ist mit zahlreichen Entwicklungen von grosser Tragweite für die Menschen in den Entwicklungsländern verbunden. So betreffen etwa die durch die globale Erderwärmung hervorgerufenen Klimaveränderungen, die sich in Temperaturveränderungen, erhöhten Niederschlagsmengen, Wüstenbildung, Anstieg des Meeresspiegels, Rückzug von Gletschern, Artensterben und einem erhöhten Risiko von extremen Wetterereignissen äussern, die Entwicklungsländer weit überdurchschnittlich: Laut Angaben von Rückversicherungen sind

die menschlichen Opfer der Naturkatastrophen der 90er Jahre zu 96 Prozent in den armen Ländern zu finden. Ebenso werden Ökosysteme wegen einer Übernutzung der kultivierbaren Landfläche vor allem in Entwicklungsländern zerstört. Damit verbunden ist eine allmähliche Versteppung und Verwüstung grosser Landflächen, mit Auswirkungen auf den Wasserhaushalt, die landwirtschaftlichen Anbaumöglichkeiten und auf Migrationsbewegungen. Schliesslich ist – ohne wirksame Gegenmassnahmen – mit der Verschärfung einer Reihe weiterer Probleme zu rechnen. Dazu gehört die Gefährdung der Frischwasserreserven durch Schadstoffe aus Landwirtschaft, Industrie und urbanen Zentren; die Wasserknappheit in Nordafrika, China und dem Nahen Osten. Auch in diesem Kontext sind es Entwicklungsländer, in denen die Probleme, etwa Landflucht, weit überwiegend anfallen.

Die Entwicklungsländer sind heute in besonderem Masse gefordert, einer bereits stattfindenden oder drohenden Zerstörung ihrer natürlichen Lebensgrundlagen entgegenzutreten. Gleichzeitig sind sie auf eine rasche Steigerung der wirtschaftlichen – landwirtschaftlichen und industriellen – Produktion für die Eigenversorgung oder die internationale Vermarktung angewiesen. Der Spielraum für einen haushälterischen Umgang mit natürlichen Ressourcen ist auf individueller Ebene, vor allem für die Armen, ebenso gering wie im Rahmen nationaler Wachstumsstrategien. Vielmehr wächst das Konfliktpotenzial rund um die Nutzung natürlicher Ressourcen auf Grund von deren Verknappung noch immer an, so etwa zwischen verschiedenen, an Selbstversorgung orientierten armen Bevölkerungsgruppen (unterschiedlicher ethnischer Herkunft oder zwischen Sesshaften und nomadisierenden Gruppen) oder aber zwischen Gruppen mit traditionellen Nutzungspraktiken einerseits und markt- und gewinnorientierten Unternehmungen andererseits. Eine Entsprechung finden die innerstaatlichen Verhältnisse auf internationaler Ebene: die Bereitschaft der Entwicklungsländer, im Rahmen internationaler Verhandlungen nennenswerte Nutzungseinschränkungen zu akzeptieren, ist gering. Ebenso zeichnen sich Konflikte um natürliche Ressourcen, wie etwa Süsswasser, zwischen Staaten ab, so etwa zwischen Ober- und Unterliegern grosser Ströme.

2.4 Die Globalisierung und ihre Bedeutung für eine armutsorientierte Entwicklungspolitik

Mit den Entwicklungen der letzten zwei Jahrzehnte – der Globalisierung – haben sich die Armutsursachen, die Entwicklungschancen der Armen sowie die Voraussetzungen zur Armutsminderung stark verändert. Die Globalisierung und ihre Effekte sind Gegenstand sehr kontroverser Debatten.

Angesichts der unterschiedlichen Ausgangslagen sind die Chancen und Risiken der Globalisierung für die Entwicklungsländer sehr ungleich verteilt. Neue Möglichkeiten ergeben sich namentlich für den Handel, für Investitionen und den Kapitalfluss sowie im Hinblick auf den technologischen Fortschritt einschliesslich der Informationstechnologie. Die Entwicklungsländer drängen auf einen besseren Zugang zu den Weltmärkten, und dies mit guten Gründen: eine weltweite Senkung der Handelsbarrieren um 50 Prozent für alle Entwicklungsländer – so schätzt der Internationale Währungsfonds IWF – würde einen Wohlstandsgewinn im Umfange von 110–140 Milliarden US-Dollar bedeuten. Aus der Perspektive der Betroffenen (wie auch

aus ökonomischer Sicht) wird man die gewachsenen Migrationsmöglichkeiten ebenfalls als zusätzliche Chance interpretieren.

Gleichzeitig birgt die Globalisierung für die Entwicklungsländer beträchtliche Risiken, wie zum Beispiel die negativen Auswirkungen weltweiter Finanzkrisen oder eine verschärfte Konkurrenzierung von lokalen Produkten durch (oftmals subventionierte) Massengüter des Weltmarktes, was zur Zerstörung herkömmlicher, tragfähiger sozialer Strukturen und Produktionsformen führen kann. So sind die schwachen Volkswirtschaften der Entwicklungsländer in Zeiten hoher Volatilität der wirtschaftlichen Entwicklung sehr krisenanfällig. Absatzprobleme und Veränderungen auf den Kreditmärkten schlagen rasch und unerbittlich auf den Arbeitsmarkt durch und führen zu sozialen Härten, die meist nicht durch den Staat abgefedert werden können. Besonders stark stellt sich Frage nach den Chancen und Risiken für die ärmsten Entwicklungsländer. Jüngste UNCTAD-Statistiken zeigen, dass die 49 ärmsten Länder – mit einer Gesamtbevölkerung von gegen 600 Millionen Menschen – gerade mit 0,4 Prozent am Welthandel partizipieren. Ebenso wenig profitieren die ärmsten Länder von ausländischen Direktinvestitionen. Im Jahr 2000 betrugen diese weltweit über 1100 Milliarden US-Dollar. Rund 190 Milliarden US-Dollar flossen in Entwicklungsländer, aber nur etwa 4,5 Milliarden US-Dollar in die ärmsten Länder.

Zahlreiche Daten weisen darauf hin, dass durch die Globalisierung die wirtschaftlichen und sozialen Disparitäten weiter gewachsen sind. Die neuere Entwicklung der Armutszahlen nach Kontinenten zeigt, dass die Zahl der Armen in Ostasien zwischen 1987 und 1998 um mehr als einen Drittel zurückgegangen ist, während ihre Zahl in Lateinamerika, Südasien und der Sub-Sahara markant stieg. In den Transitionsländern Europas und Zentralasiens war die Zunahme der Armen dramatisch: heute müssen zwanzigmal mehr Menschen mit einem US-Dollar pro Tag auskommen als vor zehn Jahren. Die Zunahme der Armut war in vielen Fällen durch eine markante Verschärfung der Disparitäten begleitet, vor allem auf regionaler Ebene sowie zwischen Stadt und Land. Das Durchschnittseinkommen der zwanzig reichsten Länder ist 37-mal so hoch wie jenes der zwanzig ärmsten Staaten – dieser Unterschied ist heute doppelt so gross wie vor vierzig Jahren. In 49 der ärmsten Länder ist der Lebensstandard heute tiefer als vor dreissig Jahren.

Bereits bestehende Abhängigkeiten, das Gefälle zwischen Norden und Süden sowie innerhalb der Entwicklungsländer drohen sich zu verfestigen und noch zu vertiefen. Insbesondere die hohe Verschuldung vieler Entwicklungsländer kann diese Ungleichheiten auf Jahrzehnte zementieren.

Die am wenigsten entwickelten Länder, aber auch viele wenig entwickelte Länder haben Mühe, vom Wachstum der Weltmärkte und den neuen technologischen Möglichkeiten zu profitieren. Es ist davon auszugehen, dass diese Länder – ohne verstärkte Unterstützung im Rahmen internationaler Entwicklungszusammenarbeit – auf Grund des hohen Bevölkerungswachstums und der Entwicklung ihrer natürlichen Ressourcenbasis, ihrer geringen eigenen finanziellen Ressourcen, hoher Verschuldung, ungenügender Infrastruktur und sozialer Dienstleistungen (Verkehr, Energie, Gesundheit usw.) sowie des niedrigen Bildungsstandes ihrer Bevölkerung auf einem tiefen Entwicklungsstand verharren und die Kluft zu den Wachstumsregionen noch grösser werden wird.

Die Risiken der Globalisierung haben sowohl in den Industrieländern als auch in den Entwicklungsländern zu heftiger Kritik seitens der Zivilgesellschaft und von wissenschaftlichen Kreisen geführt, die in neuen Protestbewegungen ihren Ausdruck findet, die sich z.T. auch als Gegenkräfte zur Globalisierung mobilisieren. In den Industrieländern hat die Globalisierungskritik ihre Wurzeln insbesondere darin, dass diese Entwicklung auch in den reichen Ländern die Unterschiede zwischen den sozialen Schichten vertieft. Die Kritiker und die potentiellen oder tatsächlichen Verlierer haben sich in einer heterogenen Koalition zu einer globalen Bewegung formiert. Zum einen artikuliert sich die Bewegung in aufsehenerregenden Protestveranstaltungen während internationaler Konferenzen (wie etwa die gewaltsamen Auseinandersetzungen in Seattle 1999 oder am Treffen der G-8 in Genua 2001); zum anderen versteht sich diese Bewegung aber auch als ein Forum der Diskussion von wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsmodellen, die eine Überwindung des Grabens von Arm und Reich und einen nachhaltigen Umgang mit natürlichen Ressourcen versprechen (Forum Porto Alegre).

Die internationale entwicklungspolitische Debatte macht klar, dass sich auf der einen Seite Entwicklungsansätze auch künftig an den lokalen Gegebenheiten orientieren werden und national verankert sein müssen. Alle Anstrengungen müssen sich auf die Eigeninitiative der Länder abstützen können; auf gute Politiken, leistungsfähige und transparente Institutionen und eine gute Regierungsführung. Über zwanzig Jahre in der Stadtentwicklung haben gezeigt, dass Lösungen zur Armutsminderung weniger im Bereich der Infrastruktur zu suchen sind, sondern vielmehr von guter Regierungsführung als Vorbedingung für den Einsatz gegen die Armut abhängen. Durch die Integration der Dimensionen von partizipativer Demokratie sowie der Respektierung der Menschen- und Bürgerrechte wird Gouvernanz zu einem zentralen Konzept der Armutsminderung. Hierzu gehört die Ermächtigung der Armen: Die armen Länder brauchen gesunde, kreative und ausgebildete Menschen, die zur Entwicklung beitragen und an entwicklungspolitischen Entscheiden mitwirken wollen. Ebenso kann nur der lokale und nationale Rahmen ein Umfeld gewährleisten, in welchem private Initiative sich entwickeln kann. Wirtschaftliches Wachstum und die Schaffung von Arbeit bleiben damit zentrale Merkmale einer armutsorientierten und sozialen Wirtschaftspolitik. Diese erfordert in vielen Fällen grundsätzliche strukturelle Änderungen. In vielen Ländern kann Wachstum nur erreicht werden, wenn das private Kapital und die Privatinitiative in den Dienst der Armutsreduktion gestellt werden können.

Die Globalisierung ist eine Realität: Die grossen Probleme unserer Epoche machen vor den Landesgrenzen nicht halt, und die Lösungen werden durch die ganze Staatengemeinschaft gemeinsam erarbeitet werden müssen. Die fortschreitende wirtschaftliche Integration und der technologische Fortschritt bieten die Möglichkeit zu globaler Prosperität. Aber es erfordert eine Reihe von Voraussetzungen und Vorkehrungen, um diese Vision zu verwirklichen. Soll die Armutsproblematik mit Aussicht auf Erfolg angegangen werden, erfordert dies eine Gestaltung der globalen wirtschaftlichen Entwicklung durch die Politik auf globaler Ebene aus einer entwicklungspolitischen Perspektive. Eine nachhaltige globale wirtschaftliche Entwicklung etwa kann nur erreicht werden, wenn stabile Finanzmärkte und gerechte Austauschverhältnisse bestehen. So sind die Rahmenbedingungen für internationale privatwirtschaftliche Aktivitäten, unter Berücksichtigung der länderspezifischen Besonderheiten, zu definieren und zu präzisieren; und Produktion, Finanzierung und

gleichberechtigter Zugang zu öffentlichen Gütern wie Erziehung, Gesundheit oder Wasser, die allen Menschen zustehen, sind zu gewährleisten.

Die Herausforderung für die internationale Zusammenarbeit und die Entwicklungszusammenarbeit besteht heute darin, die Rahmenbedingungen zu schaffen, dass die Armen und die armen Länder die Chancen nutzen können, die sich aus einer offeneren Welt ergeben. Hierzu gehört eine entsprechende Ausgestaltung der globalen Rahmenbedingungen ebenso wie eine Stärkung der Potenziale auf nationaler und lokaler Ebene. Zu den klassischen Akteuren – Staaten, multilaterale und intergouvernementale Organisationen – sind neue zivilgesellschaftliche Akteure getreten (Nichtregierungsorganisationen, privater Sektor), welchen eine zentrale Rolle zukommt bei der Förderung von Entwicklung und bei der Armutsminderung und welche in die internationalen Bestrebungen einzubeziehen sind.

3 Die Antwort der internationalen Gemeinschaft

Anlässlich des Millennium-Gipfels der UNO-Generalversammlung haben 147 Staats- und Regierungschefs – von insgesamt 189 teilnehmenden Staaten – im September 2000 die «Millennium Declaration» und mit ihr eine Reihe von internationalen Entwicklungszielen (die Millennium Development Goals, MDGs) einstimmig verabschiedet (siehe Kasten). Darin werden zentrale Themen wie die Minderung der Armut, die Gewährleistung einer minimalen Schulbildung, die Gleichstellung der Frauen, die Förderung der Gesundheit von Mutter und Kind, die Bekämpfung von Aids und Malaria und die nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen aufgegriffen. Darüber hinaus werden alle relevanten Akteure zu einer verstärkten Zusammenarbeit aufgerufen: multilaterale Institutionen, bilaterale Entwicklungsorganisationen, aber auch die Akteure der Zivilgesellschaft. Insbesondere wird der vermehrte Einbezug der Wirtschaft zur Lösung der sich stellenden Probleme angestrebt.

Die MDGs sollen bis 2015 erreicht werden. Die Länder sind aufgefordert, regelmäßig über die von ihnen getroffenen Massnahmen zu berichten. Der UNO-Generalsekretär wird 2005 eine erste umfassende Zwischenbilanz der erzielten Ergebnisse erstellen und diese der UNO-Generalversammlung zur Prüfung unterbreiten. Die MDGs sind im Wesentlichen aus den UNO-Weltkonferenzen der Neunzigerjahre hervorgegangen. Erwähnt seien hier namentlich die Weltkonferenz für Umwelt und Entwicklung (Erdgipfel), in Rio de Janeiro 1992, die internationale Konferenz über Bevölkerung und Entwicklung, in Kairo 1994, der Weltgipfel für soziale Entwicklung, in Kopenhagen 1995, die Welt-Frauenkonferenz, in Peking 1995, der Welternährungsgipfel, in Rom 1996.

Die MDGs stellen einen neuen Referenzrahmen dar, der dazu dienen soll, die Effizienz und Effektivität der internationalen Entwicklungsbemühungen wesentlich zu verbessern. Die MDGs identifizieren die derzeit wichtigsten Probleme der Entwicklungsländer und reflektieren ein gemeinsames Bewusstsein bezüglich dieser Probleme und der Potenziale für gemeinsame Lösungsansätze. Mit den 8 Zielen und 18 Unterzielen der MDGs ist erstmals ein Konsens über die Zielsetzungen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit vorhanden, der von allen Staaten mitgetragen wird. Die MDGs sind damit zum eigentlichen Koordinatennetz der internationalen Anstrengungen zur Lösung globaler Probleme geworden.

3.1

Thematische Konferenzen und Millenniumsziele

Ausgehend von den MDGs sind in den Jahren 2001 und 2002 inhaltliche Meilensteine gesetzt worden, die für die internationale Gemeinschaft einschliesslich der Schweiz für die nächsten Jahre wegweisend sein werden. In mehreren Sonderkonferenzen sind wichtige Umsetzungsschritte festgelegt worden, namentlich an der vierten WTO-Ministerkonferenz von Doha (Herbst 2001), an der Konferenz über Entwicklungsfinanzierung in Monterrey (März 2002) und am Weltgipfel über nachhaltige Entwicklung in Johannesburg (September 2002). Entwicklungspolitisch bedeutsam waren aber auch die Folgekonferenz zum Weltgipfel für soziale Entwicklung (Kopenhagen+5) in Genf (Juni 2000) und die dritte UNO-Konferenz über die am wenigsten entwickelten Länder in Brüssel (Mai 2001).

- *Dritte UNO-Konferenz über die am wenigsten entwickelten Länder, Brüssel 2001*: Ausrichtung: Bilanz bezüglich der Beschlüsse der zweiten Konferenz über die am wenigsten entwickelten Länder von 1990; Verabschiedung einer politischen Erklärung und eines Aktionsprogramms zu folgenden Themen: Armutsminderung, Gute Regierungsführung, Aufbau von menschlichen und institutionellen Kapazitäten, Verbesserung von infrastrukturellen Voraussetzungen im Hinblick auf die Globalisierung, Stärkung der Rolle des Handels, Umweltschutz und Katastrophenprävention, Mobilisierung finanzieller Ressourcen.

Die Millennium-Entwicklungsziele

1. *Extreme Armut und Hunger beseitigen*

Ziel 1: Von 1990 bis 2015 soll die Zahl der Menschen, die mit weniger als einem US-Dollar pro Tag leben, um die Hälfte gesenkt werden

Ziel 2: Von 1990 bis 2015 soll der Anteil der Menschen, die Hunger leiden, um die Hälfte gesenkt werden.

2. *Grundschulausbildung für alle Kinder gewährleisten*

Ziel 3: Bis 2015 sollen alle Mädchen und Jungen eine vollständige Grundschulausbildung erhalten.

3. *Gleichstellung und grösseren Einfluss der Frauen fördern*

Ziel 4: In der Grund- und Mittelschulausbildung soll bis zum Jahr 2005 und auf allen Ausbildungsstufen bis zum Jahr 2015 jede unterschiedliche Behandlung der Geschlechter beseitigt werden.

4. *Die Kindersterblichkeit senken*

Ziel 5: Die Sterblichkeit von Kindern unter fünf Jahren soll bis 2015 um zwei Drittel gesenkt werden.

5. *Die Gesundheit der Mütter verbessern*

Ziel 6: Von 1990 bis 2015 soll die Müttersterblichkeit um drei Viertel gesenkt werden.

6. *HIV/Aids, Malaria und andere Krankheiten bekämpfen*

Ziel 7: Bis 2015 soll die Ausbreitung von HIV/Aids zum Stillstand gebracht und die Krankheit zum Rückzug gezwungen werden.

Ziel 8: Bis 2015 soll der Ausbruch von Malaria und anderer schwerer Krankheiten unterbunden und sie sollen zum Rückzug gezwungen werden.

7. *Eine nachhaltige Umwelt gewährleisten*

Ziel 9: Die Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung sollen in der nationalen Politik übernommen werden; dem Verlust von Umweltressourcen soll Einhalt geboten werden.

Ziel 10: Die Zahl der Menschen, die über keinen sicheren Zugang zu gesundem Trinkwasser verfügen, soll bis 2015 um die Hälfte gesenkt werden.

Ziel 11: Bis zum Jahr 2020 sollen wesentliche Verbesserungen in den Lebensbedingungen von zumindest 100 Millionen Slumbewohnern erzielt werden.

8. *Eine globale Partnerschaft im Dienst der Entwicklung schaffen*

Ziel 12: Ein offenes Handels- und Finanzsystem, das auf festen Regeln beruht, vorhersehbar ist und nicht diskriminierend wirkt, soll weiter ausgebaut werden.

Ziel 13: Auf die besonderen Bedürfnisse der am wenigsten entwickelten Länder muss entsprechend eingegangen werden.

Ziel 14: Auf die besonderen Bedürfnisse der Binnenstaaten und der kleinen Inselentwicklungsländer muss entsprechend eingegangen werden.

Ziel 15: Die Schuldenprobleme der Entwicklungsländer mit niedrigen und mittleren Einkommen müssen durch Massnahmen auf nationaler und internationaler Ebene umfassend und wirksam angegangen werden, damit die Schulden auf lange Sicht tragbar werden.

Ziel 16: In Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern soll für die Schaffung menschenwürdiger und produktiver Arbeitsplätze für junge Menschen gesorgt werden.

Ziel 17: In Zusammenarbeit mit der pharmazeutischen Industrie sollen lebenswichtige Medikamente in den Entwicklungsländern zu erschwinglichen Preisen verfügbar gemacht werden.

Ziel 18: In Zusammenarbeit mit dem Privatsektor sollen die Vorteile der neuen Technologien, insbesondere der Informations- und Kommunikationstechnologien, für alle verfügbar gemacht werden.

- *Vierte WTO-Ministerkonferenz, Doha 2001:* Ausrichtung: Lancierung einer neuen Welthandelsliberalisierungsrunde unter Berücksichtigung der Anliegen der Entwicklungsländer, Bilanz der Umsetzung der Uruguay-Runde, Erklärung über TRIPS und die Gesundheit. Verabschiedung einer politischen Erklärung zur neuen Handelsliberalisierungsrunde (Marktzugang für

industrielle Produkte, Landwirtschaft, Dienstleistungen, Investitionen, Handel und Umwelt, Handel und Arbeitsnormen).

- *Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung, Monterrey 2002*: Ausrichtung: Erschliessung neuer Finanzquellen und deren wirksame Verwendung. Verabschiedung einer politischen Erklärung zu den Themen Mobilisierung nationaler Ressourcen, ausländische Direktinvestitionen, Handel, öffentliche Entwicklungshilfe, Verschuldung und Entschuldung, systemische Aspekte der internationalen Finanzarchitektur.

Auf den Resultaten dieser (und anderer) Konferenzen aufbauend wurde im September 2002 am *Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung in Johannesburg* ein Aktionsplan und eine politische Erklärung zur Umsetzung der Internationalen Entwicklungsziele (MDGs) sowie weiterer internationaler Vereinbarungen, namentlich denjenigen des Erdgipfels von Rio 1992, verabschiedet. Der Aktionsplan von Johannesburg weist mit rund dreissig zum Teil zeitlich definierten Zielen den Weg für neue Lösungsansätze auf nationaler und internationaler Ebene. Neue Impulse sollen namentlich von Partnerschaftsinitiativen ausgehen, d.h. freiwilligen gemeinsamen Aktionen von Staaten und anderen Akteuren (staatlichen und nicht-staatlichen) zu bestimmten Themen, die für sie von Interesse sind. Als ein für die Schweiz besonders interessantes Beispiel sind Partnerschaften für die nachhaltige Entwicklung von Berggebieten zu nennen.

3.2 Rollen und Verantwortung der Hauptakteure

3.2.1 Die Entwicklungsländer

Die Gruppe der Entwicklungsländer, die sich etwa in der G-77 (mit ihren heute rund 135 Ländern) zusammengeschlossen haben, ist auf Grund der sehr unterschiedlichen Ausgangs- und Interessenlagen sehr heterogen. Während einzelne grosse Länder in wirtschaftlicher und politischer Hinsicht auf der internationalen Ebene beträchtliches Gewicht haben, spielt namentlich für die ärmsten Entwicklungsländer das internationale Umfeld und die Unterstützung von aussen eine zentrale Rolle.

Es ist heute anerkannt, dass die einzelnen Länder für die Umsetzung der MDG-Ziele innerhalb ihrer Grenzen und in der Region, der sie angehören, selbst die Hauptverantwortung tragen. Den Regierungen kommt für die Schaffung rechtstaatlicher und sozio-ökonomischer Rahmenbedingungen die Schlüsselrolle zu. Dies gilt auch für den Einbezug der Zivilgesellschaft und des Privatsektors in die Entwicklungspolitik.

Gleichwohl bestehen seitens der Entwicklungsländer ganz spezifische Erwartungen an die Industrieländer, die sie in der internationalen Debatte regelmässig vorbringen. Gemeinsam fordern sie, im Dialog mit den Industrieländern als gleichwertige Partner anerkannt zu werden. Im Weiteren treten sie für eine Globalisierung ein, aus der auch die ärmsten Länder Nutzen ziehen können, und fordern die Industriestaaten auf, ihre an den Süden gerichteten Empfehlungen und Auflagen auch selbst umzusetzen, da ihnen sonst die Glaubwürdigkeit fehle.

Zu den spezifischen Forderungen der Entwicklungsländer gehört auch die Übernahme der Hauptverantwortung für die globalen Probleme durch die Länder des Nordens, entsprechend ihrem Anteil an der Verursachung und im Einklang mit ihren technischen und finanziellen Kapazitäten. Dies kommt in der Forderung nach einem

Recht auf Entwicklung sowie nach einem wirksamen System von «special and differential treatment» im Rahmen von IWF, Weltbank, WTO und anderen multilateralen Systemen zum Ausdruck. In diesem Sinn befürworten die Entwicklungsländer auch die Anwendung des ursprünglich für den Umweltbereich entwickelten Konzeptes der gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortung der Staaten («common but differentiated responsibilities») auf alle Bereiche der internationalen Zusammenarbeit.

Mit Blick auf die Ressourcenseite fordern die Entwicklungsländer die Bereitstellung finanzieller Mittel durch die Industrieländer, um den Entwicklungsländern eine nachhaltige Entwicklung, eine angemessene Teilnahme an den positiven Auswirkungen der Globalisierung sowie die Erfüllung ihrer internationalen Verpflichtungen zu ermöglichen. Gleichzeitig drängen die Länder des Südens auf die Einhaltung der finanziellen Zusagen für Entwicklungszusammenarbeit, die der Norden im Rahmen internationaler Konferenzen gemacht hat. Bezüglich des finanziellen Engagements hat sich als Richtschnur die in Rio 1992 vereinbarte Zielgrösse von 0,7 Prozent des BSP der einzelnen Industrieländer für Entwicklungszusammenarbeit etabliert. Mit der Finanzierungsfrage in Zusammenhang steht die Forderung nach einer umfassenden und dauerhaften Lösung des Problems der Verschuldung der Entwicklungsländer und der nachhaltigen Schuldenbewirtschaftung.

Die Entwicklungsländer fordern schliesslich transparentere und partizipativ ausgestaltete Strukturen der wichtigen multilateralen Organisationen, insbesondere der Bretton Woods-Institutionen und der WTO, damit ihnen volle Mitsprache und eine gleichberechtigte Teilnahme möglich ist. Weiter wird ein transparentes, nichtdiskriminierendes und auf klaren Regeln basierendes Handelssystem sowie eine Erleichterung des Beitritts zur WTO für Entwicklungsländer gefordert. Ein weiteres zentrales Anliegen im Handelsbereich ist die Öffnung der Märkte des Nordens für Produkte des Südens.

3.2.2 Die Industrieländer

Die Geberländer sind wiederholt aufgefordert worden, ihre öffentliche Entwicklungshilfe (APD) weiter zu erhöhen, ihre Richtlinien und Prozeduren zu harmonisieren und zur Verbesserung der Koordination untereinander sowie der Stärkung der Eigenverantwortlichkeit der Empfängerländer beizutragen. Was die APD angeht, so haben viele Geberländer (auch die Schweiz) an der Monterrey-Konferenz substantielle Erhöhungen ihrer Hilfe für die nächsten Jahre angekündigt. In Sachen Koordination und Harmonisierung ist im Entwicklungshilfe-Ausschuss der OECD (DAC) in den letzten Jahren zwar einiges erreicht worden. Es wird jedoch in den nächsten Jahren noch mehr geschehen müssen, und zwar nicht zuletzt um eine noch bessere Kohärenz zwischen Entwicklungspolitik und anderen Politikbereichen, wie Handel, Investitionen, Konsum und Umwelt zu erreichen. Es herrscht heute weitgehend Konsens, dass eine entwicklungspolitisch kohärente Gesamtpolitik in erster Linie von den Geberländern ausgehen muss, wenn andere Länder mit der Zeit mitziehen sollen. Dies gilt namentlich für Bereiche wie die Handelsliberalisierung, die Bekämpfung der Geldwäscherei und die verantwortliche Führung international tätiger Privatfirmen.

3.2.3

Die multilateralen Entwicklungsinstitutionen

Die wichtigsten multilateralen Akteure der Entwicklungszusammenarbeit, d.h. die Institutionen des UNO-System, die (formell auch zum UN-System gehörenden) Institutionen von Bretton Woods sowie die regionalen Entwicklungsbanken stehen heute vorbehaltlos hinter den internationalen Entwicklungszielen. Insbesondere im Rahmen der Konferenz von Monterrey wurden diese klar bestätigt. Es ist ein Anliegen der Schweiz und der internationalen Gemeinschaft, dass die multilateralen Institutionen komplementär und arbeitsteilig, nach Massgabe ihrer jeweiligen komparativen Vorteile ihre Aufgaben wahrnehmen. Während die Weltbank und die regionalen Entwicklungsbanken bedeutende finanzielle Mittel zu mobilisieren, umfassende Hilfskonsortien anzuführen und Entscheidendes zur Schaffung der erforderlichen makroökonomischen Rahmenbedingungen beizutragen vermögen, leisten die UNO-Institutionen wichtige Beiträge in den Bereichen der Politikberatung und des Monitorings für die Umsetzung der internationalen Entwicklungsziele sowie die Stärkung der Managementkapazitäten der Empfängerländer. In den letzten Jahren wurden eine Reihe von Grundlagen geschaffen, um die Harmonisierung und Koordination von Planung und Durchführung der oft komplexen Operationen zu verbessern. Die verschiedenen multilateralen Analyse-, Planungs- und Koordinationsmechanismen wie die PRSPs, die CDFs, die CCAs und die UNDAFs beziehen sich heute praktisch alle ausdrücklich auf die MDGs. Anlässlich der Konferenz von Monterrey wurde auch gefordert, der Messung von Resultaten der Entwicklungsanstrengungen mehr Beachtung zu schenken. Die Weltbank unternimmt grosse Anstrengungen, um ein solches System zu entwickeln. Dies bedingt allerdings die Förderung von Evaluationskapazitäten in den Entwicklungsländern.

Obwohl in den vergangenen Jahren Fortschritte erzielt worden sind, besteht noch sehr viel Raum für weitere Verbesserungen, vor allem bezüglich der Koordination, der Arbeitsteilung und der Abstimmung der Instrumente der multilateralen Institutionen untereinander sowie hinsichtlich der Wirksamkeit der von den besagten Akteuren erbrachten Entwicklungshilfeleistungen. Die Erhöhung des Anteils an Zuschüssen durch die IDA hat grundsätzliche Fragen der Komplementarität im multilateralen System aufgeworfen. Neben den erwähnten multilateralen Institutionen entstehen laufend auch immer neue thematische Netzwerke mit zum Teil quasimultilateralem Charakter. Dies ist einerseits begrüssenswert, weil der Dialog damit themenorientierter wird. Diese Entwicklung birgt aber auch die Gefahr einer Zersplitterung und Partikularisierung des multilateralen Systems. Die Schweiz setzt sich deshalb ein für ein starkes und arbeitsteiliges multilaterales System und für eine behutsame Öffnung hin zu neuen Formen des Dialogs da, wo sie eindeutige Vorteile bringen kann.

3.3

Fazit: Wege zu einer globalen Partnerschaft für nachhaltige Entwicklung – Beitrag der Schweiz

Die vielfältigen Bemühungen der internationalen Gemeinschaft der letzten Jahre machen deutlich, dass es zur Bewältigung der heutigen Herausforderungen einer eigentlichen globalen Partnerschaft für nachhaltige Entwicklung bedarf. Aus entwicklungspolitischer Sicht besonders relevant erscheinen dabei aus den jüngsten Debatten namentlich die folgenden Elemente:

Gewandelte Perspektive

- Vertieftes Verständnis der gegenseitigen Querbeziehungen zwischen den drei Pfeilern der nachhaltigen Entwicklung, Gesellschaft – Wirtschaft – Umwelt; Armut als multidimensionales Problem; Bedeutung der Entwicklung für Sicherheit und Frieden
- Die Anerkennung von Armuts- und Hungerreduktion als prioritäres Entwicklungsziel (besonders in Entwicklungsländern) und die Notwendigkeit einer Änderung nichtnachhaltiger Produktions- und Konsummuster (besonders in Industrieländern) als übergeordnete Ziele und grundlegende Voraussetzungen für nachhaltige Entwicklung und die Erreichung der MDGs
- Stärkere Fokussierung der internationalen Entwicklungsanstrengungen auf die am wenigsten entwickelten Länder und deren Integration in den Weltmarkt

Zentrale Bedeutung der politischen Rahmenbedingungen (auf Länderebene)

- Anerkennung der wichtigen Rolle der politischen und institutionellen Rahmenbedingungen für Entwicklung und Armutsminderung in Entwicklungsländern, im nationalen und lokalen Rahmen sowie insbesondere im städtischen Kontext
- Förderung von guter Regierungsführung, Demokratie und Achtung der Menschenrechte als Voraussetzungen für Entwicklung und die Überwindung politisch-institutioneller Ursachen von Armut
- Betonung der Rolle von nichtstaatlichen Akteuren und dezentralen Strukturen (Zivilgesellschaft, Medien, Privatsektor, dezentrale Regierungsstrukturen) in der Entwicklungspolitik
- Zugang zu und Erhaltung von produktiven Ressourcen, wie Land und Wasser; Zugang zu Beschäftigungsmöglichkeiten, Finanzdienstleistungen, Erziehung und Gesundheit
- Förderung der Gleichstellung von Frau und Mann

Thematische und sektorale Schwerpunkte für die Entwicklungszusammenarbeit auf der Länderebene

- Wasserversorgung/Abwasserentsorgung, Energie, Gesundheit, Landwirtschaft und Biodiversität als Schlüsselbereiche für eine armutsorientierte Entwicklungspolitik

Internationaler Handel und Wissenstransfer

- Verbesselter Marktzugang, d.h. Abbau von Zollschränken und der nichttarifären Handelshemmnisse für Exporte aus Entwicklungsländern in Industrieländer (sowie in andere Entwicklungsländer), insbesondere für landwirtschaftliche Produkte sowie für gewisse arbeitsintensive, industriell gefertigte Güter
- Diskussion der Rolle des Patentrechts beim Zugang zu Arzneimitteln, namentlich der Frage der Gewährung von Zwangslizenzen zur Herstellung von patentierten Medikamenten gegen Krankheiten wie Aids, Malaria und

Tuberkulose, sowie anderer entwicklungspolitisch relevanter Patentrechtsfragen

Entwicklungsfinanzierung

- Neuer politischer Wille zur Erhöhung der öffentlichen Entwicklungshilfe und zur Erschliessung neuer zusätzlicher finanzieller Ressourcen in Entwicklungs- und in Industrieländern
- Lösung von Problemen im Zusammenhang mit multilateralen Finanzierungsinstitutionen (Zuschüsse statt Kredite; Verschuldung und staatliche Insolvenz)

Institutionen und globale Gouvernanz

- Stärkung der multilateralen Ebene und deren Institutionen für eine kompetentere Bearbeitung globaler Probleme; Bedarf an institutionenübergreifender Zusammenarbeit aller relevanten multilateralen Gremien und an kohärenten Lösungsansätzen; klarere Arbeitsteilung und stärkere Zusammenarbeit zwischen Bretton Woods-Institutionen und anderen UN-Organisationen
- Stärkere Beteiligung der Regierungen der Entwicklungsländer sowie anderer, auch nichtstaatlicher entwicklungspolitischer Akteure an Diskussionen und Problemlösungen auf übernationaler Ebene, namentlich an der Ausgestaltung der internationalen Wirtschafts-, Finanz- und Umweltordnung

Akteure und Rollen

- Schaffung von Kapazitäten in den Entwicklungsländern im Hinblick auf eine bessere Teilnahme am Weltmarkt sowie eine aktivere Teilnahme am internationalen politischen Dialog
- Stärkerer Einbezug nichtstaatlicher Kreise bei der Lösung globaler Probleme, namentlich der Privatwirtschaft
- Verbesserung der Koordination der Aktivitäten der Geberländer; mehr Effizienz der Hilfe und Förderung einer eigenverantwortlichen Mitwirkung der Empfängerländer

Die schweizerische Entwicklungspolitik will – nötigenfalls unter schrittweiser Anpassung bisheriger Politiken, operationeller Aktivitäten und vorhandener Instrumente – durch eine aktive Politik auf bilateraler und multilateraler Ebene zur Umsetzung der Millenniums-Entwicklungsziele beitragen.

Die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit ist schon allein von ihren Ressourcen her gesehen nicht in der Lage, allen Empfehlungen der verschiedenen internationalen Aktionspläne im selben Masse nachzukommen. Vielmehr geht es darum, das bisherige Engagement im Lichte der internationalen Zielsetzungen und Massnahmenpläne zu reflektieren und sich Rechenschaft darüber zu geben, in welchen Bereichen der «komparative Vorteil» der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit am grössten ist. Welche herkömmlichen schweizerischen Aktivitäten sollen unter diesem Gesichtspunkt intensiviert werden, bei welchen Aktivitäten ist eher Reduktion mit Umschichtung der gewonnenen Ressourcen angezeigt?

Mit Blick auf die international vereinbarten Bestrebungen wird die Schweiz bei ihrem Engagement namentlich in den nachstehenden Bereichen Akzente setzen:

- Weitere *Verstärkung der Armutsorientierung* der bilateralen und multilateralen Anstrengungen:
 - (a) generell stärkere Unterstützung der am wenigsten entwickelten Länder bei der Umsetzung international vereinbarter Massnahmenpakete und Aktionsprogramme; Schaffung von Kapazitäten in den Entwicklungsländern im Hinblick auf eine bessere Teilnahme am Weltmarkt ebenso wie am internationalen politischen Dialog
 - (b) Stärkere Berücksichtigung von Fragen des Zugangs von Mann und Frau zu Ressourcen (wie Land, Wasser, Beschäftigungsmöglichkeiten, Krediten, Erziehung, Gesundheit, neuen Technologien) sowie von Demokratie- und Gouvernanzfragen im operationellen Engagement der Entwicklungszusammenarbeit
- *Förderung ausgewählter Themen* in den bilateralen und multilateralen Anstrengungen, namentlich:
 - (a) Umsetzung der UNO-Jahresthemen 2002 und 2003: Berge (von der Schweiz lancierte Partnerschaftsinitiative «Nachhaltige Bergentwicklung») sowie Wasser (2003)
 - (b) im Bereich Sicherheit und Frieden: Verstärkung konfliktpräventiver und wiederaufbau-orientierter Aktivitäten; konsequenter Einsatz für eine zivile Friedenspolitik im Sinne der Förderung der umfassenden menschlichen Sicherheit in multilateralen und intergouvernementalen Gremien
 - (c) Nutzung der Informations- und Kommunikationstechnologien (ICT) als Mittel der Armutsreduktion und der nachhaltigen Entwicklung
 - (d) Aktivitäten im Rahmen der übrigen Johannesburger Schwerpunktthemen Energie, Gesundheit, Landwirtschaft und Biodiversität als Schlüsselfaktoren für die Überwindung der Armut
- *Einsatz auf nationaler und internationaler Ebene für vermehrte Kohärenz zwischen den einzelnen Politikbereichen, insbesondere:*
 - (a) Verstärkte Beteiligung der Schweiz an Diskussionen zur kohärenten Ausgestaltung der internationalen Wirtschafts-, Finanz- und Umweltordnung und Stärkung von nachhaltigkeits- und sozialpolitisch relevanten Institutionen wie namentlich der «Kommission für Nachhaltige Entwicklung» (CSD) und der «Internationalen Arbeitsorganisation» (ILO)
 - (b) Verstärkte schweizerinterne Anstrengungen hinsichtlich der Kohärenz von Positionen zu Handels-, Umwelt- und Entwicklungsfragen unter konsequenter Berücksichtigung der Armutaspekte, so namentlich in folgenden Bereichen:
 - (i) soziale Verantwortung und Verantwortung für die Umwelt von Unternehmen auf nationaler und internationaler Ebene;
 - (ii) Fragen des Marktzugangs, insbesondere für landwirtschaftliche Produkte sowie gewisse arbeitsintensive industrielle Güter;

- (iii) Fragen des geistigen Eigentums und des Zugangs zu Arzneimitteln, vor allem Medikamenten zur Behandlung von Aids, Malaria und Tuberkulose;
 - (iv) Produktions- und Konsumationsmuster: Einsatz für die im Rahmen des Aktionsprogramms von Johannesburg beschlossene 10-Jahres-Strategie.
- *Aufbau neuer Partnerschaften* auf internationaler wie nationaler Ebene mit nichtstaatlichen Kreisen (Zivilgesellschaft, Wirtschaft) und öffentlichen Körperschaften
 - *Verstärkte Informationsanstrengungen* zur Schaffung von Verständnis für die globalen Herausforderungen und zur Vermittlung einer international ausgerichteten Nachhaltigkeitspolitik in der Schweiz

4 Die schweizerische Entwicklungspolitik – Auftrag, Herausforderungen, Akteure

4.1 Auftrag der Entwicklungspolitik und ihr Beitrag zur Aussenpolitik

Die Ziele der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit sind festgehalten im Bundesgesetz vom 19. März 1976 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe¹, welches in Artikel 5 die zentralen Ziele formuliert:

Die Entwicklungszusammenarbeit:

- unterstützt die Entwicklungsländer im Bestreben, die Lebensbedingungen ihrer Bevölkerungen zu verbessern;
- soll dazu beitragen, dass diese Länder ihre Entwicklung aus eigener Kraft vorantreiben;
- erstrebt langfristig besser ausgewogene Verhältnisse in der Völkergemeinschaft;
- unterstützt in erster Linie die ärmeren Entwicklungsländer, Regionen und Bevölkerungsgruppen.

Das Gesetz stammt aus dem Jahre 1976, hat aber bereits zu diesem Zeitpunkt weit-sichtig die nachfolgenden Herausforderungen, so die Frage der nachhaltigen Entwicklung und der Globalisierung, vorweggenommen. So deckt sich das Entwicklungsverständnis des Gesetzes mit dem Verständnis von nachhaltiger Entwicklung, wie es sich etwa im Aktionsplan des Johannesburger Weltgipfels für Nachhaltige Entwicklung von 2002 findet: als wirtschaftliche, soziale und ökologische Nachhaltigkeit, mit der Priorität bei der Armutsreduktion. Eine gleich gerichtete Konzeption findet sich auch in der bundesrätlichen «Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002». Ebenso wird – in den Worten der 70er Jahre – eine gerechte Ausgestaltung der weltwirtschaftlichen Verhältnisse postuliert: «langfristig erstrebt die Entwicklungszusammenarbeit besser ausgewogene Verhältnisse in der Völkergemeinschaft».

¹ SR 974.0

Ein weiterer wichtiger Bestimmungsfaktor für Ausrichtung und Ausgestaltung der schweizerischen Entwicklungspolitik ist das internationale Umfeld. Entwicklungszusammenarbeit besteht aus einem Zusammenspiel bi- und multilateraler Aktionen der Geberländer und staatlicher Stellen des Südens, der multilateralen Institutionen, der internationalen Finanzinstitutionen, des Privatsektors und der Zivilgesellschaft. Intensive Debatten zwischen Geberländern sowie komplizierte multilaterale Konferenzen zeugen vom Bemühen, sich gemeinsame Ziele zu setzen, gemeinsam aus der Erfahrung zu lernen und sich im Hinblick auf mehr Wirksamkeit und raschere Erfolge besser zu koordinieren. In diesen Kontext ist die schweizerische Entwicklungspolitik dort eingebunden, wo sie nicht nur Erfahrungen und Positionen einbringt, sondern auch von konzeptionellen Überlegungen profitiert und Beschlüsse mit trägt. Konkret handelt es sich dabei – etwa im Rahmen der UNO, der Bretton Woods-Institutionen oder der OECD –, um Konventionen, politische Erklärungen, gemeinsame Strategien und Aktionspläne, Richtlinien oder Empfehlungen zu Einzelfragen; diese Dokumente haben meist keinen rechtlich bindenden Charakter, sind jedoch gleichwohl von grosser Bedeutung im Hinblick auf die gemeinsamen Anstrengungen der internationalen Gemeinschaft.

Die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit – die (bilaterale) technische Zusammenarbeit sowie die wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen, die multilaterale Entwicklungszusammenarbeit und die humanitäre Hilfe, wie sie im Bundesgesetz von 1976 umschrieben sind – hat sich in den letzten zwei Jahrzehnten beträchtlich gewandelt. Entwicklungszusammenarbeit wird nicht mehr nur als bilaterale, (primär) auf technische und finanzielle Unterstützung beschränkte Zusammenarbeit verstanden; vielmehr wird Entwicklungszusammenarbeit neu auch als Aufgabe der globalen ordnungspolitischen Gestaltung im Sinne einer Weltpolitik angesehen. Im bundesrätlichen Leitbild Nord-Süd vom 7. März 1994 wurde dieses umfassendere, politische Verständnis der schweizerischen Nord-Süd-Politik festgehalten. Damit stellt sich aber auch die Frage nach den Auswirkungen der übrigen Beziehungen der Schweiz – seitens des Staates und Privater – auf Entwicklungsländer. Zum Auftrag zur Entwicklungszusammenarbeit kam damit für die DEZA die Aufgabe hinzu, auf eine Kohärenz der schweizerischen Aussenbeziehungen hinzuwirken.

Die Ziele und die Ausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit widerspiegeln sich auch im Aussenpolitische Bericht 2000 und den aktuellen aussenpolitischen Zielsetzungen der Schweiz. Als Vision will die Schweiz entsprechend ihrer Verfassung (Präambel, Art. 2, Art. 54 Abs. 2) für eine Welt des Friedens, der Freiheit und der Gerechtigkeit eintreten, für eine Mehrung der Wohlfahrt für alle Völker, für die Überwindung von Not und Armut sowie für die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen. Das tragende Motiv der Entwicklungspolitik, die Solidarität, ist auch ein zentrales Motiv der schweizerischen Aussenpolitik: diese ist, neben der Wahrung der Interessen der Schweiz, «gleichzeitig auch Ausdruck der Verantwortung, die unser Land als Teil der Staatengemeinschaft wahrzunehmen hat. So gesehen bringt das Wortpaar Interessenwahrung und Verantwortung die ethische Grundlage einer nachhaltigen, zukunftsorientierten Politik zum Ausdruck. Es ist dies eine Ethik des Gleichgewichts von Rechten und Pflichten zwischen gleichwertigen Partnern und Partnerländern, die verlangt, dass Interessenkonflikte nach den Regeln legitimer Ansprüche und nicht nach jenen der Machtverteilung unter den Partnern und Trägern von Ansprüchen geregelt werden» (Aussenpolitischer Bericht 2000, Ziff. 3.1.2.3).

Aussenpolitische Ziele der Schweiz

1. Friedliches Zusammenleben der Völker
2. Achtung der Menschenrechte und Förderung der Demokratie
3. Wahrung der Interessen der schweizerischen Wirtschaft im Ausland
4. Linderung von Not und Armut in der Welt
5. Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen

Die Entwicklungspolitik ist Bestandteil der schweizerischen Aussenpolitik. Gehen die aussenpolitischen Ziele der Schweiz auch über die Ziele der Entwicklungspolitik hinaus, besteht doch ein hoher Grad an Übereinstimmung. Insgesamt leistet die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit zu allen fünf Zielsetzungen der aktuellen Aussenpolitik wesentliche Beiträge. Zahlreiche Aktivitäten zielen auf die Konflikt-Prävention sowie den Wiederaufbau nach Konflikten (und damit die Eindämmung neuer Gewalt) ab. Humanitäre Hilfe sowie – mit einer anderen Zeitperspektive – die Unterstützung von Aktivitäten zum Aufbau demokratisch und rechtsstaatlich organisierter Gesellschaften und einer guten Regierungsführung gehören ebenso dazu wie Programme zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen. Die Zielsetzung «Linderung von Not und Armut in der Welt» entspricht dem Grundmandat der Entwicklungszusammenarbeit.² Bezieht man zudem die wirtschaftlichen Auswirkungen auf die Schweizer Wirtschaft oder – aus einer Langfristperspektive – den Beitrag der Entwicklungspolitik zum Aufbau demokratisch organisierter Gesellschaften mit einer tragfähigen Wirtschaft mit ein, trägt sie zudem zur Wahrung der Interessen der Schweizer Wirtschaft bei.

Innerhalb der schweizerischen Aussenpolitik nimmt die Entwicklungspolitik und ihre Programmatik eine bedeutende Stellung ein. Dies kommt einmal darin zum Ausdruck, dass deren Auftrag – als Teilbereich der schweizerischen Aussenpolitik – auf Gesetzesstufe explizit umschrieben ist. Ferner zeichnet sich die schweizerische Entwicklungspolitik dadurch aus, dass die operationelle Seite, d.h. die Realisierung der gesetzten Ziele mittels eigener Projekte und Programme, einen grossen Stellenwert hat; damit verbunden ist eine Praxisnähe sowie eine hohe Wertschätzung und Bedeutung der praktischkonkreten Erfahrung für die Politikformulierung. In finanzieller Hinsicht ist damit ein im Vergleich mit anderen Entwicklungsagenturen zwar bescheidenes, innerhalb der schweizerischen Aussenpolitik jedoch beträchtliches Engagement verbunden (die Ausgaben für Entwicklungszusammenarbeit stellen rund 85 Prozent aller Finanzhilfen des Bundes im Ausland dar). Angesichts der herkömmlichen komplexen Zuständigkeitsordnung einerseits sowie der wachsenden Internationalisierung zahlreicher Sektoralpolitiken (mit einer zunehmenden Anzahl von Akteuren des Bundes) andererseits kommt der Koordination im Bereich der Entwicklungspolitik immer grössere Bedeutung zu.

² Im Laufe der 90er Jahre hat sich im deutschen Sprachraum – als Äquivalent zum englischen «poverty reduction» oder «poverty alleviation» – der Begriff *Armutsminderung* durchgesetzt; der Begriff *Armutslinderung* bezieht sich im allgemeinen Verständnis eher auf die Not- und Katastrophenhilfe. Der Auftrag von Bundesverfassung und Gesetz im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit deckt sich mit dem Begriff *Armutsminderung*.

Zahlreiche Herausforderungen, bedingt durch die wirtschaftliche Globalisierung sowie wachsende globale Umweltprobleme, greifen heute derart ineinander, wirken ungeachtet staatlicher Grenzen so rasch und sind so anspruchsvoll, dass ihnen nur im Zusammenwirken zwischen Staaten, internationalen Organisationen sowie privaten und öffentlichen Akteuren der Aussenpolitik begegnet werden kann.

Die internationale Gemeinschaft versucht, Lösungswege für eine nachhaltige Entwicklung und eine sicherere Gegenwart und Zukunft zu erarbeiten. Seit Jahren schon, und mit dem schweizerischen Vollbeitritt zur UNO umso mehr, ist die schweizerische Entwicklungspolitik Teil der internationalen Bemühungen. Es wäre vermessen, wenn sich die Schweiz als mittelgrosses Geberland an diesen Bemühungen nicht beteiligen würde. Passivität oder ein Abseitsstehen hiessen, Handlungsspielräume ungenutzt zu lassen, zeigt doch die Erfahrung auch anderer kleiner Länder, dass sich mit geschickten Allianzen und Sachverstand die Bemühungen der internationalen Gemeinschaft sichtbar mitgestalten lassen. Die Vielfalt allein schon von staatlichen Akteuren macht eine Koordination der Aktivitäten in Partnerländern zwingend. Dementsprechend hat gerade auch die schweizerische Entwicklungspolitik ein Interesse an einem intensiven Austausch mit anderen Geberländern, sei dies im Rahmen intergouvernementaler Gremien wie der OECD oder an einer engagierten, profilierten Politik der Schweiz in multilateralen Gremien wie der UNO oder den Bretton Woods-Institutionen. Damit bietet sich ein Lernfeld, aber auch die Chance, Erfahrungen und Leistungen der schweizerischen Entwicklungspolitik darzustellen und auf eine Art zum Tragen zu bringen, wie dies nur in diesem Kontext möglich ist. Viele Anliegen lassen sich schliesslich gerade für kleine Länder aus politischen Gründen sowie auf Grund des Mittelbedarfs nur im internationalen Verbund sinnvoll und effizient einbringen.

Auf der anderen Seite sind der multilateralen Zusammenarbeit auch Grenzen gesetzt. So liegt es in der Natur multilateraler Prozesse, dass sie fast immer in Kompromisslösungen resultieren, welche – mal mehr, mal weniger – von den eigenen Vorstellungen abweichen. Zudem sind solche Prozesse oftmals sehr zeitaufwändig. Des Weiteren charakterisiert sich die multilaterale Zusammenarbeit dadurch, dass finanzielle Beiträge meist zusammengeführt werden und eine Zweckbestimmung durch einzelne Länder dadurch verunmöglicht wird. Dies führt dazu, dass eine Kontrolle der Wirkung der eigenen eingesetzten Mittel nur indirekt möglich ist. Gleichzeitig kann jedes multilateral engagierte Land berechtigten Anteil an internationalen Erfolgen beanspruchen.

Die aktuelle schweizerische Entwicklungszusammenarbeit hat ein klares, eigenes Profil. Im Vergleich zu anderen Industrieländern zeichnet sich der Schweizer Beitrag dadurch aus, dass die Schweiz ihre bilateralen Anstrengungen auf eine beschränkte Anzahl von Ländern des Südens und des Ostens konzentriert. Diese Priorisierung erlaubt es ihr, langfristig die Bedürfnisse ihrer Partnerländer und Regionen zu erfassen und ihre Hilfe darauf auszurichten. Als ein im internationalen Vergleich relativ kleines Land erachtet es die Schweiz als unerlässlich, ihre Entwicklungszusammenarbeit den personellen und finanziellen Kapazitäten anzupassen und klare Prioritäten zu setzen. Dies gilt auch für die Themen und Sektoren, welche

die Schweiz aus dem Bestreben heraus, einen Beitrag zur Erreichung der MDGs zu leisten, priorisiert. Diese Konzentration auf gewisse Länder und Themen erlaubt es ihr, die Zusammenarbeit auf eine Vertrauensbasis mit den Partnern aufzubauen. Für die am wenigsten entwickelten Länder bedeuten Gelder der Entwicklungszusammenarbeit substanzielle Beiträge. Gleichzeitig beteiligt sich die Schweiz an internationalen Anstrengungen, indem sie sich konsequent für internationale Abstimmung und Harmonisierung der Aktivitäten der einzelnen Länder einsetzt. Ebenso bringt sie sich aktiv in die multilateralen Entscheidungsprozesse ein und geht mit verschiedenen multilateralen Organisationen, wie Weltbank, UNDP oder UNICEF, dauerhafte Engagements ein. Dadurch trägt die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit zur Stärkung des multilateralen Systems bei, damit dieses seinen normativen und operationellen Aufgaben gerecht werden und die Bemühungen der Entwicklungsländer unterstützen kann.

Die Schweiz ist auf Grund ihrer Erfahrung in der Entwicklungszusammenarbeit, ihrer komparativen Vorteile sowie als Land ohne (kolonial)historisch bedingte oder machtpolitische Interessen eine geschätzte Partnerin, und die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit findet international breite Anerkennung: So stellt der Ausschuss für Entwicklungshilfe (DAC) der OECD der Schweiz in seiner im Jahr 2000 letztmals durchgeführten Prüfung der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit gute Noten aus und betont den starken Rückhalt, den diese in der Bevölkerung geniesst, die informative Öffentlichkeitsarbeit im eigenen Land, die Konzentration auf vorwiegend ärmste Länder, und die besonderen Anstrengungen und die innovative Rolle der Schweiz in Entschuldungsfragen. Positiv bewertet werden im Weiteren ihre Möglichkeit, dank der Rahmenkredite mittelfristig zu planen, die Umsetzung der Zusammenarbeit auf Grund von mehrjährigen Landesprogrammen sowie die Delegation von Aufgaben an Vor-Ort-Strukturen (Kooperationsbüros), die auch lokales Personal beschäftigen.

Als verbesserungswürdig erachtet die Evaluation des DAC folgende Punkte: Die Notwendigkeit einer weiteren Ausrichtung auf Armutsminderung und einer Beschränkung der Interventionen in ausgewählten Bereichen, die stärkere Beteiligung lokaler Partner an der Ausführung von Projekten und die Schaffung von mehr politischer Kohärenz. Besonders trifft das zu bei der Gestaltung der entwicklungsrelevanten Bereiche in der Handels-, Finanz- und Wirtschaftspolitik, der Agrar-, Forschungs- und Arbeitsmarktpolitik sowie in der Flüchtlings- und Migrationpolitik. Kritisch wird schliesslich das Volumen der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit kommentiert. Sowohl das DAC als auch der IWF empfehlen, die Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit zu erhöhen.

Die schweizerische Entwicklungspolitik gilt als solide und hohen Ansprüchen genügend. Gleichwohl steht sie auf Grund des sich wandelnden internationalen Umfelds wichtigen Herausforderungen gegenüber. Hierzu gehören der steigende Finanzbedarf der multilateralen Institutionen sowie die Zunahme der internationalen Institutionen und Netzwerke. Ferner stellt sich – damit verbunden – die zentrale Frage, wie die Synergien zwischen multilateralen und bilateralen Aktivitäten innerhalb der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit weiter verstärkt werden können, um die spezifisch schweizerischen Erfahrungen in der multilateralen Welt am wirksamsten zum Tragen zu bringen. Dabei wird es darum gehen, ausgehend von den komparativen Vorteilen und spezifischen Erfahrungen unser Engagement in den multilateralen Institutionen weiter zu präzisieren und weiterzuentwickeln, um trotz

beschränkten Mitteln gleichwohl einen eigenständigen Beitrag leisten zu können. Schliesslich stehen wir generell vor der Herausforderung, der Schweiz in der internationalen Staatengemeinschaft ein noch klareres Profil zu geben. Der internationale Dialog ist dadurch zu einem eigentlichen Wettbewerb um Glaubwürdigkeit geworden, mit einem globalen Publikum, das die Akteure der Politik sehr aufmerksam beobachtet.

4.3 Zentrale Herausforderungen der schweizerischen Entwicklungspolitik

4.3.1 Finanzierung und Wirksamkeit der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit – Zielsetzungen des Bundesrates

Es ist ausgesprochen schwierig, den Bedarf an Finanzmitteln, die zur Bewältigung der weltweiten Herausforderungen in der Entwicklungszusammenarbeit benötigt würden, zu beziffern. Der Hauptgrund hierfür liegt in den grossen Bedürfnissen zur Erreichung einer nachhaltigen Entwicklung, zur substanziellen Verminderung der weltweiten Armut und zur Steigerung der Auslandsinvestitionen. Die Weltbank etwa schätzt, dass für das Erreichen des Ziels, bis 2015 die Zahl in absoluter Armut lebender Menschen zu halbieren, ein zusätzlicher Finanzbedarf an öffentlicher Entwicklungshilfe von 40–60 Milliarden US Dollar besteht. Dies würde ungefähr einer Verdoppelung der heutigen weltweiten öffentlichen Entwicklungshilfe gleichkommen.

Die im März 2002 in Monterrey, Mexiko, durchgeführte internationale Konferenz über die Finanzierung der öffentlichen Entwicklungshilfe gab dem Bundesrat Gelegenheit, die schweizerischen Vorstellungen zur Finanzierung einer nachhaltigen Entwicklung auf globaler Ebene darzulegen. Bereits im Aussenpolitischen Bericht 2000 hat sich der Bundesrat zum Ziel gesetzt, die öffentliche Entwicklungshilfe der Schweiz bis ins Jahr 2010 auf 0,4 Prozent des Brutto-Volkseinkommens (ehemals: Bruttosozialprodukt) anzuheben und so einen Beitrag zur internationalen Lastenverteilung zu leisten. Der Bundesrat sieht vor, während der Laufzeit des Rahmenkredits 2004–2007 und darüber hinaus den Zielpfad transparent darzulegen und im Rahmen der jährlichen Budget- und Finanzplanbeschlüsse sowie der Unterbreitung der Rahmenkredite mit entwicklungspolitischer Stossrichtung die entsprechenden Anträge zu stellen.

Im Rahmen der vorliegenden Botschaft stellt der Bundesrat Antrag auf Bewilligung eines neuen Rahmenkredits. Dieser Antrag trägt der Schuldenbremse und der Sanierungsstrategie für die Bundesfinanzen Rechnung. Das beantragte Kreditvolumen basiert zum einen auf einer Beurteilung der aktuellen Herausforderungen für unser Land und der Gefährdungen unserer Interessen. Zum anderen wird dafür gesorgt, dass der Schweiz auch künftig eine berechen- und planbare, auf Kontinuität, Stabilität und Qualität angelegte Entwicklungszusammenarbeit möglich ist. Eine derart ausgerichtete und mit den notwendigen finanziellen (und organisatorischen) Mitteln ausgestattete Entwicklungszusammenarbeit entspricht schliesslich auch den Erwartungen, welche die Entwicklungsländer sowie die anderen Geberländer immer wieder an die Schweiz als wohlhabendes Land richten. Insgesamt beurteilt der Bundesrat das Engagement als angemessen, und es entspricht den finanzpolitischen

Möglichkeiten der Eidgenossenschaft. Im internationalen Vergleich reiht sich die Schweiz ein in den internationalen Konsens, die öffentlichen Mittel der Entwicklungszusammenarbeit in naher Zukunft wieder anzuheben. Für detailliertere Ausführungen wird auf Ziffer 6.5 verwiesen.

Bis auf Weiteres stellt die öffentliche Entwicklungshilfe für Dutzende von Ländern und zahllose Menschen die wichtigste Unterstützungsquelle zur Bewältigung der aktuellen und künftigen Herausforderungen dar. Der Bundesrat ist jedoch der Meinung, dass die Partnerländer über die Entwicklungszusammenarbeit konsequenter dazu angeregt werden und unterstützt werden sollten, im nationalen Rahmen mehr lokale Ressourcen zu mobilisieren. Hierzu gehören namentlich verstärkte Anstrengungen in folgenden Bereichen:

1. modernen Steuersysteme, die eine direkte Besteuerung und eine Erweiterung der Besteuerungsgrundlage ermöglichen;
2. Reformen im Finanz- und Kreditsystem zur besseren Erfassung ersparter Kapitalien;
3. Politiken zur Förderung privater in- und ausländischer Investitionen;
4. Handelspolitiken, die einen besseren Marktzugang und mehr Marktanteile ermöglichen;
5. Entschuldungs- und Schuldenbewirtschaftungsmassnahmen und
6. stabilisierende nationale Geldpolitiken.

Gleichzeitig ist es jedoch unerlässlich, auf schweizerischer Ebene zusätzliche staatliche und nichtstaatliche Finanzierungsquellen zu Gunsten von Entwicklungsländern sowie zur Finanzierung globaler öffentlicher Güter zu erschliessen. Voraussetzung hierfür ist eine intensivierete Zusammenarbeit zwischen Staat, Zivilgesellschaft und Wirtschaft mit einer Klärung und besseren Valorisierung der entwicklungspolitischen Rollen der verschiedenen nichtstaatlichen Akteure.

Auf internationaler Ebene beteiligt sich der Bundesrat an der Diskussion zur Konzeption und Einführung von international harmonisierten Massnahmen zur Erhebung von Nutzungsgeldern (wie Kohlenstoffdioxid-Steuer, Luftfahrtabgabe).

Zur Frage des Umfangs des Engagements gehört die Frage nach den Wirkungen der eingesetzten finanziellen Mittel. Es bestehen durchaus unterschiedliche Einschätzungen zur Wirkung der Entwicklungszusammenarbeit. Kritische bis düstere Bewertungen sind ebenso möglich wie die Präsentation erfolgreicher Kooperationsprojekte und -programme. In jedem Fall verlangen Regierungen, Beobachter und die beteiligten Organisationen selbst von der Entwicklungszusammenarbeit eine klare Darstellung ihrer Effektivität: Was bewirkt sie? Was ist ihr Leistungsausweis? An der Konferenz über Entwicklungsfinanzierung in Monterrey (2002) wurde versucht, dazu einen Überblick zu schaffen. Während in einigen Bereichen (z.B. Bildung, Gesundheit) regionale Verbesserungen festgestellt werden, stagnieren andere.

Heute herrscht international Konsens, dass in den 90er Jahren mit den Anpassungen in Ausrichtung und operationeller Abwicklung der Entwicklungszusammenarbeit gegenüber früher grundlegende Fortschritte gemacht worden sind. Dabei wurde den Partnerländern in der Zusammenarbeit die bestimmende Rolle zugewiesen, und es wurde anerkannt, dass Hilfe am besten funktioniert, wenn sie in einem Kontext geschieht, in welchem Demokratie, Rechtsstaatlichkeit sowie eine auch finanziell

tragfähige Wirtschafts- und Sozialpolitik angestrebt werden. Gleichwohl ist die internationale Gemeinschaft bestrebt, nicht nur das finanzielle Volumen, sondern ebenfalls die Wirksamkeit ihres entwicklungspolitischen Engagements zu verbessern. Es geht hauptsächlich darum, die Bemühungen der verschiedenen nationalen Entwicklungsagenturen und multilateralen Institutionen besser zu koordinieren, im Rahmen der vielfältigen Beziehungen der jeweiligen Industrieländer mit Entwicklungsländern grössere Kohärenz zu erreichen und mit entsprechenden Methoden die Mittelverwendung konsequent zu begleiten und nachzuprüfen. Diese Bemühungen sind, teilweise bereits seit Jahren, Bestandteil der schweizerischen Entwicklungspolitik und gehören, wie vom Entwicklungshilfesausschuss der OECD anerkannt, zu den eigentlichen Wesensmerkmalen unserer Politik. Über Einzelheiten zu Qualitätssicherung und Wirksamkeitskontrolle wird in Ziffer 6.3 Auskunft gegeben.

Eine nähere Betrachtung zeigt also, dass Erfolg nicht allein eine Frage der Höhe des Geldbetrags ist. Vielmehr sind Wirksamkeit und Effizienz des Mitteleinsatzes kontextabhängig: Wie ist ein Programm konzipiert und durchgeführt? Mit welchen Partnern wird zusammengearbeitet? In welchem übergeordneten politisch-ökonomischen Rahmen steht es? Oftmals kann in strategisch wichtigen Bereichen, zum richtigen Zeitpunkt und mit den richtigen lokalen oder internationalen Partnern eine weit überdurchschnittlich hohe Wirksamkeit erzielt werden.

4.3.2 Zielerreichung unter schwierigen Bedingungen: Entwicklungszusammenarbeit und politische Konditionalität

Angesichts der weltweiten Herausforderungen ist der finanzielle Bedarf zu deren Bewältigung gewaltig, und der Anteil des schweizerischen Beitrags an der Gesamtsumme der internationalen Bemühungen liegt in der Grössenordnung von rund 2 Prozent der aktuellen Anstrengungen der Geberländer. Gleichwohl ist unser Beitrag bei einer gezielten Verwendung nicht nur ein Akt der Solidarität, sondern ein realer und direkter Beitrag für die Verbesserung der Lebenschancen von zahllosen Menschen.

Gleichzeitig sieht sich die Entwicklungszusammenarbeit der Industrieländer seit ihren Anfängen mit der Frage nach den Voraussetzungen konfrontiert, die ein Engagement auch unter politisch schwierigen Bedingungen sinnvoll machen. In den letzten Jahren ist in der internationalen Entwicklungspolitik intensiv diskutiert worden, wie die Verhältnisse in den Partnerländern ausgestaltet sein sollten, damit am ehesten Gewähr für Entwicklungsfortschritte besteht. In der Debatte begann sich eine Sichtweise zu etablieren, die zwischen «guten» und «schlechten» Leistungserbringern (resp. «schwierigen Partnern») zu unterscheiden versucht. Länder mit Bereitschaft zur Zusammenarbeit – oftmals auf der Grundlage von Konzepten der Geberländer oder internationaler Institutionen wie der Weltbank – wurden von der internationalen Gebergemeinschaft tendenziell bevorzugt behandelt.

Heute herrscht Konsens, dass die Gewährleistung entsprechender Rahmenbedingungen für nachhaltige Entwicklung klar in der Verantwortung der Partnerländer liegt. Hierzu zählen namentlich die Facetten einer schlechten Regierungsführung, wie Korruption, übermässige Militärausgaben, eine wachstumsfeindliche Wirtschaftspolitik sowie die Missachtung elementarer Menschenrechte. Sie werden als Faktoren

betrachtet, welche die Aussichten auf eine nachhaltige Entwicklung und eine erfolgreiche Entwicklungszusammenarbeit grundlegend gefährden. Gleiches gilt aber auch für gewisse, von den einzelnen Ländern kaum oder gar nicht beeinflussbare regionale oder internationale Entwicklungen: gewisse Konsequenzen der weltwirtschaftlichen Entwicklung, kriegsrische Auseinandersetzungen oder etwa Umweltveränderungen im übernationalen Rahmen. Unterschiedliche Haltungen gibt es dagegen betreffend die Frage, wie mit Ländern umzugehen ist, die ungenügende Dialogbereitschaft zeigen oder mangels institutioneller Strukturen (etwa auf Grund des Phänomens «privatisierte Gewalt») nicht mehr zu einem geordneten internationalen Dialog in der Lage sind.

Die Frage nach den Voraussetzungen für eine erfolgreiche Entwicklungszusammenarbeit stellt sich auch für die Schweiz. Dies ist etwa der Fall, wenn die schweizerischen Anstrengungen durch Akte militärischer Aggression, schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen und schlechte Regierungsführung im Partnerland in Frage gestellt sind.

Im Einzelnen sprechen verschiedene Gründe für die Zusammenarbeit auch mit schwierigen Partnern. So würden mit einem Abbruch der Zusammenarbeit auch die Möglichkeiten verloren, positiv auf die Entwicklungen einzuwirken, sei dies bilateral oder gemeinsam mit anderen Geberländern. Durch einen Rückzug sind gewisse (nichtstaatliche) Zielgruppen, welchen die schweizerische Unterstützung gilt und die gleichzeitig Akteure des positiven Wandels sind, gerade in doppelter Hinsicht betroffen, verlieren sie doch nicht nur die Unterstützung, sondern sind auch noch verstärkt der nachteiligen Situation ausgesetzt.

Die Politik des Bundesrates ist es, in solchen Fällen die Zusammenarbeit zu überdenken und anzupassen. Namentlich kann dies geschehen durch eine gezielte Unterstützung von Akteuren, die auf Verhältnisse im Sinne unserer Zielsetzungen hinwirken, während die Unterstützung der Regierung oder für gewisse Programme reduziert wird. Ebenso ist nötigenfalls das Instrumentarium zu überprüfen, etwa dahingehend, dass die Risiken für eine missbräuchliche Verwendung der eingesetzten Mittel minimiert werden (Verzicht auf Budgethilfen, Zahlungsbilanzhilfen oder Globalkredite zuhanden von Regierungskreisen). Nicht angezeigt wäre es indessen, finanzielle Mittel von Ländern in stabilen Verhältnissen, mit welchen eine gute Zusammenarbeit besteht, zu Gunsten von Ländern in schwierigen Verhältnissen umzuleiten.

Auch aus einer aussenpolitischen Gesamtschau heraus ist es angezeigt, die Optionen betreffend die Wahrung schweizerischer Interessen und die Weiterführung unserer Solidaritätsbestrebungen jeweils situationsbezogen und nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu prüfen. Hierzu ist es aus Sicht des Bundesrates unabdingbar, die Gesamtheit der Beziehungen und Interessen (allgemeines Klima der bilateralen Beziehungen, wirtschaftliche Zusammenarbeit, Intensität und Erreichtes in der Entwicklungszusammenarbeit usw.) im Auge zu behalten und zu vermeiden, dass gewisse ausgewählte sektorische Anliegen ein übermässiges Gewicht gegenüber anderen Politikbereichen bekommen.

Dieser Ansatz der flexiblen Antwort ist nicht zuletzt Ausfluss rechtlicher Überlegungen und einer Einschätzung der aussenpolitischen Handlungsmöglichkeiten der Schweiz. So zeigte sich in den vergangenen Jahren, dass eine gleichmässige Anwendung gewisser Grundsätze oder Instrumente (wie etwa Konditionalitätsklaus-

seln in Staatsverträgen) auf Grund des unterschiedlichen Machtgefälles in den jeweiligen Verhandlungen letztlich nicht möglich ist. Grosse Länder haben zum einen ganz andere Möglichkeiten als kleine, auf allfällige diesbezügliche Forderungen der Schweiz zu reagieren, was entsprechend unterschiedliche Lösungen zur Folge hat; umgekehrt ist die Ausgangslage auch für die Schweiz nicht in jedem Falle die gleiche, da je nach Situation die Schweiz unter Umständen ein im Vergleich zum Verhandlungspartner weit grösseres, vitales Interesse an einer Zusammenarbeit hat. Eine ungleiche Behandlung verschiedener Länder, etwa hinsichtlich gewisser Konditionalitätsgesichtspunkte, würde die schweizerische Politik unberechenbar machen und damit dem internationalen Ansehen unseres Landes schaden. Wir laufen Gefahr, dass kleinere und ärmere Länder uns zunehmend als Land, das eine profiliert ideologische Position einnimmt, wahrnehmen; grösseren Ländern müsste eine solche Politik als unglaubwürdig und angesichts der realen Durchsetzungsmöglichkeiten der Schweiz als überrissen erscheinen. Letztlich würde eine solche Politik den Ruf der Schweiz im Allgemeinen und der Entwicklungspolitik als zuverlässiger, der solidarischen Hilfe verpflichteter und kompetenter Partnerin im Besonderen grundlegend beeinträchtigen.

Vor diesem Hintergrund ist der Bundesrat bestrebt, im Umgang mit schwierigen Partnern situationsbezogene, dialogorientierte Lösungen zu suchen. Aus Gründen der Wirksamkeit ebenso wie auf Grund der realen Einflussmöglichkeiten schweizerischer Aussenpolitik kommt für den Bundesrat dabei nur der Weg über eine eigenständige, dialogorientierte Entwicklungspolitik in Frage, die darauf verzichtet, einseitig von uns festgelegte Standards der politischen Konditionalität durchzusetzen. Zusammen mit dem Ausbau des schweizerischen Engagements auf 0,4 Prozent des Bruttosozialprodukts kann die Schweiz dadurch einen glaubwürdigen Beitrag zu den internationalen Bestrebungen leisten. Diese Haltung findet ihren Niederschlag in der operationellen Arbeit, die sich auszeichnet durch einen partnerschaftlichen Ansatz und basisnahe, an den direkten Bedürfnissen der Menschen orientierte Projekte, den Einsatz für gute Regierungsführung, die Unterstützung von Minoritäten und deren gesellschaftliche Integration sowie Beschäftigungsmöglichkeiten insbesondere für die junge Generation. Damit entspricht das Profil schweizerischer Entwicklungszusammenarbeit auch weitestgehend den Überlegungen der internationalen Gemeinschaft zum Beitrag der Entwicklungspolitik für mehr Sicherheit.

4.3.3 Die internationale Migration – Herausforderung für die Entwicklungszusammenarbeit

Das gegenwärtige Ausmass der weltweiten Migration ist nicht in allen Bereichen statistisch verlässlich erfasst und erfassbar. Gemäss der UN Population Division leben zur Zeit gegen 100 Millionen Personen ausserhalb ihres Herkunftslandes. Davon standen im Januar 2002 19,8 Millionen unter dem Mandat des UNO-Flüchtlingskommissariats UNHCR (2001: 21,8 Mio.), davon 44,6 Prozent in Asien, 24,5 Prozent in Europa, 21,1 Prozent in Afrika und 5,5 Prozent in Nordamerika. Die Gesamtheit der intern Vertriebenen wird auf 20–25 Millionen geschätzt. Laut UNHCR-Angaben ist weltweit die Zahl der Asylsuchenden leicht zurückgegangen, von 1,09 Millionen (2000) auf 0,92 Millionen. Das US-Aussenministerium schätzt die globale Zahl der Opfer des Menschenhandels auf jährlich 700 000 bis 4 Millionen Personen, mehrheitlich Frauen und Kinder.

Solange das Gefälle zwischen Armen und Reichen innerhalb der einzelnen Länder, vor allem aber zwischen den Ländern immer noch zunimmt, ist von einem weiteren Wachstum der Migration auszugehen: Wer im eigenen Land keine Perspektive für den Aufbau einer tragfähigen Lebensgrundlage finden kann, muss sie andernorts suchen. Die in den letzten Jahrzehnten erfolgte gewaltige Steigerung der Mobilität (raschere, bessere und vor allem billigere Transportmöglichkeiten) hat aber auch dazugeführt, dass Migration zunehmend zu einem eigentlichen Teil des individuellen Lebenskonzepts geworden ist. Fachleute schätzen das globale Potenzial der Migration – freiwillige, notgedrungene und erzwungene zusammengenommen – auf rund 10 Prozent der Weltbevölkerung, d.h. 600 Millionen Menschen. Dieser Prozentsatz entspricht recht genau jenem durchschnittlichen Anteil der Schweizerinnen und Schweizer, der heute schon im Ausland wohnt.

Aus demographischen und wirtschaftlichen Gründen sind heute Westeuropas Industriestaaten inkl. die Schweiz auf Zuwanderung angewiesen, auch wenn sie sich grösstenteils nicht als Einwanderungsländer verstehen. Ihre Bevölkerung würde ohne Ausländerzuwanderung ein negatives Wachstum ausweisen. In den letzten Jahren haben die meisten westeuropäischen Länder ihre Zuwanderungsbestimmungen verschärft. Da aber der Wanderungsdruck vor allem aus nichteuropäischen Gebieten keineswegs nachgelassen hat, nahm die *unkontrollierte* Migration und damit einhergehend das Schlepperwesen stetig zu. Auch die Schweiz, die aus Staaten ausserhalb der EU/EFTA nur mehr qualifizierte Arbeitskräfte zuzulassen beabsichtigt, ist von dieser Tendenz nicht verschont.

Die unkontrollierte Migration ist heute zu einer globalen Herausforderung geworden, die allein durch einzelstaatliche Massnahmen nicht mehr zu bewältigen ist. Es zeichnen sich denn auch in der internationalen Gemeinschaft erste Bestrebungen ab, zumindest auf regionaler Ebene vermehrt gemeinsam nach Lösungen zu suchen (z.B. im nördlichen Lateinamerika, im südlichen Afrika, in Zentralasien). Wegweisendes Beispiel ist die EU, die sich im Amsterdamer Vertrag 1999 zum Ziel gesetzt hat, im Rahmen der Schaffung eines gemeinsamen Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts auch eine einheitliche Migrationspolitik zu entwickeln. Die Schweiz ihrerseits ist mit der 2001 lancierten «Berne Initiative» bestrebt, einen internationalen Dialog in Gang zu bringen, der zu Leitprinzipien im Hinblick auf eine Steuerung der unkontrollierten Migration führen sollte.

Die migrationspolitische Herausforderung erfordert Synergien in einem umfassenden Sinn, und dabei gewinnt die Debatte um das Verhältnis zwischen Migration und Entwicklungszusammenarbeit stetig an Aktualität.

Der Hauptbeitrag der Entwicklungszusammenarbeit an die Problemlösung im Bereich der Migration ist darin zu sehen, dass sie längerfristig die Ursachen der notgedrungenen und erzwungenen Migration – hauptsächlich die Armut – abbauen hilft und damit eine generalpräventive Wirkung bezüglich der Migration entfaltet. Verbesselter Zugang zu Arbeitsmöglichkeiten, zum Ausbildungs- und Gesundheitswesen, zu Trinkwasser und zur ungehinderten Teilhabe am politischen Geschehen wie auch die nachhaltige Bewirtschaftung der vorhandenen Ressourcen tragen mit dazu bei, dass Auswanderung für viele Menschen keine valable Option mehr darstellt. Die Entwicklungszusammenarbeit trägt zur Verbesserung der menschlichen Sicherheit im weitesten Sinne bei, indem zu ihren zentralen Aktionsfeldern auch die Förderung der Rechtsstaatlichkeit, der Demokratisierung, der guten Regierungsführung (z.B. durch Korruptionsbekämpfung) und die Beachtung der Menschenrechte

gehören. Die an Bedeutung stark zunehmende Konfliktprävention und Friedensentwicklung im Rahmen einer kohärenten Friedenspolitik mindert das Risiko erzwungener Migration. Die humanitäre Hilfe schliesslich trägt durch die unmittelbare Linderung von Leiden und Not dazu bei, dass die Sekundärmigration, d.h. die Flucht über die Nachbarländer oder über sichere Regionen des eigenen Landes hinaus, verhindert werden kann. Sie leistet auch einen Beitrag zur Rückführung und Reintegration der Flüchtlinge.

Die generalpräventive Wirkung der Entwicklungszusammenarbeit auf das Migrationspotenzial darf heute als allgemein anerkannt eingestuft werden. Dennoch ist in den vergangenen Jahren immer wieder die Frage aufgetaucht, ob nicht durch vermehrte Konzentration unserer Entwicklungszusammenarbeit auf die hauptsächlichen Herkunftsländer die Migrationsströme Richtung Schweiz, vor allem die unkontrollierte Arbeitsmigration, gemindert werden könnten. Die Fragestellung verkennt, dass durch unsere Zusammenarbeit zwar wohl *generell* und *längerfristig* gesehen die Auswanderung aus einem Herkunftsland etwas abgebaut, nicht aber zielgerichtet und kurzfristig die Migration *in die Schweiz* gemindert oder gar gestoppt werden kann. Zuerst und zuletzt beinhaltet die Frage allerdings eine substanzielle Überschätzung dessen, was unser Kleinstaat im Alleingang mit seinen – angesichts der sehr komplexen und globalen Migrationsproblematik bescheidenen – Entwicklungsmitteln an Wirksamkeit zu erzielen im Stande ist. Ein wirksamer Abbau von notgedrungenen Migration ist nur durch gemeinsame Anstrengungen der internationalen Staatengemeinschaft möglich; und es genügt nicht, dass diese Anstrengungen sich auf ein Einzelland konzentrieren, sondern sie müssen ganze Regionen erfassen, da sonst nur eine Umlagerung des Migrationsdrucks entsteht. Das bisher herausragendste Beispiel gemeinsamer Anstrengungen bildet der Stabilitätspakt für Südosteuropa. Die Schweiz ist aktives Mitglied des Pakts, und ein wesentlicher Teil der Länder, auf die dieser sich konzentriert, zählt zu den Schwerpunktländern der Ostzusammenarbeit der Schweiz (Bosnien-Herzegowina, Kosovo, Bundesrepublik Jugoslawien, Albanien, Mazedonien, Rumänien, Bulgarien).

Einerseits konnte eine enge entwicklungs- und migrationspolitische Zusammenarbeit schweizerischerseits in den letzten sechs Jahren im Bereich der Rückkehrhilfe für Schutzbedürftige verwirklicht werden. Andererseits sind abgewiesene Asylbewerberinnen und -bewerber zurückgekehrt. Mit den einschlägigen Programmen für die Rückkehr und Reintegration von Schutzbedürftigen aus Bosnien und Herzegowina (10 000 Zurückgekehrte) und dem Kosovo (32 500 freiwillig Zurückgekehrte), neuerdings auch für die Bundesrepublik Jugoslawien und Mazedonien, hat die Schweiz international eine Pionierrolle übernommen. Während die Gesamtleitung und die Finanzierung dieser Programme dem Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) obliegt, ist die DEZA für die Planung und Umsetzung der Strukturhilfeprojekte vor Ort zuständig. Das einschlägige Zusammenwirken verschiedener Ämter und Direktionen sowie der Internationalen Organisation für Migration ist in der Interdepartementalen Leitungsgruppe Rückkehrhilfe (ILR) institutionalisiert. Für die Rückkehrhilfeprogramme steht dem BFF ein spezifischer Rahmenkredit zur Verfügung.

Weniger erfolgreich waren bisher die Anstrengungen, abgewiesene Asylbewerber vor allem aus Afrika, dem Mittleren Osten und aus Südostasien mittels Rückkehrhilfeprogrammen zur freiwilligen Rückkehr zu motivieren. Zum einen sind diese Asylbewerber nicht in grosser Zahl und innert kürzester Zeit wie die Schutzbedürftigen aus Bosnien-Herzegowina und aus dem Kosovo bei uns eingetroffen, sondern

einzelnen oder in Kleingruppen und über längere Zeit verstreut. Sie weilen teilweise schon jahrelang in der Schweiz und haben sich – auch dies anders als die Schutzbedürftigen – auf einen Verbleib bei uns eingestellt. Zum andern hat, wie die Erfahrung zeigt, offensichtlich ein Rückkehrhilfeprogramm nur dann gute Chancen, wenn als Alternative auch der zwangsweise Wegweisungsvollzug ins betreffende Land möglich ist.

Die Rückübernahme von eigenen Staatsangehörigen mit unbefugtem Aufenthalt, welche eine völkerrechtliche Verpflichtung darstellt, ist eines der zu betrachtenden Elemente in den zwischenstaatlichen Beziehungen. Die Entwicklungszusammenarbeit mit den Problemen in diesem Bereich zu verknüpfen und diese gegenüber Staaten zu suspendieren oder abubrechen, welche nicht genügend oder gar nicht kooperationsbereit sind, ist weder eine realistische, noch eine nutzenbringende Massnahme. Schwerpunktstaaten der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit sind oftmals nicht mit Herkunftsstaaten von Migrationsbewegungen identisch. Ausserdem sind die Beiträge der Schweiz im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit im internationalen Vergleich klein und hätten somit wenig Gewicht um in Sachen Rückübernahme konkret zu einer Veränderung der Haltung des jeweiligen Schwerpunktlandes beizutragen. Es gilt dabei zu beachten, dass der Abbruch der Entwicklungszusammenarbeit zu einer ernsthaften Störung der bilateralen Beziehungen führen kann, was sich ebenfalls negativ auf die Zusammenarbeit im Migrationsbereich auswirken dürfte. In einem solchen Fall hätte die Konditionalisierung der Entwicklungszusammenarbeit nicht die gewünschte Wirkung. Aus aussenwirtschaftlichen Gesichtspunkten wäre eine solche Konditionalisierung auch nicht von Interesse. Solche Massnahmen träfen die benachteiligten Bevölkerungsschichten, auf welche die Entwicklungszusammenarbeit im Grunde abzielt, und nicht die Behörden, welche die Rückübernahme verweigern.

Es ist davon auszugehen, dass die hauptsächlichen Herkunftsländer heute selber zugleich Transit- und Zieldestinationen der Migration sind – sie sehen sich deshalb selber mit der ganzen Komplexität der derzeitigen Herausforderungen durch die Migration konfrontiert. Und sie, nicht die Industrienationen, tragen die Hauptlast der Migration. Zukunftsfähig gegenüber diesen Ländern sind daher Ansätze zu einer migrationspolitischen Partnerschaft, die einen tatsächlichen paritätischen Interessensausgleich anstreben. Die Entwicklungszusammenarbeit kann zum Aufbau solcher migrationspolitischer Partnerschaften vorab in Schwerpunktländern ihr dichtes Beziehungsnetz, ihr Know-how und ihre jahrelangen Erfahrungen einbringen. Das nötige gegenseitige migrationspolitische Vertrauen lässt sich aber nicht über Nacht erzielen. Und es wäre kontraproduktiv, für migrationspolitische Partnerschaften Entwicklungsgelder einzusetzen; denn damit würden die Möglichkeiten beschnitten, die Armut als Hauptursache der Arbeitsmigration und als Hauptziel der Entwicklungszusammenarbeit zu mindern.

Die Debatte um das Verhältnis zwischen Migration und Entwicklung ist, auch international, relativ jungen Datums. Die Möglichkeiten und Grenzen sind noch wenig erforscht und dokumentiert. Kreativität zur Ausschöpfung der Synergiepotenziale wird weiterhin stark gefordert sein, ebenso die Risikobereitschaft bei der Erprobung neuer Wege. Der Bundesrat wird aber, bei der Ausschöpfung aller möglichen Instrumente, stets die strikte Einhaltung der eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen sowie die weitere Pflege der humanitären Tradition der Schweiz in den Vordergrund stellen.

4.3.4

Schnittstellen mit anderen Politikbereichen – Herausforderungen auf dem Weg zu einer kohärenten Entwicklungspolitik

Eine zentrale Ursache für das dichte Geflecht von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren sowie für die intensiven gegenseitigen Beziehungen sind die zahlreichen Schnittstellen der Entwicklungszusammenarbeit mit anderen Politikbereichen. Die Globalisierung vieler Probleme stellt immer höhere Ansprüche an ein koordiniertes Vorgehen. Kohärente Politik ist eine zentrale Voraussetzung für eine nachhaltige Entwicklung geworden. Kohärenz muss sowohl im bereits beschriebenen internationalen Gefüge als auch im nationalen Kontext im Sinne einer ständigen Aufgabe sichergestellt werden. Damit verbunden stellen sich zahlreiche Fragen zur Zusammenarbeit, das heisst zur Arbeitsteilung und zur Ausgestaltung der Instrumente.

Gleichzeitig stellt sich damit aber die Frage nach den Zielsetzungen: Sind die Zielsetzungen deckungsgleich, komplementär oder gegensätzlich? Je weniger gut sich die verschiedenen Zielsetzungen miteinander vereinbaren lassen, desto grösser ist der Bedarf eines Entscheids durch die Politik. Aus einer entwicklungspolitischen Sicht bedeutsam sind etwa die folgenden Zielkonflikte:

Welche Steuer- und Finanzpolitik der Schweiz ist im Lichte der Korruption und der Kapitalflucht aus Entwicklungsländern vertretbar?

Die nationalen Mittel stellen den Grundpfeiler der Entwicklungsfinanzierung dar. Folglich ist die Schaffung von günstigen Rahmenbedingungen unerlässlich, um nationale Ressourcen zu mobilisieren, die Produktivität zu steigern, die Kapitalflucht einzudämmen, den Privatsektor zu stimulieren und ausländische Investitionen und internationale Hilfe anzuziehen und diese bewusst einzusetzen. Diese Aufgabe obliegt den Entwicklungsländern, es ist jedoch an der internationalen Gemeinschaft, sie in ihren Bemühungen zu unterstützen. Korruption und Kapitalflucht sind ebenfalls eine wichtige Ursache für die Armut in den Ländern des Südens. Die Finanzplätze spielen eine zentrale Rolle als Zufluchtsort für Kapital aus der ganzen Welt. Ohne Kapitalflucht hätte die Verschuldungskrise nicht die heutigen Ausmasse angenommen. Die Ursachen liegen in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen sowie den schlechten wirtschaftlichen und politischen Bedingungen in gewissen Ländern des Südens selbst. Die Höhe der gesamten Fluchtgelder wird auf 800–1000 Milliarden Franken geschätzt. Folglich befindet sich rund die Hälfte der Schulden der Entwicklungsländer auf Privatkonten im Ausland.

Welche Produktions- und Konsumgewohnheiten in der Schweiz sind angesichts der fortschreitenden Zerstörung der globalen natürlichen Lebensgrundlagen vertretbar?

Die Umweltthematik ist mit dem globalen Entwicklungsprozess verbunden. Sie umfasst die Beziehungen und Interdependenzen, die zwischen dem Menschen und den natürlichen Ressourcen bestehen. Die Umwelt wird als Reserve und als Kreis-

lauf von Systemen sowie lebenden und nicht lebenden, erneuerbaren und nicht erneuerbaren Ressourcen betrachtet, von denen das Wohl der Menschheit abhängt. Was die Verschwendung der natürlichen Ressourcen betrifft, konnte die Schweiz mit ihrer Politik im schweizerischen Umfeld den Trend hin zu einer anhaltenden Verbrauchszunahme etwas bremsen; es ist ihr jedoch nicht gelungen, diese Tendenz aufzuhalten oder sie gar umzukehren. Es bleibt viel zu tun, insbesondere was die Schadstoffe und die Klimaentwicklung, die Artenvielfalt, die Ausbeutung der Böden, die toxischen Stoffe und die nuklearen und sonstigen Abfälle betrifft.

In welchem Umfang ist im Bereich des Medikamentenhandels uneingeschränkte unternehmerische Freiheit vertretbar? Gibt es Alternativen? Welche Rolle spielt der Patentschutz in dieser Frage?

Die katastrophale Situation der Länder des Südens, insbesondere der Länder Afrikas, im Zusammenhang mit Gesundheitsproblemen wie Aids, Malaria und Tuberkulose ist weltweit bekannt. Die Situation hat sich in den letzten Jahren diesbezüglich drastisch verschlechtert. Aber auch andere Krankheiten breiten sich wieder stärker aus, wie etwa die Schlafkrankheit, die in den Siebzigerjahren beinahe verschwunden war und nun wieder zu Tage tritt. Wie bei anderen ähnlichen Krankheiten, die insbesondere in Ländern des Südens vorkommen, wurde die Entwicklung für effiziente, den neuen Resistenzen Rechnung tragende, weniger schädliche und erschwingliche Medikamente praktisch eingestellt, da es dafür keine Nachfrage von Seiten einer kaufkräftigen Kundschaft gibt. Die Eigenschaften des Medikamentenmarktes sind zum Teil mit dieser humanitären Katastrophe in Verbindung zu setzen: Forschung und Produktion sind fast ausschliesslich auf die Krankheiten und Gesundheitsprobleme der Bevölkerung der Industrieländer ausgerichtet, wo dank der herrschenden Preispolitik (Übernahme der Medikamentenkosten durch die Krankenversicherung) Gewinne zu erzielen sind, und wo der Schutz des geistigen Eigentums garantiert ist.

Welche Arbeitsbedingungen von Schweizer Niederlassungen in Entwicklungsländern sind vertretbar?

Grundlegende international anerkannte Arbeitsnormen wurden in die Richtlinien der OECD für multinationale Unternehmen aufgenommen, die für Investoren in der Schweiz und ihre Niederlassungen in der ganzen Welt, einschliesslich den Entwicklungsländern, Anwendung finden. Die ILO hat zusammen mit der WTO, der UNCTAD, der Weltbank, dem IWF und der OECD einen Aktionsplan für menschenwürdige Arbeitsbedingungen ausgearbeitet, der die Rechte der Arbeiterinnen und Arbeitnehmer und den Sozialdialog mit den Beschäftigungspolitikern und dem Sozialschutz in Verbindung setzt. Die Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit setzt auf der Ebene der Entwicklungszusammenarbeit Bestrebungen zu Gunsten von Politiken voraus, die den Kindern uneingeschränkten Zugang zur Grundausbildung gewähren, und den Eltern ein genügendes Einkommen sichern, damit die Familien ohne zusätzliche Einkommen ihrer Kinder auskommen können.

Wie und auf welcher Grundlage beurteilen wir die Regierungsführung anderer Staaten und gewichten wir schweizerische Interessen?

Die Förderung und der zunehmende Schutz der Personenrechte sind heute Bestandteil der allgemein anerkannten Ziele der Entwicklungszusammenarbeit. Die Menschenrechte sind eine Grundvoraussetzung für eine dauerhafte Entwicklung eines Landes. Ihnen ist es beispielsweise zu verdanken, dass die Zivilgesellschaft und die benachteiligten Bevölkerungsgruppen ihre Bedürfnisse anbringen und ihre Interessen geltend machen können. Die schweizerische Regierung hat die Armutsminderung zu ihrem Schwerpunktthema erklärt und fördert die Demokratie und die Achtung der Menschenrechte. Massnahmen, die eine ungenügende Regierungsführung, fehlende Transparenz und Korruption in den Partnerländern zu beheben versuchen, können jedoch auf Unverständnis stossen, respektive Handels- oder aussenpolitischen Interessen entgegen stehen.

Diese Liste liesse sich erweitern. Allen Themenfeldern und zugehörigen Fragestellungen ist eigen, dass es darauf keine einfachen Antworten gibt. Gleichzeitig macht die Verknüpfung der Entwicklungszusammenarbeit im engeren Sinne mit Themen aus anderen Politikbereichen deutlich, dass die Entwicklungszusammenarbeit ihre Ziele nur dann erreichen kann, wenn eine Abstimmung mit anderen Politikbereichen stattfindet. Dies deckt sich mit den Resultaten intensiver Debatten zwischen allen Geberländern, wie sie im Entwicklungshilfe-Ausschuss der OECD geführt worden sind. Die im Zug der Armutsminderung erzielten Ergebnisse hängen nicht nur von Aktionen der Entwicklungszusammenarbeit ab, sondern auch von kohärenten Entscheidungsfindungen in verschiedenen Bereichen, welche direkt oder indirekt die Schweizer Entwicklungspolitik beeinflussen. Solche Entscheide werden namentlich in den Bereichen Finanzen, Landwirtschaft, Umwelt, Migration, Gesundheit, Informations- und Kommunikationstechnologien (ICT), Korruption oder Konfliktprävention gefällt. Demnach setzt eine kohärente Entwicklungspolitik eine Abstimmung zwischen verschiedenen Politikgebieten voraus, welche durch eine starke Entschlossenheit und durch Impulse von Seiten der politischen Behörden gefördert werden soll.

Wie der Bundesrat im Aussenpolitischen Bericht 2000 festhält, stellt eine kohärente Umsetzung der Aussenpolitik erhebliche Anforderungen. So gilt es zu vermeiden, dass Effizienz und Glaubwürdigkeit der schweizerischen Entwicklungspolitik auf Grund der gestiegenen Anzahl von Akteuren beeinträchtigt werden. Der Entwicklungspolitik als Querschnittsaufgabe der Aussenpolitik kommt sowohl hinsichtlich ihrer Koordinationsaufgabe als auch im Hinblick auf die Förderung einer kohärenten Politik eine Schlüsselrolle zu.

In absehbarer Zeit werden Koordinations- und Kohärenzfragen in der schweizerischen Entwicklungspolitik – wie in anderen Ländern auch – noch an Bedeutung gewinnen. Seit einiger Zeit stellen sich internationale Gremien wie das United Nations Development Programme UNDP und die Weltbank, aber auch einzelne andere Geberländer immer mehr die Frage, auf welche Art und Weise (auf globaler Ebene) gewisse Güter – sogenannte globale öffentliche Güter – produziert, geschützt, finanziert und verteilt werden sollen, welche nicht durch (Welt-)Marktmechanismen bereitgestellt oder durch diese gar beeinträchtigt werden.

In der Debatte um globale öffentliche Güter wird zunehmend deutlich, dass Entwicklungsziele oder die Schaffung entsprechender Voraussetzungen in vielen Fällen nur erreicht werden können, wenn komplementär dazu im Rahmen einer globalen Strukturpolitik an Lösungen gearbeitet wird. Im Gefolge der Globalisierung kann eine steigende Zahl «öffentlicher Güter zur Lösung von Weltproblemen» nur durch eine erweiterte internationale Kooperation hergestellt werden. Klima, Artenvielfalt, Frieden, Finanzmarkstabilität, Handelsintegration, Wissen, Gesundheit und vieles mehr werden auf diesem Hintergrund als globale Gemeinschafts- oder öffentliche Güter bezeichnet. Sie werden definiert als Güter, von deren Erstellung alle Länder, Menschen und Generationen profitieren. Die Verfügbarkeit dieser Güter ist zentral, wenn es darum geht, die Voraussetzungen für Entwicklung, Bekämpfung der Armut, Gerechtigkeit und Prosperität in der Welt zu schaffen. Die Erstellung globaler öffentlicher Güter übersteigt das Mandat der Entwicklungszusammenarbeit im engeren Sinne, obwohl sie dazu einen Beitrag leistet, etwa im Rahmen schon bestehender Netzwerke oder Initiativen wie GEF, CGIAR, den Umweltkonventionen oder GKP. In einem weiteren Verständnis geht es darum, dass die internationale Gemeinschaft alle Anstrengungen unternimmt, diese Güter zu garantieren. Damit schafft sie Voraussetzungen und Rahmenbedingungen, die der Entwicklungszusammenarbeit zugute kommen. Diese muss ihrerseits dazu beitragen, dass andere Akteure ihren Beitrag an die Erstellung leisten, etwa auch im Rahmen weiterer komplementärer aussenpolitischer Aktivitäten. Entwicklungspolitik und -zusammenarbeit müssen darum besorgt sein, dass die Entwicklungsländer auch tatsächlich in deren Genuss kommen.

Angesichts der aussenpolitischen Zielsetzungen und der bundesinternen, im Wesentlichen schon vor Jahrzehnten vorgenommenen Aufgaben- und Budgetzuweisungen ist diese Diskussion auch für die schweizerische Aussen- und Entwicklungspolitik höchst relevant. Mittelfristig wird zu klären sein, ob eine Auffächerung der Aufgaben im Zusammenhang mit der Erbringung globaler öffentlicher Güter aus Kohärenz- und Effizienzgesichtspunkten grundsätzlich wünschbar ist; damit verbunden ist die Frage, welche Güter respektive Problembereiche auch künftig als Bestandteil der Entwicklungspolitik zu betrachten und zu finanzieren sind. Bereits heute ist für den Bundesrat klar, dass auch mit der angestrebten Steigerung der öffentlichen Entwicklungshilfe auf 0,4 Prozent bis ins Jahre 2010 die immer zahlreicher werdenden Anforderungen an die Nationalstaaten auf Grund der globalen Herausforderungen nicht durch die Entwicklungspolitik und die hierfür vorhandenen Mittel aufgefangen werden können. Vertieft wird der Bundesrat diese Fragen in einem Bericht zum Postulat Gadiant (02.3625) «Globale Güter. Bericht» darlegen.

4.4 Die wichtigsten Akteure der schweizerischen Entwicklungspolitik

4.4.1 Akteure, Verantwortlichkeiten und Zusammenarbeit bundesintern

Der Auftrag der Entwicklungspolitik im Allgemeinen ist in der vorstehenden Ziffer 4.1 umschrieben, während auf das Programm der nächsten Jahre in Ziffer 5 detailliert eingegangen wird.

Mit der Konzeption und Umsetzung der schweizerischen Entwicklungspolitik sind im Wesentlichen die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) sowie – für die multilaterale Umweltpolitik – das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) beauftragt. Bereichsweise gelangt der Bundesrat jeweils mit separaten Botschaften ans Parlament. Die Gesamtkonzeption der Entwicklungszusammenarbeit ist eine gemeinsame Aufgabe von DEZA, seco sowie der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV). Die Gesamtkoordination für Konzeption und Umsetzung obliegt der DEZA.

Der wichtigste bundesinterne Partner der DEZA ist das seco. Die Aufgaben zwischen den beiden Hauptakteuren der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit sind wie folgt aufgeteilt:

- Die DEZA ist zuständig für die bilaterale technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe. Je nach Sachverhalt ist das seco in der einen oder anderen Form beteiligt und übernimmt bei spezifischen Themen die Leitung.
- Das seco ist zuständig für handelspolitische Massnahmen sowie für Massnahmen zur Förderung des Einsatzes privatwirtschaftlicher Mittel in der Entwicklungszusammenarbeit.³
- Gemeinsam zuständig sind die beiden Ämter für multilaterale Finanzhilfe, wobei die DEZA den Gesamtbereich der multilateralen Finanzhilfe koordiniert und die Rahmenkredite verwaltet⁴. Ebenso teilen sich die beiden Ämter die Verantwortung für die Bearbeitung allgemeiner entwicklungspolitischer Fragen auf internationaler Ebene.
- Neue Formen und Mischformen von Massnahmen schliesslich fallen – je nach Charakter – in die Zuständigkeit eines der beiden Ämter (respektive vereinzelt eines dritten Amtes).

In der internationalen Umweltpolitik arbeitet die DEZA mit dem BUWAL zusammen. Die DEZA ist zuständig für bilaterale und multi-bilaterale⁵ Aktionen, Beiträge an international koordinierte, jedoch regional begrenzte Programme sowie Massnahmen zu Gunsten der Teilnahme von Entwicklungsländern an internationalen Konferenzen und Vertragsverhandlungen. Das BUWAL dagegen ist verantwortlich für die Verhandlungen von multilateralen Umweltabkommen, die Vertretung der Schweiz in multilateralen Umweltorganisationen sowie Beiträge an multilaterale Fonds (im Rahmen von UNO-Konventionen im Umweltbereich) und die globale Umweltfazilität der Weltbank.⁶

³ Vgl. hierzu die Botschaft vom 20. November 2002 über die Weiterführung der Finanzierung von wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit (BBl 2003 191).

⁴ Vgl. hierzu namentlich die Botschaft vom 31. Mai 1995 über die Beteiligung der Schweiz an den regionalen Entwicklungsbanken und der Multilateralen Investitionsgarantie-Agentur (BBl 1995 III 1105) und die Botschaft vom 15. Mai 1991 über die Beteiligung der Schweiz an den Bretton-Woods-Institutionen (BBl 1991 II 1153).

⁵ Hierzu gehören etwa Kofinanzierungen mit internationalen Organisationen.

⁶ Mit der Botschaft vom 6. November 2002 über einen Rahmenkredit für die globale Umwelt und über eine Änderung des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (BBl 2002 7911) stellt der Bundesrat dem Parlament Antrag, aus formalrechtlichen Gründen eine zusätzliche gesetzliche Grundlage für Finanzbeiträge im Rahmen der internationalen Umweltpolitik zu schaffen. Die Zuständigkeiten der beiden Ämter bleiben davon indessen unberührt.

Wichtige benachbarte Aktionsbereiche der Entwicklungszusammenarbeit sind die humanitäre Hilfe und die Ostzusammenarbeit; diese Politikbereiche sind Teil der Gesamtanstrengungen der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz und werden in separaten Botschaften dem Parlament zum Entscheid vorgelegt.⁷ Ferner beantragt der Bundesrat dem Parlament mit Entscheid vom 23. Oktober 2002 ein Bundesgesetz und einen Rahmenkredit für Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte. Das Gesetz und die damit geregelten Aktivitäten sind komplementär zu den rechtlichen Grundlagen und dem Tätigkeitsbereich der DEZA; Massnahmen gemäss Entwicklungshilfegesetz bleiben deshalb vorbehalten. Zwecks Vermeidung von Doppelspurigkeiten zwischen Entwicklungspolitik und ziviler Friedensförderung verzichtet der Bundesrat bewusst auf die Konzipierung einer umfassenden Friedenspolitik mit zugehöriger gesetzlicher Regelung. Im Zweifelsfall sorgen zwischen DEZA und der Politischen Direktion vereinbarte Grundsätze der Zusammenarbeit für eine optimale Abstimmung der Aktivitäten.

Verbunden mit der aussenpolitischen Öffnung der Schweiz in den 90er Jahren sowie der wachsenden Internationalisierung verschiedener Politikbereiche sind in den letzten Jahren auch neue Themen auf die aussen- und entwicklungspolitische Agenda gekommen. Damit ist innerhalb der Bundesverwaltung die Anzahl der Akteure gestiegen. Neben den erwähnten Stellen sind heute – je nach Thematik und Sachverhalt punktuell oder mehr oder weniger permanent – das Bundesamt für Flüchtlinge (BFF), das Bundesamt für Gesundheitswesen (BAG), das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW), die Gruppe für Wissenschaft und Forschung (GWF), das Bundesamt für Justiz (BJ), Dienststellen des VBS und des EDI (wie z.B. das Bundesamt für Statistik) im Bereich der internationalen Zusammenarbeit tätig.

Mit der wachsenden Anzahl von Akteuren stellt sich die Frage der Koordination der Aktivitäten – in der Politikformulierung in der Schweiz und in multilateralen Gremien ebenso wie in den Einsatzländern. Mit der Festlegung von jeweiligen Schwerpunktländern durch DEZA und seco – so sind von den 17 Schwerpunktländern der Entwicklungszusammenarbeit der DEZA 8 Länder gleichzeitig Schwerpunktländer des seco – soll unter anderem die Zusammenarbeit zwischen den wichtigsten Bundesstellen gefördert werden. Auf der Grundlage eines gemeinsamen Verständnisses der strategischen Ziele und operationellen Aktivitäten sind die vorhandenen Strukturen und Steuerungsinstrumente der Entwicklungszusammenarbeit – insbesondere die Kooperationsbüros respektive die Mehrjahresprogramme – auch für andere Komponenten des aussenpolitischen Engagements vor Ort offen. In der Politikformulierung werden Koordination, Komplementarität und Kooperation zwischen DEZA und seco, den wichtigsten Akteuren, im Rahmen von Absprachen, Steuerungsgremien und gemeinsamen Planungen sichergestellt. So verfügt die DEZA zur Koordination departementsübergreifender Politikbereiche sowie länderspezifischer Spezialprobleme (etwa im Falle von kriegesischen Konflikten) über ein wichtiges Instrument, das Interdepartementale Komitee für internationale Entwicklung und Zusammenarbeit (IKEZ).

⁷ Vgl. hierzu insbesondere

- (a) Botschaft vom 14. November 2001 über die Weiterführung der internationalen humanitären Hilfe (BBl **2002** 2221);
- (b) Botschaft vom 19. August 1998 über die Zusammenarbeit mit Osteuropa und den Staaten der GUS (BBl **1998** 4989) sowie Zusatzbotschaft vom 14. November 2001 über die Aufstockung und Verlängerung des Rahmenkredits III für die Zusammenarbeit mit Osteuropa (BBl **2002** 1829).

Insgesamt ist die Koordination trotz wachsender Anzahl von Akteuren dank einem differenzierten Instrumentarium gewährleistet. Dabei wird insbesondere darauf geachtet, dass keine parallelen operationellen Strukturen geschaffen werden, dass konsequent auf oft langjährigen Erfahrungen aufgebaut wird und dass keine konkurrierenden Verantwortlichkeiten entstehen.

Die Beratende Kommission für internationale Entwicklung und Zusammenarbeit

Beim Erlass des Entwicklungshilfegesetzes von 1976 setzte der Bundesrat zudem die Beratende Kommission für Internationale Entwicklung und Zusammenarbeit (heutige Bezeichnung) ein. Diese berät den Bundesrat in Fragen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, der humanitären Hilfe und der Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas; sie prüft namentlich Ziele, Prioritäten und Gesamtkonzeption der Zusammenarbeit und kann eigene Vorschläge unterbreiten.⁸ Nach aktuellem Verständnis sieht sich die Kommission als Resonanzkörper («Sounding Board») für Bundesrat und Verwaltung und als Organ zur besseren Verankerung der Anliegen der internationalen Zusammenarbeit bei den verschiedenen interessierten Kreisen. Ihre Beratungsgegenstände ergeben sich in erster Linie aus der entwicklungspolitischen Agenda von Bundesrat und Parlament sowie der internationalen Debatte.

4.4.2 Die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft sowie öffentlichen Körperschaften der Kantone

Ein Charakteristikum der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit ist die intensive Zusammenarbeit mit schweizerischen nichtstaatlichen Kreisen und Organisationen. Beschränkten sich Austausch und Zusammenarbeit in den Anfängen der Entwicklungszusammenarbeit auf Nichtregierungsorganisationen, erweiterte sich der Kreis der nichtstaatlichen Partner und differenzierten sich die Austauschformen im Laufe der Zeit immer mehr. Heute gehören – neben einer Gruppe von 13 grösseren schweizerischen Nichtregierungsorganisationen, mit welchen die DEZA eng zusammenarbeitet – universitäre Kreise ebenso dazu wie einzelne Kantone und Gemeinden, die im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit aktiv sind. Schliesslich wird der Aufbau von Partnerschaften mit Wirtschaftsunternehmen intensiv diskutiert. In unterschiedlichem Masse – entsprechend ihren Rollen – mobilisieren diese Akteure beträchtliche private Mittel, und sie schaffen öffentliches Bewusstsein; zudem verfügen sie über Kompetenzen in der Analyse und der Policy-Formulierung und über langjährige operationelle Erfahrungen.

Dieses starke Interesse nichtstaatlicher Kreise und öffentlicher Körperschaften auf kantonaler und lokaler Ebene an der Entwicklungszusammenarbeit dürfte auch in einem Zusammenhang mit einem entwicklungspolitischen Perspektivenwechsel stehen, wie er seit dem Erdgipfel von 1992 in Rio de Janeiro stattgefunden hat. So hat die Debatte um eine nachhaltige Entwicklung deutlich gemacht, dass die Industrieländer respektive jeder und jede Einzelne eine Mitverantwortung für die heutigen globalen Probleme hat, und dass Problemlösungen letztlich von den Menschen mitgetragen werden müssen. Wie die globalen Herausforderungen und die Antwort-

⁸ SR 974.01 Art. 25

ten der internationalen Gemeinschaft darauf deutlich machen, besteht grösste Dringlichkeit, über staatliche Stellen hinaus weitere Akteure in die heutigen Anstrengungen einzubeziehen.

Für den Bundesrat ist diese Form der Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft im Allgemeinen und der Unterstützung für die Entwicklungszusammenarbeit im Speziellen überaus bedeutsam. Zum einen stärkt dies die öffentlichen Anstrengungen. Zum anderen trägt der Dialog in diesem Rahmen dazu bei, in der Öffentlichkeit das Verständnis für globale Herausforderungen, Zusammenhänge und Handlungsmöglichkeiten zu vertiefen. Die Zusammenarbeit mit neuen Akteuren – gestützt auf eine klare Rollenverteilung – ist ein Schlüsselfaktor im Hinblick auf einen gesteigerten schweizerischen Beitrag zur Bewältigung der globalen Herausforderungen.

Nichtregierungsorganisationen

Seit ihren Ursprüngen zeichnet sich die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit durch eine intensive Zusammenarbeit mit schweizerischen Nichtregierungsorganisationen (NGOs) aus, sowohl im operationellen wie im entwicklungspolitischen Bereich. Das Spektrum der schweizerischen NGOs ist ausgesprochen vielfältig. Es umfasst zahlreiche Organisationen mit unterschiedlicher thematischer und ideeller Ausrichtung. Es reicht von professionell tätigen Hilfswerken bis hin zu weitgehend auf Freiwilligkeit beruhenden Solidaritätsgruppen. Unter den grösseren NGOs mit nationaler Ausstrahlung finden sich:

- Organisationen, die sich der entwicklungspolitischen Analyse und Diskussion auf nationaler und internationaler Ebene widmen;
- spezialisierte Organisationen für operationelle Entwicklungszusammenarbeit mit Entwicklungsprogrammen in Afrika, Asien und Lateinamerika;
- multifunktionale und kirchliche Hilfswerke mit spezialisierter Abteilung für operationelle Entwicklungszusammenarbeit;
- thematisch spezialisierte Organisationen;
- Freiwilligenorganisationen.

In den Kantonen Genf und Waadt haben die kantonalen NGO-Föderationen heute eine grosse Ausstrahlungskraft.

Gemeinsam ist all diesen Organisationen, dass sie sich auf die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung sowie auf die Bekämpfung von Ungerechtigkeit und Armut ausrichten. Sie sind auf unterschiedliche Art in der schweizerischen Gesellschaft verankert und bilden somit eine wichtige innenpolitische Basis für die Entwicklungszusammenarbeit. Sie schaffen öffentliches Bewusstsein über die Situation in den Entwicklungsländern und über Nord-Süd-Zusammenhänge. Sie mobilisieren auch beträchtliche finanzielle Mittel durch Spenden.

Dialog und Erfahrungsaustausch sowie die gegenseitige Auseinandersetzung über Themen von gemeinsamem Interesse zwischen der DEZA und den NGOs dienen der Förderung von Komplementaritäten. Die NGOs leisten einen Beitrag zu einer lebendigen entwicklungspolitischen Diskussion und können innovative Impulse zur qualitativen Evolution der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit schaffen. So gehen z.B. die Leistungen der Schweiz im Bereich der Entschuldung armer Entwicklungsländer auf eine Initiative der schweizerischen NGOs zurück. Auch für den Beitritt der Schweiz zu den Bretton-Woods-Institutionen und zur UNO leisteten

die NGOs namhafte Unterstützung. Zur Rolle der NGOs aber gehören auch kritische Stellungnahmen und Auseinandersetzungen zu entwicklungspolitisch relevanten Themen. Der freie Handlungsspielraum der NGOs, sich kritisch in die entwicklungspolitische Debatte einzubringen, ist für die Qualität der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit von grosser Bedeutung. Dies dient der Suche nach angepassten Lösungen für anstehende Herausforderungen, nicht zuletzt auch deshalb, weil die globalen Entwicklungsprobleme zusehends die innenpolitische Agenda mitbestimmen. Die NGOs sind für den Bund wertvolle Partner zur Führung eines intensiven und lebhaften entwicklungspolitischen Dialoges.

Die Arbeitsgemeinschaft der schweizerischen Hilfswerke (ein Zusammenschluss von sechs grösseren NGOs) ist eine wichtige Partnerin des Bundesrates sowie der DEZA und des seco für die Erörterung politischer Dimensionen der Entwicklungszusammenarbeit.

Im operationellen Bereich sind NGOs wichtige Partner für die Umsetzung von Projekten und Programmen der DEZA. Gleichzeitig leistet die DEZA Beiträge an Entwicklungsprojekte und -programme, die von schweizerischen NGOs in eigener Verantwortung mit lokalen Partnern durchgeführt werden. Mit 13 grösseren NGOs und NGO-Dachorganisationen unterhält die DEZA Vereinbarungen über mehrjährige Programmbeiträge. Insgesamt wickelt die DEZA 25–30 Prozent der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit über schweizerische NGOs ab, und stützt sich damit namhaft auf die operationellen Kapazitäten und Erfahrungen der NGOs ab. Die schweizerischen NGOs haben im Jahr 2001 rund 522,9 Millionen Franken an Entwicklungshilfe für Länder des Südens und des Ostens erbracht. Dieser Betrag umfasst die Eigenleistungen der Hilfswerke in der Höhe von 333,4 Millionen Franken sowie die aus öffentlichen Mitteln (Bund, Kantone und Gemeinden) finanzierten Beiträge in Höhe von 189,5 Millionen Franken.

Die NGOs leisten im Rahmen ihrer Entwicklungsprogramme wichtige Beiträge an die Stärkung von zivilgesellschaftlichen Initiativen und Strukturen in den Ländern des Südens. Deshalb fördert die DEZA gezielt die Komplementarität zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren. Dies ersetzt aber nicht die direkte Partnerschaft der DEZA mit lokalen Organisationen der Zivilgesellschaft und NGOs in den Partnerländern des Südens. Vielmehr geht es darum, aufbauend auf den jeweiligen Erfahrungen und komparativen Vorteilen der unterschiedlichen Akteure, das Zusammenspiel zwischen Staat und Zivilgesellschaft im Entwicklungsprozess zu fördern. In den Partnerländern verfügen NGOs und deren zivilgesellschaftliche Partner oftmals über Handlungsmöglichkeiten, die einer staatlichen Stelle verbaut sind. Die DEZA ihrerseits kann mittels differenzierten lokalen Partnerschaften mit staatlichen und zivilgesellschaftlichen Organisationen einen Beitrag an die gleichzeitige Stärkung von zivilgesellschaftlichen Handlungsträgern und staatlichen Rahmenbedingungen leisten. Der im Rahmen dieses vielschichtigen Zusammenspiels von staatlichen und zivilgesellschaftlichen Partnern gewonnene entwicklungspolitische Mehrwert muss sich an der Wirkung der von den jeweiligen Akteuren geleisteten Aktivitäten messen.

Eine lebendige NGO-Szene leistet Wesentliches, um innovativen Ansätzen und neuen Lösungen Bahn zu brechen. In diesem Sinne sind die aktuellen Debatten und Konfrontationen rund um die Globalisierungsfrage für die DEZA auch Anlass für eine offene Diskussion mit diesen Akteuren über die zu Grunde liegenden Ursachen und Zusammenhänge. Die DEZA will die Plattform des Dialoges erweitern sowie

ihre Allianzen stärken und dabei die zivilgesellschaftlichen Organisationen als kritische, manchmal auch unbequeme Teilhaber in einer auf echter Partnerschaft basierenden Zusammenarbeit einbeziehen.

Die künftige Bedeutung der Rolle der NGOs als Akteure der Entwicklungszusammenarbeit wird wesentlich davon abhängen, dass sie:

- ihre Verankerung in der schweizerischen Gesellschaft bewahren können;
- fundierte entwicklungspolitische Analysearbeit liefern und weiterhin innovative Ansätze zur Förderung nachhaltiger Entwicklung generieren können;
- transparente Strukturen und rechenschaftspflichtige Führungs- und Managementmechanismen aufweisen;
- ihre Arbeit an der Wirkung messen und über ein Qualitätsmanagement verfügen.

Diese Herausforderungen werden von den NGOs aktiv angegangen und sind Gegenstand ihres Dialoges mit der DEZA.

Universitäten, Hochschulen und Kompetenzzentren

Die strategische und praktische Ausrichtung der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit und viele ihrer Methoden und Instrumente sind nicht nur das Resultat jahrzehntelanger praktischer Erfahrung; ebenso sehr spielt der permanente Austausch mit akademischen Institutionen und Kreisen eine wichtige Rolle. Schliesslich stellt Wissen, der Zugang zu Wissen sowie die Fähigkeit, wissenschaftliche Erkenntnisse gezielt zu erarbeiten und einzusetzen, gerade in der globalisierten Welt für Entwicklungsländer einen Schlüsselfaktor für nachhaltige Entwicklung dar.

Die DEZA ist bestrebt, im Eigenbereich sowie im Rahmen der schweizerischen Wissenschafts- und Forschungspolitik Anstrengungen zum Aufbau von Forschungs- und anderen wissenschaftlichen Kapazitäten in Entwicklungsländern zu unterstützen, in den Partnerländern zur Schaffung, Vermittlung/Diffusion und Anwendung von entwicklungsrelevantem Wissen beizutragen sowie Forschungspartnerschaften zwischen Wissenschaftskreisen in der Schweiz einerseits und im Süden und Osten andererseits zu fördern. Die DEZA ist weiter bestrebt, in der Schweiz allgemein in Politik, Gesellschaft und Wissenschaft das Verständnis für die Bedeutung des Entwicklungsfaktors Wissen und die wissenschaftliche Zusammenarbeit für unsere Partnerländer, aber auch die Schweizer Forschungsinstitutionen, zu fördern.

Konkrete Aktivitäten im Rahmen dieser Zielsetzungen umfassen Beiträge (jährlich zu ca. 47,5 Mio. Franken) und Aufträge (jährlich zu ca. 8 Mio. Franken) an verschiedene bilaterale und multilaterale Forschungs- und Ausbildungsinstitutionen, Beiträge zur Realisierung von Forschungspartnerschaften (teilweise in Zusammenarbeit mit dem Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung [SNF], der ETH Lausanne oder einzelnen Fachhochschulen), sowie Beiträge und Aufträge an schweizerische Forschungs- und Ausbildungsinstitutionen (ETH Zürich, Schweizerisches Tropeninstitut und kantonale Universitäten). Zudem ist die DEZA an einem entwicklungsländerorientierten Nationalen Forschungsschwerpunkt «Forschungspartnerschaften zur Linderung von Syndromen des globalen Wandels» (NFS N-S) beteiligt, der gemeinsam vom SNF und der DEZA, mit Beiträgen von je 14,5 Millionen Franken für die Phase 2001–2005, und Eigenleistungen der beteiligten Schweizer Forschungsinstitutionen von insgesamt ca. 4 Mil-

lionen Franken, getragen wird. Eine Fortsetzung dieses NFS N-S ist geplant bis 2010.

Schliesslich arbeitet die DEZA mit sogenannten Kompetenzzentren zusammen, d.h. Organisationen und Institutionen, die in definierten thematischen, fachlichen oder methodischen Bereichen besondere Kompetenzen und Kapazitäten aufweisen. Dies können sowohl Firmen aus dem Privatsektor (z.B. Beratungsgesellschaften), nicht gewinnorientierte Organisationen (z.B. Stiftungen, universitäre Institute) als auch Einzelpersonen sein. Deren Kompetenzen und Kapazitäten, welche in vielen Fällen auch auf langjähriger Erfahrung im Entwicklungsbereich beruhen, werden von der DEZA im Rahmen von Auftragsmandaten beigezogen. Beispiele von Aufträgen sind fachliche Beratung («Backstopping»), Aus- und Weiterbildung von DEZA-Mitarbeitenden oder Partnerorganisationen, Konzeption und Produktion von Instrumenten (Arbeitshilfen, didaktisches Material usw.), Auslagerung von nicht strategischen Arbeiten (z.B. Dokumentationszentren, Unterhalt von Internet-Auftritten), oder auch externe Analysen und Evaluationen. Die Definition der konkreten Anforderungen und Aufträge an die Kompetenzzentren und die Steuerung der Mandate (inhaltlich und finanziell-administrativ) obliegt immer der DEZA. Im Jahre 2001 wurden über 900 neue Aufträge erteilt mit einem Gesamtvolumen von rund 170 Millionen Franken, davon ca. 90 Prozent innerhalb der Schweiz.

Institutionen der Bildungsarbeit

Das Engagement des Bundes für globale Perspektiven im Grundschulunterricht hat bereits eine längere Tradition. Seit sieben Jahren unterstützt die DEZA – zusammen mit der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) sowie verschiedenen NGOs – die Stiftung Bildung und Entwicklung (SBE/FED). Diese mittlerweile in der Schweizer Bildungslandschaft mit vier Regionalstellen gut verankerte Dienstleistungsorganisation dient explizit dem globalen Lernen, d.h. den Themenkreisen Menschenrechts- und Friedenserziehung, Nord-Süd-Beziehungen, und nachhaltige Entwicklung. Sie vermittelt Lehrmittel und bietet Information, Beratung, Aus- und Weiterbildung von Lehrkräften an.

Die Zusammenarbeit ist durch die Überzeugung motiviert, dass aussenpolitische Sachentscheide Kenntnis und Verständnis für internationale Zusammenhänge und ihre Auswirkungen auf innenpolitische Themen bedingen. Im Rahmen des Weltgipfels zur Nachhaltigen Entwicklung 2002 in Johannesburg ist der Bildung im Hinblick auf die Realisierung einer nachhaltigen Entwicklung eine Schlüsselrolle zugewiesen worden. Die Schule ist dabei von zentraler Bedeutung. Keine andere Institution ist in der Lage, Kinder und Jugendliche Schritt für Schritt an die Komplexität der mit Nachhaltigkeit verbundenen Fragen heranzuführen. Soll – im Sinne der neuen Bundesverfassung von 1999 – eine Politik der Nachhaltigkeit realisiert werden, muss das globale Problem Nachhaltigkeit Eingang in das nationale sowie die kantonalen Bildungssysteme bekommen, d.h. in die Grundausbildung und Weiterbildung der Lehrkräfte, in die Lehrpläne aller Stufen und in die Lehrmittel. Im Rahmen der gemeinsamen Anstrengungen von Bund, Kantonen und privaten Kreisen in diesem Bereich sieht die DEZA vor, einen aktiven Beitrag zu leisten.

Aktivitäten von Kantonen und Gemeinden in der Entwicklungszusammenarbeit

Kantone und Gemeinden sind neben dem Bund weitere staatliche Akteure der Entwicklungszusammenarbeit. Deren Engagement belief sich im Jahre 2000 auf insge-

samt 23 Millionen Franken. Hiervon brachten die Kantone 14,1 Millionen Franken auf (Hauptgeber: GE, ZH, ZG, BS/BL), die Gemeinden 8,9 Millionen.

Die Bemühungen von Kantonen und Gemeinden geschehen unabhängig von der bundesstaatlichen Entwicklungszusammenarbeit, und ein Grossteil der Aufwendungen wird über die Schweizer Hilfswerke ausbezahlt. Diese Akteure definieren ihr Engagement auf Grund ihrer jeweils eigenen Vorstellungen und Zielsetzungen. Vorhandene Formen sind etwa die Mitfinanzierung von Projekten oder Städtepartnerschaften, um die Solidarität mit dem Süden zu konkretisieren und um die Relevanz globaler Probleme auch im lokalen Bereich darzustellen. Im Rahmen der Umsetzungsbemühungen der Beschlüsse internationaler Grosskonferenzen zur Entwicklungsfinanzierung und nachhaltigen Entwicklung stellen diese Ansätze ein interessantes Potenzial dar. Auf Anfrage unterstützt die DEZA entsprechende Aktivitäten orientierend, beratend und mit der Vermittlung von Kontakten.

4.4.3 Wirtschaft und Entwicklungszusammenarbeit – Partnerschaft mit Zukunftspotenzial

In der vergangenen Dekade hat sich das Verständnis der Rollen von Staat, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft markant verändert: Hatte man in den 80er Jahren vorwiegend eine Öffnung des Staats als wichtigsten (teilweise sogar ausschliesslichen) Partners von Entwicklungszusammenarbeit hin zur Zivilgesellschaft vorangetrieben, so zeichnete sich in den 90er Jahren – aus den verschiedensten Gründen – eine viel aktivere Rolle des Privatsektors in der Entwicklungszusammenarbeit ab. Für die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit war dies kein neues Thema, hat doch beispielsweise die DEZA schon in den 70er Jahren durch eine Zusammenarbeit mit dem schweizerischen Teppichhandel der Tibetergemeinschaft in Nepal ein tragfähiges Einkommen und Auskommen vermittelt, die bis heute dauern.

Die fiskalische Aushöhlung des Staates, tiefe Investitionsraten, Verwaltungsineffizienz und endemische Korruption förderten in vielen Partnerländern Tendenzen zur Privatisierung öffentlicher Aufgaben. Die Zurückhaltung respektive das gänzliche Abseitsstehen des Staates bei der Regulierung solcher privat betriebener oder sich im privaten Besitz befindlichen «public utilities» ist teilweise umstritten, vor allem bei so lebenswichtigen Gütern wie Wasser. Auf der anderen Seite ist unbestritten, dass die Infrastruktur-Investitionen mit öffentlichen Mitteln allein nicht finanziert werden können.

Die Millenniumsziele, allen voran das Ziel der Halbierung der Armut, haben die Diskussion einer proaktiveren Rolle der Privatwirtschaft für die Armutsminderung erneut in den Brennpunkt gerückt, wobei es um verbesserte Rahmenbedingungen für die armen Bevölkerungsschichten (pro-poor-growth) sowie um die Einhaltung von Standards bezüglich Arbeitsbedingungen, Umwelt, Menschenrechte, Terms of Trade und um die soziale Verantwortung von Unternehmen geht.

Der Bundesrat strebt einen verstärkten Einbezug der Privatwirtschaft an, sofern der gesetzliche Auftrag dadurch besser erfüllt werden kann. In ihrer auf die Stärkung von Synergien ausgerichteten Zusammenarbeit mit dem Privatsektor geht die DEZA von vier entwicklungspolitischen Kriterien aus:

- Der Nutzen der Zusammenarbeit muss bei benachteiligten Bevölkerungsgruppen zu einer dauerhaften Verbesserung der Lebensbedingungen führen;
- Das Wirtschaftswachstum muss – im Vergleich zu anderen Bevölkerungsgruppen – den Armen überproportional zugute kommen;
- Die Leistungen der DEZA müssen Teil ihres Kernauftrages sein und auf ihren institutionellen Erfahrungen beruhen;
- Die Zusammenarbeit muss subsidiär sein und darf keine marktverzerrenden Wirkungen haben.

Die folgenden Formen der Zusammenarbeit haben sich in den letzten Jahren am Horizont abgezeichnet:

- *Investitionen privater Unternehmen mit sozialer Zielsetzung* (social investment): nichtkommerzielle, philanthropisch motivierte Finanzbeiträge an Entwicklungsprogramme (z.B. Bill Gates Stiftung, Novartis Stiftung)
- *Public-Private Development Partnerships* (PPDPs), das heisst komplementäre Projektzusammenarbeit auf Grund komparativer Vorteile der Partner, z.B. entlang einer Wertschöpfungskette mit nachweislich armutsmindernder Wirkung bei den benachteiligten Bevölkerungsgruppen (z.B. Tibeterteppiche, Ecofrig-Projekt Indien zur Reduktion von ozonschädigenden Substanzen, Swiss–South African Co-operation Initiative, ein Fonds zur beruflichen Ausbildung, der von der Privatwirtschaft und der DEZA gemeinsam geäuft und betrieben wird);
- *Corporate Social Responsibility*: Initiativen, mit denen sich private Firmen verpflichten, entlang ihrer Wertschöpfungskette soziale, rechtliche und umweltbezogene Standards einzuhalten (z.B. der «Global Compact» der UNO, dem verschiedene Firmen beigetreten sind);
- *Allianzen von NGOs, Wirtschaft und Staat* zur Förderung eines «fairen Handels» nicht nur als «Nischenprodukt» (z.B. die «ethical trade initiative» in England, die Zusammenarbeit von Helvetas und Wirtschaft, unterstützt von seco und DEZA bei der Förderung von Bio-Baumwolle).

Diese Ansatzpunkte sollen geprüft und es sollen – wo dies aus entwicklungspolitischer Sicht geboten ist – entsprechende Aktivitäten entwickelt werden. Damit wird versucht, die real enge Verflechtung zwischen Entwicklungszusammenarbeit und dem Privatsektor – wie sie namentlich in Form von Rückflüssen in die schweizerische Volkswirtschaft zum Ausdruck kommt – mit innovativen Lösungen und Zusammenarbeitsformen anzugehen.

5 Das Programm und die Instrumente der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe 2004–2007

5.1 Grundsätze der Zusammenarbeit

5.1.1 Orientierungen

Für die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit gelten eine Reihe von Werten, die ihre Qualität und ihr eigenständiges Profil garantieren sollen. Diese Werte leiten alle bilateralen und multilateralen Aktivitäten der DEZA.

Zur Umsetzung ihres Auftrags richtet sich die DEZA an vier Grundsätzen aus. Sie gestaltet ihre Aktivitäten:

- *nachhaltig*: Entwicklung wird als mittel- und langfristiges Vorhaben verstanden, das den Bedürfnissen künftiger Generationen Rechnung trägt und nicht auf Grund der Verfolgung kurzfristiger Interessen entwicklungshemmende Präjudizien schafft.
- *zukunftsgerichtet*: Die globalen Herausforderungen und Ziele bestimmen den Kurs der Entwicklungszusammenarbeit, die lösungsorientierte Ansätze befolgt.
- *wirkungsorientiert*: Der Erfolg der Zusammenarbeit wird primär an der Wirkung gemessen. Bestehende Instrumente zur Bestimmung der Wirkung werden systematisch angewendet und weiter entwickelt.
- *partnerschaftlich*: Entwicklung ist nicht eine Aufgabe der Geberorganisationen, sondern eine gemeinsame Aufgabe von Partnern im Norden und im Süden. Sie einigen sich gemeinsam auf Ziele, informieren sich gegenseitig über ihre Werte (beispielsweise hinsichtlich Transparenz und Gouvernanz sowie der Gleichstellung der Geschlechter), sie sind verlässlich und transparent und gehen Probleme flexibel, dem jeweiligen Kontext angepasst an.

Zur Verwirklichung ihrer Aufgaben fördert die DEZA vier Kernprozesse:

- *Hilfe zur Selbsthilfe*: Die schweizerischen Kooperationsangebote sollen staatliche und nichtstaatliche Partner befähigen, ihre Entwicklung selbst zu bestimmen. Das geschieht immer auch durch die Stärkung institutioneller Kompetenzen und Kapazitäten von Partnern zur Analyse von Problemlagen, zur Planung von Vorhaben und zu ihrer Umsetzung.
- *Wissen*: Zugang zu und Anwendung von Kenntnissen sind Voraussetzungen für Entwicklung. Die Entwicklungszusammenarbeit vermittelt deshalb Wissen und trägt lokal und international zu seiner Vermehrung bei, sie unterstützt die Aufwertung und Nutzung von lokalem Wissen und Know-how, sie fördert Lernprozesse und Fähigkeiten und erweitert damit Handlungsmöglichkeiten.
- *Internationaler Dialog*: Die Zunahme grenzüberschreitender und globaler Probleme erfordert länderübergreifende Lösungsansätze. Die DEZA beteiligt sich in Zusammenarbeit mit anderen Bundesstellen aktiv an diesen Bemühungen. Sie engagiert sich für die internationale Vernetzung und bringt ihre entwicklungspolitischen Anliegen gezielt ein.

- *Solidarität*: Die Entwicklungszusammenarbeit ist Ausdruck des Wissens der schweizerischen Bevölkerung um die Schwierigkeiten der Länder des Südens und des Willens, Unterstützung zu bieten. Um diese Hilfe breit abzustützen, arbeitet die DEZA mit anderen Bundesstellen, mit zivilgesellschaftlichen Organisationen und mit der Privatwirtschaft zusammen.

5.1.2 Themen

Um auf die globalen Herausforderungen und ihre lokalen Ausformungen zu reagieren, fokussiert die DEZA ihre Aktivitäten auf fünf thematische Schwerpunkte. Jeder Schwerpunkt leistet einen Beitrag zur Erreichung der Ziele, welche in der Strategie 2010 der DEZA festgehalten wurden und trägt bei zu Armutsminderung und zum Abbau struktureller Konfliktursachen, und somit auch zur Erreichung der Millennium Development Goals. Die prioritären Themen sind eng miteinander vernetzt und verbunden. Transversale Aspekte (Gender, Umweltfragen, Gouvernanz-Themen, usw.) sind in den fünf Themen integriert.

Die Festlegung der Aktivitäten in den fünf thematischen Schwerpunkten geschieht im Dialog mit den operativ tätigen Bereichen einerseits und dem für fachlich-thematische Unterstützung zuständigen Bereich «Themen und Fachwissen» andererseits. Die fünf thematischen Schwerpunkte sind:

Krisenprävention und Krisenbewältigung: Ein wichtiges Element der Armutsminderung ist der Abbau von vielschichtigen Krisenursachen und der Aufbau von stabilen politischen, wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Institutionen. Im Vordergrund stehen dabei die Krisenprävention, die Ressourcenkonfliktbearbeitung, die Stärkung lokaler Friedenskapazitäten, der Politikdialog im Hinblick auf Vertrauensbildung und Versöhnungsarbeit im Rahmen des Wiederaufbaus, der Rückkehrhilfe und der Reintegration von Bevölkerungsgruppen. Dabei unterstützt die DEZA das Zusammenwirken von friedensfördernden Initiativen auf zentralstaatlicher Ebene, auf der Ebene von Meinungsträgern ausserhalb staatlicher Strukturen und in den lokalen Gesellschaften. Eine besondere Anstrengung unternimmt die Entwicklungszusammenarbeit in der Früherkennung von gewaltvollen Konflikten. In der verstärkten Prävention ist sie mit der humanitären Hilfe gemeinsam aktiv.

Gute Regierungsführung (good governance): Die Förderung der guten Regierungsführung trägt zur Verbesserung der politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen als zentralem Element von nachhaltiger Entwicklung, Armutsreduktion und menschlicher Sicherheit bei. Es geht darum, ein Umfeld zu schaffen, in dem Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte, die Gleichberechtigung von Frauen, eine angemessene Machtverteilung sowie makroökonomische Stabilität gestärkt werden.

Vier zentrale Herausforderungen stellen sich in diesem Bereich: die Förderung der lokalen Behörden im Rahmen von Dezentalisierungsprozessen; die Schaffung beziehungsweise Stärkung von legitimierten und effizienten öffentlichen Institutionen sowohl in rechtlicher, wirtschaftlicher als auch sozialer Hinsicht; die Stärkung jener staatlichen oder zivilgesellschaftlichen Kräfte, die sich für soziale Gerechtigkeit, den Schutz der Menschenrechte und den Zugang zu einer unabhängigen, funktionierenden Justiz einsetzen und so den Teufelskreis von Diskriminierung, Ausschluss, Armut und Ohnmacht unterbrechen; und schliesslich die Förderung von

Partizipation, Transparenz und Gleichberechtigung auf internationaler Ebene, um das Potenzial der Globalisierung zu Gunsten der Armen zu nutzen. Die Fragen der Regierungs- und Verwaltungsführung sowie der korporativen Gouvernanz sind entscheidend für Entwicklungsprozesse und daher auch von transversaler Bedeutung. Die DEZA setzt sich in all ihren Programmaktivitäten für Partizipation, für Transparenz und Berechenbarkeit, für Gleichbehandlung und Nicht-Diskriminierung sowie für Effizienz ein und stärkt in diesem Bereich auch ihre Partner.

Erhöhung der sozialen Gerechtigkeit: Ein strategischer Ansatzpunkt zur wirksamen Armutsreduktion ist die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für eine nachhaltige soziale Entwicklung. Damit soll grössere soziale Gerechtigkeit und soziale Sicherheit für alle bewirkt werden, vor allem aber der gleichberechtigte Zugang der Armen zu den lebenswichtigen Dienstleistungen in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Hygiene. Wirksame Verringerung von Armut und grössere soziale Gerechtigkeit setzen die aktive Mitgestaltung des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklungsprozesses und der politischen Entscheidungsprozesse durch die benachteiligten und ausgegrenzten Bevölkerungsgruppen voraus. Partizipation und Empowerment sind deshalb zentrale Anliegen der Entwicklungszusammenarbeit.

Einkommensförderung und Beschäftigung: Ein weiterer Ansatzpunkt der Armutsminderung besteht in der Verbesserung des Umfelds für eine beschäftigungswirksame wirtschaftliche Entwicklung. Die DEZA fördert wirtschaftliche Potenziale und Initiativen. Sie wirkt – häufig in Zusammenarbeit mit dem seco – auf die Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen und zuverlässige Einkommen hin, sie unterstützt produktive Kräfte und trägt zur Erhöhung der Chancengleichheit bei. Wesentliche Elemente dafür sind die Förderung gerechter wirtschaftlicher Spielregeln, die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor, die Einführung und Einhaltung von Sozialklauseln, die Sicherstellung des Zugangs zu Bildung und Ausbildung, die Entwicklung von Wissen und Technologien, der Aufbau und die Stärkung von Finanzwesen und von Unternehmen in städtischen und ländlichen Regionen.

Nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen: Die nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen ist eine Voraussetzung für die mittel- und langfristige Verbesserung der Lebensbedingungen vor allem benachteiligter Bevölkerungsgruppen im ländlichen Raum. Sie ermöglicht die Sicherung und Verbesserung der Produktionsbasis für die Zukunft. Die multilaterale Zusammenarbeit trägt zur Stärkung der globalen Umweltgouvernanz bei, insbesondere zur konkreten Umsetzung der Umweltkonventionen (Klima, Biodiversität, Desertifikation, Chemikalien) und zur Stärkung der Institutionen im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung in den ärmeren Ländern. Im Dialog auf multilateraler Ebene steht die Prävention im Vordergrund, insbesondere auch die Katastrophenprävention.

Ein transversales Thema in allen Programmen der DEZA ist die *Gleichstellung zwischen den Geschlechtern*. Es gilt, auf die jeweilige Situation und Bedürfnisse von Frauen und Männern in spezifischen Veränderungsprozessen und Kulturen einzugehen und die Entwicklung des Geschlechterverhältnisses als einen Aushandlungsprozess zu begreifen, der zu einer gerechten Verteilung von Chancen führen soll. Der transversale Ansatz von Gender innerhalb der DEZA besteht in einer vorangehenden Analyse der Geschlechterverhältnisse, deren Resultate in die Planung und Zielsetzungen von Programmen einfließen und die Richtung der Zusammenarbeit bestimmen. Begründet es die Analyse, kann die DEZA zusätzlich spezifische Projekte unterstützen, um Ungleichheiten zu behandeln (z.B. ungleicher

Zugang zu Bildung oder politischer Vertretung) oder um gegen geschlechtsspezifische Probleme (Handel mit Frauen) anzukämpfen. Dies kann eine Arbeit mit Frauen und Männern, nur mit Frauen oder nur mit Männern beinhalten.

Die Gestaltung der vielfältigen und dynamischen Beziehungen zwischen Frauen und Männern ist eines der fundamentalen gesellschaftlichen Ordnungsprinzipien. Männer und Frauen haben einen unterschiedlichen Zugang zu ökonomischen, politischen, kulturellen und sozialen Ressourcen, was in der ungleichen Verteilung von Aufgaben und Machtverhältnissen innerhalb einer Gemeinschaft begründet ist. Armut und Gewaltkrisen betreffen Frauen und Männer unterschiedlich. Häufig sind Frauen auf Haushalts- und Gemeinwesensebene direkter von Armut betroffen und müssen flexibel auf neue Situationen reagieren. Ein verstärkter Einbezug von Frauen in den Entwicklungsprozess schafft zusätzliche Ressourcen und Synergien, um Armut zu reduzieren.

5.1.3 Formen der Zusammenarbeit

Instrumente

Ziel der Entwicklungszusammenarbeit ist es, einen wirksamen und dauerhaften Beitrag an die Verbesserung der Lebensbedingungen der benachteiligten Bevölkerung in den Partnerländern zu leisten. Obwohl die Entwicklungszusammenarbeit im Kern immer noch von einer Zusammenarbeit in Form von Projekten ausgeht, kann sie sich, um das oben genannte Ziel zu erreichen, nicht auf die Durchführung einzelner, isolierter Projekte beschränken. Sie bewegt sich daher seit längerer Zeit von einem in der Vergangenheit dominierenden Projektansatz zu einem Programmansatz, der eine breitere Wirkung gewährleistet. Der Programmansatz erhöht die Qualität der Zusammenarbeitsvorhaben, indem auf die Rahmenbedingungen für den lokalen Entwicklungsprozess Einfluss genommen wird. Weiterhin werden aber auch eine bedeutende Anzahl an innovativen und richtungsweisenden Einzelprojekten umgesetzt, welche als Motor für neue Programme dienen können, d.h. Instrumente entwickeln, die eine positive Wirkung auf das Gesamtsystem haben.

Die Entwicklungszusammenarbeit bindet sich vermehrt in die Unterstützung und Ergänzung nationaler Politiken ein. Denn dort, wo der politische Wille zur Schaffung und Durchsetzung geeigneter Rahmenbedingungen fehlt, kann die Entwicklungszusammenarbeit nichts oder nur wenig erreichen. Damit Entwicklungszusammenarbeit auf eine verantwortungsvolle und wirksame Art und Weise geschieht, ist «Good Governance» erforderlich, definiert als verantwortungsvoller Umgang mit Macht und den wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Ressourcen, die den nationalen Regierungen sowie ihren Behörden anvertraut sind. Mit guter oder schlechter Regierungsführung fällt die Entscheidung über Qualität und Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit. Dem Instrument des (bilateralen) *Politikdialogs* kommt deshalb eine besondere Bedeutung zu. Gleichzeitig wird es dafür genutzt, den internationalen entwicklungspolitischen Diskurs gemeinsam mit den Partnerländern zu vertiefen. Die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit bringt in Bezug auf Glaubwürdigkeit und Überzeugungskraft im Politikdialog da günstige Voraussetzungen mit, wo sie auf langjähriges Engagement und solide Erfahrungskapitalisierung in ihren Programmen aufbauen kann.

Die Beiträge der DEZA sind also grundsätzlich systemorientiert, d.h. sie zielen auf die grösstmögliche Breitenwirkung und die nachhaltige Verbesserung von Gesamtsystemen. Dies kann die Volkswirtschaft des Partnerlandes als ganze sein, ein einzelner Sektor (z.B. Gesundheit, Erziehung), die Infrastruktur, das institutionelle Gefüge, das Justizwesen oder die landwirtschaftliche Forschung. Einzelprojekte, die im Punktuellen hohen Anforderungen an Effizienz und Wirksamkeit genügen, jedoch auf das weitere Umfeld keine Ausstrahlung zeitigen, werden nur schon aus Gründen der Kostenverhältnismässigkeit vermieden.

Der erwähnte Politikdialog ist immer begleitet von konkreten Unterstützungsaktionen in Form von technischer Assistenz, Finanzierung von Risiken oder auch – etwa im Falle der Beteiligung an so genannten sektorweiten Ansätzen (SWAPs) – von laufenden Kosten. Während Einzelprojekte und Einsätze von Experten und Konsulenten in der Regel direkt über spezielle DEZA-Kredite abgewickelt werden, bieten sich im Falle grösserer, gemeinsam mit weiteren Gebern finanzierter Aktivitäten andere Formen der Beteiligung an. In Ländern, wo sich die Schweiz an Sektorprogrammen (SWAPs) beteiligt oder wo die Umsetzung ganzer Entwicklungspläne (z.B. Armutsreduktionsstrategien) mitfinanziert werden soll, kann das Budget des betroffenen Sektors oder der gesamte Staatshaushalt mit sorgfältig konditionierter Budgethilfe gestärkt werden. In diesem Bereich koordiniert sich die DEZA eng mit dem seco.

Die bilateralen Beiträge der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit sind grundsätzlich nicht rückzahlbar, wobei solche Beiträge vor Ort je nach Verwendungszweck durchaus als Darlehen weitergegeben werden können, z.B. als Kleinkredite oder Kreditgarantien in Programmen zur Förderung des Finanzwesens oder im Rahmen einer Kapitalbeteiligung an einer privaten lokalen Entwicklungsinstitution. Die auch von der Schweiz mitfinanzierten internationalen Finanzierungsinstitute (Weltbank, regionale Entwicklungsbanken) gewähren ihre Beiträge vorwiegend als Darlehen, zu unterschiedlichen Bedingungen.

Die Befristung und die Art der von der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit eingesetzten Instrumente kann je nach Zielsetzung und Vorgehensweise unterschiedlich sein. Ein rascher Rückzug der externen Hilfe wird bei Vorhaben angestrebt, die raschen wirtschaftlichen Mehrwert schaffen (Förderung der Produktionskapazität und der Produktivität, z.B. in der Landwirtschaft oder im industriellen Bereich). Am anderen Ende der Skala befinden sich Programme zur Verbesserung der sozialen Bedingungen, d.h. Prozesse, die nur sehr langfristig – über die Verbesserung der Volksgesundheit, des Bildungsstandes, der Ernährung usw. – der Volkswirtschaft eines Partnerlandes einen messbaren Nutzen einspielen, der über das Fiskalsystem zwecks schrittweiser Übernahme der Eigenfinanzierung abgeschöpft werden kann. Solche Programme bedingen in der Regel eine sehr lange externe Finanzierung und beinhalten die Finanzierung von laufenden Kosten.

Im Vordergrund der multilateralen Aktivitäten der Schweiz steht der Dialog mit den wichtigen multilateralen Organisationen. Die Schweiz bringt dabei ihr spezifisches Wissen ein und trägt damit zur Stärkung des Systems bei. Besondere Anliegen sind die Stärkung einzelner Institutionen, ihrer strategischen Auswirkung und ihrer Entwicklungswirksamkeit. Als Teilhaberin multilateraler Einrichtungen leistet die Schweiz Beitragszahlungen an UNO-Organisationen und Bretton-Woods-Institutionen und kann gleichzeitig auf deren Ziele, Strategien und Arbeitsmethoden Einfluss nehmen. Als «stakeholder» vertritt die DEZA in den multilateralen Organisationen

Interessen von Partnerländern, ihrer Zivilgesellschaften und Privatsektoren und selbstverständlich der Schweiz.

Zwischen den Bereichen der bilateralen und der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit findet innerhalb der DEZA laufend ein inhaltlicher Austausch statt. Die Erfahrungen der bilateralen Zusammenarbeit werden in die multilateralen Organisationen hineingetragen und sollen dort einen Beitrag leisten u.a. zur Sicherung der Qualität multilateraler Programme. Der Austausch bildet auch die Grundlage zur Erarbeitung von praktischen Grundsätzen für die Gestaltung und inhaltliche Ausrichtung von bi- und multilateralen Aktivitäten.

Partner

Entwicklungszusammenarbeit ist die Zusammenarbeit zwischen Partnern mit gemeinsamen Zielen. Der sorgfältigen Auswahl von bi- und multilateralen Partnern kommt deshalb grosse Bedeutung zu. Die DEZA arbeitet mit einer Vielfalt von Partnern zusammen. Das Spektrum reicht von Regierungen und staatlichen Stellen (Fachministerien, regionale und lokale Behörden) und internationalen Organisationen über regionale Netzwerke zu nichtstaatlichen Organisationen, zivilgesellschaftlichen Gruppierungen und der Privatwirtschaft. Die Partner vor Ort werden so ausgewählt, dass die Qualität und die Nachhaltigkeit der Programme und Projekte bestmöglich gewährleistet sind. Dabei wird die Zusammenarbeit mit genderbewussten und -kompetenten Partnern angestrebt. Gleichzeitig werden die Partner in ihren Fähigkeiten gestärkt und ihre Vernetzung wird unterstützt. Bei der Wahl und Förderung von Partnerorganisationen im Süden sind zentrale Entscheidungskriterien für die Zusammenarbeit das Entwicklungspotenzial, die Leistungsfähigkeit, die Eigeninitiative und das Engagement sowie die Chancen einer subsidiären, wirkungsvollen Unterstützung durch die DEZA. Im Zentrum stehen gemeinsam vereinbarte Ziele und klar festgelegte Rollen.

Die DEZA unterstützt die Partner in ihrer eigenen Organisationsentwicklung, bei der Verbesserung der Rahmenbedingungen und in ihrer Beteiligung am entwicklungspolitischen Dialog. In jeder Partnerschaft sollen Lernprozesse gefördert sowie das lokale und das internationale Wissen nutzbar gemacht werden.

In der Zusammenarbeit mit Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft werden neue Formen erprobt und bei Erfolg verbreitet (z.B. der Südafrika-Fonds). Durch «Public-Private-Development-Partnerships» (PPDPs), die Solidarität, Subsidiarität und entwicklungspolitische Zielsetzungen mit privatwirtschaftlichen Interessen verbinden, sowie Kosten und Risiken teilen, sollen Möglichkeiten zur breitenwirksamen Armutsminderung erschlossen werden.

In der Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft im Süden werden NGOs als wichtige Akteure der Entwicklung und als Dialogpartner des Staates gefördert. Die Zusammenarbeit mit schweizerischen NGOs wird programmatisch ausgerichtet. Neue Partnerschaften werden geprüft und umgesetzt, wobei auch gemeinsame Vorhaben von NGOs und Privatsektor gefördert werden.

Steuerung

Zur Steuerung ihrer Aktivitäten setzt die DEZA die Managementmethoden des Programme Cycle Management (PCM) ein. Anlässlich von wichtigen Etappen und «moments forts» (Planung, Review, externer Evaluation) wird – unter Einbezug des

Gender-Ansatzes – überprüft, ob die gesteckten Ziele erreicht werden und ob eine weitere Unterstützung durch die DEZA notwendig ist. Wo Letzteres nicht der Fall ist, wird ein verantwortungsbewusster, die erreichten Resultate sichernder Ausstieg eingeleitet.

5.2 Bilaterale Entwicklungszusammenarbeit

Die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit der DEZA hat zum Ziel, die Grundlagen für nachhaltige, aus eigener Kraft weiterführbare Entwicklungsprozesse zu legen. Sie will bessere Möglichkeiten zur eigenverantwortlichen Selbsthilfe für die Länder des Südens schaffen. Sie ist deshalb langfristiger und subsidiärer Natur. Neben der traditionellen Projektarbeit widmet sie sich in ihren Einsatzländern zunehmend der Förderung günstiger Rahmenbedingungen, d.h. der Gestaltung von angemessenen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Übergangsprozessen. Diese sind für eine eigenständige und nachhaltige Entwicklung unabdingbar.

5.2.1 Geografische Konzentration

Einer der konstantesten und hinsichtlich der Wirksamkeit erfolgreichsten Handlungsgrundsätze der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit ist die geographische Bündelung der zur Verfügung stehenden Ressourcen und Kräfte. Die geographische Konzentration – sie ist das Resultat langjähriger Aufbauarbeit – hat wesentlich zur Qualität der schweizerischen Unterstützungsmassnahmen beigetragen. Sie hilft, die beschränkten finanziellen und personellen Mittel auf Grund solider Kontextkenntnis dort einzusetzen, wo der Nutzen am grössten ist. Das erlaubt es, eine kritische Masse zu erreichen und eine überproportionale Wirkung zu erzielen. Die geographische Konzentration wird auch international immer wieder als positives Merkmal der Entwicklungszusammenarbeit anerkannt. Sie wird in den Jahren 2004 bis 2007 weitergeführt und erfolgt grundsätzlich auf Grund der folgenden vier Kriterien:

Bedarf: Die Partnerländer und -regionen der DEZA gehören zu den ärmsten und ärmeren der Welt. Innerhalb der geographischen Schwerpunkte arbeitet die DEZA mit den bedürftigsten und verwundbarsten Bevölkerungsteilen zusammen.

Potenzial: Die DEZA arbeitet mit Staaten zusammen, die günstige Rahmenbedingungen bieten und denen gute Regierungsführung ein Anliegen ist, die sich also zu Rechtsstaat, Demokratie und den Menschenrechten bekennen.

Komparative Vorteile: Die DEZA arbeitet dort, wo sie den lokalen Kontext gut kennt und den Bedürfnissen und dem Potenzial ihrer Partner entsprechende eigene Kompetenz anbieten kann. Dadurch nutzt sie ihre komparativen Vorteile und erhält ein eigenständiges entwicklungspolitisches Profil.

Politische Interessen der Schweiz: Die geographische Schwerpunktsetzung berücksichtigt die langfristigen aussenpolitischen Interessen der Schweiz. Im Vordergrund stehen dabei die Unterstützung gesellschaftlicher Transformationsprozesse, die Hilfe bei kritischen Engpässen sowie die Teilnahme an entwicklungspolitischen Aktionen der internationalen Gemeinschaft.

Die Entwicklungszusammenarbeit der DEZA (ohne humanitäre Hilfe) konzentriert sich im Süden zurzeit auf 17 Schwerpunktländer und 6 Sonderprogramme in Afrika, Asien, Lateinamerika und im Mittelmeerraum. Insgesamt sind rund 800 Projekte in Arbeit. In sieben Ländern sind in den letzten Jahren die bisherigen Projekte aus-
 gelaufen und wurden den Partnern übergeben (Kapverden, Guinea-Bissau, Guinea, Kamerun, Lesotho, Sri Lanka und Indonesien). In einigen Ländern führt die DEZA kleinere, strategische Projekte durch, die jedoch nicht Bestandteil eines Gesamtprogramms sind und nicht durch ein Kooperationsbüro vor Ort betreut werden.

Schwerpunktländer sind Länder, mit denen die DEZA grössere (mind. 8–10 Mio. Franken pro Jahr), langfristig angelegte Kooperationsprogramme durch-
 führt. Die Zusammenarbeit soll hier über eine klare thematische Fokussierung und die enge Verknüpfung zwischen operativer Tätigkeit (Programme und Pro-
 jekte) und Politik-Dialog einen substanziellen und systemorientierten Einfluss auf die wirtschaftliche, gesellschaftliche und politische Entwicklung ausüben.

Sonderprogramme unterscheiden sich von Kooperationen mit Schwerpunktlän-
 dern durch ihren kleineren Umfang, ihre Ausrichtung an oft temporären Bedürf-
 nissen einer Übergangssituation oder durch ihr geringeres Mass an langfristiger
 Verbindlichkeit (Pilotcharakter). Sonderprogramme können Vorstufen zu
 Schwerpunktprogrammen sein.

In Anbetracht der grossen Bedürfnisse und ausgehend vom Willen des Bundesrats, die Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit bis ins Jahr 2010 auf 0,4 Prozent des Volkseinkommens zu erhöhen, wird eine schrittweise Ausweitung der Schwer-
 punktländer auf maximal 20 ins Auge gefasst. Diese Ausweitung hat in Anwendung der bewährten entwicklungspolitischen und methodischen Grundsätze der schweize-
 rischen Entwicklungszusammenarbeit zu erfolgen, d.h. auf der Grundlage sorgfältiger Bedürfnis- und Potenzialanalysen sowie im Hinblick auf den schrittweisen
 Aufbau langfristiger Partnerschaften und auf grösstmögliche Synergie mit anderen
 Akteuren (andere Geber, Hilfswerke). Zu vermeiden ist insbesondere ein sprung-
 haftes, auf kurzfristige Interessenerwägungen abgestütztes Vorgehen.

**Die gegenwärtigen Schwerpunktländer und Sonderprogramme
 der DEZA, sowie mögliche künftige geografische Tätigkeitsgebiete**

Region/Sektion	Schwerpunktländer	Sonderprogramme	mögliche künftige Länder
Westafrika	Benin, Burkina Faso, Mali, Niger, Tschad		
Ost- und Südafrika	Mosambik, Tansania	Madagaskar, Ruanda, Südafrika	
Südasien	Bangladesch, Indien, Pakistan		Afghanistan
Südostasien/ Himalaya	Nepal, Bhutan, Mekong/Vietnam	Nordkorea	Kambodscha, Laos, Mongolei

Region/Sektion	Schwerpunktländer	Sonderprogramme	mögliche künftige Länder
<i>Lateinamerika</i>	Zentralamerika/ Nicaragua, Peru, Bolivien, Ecuador	Kuba	Haiti
<i>Mittlerer Osten/ Nordafrika</i>		Palästina	

Die in den letzten Jahren gesammelten Erfahrungen mit einer regional ausgerichteten, d.h. mehrere Länder umfassenden Zusammenarbeit sind viel versprechend. So konnten insbesondere in Zentralamerika und im Einzugsgebiet des Mekong-Flusses über multinationale Netzwerke, über die Replikation von erprobten Projektansätzen oder über die Förderung des Erfahrungsaustauschs über die Grenzen hinweg (so genannte «Süd-Süd-Zusammenarbeit») Synergien geschaffen werden, die breitere Wirkung und/oder tiefere Kosten der Projekte und Programme zur Folge hatten. Dieser Ansatz soll in den nächsten vier Jahren in den bestehenden Regionalprogrammen der DEZA schrittweise weiterentwickelt und nach Möglichkeit auch auf andere Regionen ausgeweitet werden, wobei aus heutiger Sicht besonders das südliche Afrika (SADC-Länder) und der Sahel Potenziale für regional angelegte Aktionen bieten.

Die Aktionen der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit werden im Rahmen von mehrjährigen Landesprogrammen mit lokalen Partnern geplant und umgesetzt. Diese lokal verwurzelte Entwicklung ist ein zentrales Anliegen der Entwicklungszusammenarbeit. Neben staatlichen Instanzen umfassen die Partner in der Regel auch Akteure der Zivilgesellschaft (Verbände, Nichtregierungsorganisationen, Privatwirtschaft, Basisgruppen usw.). Die Durchführung obliegt je nach Verfügbarkeit der erforderlichen Fachkompetenz entweder der DEZA selber oder schweizerischen, internationalen oder lokalen Hilfswerken, beauftragten Firmen und Konsulenten oder internationalen Organisationen.

5.2.2 Ost- und Südafrika

Herausforderungen und Potenziale

Die Region Ost- und Südafrika ist sehr heterogen, verfügt jedoch über grosse Potenziale, welche der nachhaltigen Entwicklung der Region ein solides Fundament liefern können. Die reichhaltigen natürlichen Ressourcen und die aussergewöhnliche Biodiversität stellen für den Kontinent und die ganze Welt ein unschätzbares Kapital dar. Die vielfältigen kulturellen und institutionellen Ressourcen und ein zunehmender politischer Pluralismus bilden eine gute Grundvoraussetzung für Entwicklung. Verschiedene Ansätze zur staatenübergreifenden regionalen Zusammenarbeit afrikanischer Behörden und Organisationen, zum Beispiel Initiativen wie NEPAD oder Zusammenschlüsse wie SADC und EAC beweisen den Willen der ost- und südafrikanischen Länder, die Region in Räume zu fassen, die sich besser und stärker in der globalisierten Welt positionieren und einbringen können. Damit soll die Region ein grösseres Gewicht auf den internationalen Märkten erlangen. Auch die Beruhigung der Lage in Angola, der Friedensschluss zwischen Äthiopien und Eritrea, die Friedensverträge sowohl von Ruanda als auch von Burundi mit Kongo-Kinshasa sowie

der Abzug der Truppen Ruandas aus Kongo sind Hoffnungsschimmer in dieser stark durch gewaltsame ethnische Konflikte zerrütteten Region.

HIV/Aids ist momentan die grösste Herausforderung für diese weltweit am stärksten von der Epidemie betroffene Region. Die katastrophale Pandemie wirkt sich in massiven ökonomischen und sozialen Rückschlägen aus. Millionen von Arbeitskräften gehen verloren, die Lebenserwartung sinkt und der Druck auf die armen, ohnehin sehr verletzlichen Bevölkerungsschichten steigt enorm. Abgesehen von Einzelfällen (z.B. Uganda) zeichnet sich heute nur eine geringe Trendwende ab. Immerhin ist in den letzten Jahren die lokale und internationale Bereitschaft massiv gestiegen, für die Bekämpfung von HIV/Aids substanzielle Mittel zu mobilisieren.

Das Ende des Kalten Krieges und der Apartheid haben die regionale politische Landschaft tiefgreifend verändert. Die Region ist heute in ein relativ reiches Südafrika, das eine dominierende politische und wirtschaftliche Rolle spielt, und die armen ostafrikanischen Staaten gespalten. Das Ende der Apartheid stellt eine Öffnung neuer Entwicklungschancen im Sinne von regionalen Integrations- und Lernprozessen im Raum des südlichen Afrika dar. Auch die Rolle von Südafrika als regionalem Entwicklungspol und Brücke zwischen Modernisierungsstufen bzw. kulturellen Diversitäten ist als Chance hervorzuheben. Das Ende der ideologischen Auseinandersetzung zwischen den beiden Weltmächten hat jedoch die existenziellen Probleme der Gesellschaften in der Region verschärft sichtbar gemacht: der Kampf um Privilegien und um Gewinne aus natürlichen Ressourcen und der Kampf um die Macht im Staat sind Faktoren, welche das Ungleichgewicht zwischen den wenigen Reichen und den Millionen von Armen negativ beeinflussen. Die heutigen Konfliktherde in der Region (Krieg in der demokratischen Republik Kongo, Krise in Simbabwe) sind hauptsächlich Kämpfe um die Verteilung von Ressourcen. Tendenziell verlieren die Regierungen der Region an Macht und Legitimität, der Staat wird zunehmend privatisiert. Die Einkommensgefälle wachsen rasant; dies vor dem Hintergrund einer Zweiteilung der Gesellschaften in städtische Minderheiten mit meist westlichen Konsumansprüchen und Ausbildungen und in ländliche Mehrheiten mit lokalem Konsumverhalten. Die Region verfügt über die weltweit stärkste Zunahme des Bevölkerungswachstums. Das trägt massiv zur Verschärfung der existenziellen Probleme – ausgelöst z.B. durch wiederkehrende Dürrekatastrophen – und zur fortschreitenden Zerstörung der Umwelt bei.

Die Entwicklungszusammenarbeit berücksichtigt die geringe Stabilität des Umfelds und zielt darauf ab, erfolgsversprechende Initiativen und Kräfte zu unterstützen und zu stärken und einen Beitrag an die Verbesserung der regionalen Rahmenbedingungen zu leisten.

Geografische und thematische Schwerpunkte

Die DEZA ist in Ost- und Südafrika hauptsächlich in Mosambik, Tansania, Südafrika, Ruanda und Madagaskar tätig. Momentan gehören Mosambik und Tansania in die Kategorie der Schwerpunktländer. Mit Südafrika, Ruanda und Madagaskar werden Sonderprogramme realisiert. Die Volatilität des Umfeldes zwingt die DEZA jedoch, in dieser Kategorisierung eine gewisse Flexibilität zu wahren. Entwicklungsrelevante Probleme stellen sich zunehmend grenzübergreifend. In Antwort darauf wird die DEZA mittelfristig drei regionale Programme entwerfen und umsetzen: die Regionalprogramme «südliches Afrika», «grosse Seen» und «Horn von Afrika». Die Operationalisierung dieser Regionalprogramme wird zeitlich gestaffelt vor sich

gehen. Die DEZA wird in der Region des südlichen Afrika langfristig präsent sein und dies mit einem starken Standbein in Südafrika selbst. Das Regionalprogramm «südliches Afrika» übernimmt ab 2005 Teile des bisherigen Sonderprogramms Südafrika.

Die DEZA ist in den Partnerländern des südlichen und östlichen Afrika schwergewichtig in folgenden drei Bereichen aktiv:

a) Einkommensförderung und Beschäftigung

Die DEZA trägt in der Region dazu bei, strukturelle Armut abzubauen und die negativen Auswirkungen der makroökonomischen Wirtschaftsentwicklung abzufedern. Sie will die Wirtschaftsdynamik mit ihrem Kooperationsangebot dazu nutzen, über verstärkte Zusammenarbeit mit dem Privatsektor Mehrwert und Beschäftigung zu schaffen. Die DEZA leistet einen Beitrag an den sozialen und geografischen Ausgleich zwischen Stadt und Land sowie zwischen Reichen und Armen. Sie konzentriert sich dabei thematisch auf diejenigen Sektoren, die möglichst direkt armutsrelevant sind: «Landwirtschaft» und «Förderung von Mikro- und Kleinunternehmen». Damit soll die Beteiligung möglichst grosser Teile der Bevölkerungen am wirtschaftlichen Entwicklungsprozess sichergestellt werden.

b) Erhöhung der sozialen Gerechtigkeit

In der Region legt die DEZA ihre Programme und Projekte so an, dass soziale Sicherheit und Chancengleichheit (z.B. der Frauen) gefördert werden. Sie baut auf lokale Initiativen der Zivilgesellschaft, ohne aber den Staat von seiner Verantwortung zu entheben. Partner und Zielgruppen werden für generelle Anliegen wie «Chancengleichheit», «geschlechtsspezifische Entwicklung», «Eigeninitiative» und «kulturelle Identität» sensibilisiert. Die DEZA setzt auf sektorielle Schwerpunkte (Gesundheit, Trinkwasser, Siedlungshygiene, Ausbildung) für die Befriedigung von Grundbedürfnissen. HIV/Aids-Komponenten werden in alle Programme integriert (Mainstreaming).

c) Gute Regierungsführung

Die DEZA unterstützt in der Region Ost- und Südafrika zentrale und dezentrale Regierungsstrukturen mit Programmen zur Stärkung ihrer institutionellen Kapazitäten. Sie wirkt damit bewusst gegen die schleichende Privatisierung des Staates. Behörden sollen ihr Interesse an der Beteiligung der Bevölkerung an politischen Entscheidungsprozessen erkennen und diese ermöglichen, sie sollen nutzerfreundlich, günstig und termingerecht nachgefragte Leistungen erbringen, der Wirtschaft günstige Rahmenbedingungen schaffen und für die Chancengleichheit aller Bürgerinnen und Bürger sorgen. Dezentralisierung, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und die Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen bilden die Schwerpunkte des DEZA-Kooperationsangebotes. Die verbesserte Legitimität und Leistungsfähigkeit von Verwaltungen steht in direkter Wechselwirkung zur Erstarkung der Zivilgesellschaft, zur optimalen Nutzung wirtschaftlicher Potenziale und nicht zuletzt zur Stabilität in der Region.

Fallbeispiel Erhöhung der sozialen Gerechtigkeit

Gesundheitsversorgung für die notleidende Bevölkerung in Tansania (Dar Es Salaam Urban Health Programm – DUHP)

Das DUHP ist vor rund 10 Jahren gestartet worden. Ziel des Programms war es, im Rahmen der Armutsreduktion die Gesundheitsversorgung für die notleidende Bevölkerung in Dar Es Salaam zu verbessern. Als erster Anknüpfungspunkt bot sich die desolate Gesundheitsinfrastruktur in Dar Es Salaam an: Im bisherigen Verlauf des Programms wurden 67 Dispensarien, 5 Gesundheitszentren und drei grössere Spitäler rehabilitiert. Die Rehabilitation dieser Gesundheitseinrichtungen wurde von weiteren Massnahmen begleitet. Dazu gehören: die Organisation der Medikamentenverteilung, die Praxis der Verschreibung von Medikamenten, die Einführung von Behandlungs- und Ausrüstungsstandards für die einzelnen Gesundheitseinrichtungen, Abfallentsorgung, Finanzplanung, Budgetumsetzung und -kontrolle, die Einführung der Kostenbeteiligung der Bevölkerung, die Konstituierung von Benutzer-Interessenorganisationen (Selbstverantwortung), die Ausbildung der für Dar Es Salaam zuständigen Entscheidungsträger und schliesslich die Einführung und Umsetzung von Qualitätskontrollen (Transparenz, Effizienz und Effektivität). Analysen haben ergeben, dass sich die Zahl der Benutzerinnen und Benutzer des öffentlichen Gesundheitssystems in Dar Es Salaam massiv erhöht hat und die Benutzer-Zufriedenheit substanziell verbessert werden konnte. Die Erfahrungen des Dar Es Salaam Urban Health Programms im Bereich dezentralisierter Gesundheitssysteme sind in viele andere Programme eingeflossen.

Insgesamt standen dem Dar Es Salaam Urban Health Programm rund 35 Millionen Franken zur Verfügung. Das Programm wurde Ende 2002 abgeschlossen. Viele innovative Ansätze des DUHP sind in die tansanische Gesundheitspolitik aufgenommen worden. DUHP hat in diesem Sinn eine wichtige Vorreiterrolle für die nationale Gesundheitsreform gespielt. Dank DUHP funktioniert die medizinische Versorgung in Dar Es Salaam heute auf einem signifikant besseren Niveau. Dies wird auch nach dem Ausstieg der DEZA so bleiben. DUHP-Erfahrungen im Bereich des Empowerment (Beteiligung und Mitsprache der Bevölkerung) werden für ein neues grösseres DEZA-Programm zum Thema «lokal abgestützte Gesundheitsinitiativen» nutzbar gemacht werden.

5.2.3 Westafrika

Herausforderungen und Potenziale

Die Sahelländer und die Länder am Golf von Guinea sind mit einem sehr hohen Bevölkerungswachstum konfrontiert: Ihre Bevölkerung verdoppelt sich während einer Generation. Folge davon ist die intensive Emigration in den Süden, an die Küsten und insbesondere in die Städte. Obschon die Städte wachsen, hat auch die ländliche Bevölkerung stark zugenommen. Die Nahrungsmittelproduktion wächst zu langsam, um die Nachfrage der wachsenden Bevölkerung zu decken, der Druck auf die Ressourcen nimmt zu und äussert sich in einer fortschreitenden Umweltzerstörung. Die Armut trifft vermehrt städtische Bevölkerungsschichten. Sie führt zu

wirtschaftlichen Ungleichgewichten und noch grösseren Umweltschäden sowie zu einem sozialen Auseinanderbrechen und zum gesellschaftlichen Ausschluss eines Teils der Bevölkerung.

Die Zukunftsaussichten für die Länder Westafrikas sind besorgniserregend. Sie nehmen auf der Rangliste des Indexes der menschlichen Entwicklung (Human Development Index) die letzten Plätze ein, obschon seit der Unabhängigkeit in verschiedener Hinsicht Fortschritte erzielt worden sind. Dennoch weisen mehrere Faktoren in Zusammenhang mit dem für Afrika neuen Konzept des Wettbewerbs auf eine dynamische Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft hin. Eine Klasse von afrikanischen Unternehmern ist am Entstehen und die Einflussmöglichkeiten der Zivilgesellschaften auf politische Entscheidungsprozesse nehmen zu. Die Organisation der Zivilgesellschaft und die Dezentralisierung der Staaten sollen es ermöglichen, den Städten und Dorfgemeinschaften Eigenverantwortung zu übertragen und lokal die nötigen Mittel für gemeinschaftliche Einrichtungen aufzubringen. Doch die Mittel und die Möglichkeiten der Staaten werden durch finanzielle Krisen und durch Legitimitätsdefizite stark eingeschränkt.

Geografische und thematische Schwerpunkte

Auf Grund deren besonders prekären Situation arbeitet die DEZA seit 1974 schwergewichtig mit Burkina Faso, Mali, Niger, Tschad und Benin zusammen. Grosse Bedeutung wird der regionalen Dimension des Programms zugemessen, nicht zuletzt da das geographische Tätigkeitsfeld der Akteure oft mit demjenigen von grösseren, grenzüberschreitenden soziokulturellen Gruppen zusammenfällt.

Die DEZA setzt im westlichen Afrika die vier folgenden thematischen Schwerpunkte:

a) Nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen

Unterstützt werden agrosylvopastorale Produktionssysteme sowie die Verarbeitung und Vermarktung von landwirtschaftlichen Produkten. Besonderes Gewicht kommt der intensiveren, nachhaltigen Nutzung der natürlichen Ressourcen zu. Sie soll es ermöglichen, die Bodenfruchtbarkeit wiederherzustellen und neue, angepasste Produktionssysteme zu entwickeln, welche die Ernährungssicherheit garantieren und Überschüsse produzieren.

b) Einkommensförderung und Beschäftigung

Kleine und mittlere Unternehmen und die Berufsbildung sind hier die Ansatzpunkte der Zusammenarbeit. Ausgehend vom blühenden informellen Sektor sollen Berufsorganisationen gestärkt werden. Ausserdem sollen die Rahmenbedingungen verbessert und diejenigen Unternehmen gefördert werden, die in der Lage sind, neue und weiter entfernt liegende Märkte zu erschliessen.

c) Erhöhung der sozialen Gerechtigkeit

Schwerpunkt in diesem Bereich ist die Verbesserung des Zugangs der Bevölkerung zu den grundlegenden öffentlichen Dienstleistungen auf Gemeindeebene, insbesondere Gesundheit und Bildung, die je nach Alter und kultureller Zugehörigkeit unterschiedliche Bedürfnisse der Bevölkerung berücksichtigen. Darüber hinaus geht es darum, dass die Bevölkerung zusammen mit den verantwortlichen Behörden die Mittel zur Kontrolle und Regelung der Dienstleistungen erhält.

d) Gute Regierungsführung

Institutionen, die in der Lage sind, die Ressourcen und kommunalen Dienstleistungen im Sinne der lokalen Entwicklung zu verwalten, sind die wichtigsten Partner der DEZA. Auf diese Weise werden die Dezentralisierung der Verwaltung und ihrer Dienstleistungen sowie die Demokratisierung schrittweise umgesetzt.

Fallbeispiel Einkommensförderung und Beschäftigung

Förderung von Klein- und Kleinstunternehmen in Mali, Burkina Faso und Benin

Ziele der Programme sind die Unterstützung der Unternehmen bei der Ausbildung und beim Zugang zum öffentlichen Wettbewerb sowie die Verbesserung der sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen. Gefördert werden insbesondere die institutionelle Organisation des Sektors (professionelle Verbände) und der Zugang zu beruflicher Ausbildung, zu Information und zu Märkten sowie zu Finanzierungsmöglichkeiten.

In den drei Ländern zeigen die gestarteten Programme bereits eindruckliche Resultate: In Mali etwa sind mittlerweile mehr als 33 000 Handwerker und Handwerkerinnen in professionellen Berufsverbänden organisiert, die wiederum einen nationalen Verband der Handwerker Malis (FNAM) bilden. Der FNAM hat sich zum wichtigen Gesprächspartner des öffentlichen Sektors sowie der internationalen Hilfsorganisationen entwickelt.

Mit dem Ziel der Verbesserung der Arbeitsbedingungen ihrer Mitglieder haben sich die nationalen Handwerkverbände in der Confédération des artisans d'Afrique de l'Ouest (CAAO) zusammengeschlossen. Das erlaubt es ihnen, ihre Interessen bei regional aktiven ökonomischen und finanziellen Einrichtungen zu vertreten. Zusammen mit dem Netzwerk westafrikanischer Bauern und Bäuerinnen und landwirtschaftlicher Produzenten (ROPPA) beteiligt sich CAAO aktiv am Aufbau einer Finanzierungseinrichtung (DABA-Finances) für die ländliche und gewerbliche Entwicklung.

5.2.4 Lateinamerika

Herausforderungen und Potenziale

Seit den 80er Jahren sind die Gesellschaften Lateinamerikas demokratischer geworden. Durch Wahlen legitimierte Machtwechsel gehören zur Regel und ein neues Verständnis von der Rollenverteilung zwischen Staat und Privatsektor entwickelt sich. Dennoch sind die Hoffnungen der Menschen Lateinamerikas auf einen wirtschaftlichen und sozialen Aufschwung ihres Kontinents in der zweiten Hälfte der 90er Jahre unerfüllt geblieben. Die wiederkehrenden Finanzkrisen der letzten Jahre, die schwachen Wachstumsraten, zeitweilig negative Kapitalflüsse, der Wiederanstieg der Verschuldungsrate, die sich noch weiter verbreitende Armut, all dies macht deutlich, dass die eingeschlagene Wirtschafts- und Sozialpolitik nicht die erwarteten Resultate brachten. Die Glaubwürdigkeit des demokratischen Systems, des neoliberalen Wirtschaftsmodells sowie ihrer gesellschaftlichen Vertreter und Vertreterinnen haben gelitten. Soziale Spannungen wachsen, weil die Schere zwischen Arm und

Reich sich weiter öffnet und weil die vielerorts privatisierten sozialen Dienste als schlecht, teuer und wenig zugänglich erlebt werden. Die sozialen Verwerfungen und der schroffe Gegensatz zwischen Arm und Reich haben zu einem dramatischen Anstieg der Kriminalität geführt. Die Menschen leiden zunehmend unter fehlender Sicherheit, sei es durch die erwähnte wachsende Kriminalität und Gewalttätigkeit, sei es durch die Lücken in der Alters- und Sozialversicherung. Trotz wirtschaftlicher Modernisierung haben viele traditionelle Defekte der lateinamerikanischen Politik und Regierungsführung überlebt. So hat die Korruption in Gesellschaft und Staat nicht abgenommen. Regierungen fehlt das Vertrauen der Wählenden, und die politisch dominanten Sektoren stehen einer breiteren Partizipation der Zivilgesellschaft zu passiv gegenüber.

Kontrastierend zu diesem Bild lassen sich aber auch positive Ansatzpunkte erkennen: Die Öffentlichkeit und Teile der Justiz thematisieren die Verantwortung für Menschenrechtsverletzungen und für illegale Bereicherung. Positiv ist auch die zunehmende Präsenz der Zivilgesellschaft bei der Bewältigung gesellschaftlicher Probleme. «Foren für die Zukunft», «Nationale Dialoge» oder «Konzertierungen» zwischen Vertreterinnen und Vertretern von Regierungen, Parteien, ethnischen Gruppen, Wirtschaftsverbänden, Gewerkschaften und NGOs versuchen den Mangel an institutionalisierter Partizipation zu füllen. In einigen Ländern eröffnen Bestrebungen hin zur Dezentralisierung neue Möglichkeiten zur Einflussnahme der betroffenen Bevölkerung. Die DEZA unterstützt solche Prozesse.

Die meisten lateinamerikanischen Länder figurieren nicht unter den ärmsten Nationen der Welt. Trotzdem ist die Zahl der Menschen in absoluter Armut in Lateinamerika in den letzten Jahren noch gestiegen. Das Gefälle in der Wohlstands- und Einkommensverteilung innerhalb der Länder hat sich vergrößert. Ausserhalb der mondänen Zentren leben grosse Teile der städtischen Bevölkerung am Rande des Existenzminimums. Die Menschen in ländlichen Gebieten haben kaum die Möglichkeit, ihre Grundbedürfnisse zu befriedigen. Die Überwindung der Armut ist daher die bedeutendste Entwicklungs herausforderung für den Kontinent. Dies ist nur möglich, wenn es gelingt, die relative Armut, d.h. die ungleiche Verteilung, zu reduzieren. Die DEZA geht davon aus, dass Armut nur dann dauerhaft überwunden werden kann, wenn die Betroffenen über bessere Möglichkeiten verfügen, ihre eigenen Ziele zu verwirklichen. Die Zusammenarbeit in Lateinamerika stellt das Empowerment der Armen deshalb ins Zentrum ihrer Bemühungen. Ziel ist es dabei, Chancen- und Rechtsgleichheit zu verbessern und Zugang zu Wissen, Ressourcen, sozialen Dienstleistungen und Teilnahme an Entscheidungsprozessen zu schaffen. Die Armen sollen ihre Interessen besser vertreten und ihre Rechte einfordern können.

Geografische und thematische Schwerpunkte

In Lateinamerika konzentriert die DEZA ihre Aktivitäten auf die drei Schwerpunktländer Bolivien, Peru und Ecuador. Im weiteren unterstützt sie ein Programm in der Schwerpunktregion Zentralamerika (Nicaragua, Honduras, El Salvador). Im September 2000 wurde in Kuba ein Pilot-Sonderprogramm begonnen mit dem Ziel, die Möglichkeiten für einen konstruktiven Beitrag zur Bewältigung der spezifischen Probleme zu prüfen. In Haiti, dem bedürftigsten Land der Region, wird der graduelle Aufbau eines Schwerpunktprogramms ins Auge gefasst, sobald minimale Bedingungen für eine Erfolg versprechende Zusammenarbeit gegeben sind.

Gestützt auf den dargestellten Kontext hat die DEZA für Lateinamerika folgende thematische Schwerpunkte festgelegt:

a) Gute Regierungsführung

Die Aussichten auf eine nachhaltige Entwicklung in Lateinamerika hängen von einer verbesserten Regierungsführung ab. Nur mit Hilfe kompetenter, transparenter und effizienter staatlicher Institutionen sowie einer gut organisierten Zivilgesellschaft lässt sich Armut wirksam und nachhaltig bekämpfen. Neben spezifischen Projekten und Programmen will die DEZA deshalb die konsequente Berücksichtigung der Grundsätze der guten Regierungsführung in allen von ihr mitfinanzierten Programmen und Projekten in Lateinamerika unterstützen.

b) Einkommensförderung und Beschäftigung

Mikro- und Kleinunternehmen leisten in Lateinamerika den entscheidenden Beitrag zur Teilnahme der Armen an der Wertschöpfung in ländlichen und städtischen Gebieten. Dabei sind der Wille zur Verbesserung der eigenen Situation und unternehmerische Initiative sowie Zugang zu Ressourcen, produktiver Infrastruktur und Dienstleistungen wichtige Voraussetzungen. Hier setzt die DEZA mit ihrer Unterstützung an, um einen wirkungsvollen Beitrag zur Beschäftigung und zur Verbesserung der Einkommen zu leisten. Über 40 Prozent der DEZA-Mittel für Lateinamerika fließen in diesen Schwerpunkt. Die Verbesserung der Beschäftigungs- und Einkommenssituation ist die Grundlage für die Finanzierung und Verbesserung der sozialen Dienstleistungen.

c) Nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen

Wenn die natürlichen Ressourcen nachhaltig genutzt werden, stehen sie auch längerfristig den Armen zur Verfügung und können eine sichere Überlebens- und Einkommensgrundlage bieten. Die DEZA will ihre Partner in Lateinamerika in der Erhaltung der Lebensgrundlagen unterstützen und sicherstellen, dass alle durch die DEZA finanzierten Projekte einen positiven oder zumindest neutralen Einfluss auf die natürlichen Ressourcen haben. Die DEZA verfügt in ihren Schwerpunktländern über vielfältige und wertvolle Erfahrungen in der nachhaltigen Nutzung der Böden und des Wassers für die kleinbäuerliche Landwirtschaft und in der Reduktion der Umweltbelastung in den städtischen Agglomerationen.

d) Erhöhung der sozialen Gerechtigkeit

Fehlendes sauberes Trinkwasser ist insbesondere in ländlichen Gegenden nach wie vor eine zentrale Ursache für viele Gesundheitsprobleme. Die DEZA unterstützt deshalb die Bemühungen der Gemeinden in den Bereichen Abfallentsorgung und Trinkwasserversorgung. Die Herausforderung besteht insbesondere darin die institutionellen Strukturen so zu stärken, dass sie den Betrieb und Unterhalt der Anlagen eigenständig betreiben können. In den Schwerpunktländern wird der Stellenwert von partizipativ ausgearbeiteten Sozialpolitiken, wie zum Beispiel nationalen Strategien zur Armutsminderung, zunehmend erkannt. Im Lateinamerikaprogramm wird deshalb die Unterstützung bei der Formulierung von Sozialpolitiken priorisiert und dabei insbesondere die Mitwirkung der organisierten Zivilgesellschaft.

Fallbeispiel Gute Regierungsführung (Dezentralisierung)

Förderung der kommunalen Demokratieentwicklung in Bolivien – PADEM (Programme d'Appui à la Démocratie Municipale)

Mit weitgehenden Mitbestimmungs- und Kontrollrechten der Zivilgesellschaft in der Kommunalpolitik wurde Mitte der Neunzigerjahre in Bolivien ein von der DEZA unterstütztes Dezentralisierungsmodell geschaffen, das im lateinamerikanischen Kontext als beispielhaft gilt. Dieser Dezentralisierungsprozess wurde im Juli 2001 mit einem neuen Gesetz (Ley del Diálogo Nacional) weiter vertieft, indem den Gemeinden und der Zivilgesellschaft zusätzliche Beteiligungsformen bei der Umsetzung der Strategie zur Armutsreduktion anerkannt wurden. Damit sind die Rahmenbedingungen für die Demokratieentwicklung und Armutsminderung in den Gemeinden weiter verbessert worden.

Das Projekt ergänzt die Zusammenarbeit mit staatlichen Institutionen, indem es die Beteiligung der Zivilgesellschaft am Dezentralisierungsprozess fördert. In enger Zusammenarbeit mit den Bauernorganisationen hat das Projekt in 18 Bezirken durch Information, Weiterbildung und Organisationsstärkung Voraussetzungen geschaffen, damit die gesetzlichen Mitbestimmungs- und Kontrollrechte der Zivilgesellschaft in der Kommunalpolitik Realität wurden (1. Phase: 1996–1999).

Auf Grund einer externen Evaluation wurde eine weitere Unterstützung (1999–2002) beschlossen. Gefördert wurde in dieser zweiten Phase erstens die Vertiefung und Konsolidierung des Demokratisierungsprozesses in ausgewählten Gemeinden und zweitens die Aufarbeitung der praktischen Erfahrungen, die anderen Institutionen zugänglich zu machen sind. Heute übernehmen landesweit Organisationen die Methoden und Inhalte des Projektes.

In der dritten und letzten Projektphase geht es darum, den Transferprozess in den ausgewählten Gemeinden abzuschliessen und damit die vom Projekt geförderten Wirkungen langfristig zu sichern. Die dynamische Weiterentwicklung in den Gemeinden und der politischen Rahmenbedingungen (Ley de Diálogo Nacional) werden in dieser Abschlussphase genutzt, um die Rolle der Bauernorganisationen und der übrigen lokalen Akteure bei der Armutsminderung zu stärken. Die Empowerment-Strategie wird durch diese neuen Erfahrungen bereichert und landesweit verbreitert. Dies wird einerseits durch die Koordination mit andern Institutionen und daraus resultierenden Multiplikationseffekten erreicht. Andererseits kommen Massenkommunikationsmittel zur Anwendung (Radio, Bulletins, Broschüren, elektronisches Forum usw.), mit denen die Empowerment-Strategie landesweit bekannt gemacht wird.

Herausforderungen und Potenziale

Das südliche Asien bleibt stark von Armut und Ungleichheit gekennzeichnet. Mehr als 450 Millionen Menschen leben unter der Armutsschwelle. In Indien ist die Diskriminierung auf Grund der Kastenzugehörigkeit weiterhin aktuell, in der gesamten Region begrenzen Klassenzugehörigkeit und Geschlecht die Möglichkeiten von Individuen und Gruppen. Die in der Kolonialzeit endemischen grösseren Hungersnöte konnten in den letzten 50 Jahren zwar beseitigt werden, das Problem der Armut wurde dadurch aber nicht gelöst. Nach wie vor lebt in Indien die grösste Konzentration armer Menschen auf dem indischen Subkontinent (Durchschnittseinkommen 320 US-Dollar pro Jahr). Wichtigste Gründe dafür sind die ungleiche Verteilung von Besitz und Macht, Klientelismus und Korruption und die Weigerung der Reichen, eine Umverteilung ins Auge zu fassen, welche nachhaltigen Entwicklungen als Basis dienen könnte.

Die wenig leistungsfähigen Verwaltungen sind hauptsächlich darauf bedacht, ihre Privilegien zu wahren. Sie fördern kaum Anstrengungen für ausgleichende Entwicklungen und Wachstum. Trotz der Verlangsamung des Bevölkerungswachstums ist der Privatsektor nicht in der Lage, die vielen Menschen aufzunehmen, welche sich häufig ohne Ausbildung auf dem Arbeitsmarkt präsentieren. Deshalb vertieft sich laufend der Graben zwischen den paar Millionen gut qualifizierter Menschen, die ein Leben nach westlichem Vorbild führen, und den hunderten von Millionen Armen, die durch die Prozesse der Liberalisierung und der Globalisierung laufend weiter marginalisiert werden.

Regionale Spannungen, und besonders der bereits alte Konflikt zwischen Pakistan und Indien um den Kaschmir, dienen als Legitimation für wieder steigende Militärausgaben. Dadurch fehlen produktive Investitionen, welche die Situation armer Bevölkerungsteile verbessern. Die Spannungen sind auch eine Möglichkeit, das öffentliche Interesse von strukturellen Problemen abzulenken, von der ungleichen sozialen Entwicklung, der Umweltzerstörung, den mangelhaften Infrastrukturen und den ineffizienten und korrupten öffentlichen Dienstleistern.

Das wirtschaftliche Wachstum hängt weiterhin stark von der Landwirtschaft ab und bleibt mässig. Armut kann deshalb nicht signifikant und schnell reduziert werden. Gleichzeitig wachsen die Einkommensunterschiede und die öffentliche Verschuldung an. Angesichts der Widerstände von Verwaltungen und Politikern ist die Realisierung dringend notwendiger tiefgreifender Reformen mittelfristig unwahrscheinlich.

Zwei neu auftretende Faktoren stimmen allerdings hoffnungsvoll: Zum einen ist die Öffentlichkeit dank den modernen Medien immer besser informiert und kritischer. Das führt u.a. dazu, dass die Politik der Behörden offen diskutiert und kritisiert wird. Allein die Tatsache, dass die Presse über zahlreiche Korruptionsfälle berichtet, ist neu und hilfreich. Ausserdem spielen NGOs heute eine herausragende Rolle, wenn es darum geht, wirksame, im Dienst der Armen stehenden Entwicklungsprogramme zu planen. NGOs kritisieren auch die Politik von Regierungen und beeinflussen diese positiv. Neu und Erfolg versprechend ist ein die gesamte Region betreffender Dezentralisierungsprozess. Von ihm kann man sich Veränderungen der Gouvernanz auf lokaler Ebene erhoffen, mehr Demokratie und Transparenz und vor allem mehr Ausgleich für die Armen.

In Indien hat die DEZA dank ihren langjährigen Beziehungen sehr gute Voraussetzungen, entsprechend ihrem Auftrag, zur Verringerung der Kluft zwischen arm und reich in ausgewählten Gliedstaaten beizutragen. Das Potenzial von Partnern, die sich mit klaren Visionen und gezielt für mehr Gerechtigkeit bzw. für die Schwächeren einsetzen, ist gross. So werden die relativ geringen Mittel wirksam als Hilfe zur Selbsthilfe eingesetzt. Die Entwicklungszusammenarbeit ergänzt damit sichtbar die wirtschaftlichen Beziehungen der Schweiz zu diesem Land.

Afghanistan ist weiterhin damit beschäftigt, die multi-ethnische, durch den Krieg desintegrierte Gesellschaft wieder aufzubauen. Der Erfolg dieses Prozesses hängt von der Fähigkeit der Politiker und Politikerinnen ab, Trennendes hinter sich zu lassen, gleichzeitig aber auch von der Konstanz und der Kohärenz der internationalen Unterstützung. Ein ermutigendes Zeichen ist gegenwärtig die Rückkehr vieler gut qualifizierter Personen aus dem Exil, die positive Erfahrungen mit demokratischen Prinzipien und mit der Idee der Menschenrechte gemacht haben.

Geografische und thematische Schwerpunkte

In Südasien konzentriert die DEZA ihre Aktivitäten auf die drei Schwerpunktländer Indien, Pakistan sowie Bangladesch, und finanziert friedensfördernde Programme in Sri Lanka. Im Weiteren unterstützt sie den Wiederaufbau Afghanistans. Die DEZA-Programme in Afghanistan wurden während der Zeit der Taliban vom Kooperationsbüro in Islamabad (Pakistan) aus betreut. 2002 wurde ein Büro in Kabul eröffnet. Mittelfristig soll das grosse Engagement der humanitären Hilfe durch ein beschränktes Programm der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit abgelöst werden. In Sri Lanka bestehen politische Hoffnungen für eine Verbesserung der bis anhin noch labilen Situation. Gegebenenfalls sind die Einsatzmöglichkeiten in diesem Land zu überprüfen.

Die DEZA fördert im südlichen Asien die Umverteilung von Macht zu Gunsten der Armen. Zu diesem Zweck ist ihr Zugang zu bestehenden Ressourcen zu verbessern, gleichzeitig sind die Ressourcen selbst auszubauen. Konkret erfolgt die Zusammenarbeit über die beiden folgenden Bereiche:

a) Erhöhung der sozialen Gerechtigkeit

Zentrale Elemente bilden der Aufbau von Kapazitäten und die Förderung der Transformation von Institutionen. Unterstützt werden Organisationen, die mit den benachteiligten Bevölkerungsteilen zusammenarbeiten, und Dezentralisierungsprozesse der staatlichen Verwaltungen. Ausserdem soll das Bewusstsein für die Ursachen der Armut bei den wohlhabenden Schichten verbessert werden. Betont wird hier die Stärkung der Benachteiligten in ihrem Kampf gegen Diskriminierung.

b) Einkommensförderung und Beschäftigung – Nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen

Mit einer Verbesserung des Zugang zu Beschäftigung und mit einer ausgeglichenen und nachhaltigen Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen sollen den Armen neue wirtschaftliche und soziale Möglichkeiten eröffnet werden. Die DEZA unterstützt im südlichen Asien private Akteure, vor allem lokale Gruppen und national tätige NGOs sowie Organe der lokalen Gouvernanz. Ausserdem unterstützt sie die Bemühungen zur Neudefinition der Rolle von Regierungen, die viele Tätigkeiten nicht mehr selbst ausführen, sondern regelnd eingreifen sollen. Gefördert werden origi-

nelle lokale Initiativen, die geeignet sind, neue und bessere Lösungen für Armutsprobleme zu finden.

Fallbeispiel Einkommensförderung und Beschäftigung – Erhöhung der sozialen Gerechtigkeit

Entwicklung von Gemeinschaften und Finanzdienstleistungen für die Ärmsten in Bangladesh (ASHRAI)

Die autochthonen Ethnien im Nordosten Bangladeshs, die «tribals», werden von der bengalischen Mehrheit diskriminiert, sie sind in den kommunalen Regierungen praktisch nicht vertreten. Die 1991 von einem bengalischen Ethnologen gegründete und seit 1996 von der DEZA unterstützte Organisation Ashrai geht dieses Problem an, indem sie die Einrichtung von «tribal councils» fördert, welche als Sprachrohr für die Gemeinschaften auftreten können. Allmählich vergrößert sich das politische Gewicht der «tribals», vereint gelingt es ihnen unterdessen, zu einer Wählerschaft zu werden, auf die lokale Politiker Rücksicht nehmen müssen und die auf Wahlen Einfluss zu nehmen vermag.

Die «tribals», wie übrigens auch die Allerärmsten, sind von Mikrofinanzierungsprogrammen ausgeschlossen. Sie gelten als unsichere Kunden und die angebotenen Finanzdienstleistungen sind auf Grund der strikten Auflagen häufig nicht ihrem Bedarf angepasst. Ashrai hat deshalb ein Spar- und Kreditsystem entwickelt, das sich an indischen und westafrikanischen Vorbildern orientiert. Die Mobilisierung der Gemeinschaften erfolgt über Selbsthilfegruppen, deren Zweck vor allem das Sparen ist. Das finanzielle Management sowohl der Spareinlagen wie der Kredite nehmen die Gruppen von jeweils etwa 20 Personen, fast ausschliesslich Frauen, selbst wahr. Ashrai gewährt den Gruppen Darlehen und unterstützt ihre organisatorische Entwicklung.

Es ist vorgesehen, dass die Gruppen ab 2010 ohne Unterstützung durch Ashrai funktionieren und sich ins System der lokalen Gouvernanz integrieren. Ausserdem sollen die Spar- und Kreditgruppen direkte Beziehungen zu Banken aufbauen und ihre Autonomie auch in diesem Bereich beweisen.

5.2.6 Südostasien und Himalaya

Herausforderungen und Potenziale

Die Partnerländer der DEZA in Südostasien befinden sich alle in einem Prozess der Liberalisierung, der Öffnung gegenüber der Privatwirtschaft und der Weltwirtschaft. Gleichzeitig werden die ehemals zentralistischen kommunistischen Planwirtschaften oder die feudalen Ordnungen abgelöst durch dezentralisierte Verwaltungen und durch stärker auftretende Zivilgesellschaften. Die Zentralregierungen übernehmen neue Rollen, sie beschränken sich auf die essenziellen öffentlichen Aufgaben wie die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen. Ausführende Aufgaben, die von Privaten oder lokalen Körperschaften besser wahrgenommen werden können, werden, wenn auch oft zögerlich, an diese abgegeben.

In Nepal ist dieser Prozess mit der Gesetzgebung (Local Self Governance Act) formal fortgeschritten. Die Umsetzung verlangt jedoch zusätzliche Anstrengungen zur Verschiebung von Kompetenzen in die Distrikte und die Gemeinden. Die DEZA hat in der Unterstützung der Dezentralisierung dort gute Erfahrungen gemacht, wo sie ihre lokalen Erfahrungen einbringen konnte, wo sie lokale Körperschaften in der Wahrnehmung vermehrter Verantwortung unterstützen konnte und wo sie gleichzeitig auf nationaler Ebene im Policy Bereich die nötigen Anpassungen mitgestalten konnte.

In verschiedenen Programmen haben sich günstigere Rahmenbedingungen als entscheidende, aber nicht hinreichende Voraussetzung für grundlegende Verbesserungen gezeigt. So erlaubt nun in Nepal die Forstgesetzgebung lokalen Gruppen, den Wald nachhaltiger zu bewirtschaften. Sie gestalten die Nutzung gemeinsam und sozial verträglich und investieren angesichts des absehbaren eigenen oder sozialen Nutzens in die Erhaltung oder Schonung des Waldes (siehe Fallbeispiel unten).

In der gesamten Region erhöhen die Bevölkerungsentwicklung und die sehr intensive Nutzung der Talböden den Druck auf Hang- und Berglagen. Die DEZA hat in verschiedenen Ländern, sowohl mit lokalen Gruppen wie mit internationalen Kompetenzzentren, gute Erfahrungen in der intensiveren, produktiveren und nachhaltigeren Nutzung von Hanglagen gemacht. In den nächsten Jahren geht es darum, solche Erfahrungen in Ländern und Regionen, in denen sie noch wenig genutzt werden (Vietnam, Nordkorea und Laos), auf ihre Anwendbarkeit hin zu prüfen und bei Eignung zu verbreiten.

Geografische und thematische Schwerpunkte

Neben den bisherigen Partnerländern Nepal, Bhutan und Vietnam wird ein zusätzliches Schwerpunktland gewählt. Im Vordergrund stehen dabei Laos und die Mongolei. Das Spezialprogramm mit Nordkorea wird seinen Anteil an humanitärer Hilfe verringern und Ernährungssicherung vermehrt mit den Mitteln der technischen Zusammenarbeit leisten. Ausserdem sollen Beiträge zur Verbesserung der Rahmenbedingungen geleistet werden.

In der Region Südostasien und Himalaya konzentriert sich die DEZA insbesondere auf folgende thematische Bereiche:

a) Nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen

Zahlreiche Programme dienen der Verbesserungen des Regenfeldbaus in Hanglagen, der nachhaltigeren und effizienteren Nutzung schwieriger Böden durch angepasste u.a. agroforstwirtschaftliche Anbausysteme und durch intensivere und lohnendere Kulturen. Unterstützt wird ausserdem die lokale gemeinschaftliche Forstwirtschaft. In der Mekong-Region soll die erfolgreiche Zusammenarbeit von Fachleuten mit lokalen Partnern und regionalen Kompetenzzentren weitergeführt werden. Sie soll auf nationaler Ebene durch den Politikdialog ergänzt werden.

b) Gute Regierungsführung

Gouvernanz im Sinne der Stärkung lokaler Verwaltungen und Entscheidungsträger sowie der Arbeitsteilung zwischen Verwaltung und Zivilgesellschaft ist ein transversales Thema u.a. beim Bau und im Unterhalt ländlicher Infrastruktur in Nepal und in Bhutan. In Vietnam arbeitet das Stadtverwaltungsprogramm an der Verbesserung

von Dienstleistungen der Verwaltung und der Arbeitsteilung zwischen Verwaltung und zivilen Organisationen. Insbesondere in Nepal ist die DEZA mit Aktionen zur Förderung von Dezentralisierung, zur Korruptionsbekämpfung und zur Rechtshilfe aktiv.

c) Einkommensförderung

Armutsminderung und Einkommensförderung bilden ein übergeordnetes Ziel. Es wird u.a. verfolgt über Ausbildungsprogramme, insbesondere die Berufsbildung in Nepal, Bhutan und Vietnam, die Management-Ausbildung in Vietnam und in China. In Nepal leistet ausserdem die Gewerbeförderung einen wichtigen Beitrag zur Einkommensförderung. Und schliesslich unterstützt die DEZA die Verbesserung der Produktion und der Produktivität von Feldfrüchten in Bhutan, von Mais in Nepal, von Kartoffeln und Mais in Nordkorea, von Reis und Gemüse in der Mekong-Region.

Fallbeispiel Nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen mit Einkommensförderung

Die Welt kennt die Bilder der Übernutzung steiler Hänge des Himalayas in Nepal, der Entwaldung und der daraus resultierenden Erosion und Überschwemmungen. Sie haben die Verhandlungen am Erdgipfel in Rio mitgeprägt. Überbevölkerung, Armut und Umweltzerstörung dominierten lange Zeit die pessimistischen Szenarien. In grossen Gebieten Nepals hat sich inzwischen das Landschaftsbild und die Bodennutzung entscheidend verändert. Das streunende Vieh ist vielerorts verschwunden, ein grosser Teil der Bergwälder werden von über 10 000 lokalen Nutzergruppen geschützt und gemeinschaftlich bewirtschaftet. An steilen Hängen, Feldrändern und Bächen wachsen wieder viele Bäume, unter ihnen Obst- und wertvolle Futterbäume. Positive Auswirkung auf die produzierte Biomasse, den Wasserhaushalt, die Erträge der Feldfrüchte und die Milchproduktion sind sichtbar. Trotz politischen Wirren sind die Auswirkungen auf die Lebensqualität der Bergbewohner und -bewohnerinnen, die Biodiversität und die Reduktion der Schäden in der Infrastruktur in den Unterläufen markant. DEZA-Projekte haben mit der Unterstützung verbesserter Waldnutzung, landwirtschaftlicher Beratung, produktiverer Feldfrüchte und dem Zugang zum Markt (ermöglicht u.a. Milchvermarktung) wesentlich dazu beigetragen.

Diese Erfahrungen und Erkenntnisse sollen weiter genutzt werden. In Nepal gilt es, in der Waldnutzung ärmeren Leuten in den Nutzergruppen einen angemessenen Anteil am Ertrag zu sichern, das Einkommen aus der Waldnutzung unter anderem durch die Schaffung von Mehrwert bei verschiedenen Produkten zu erhöhen und mit der Unterstützung von Nutzer- und Interessenverbänden Rückfälle in der Forstpolitik abzufangen. In Bhutan soll der nun gesetzlich möglichen partizipativen Waldnutzung zum Durchbruch verholfen werden. In Nordkorea gilt es, nachhaltigere und produktivere Nutzung der erosionsgefährdeten, entwaldeten Hänge zu fördern. In Vietnam und Laos werden die Aktivitäten in den Berggebieten, u.a. durch nachhaltigere und einträglichere Bodennutzung verstärkt. Je nach Umfeld sind dazu verschiedene Massnahmen vorgesehen. Dazu gehören die bessere Regelung der Nutzungsrechte, die Stärkung von Nutzergruppen und ihrer Organisationen sowie die Erhöhung der Produktivität und die Verbesserung der Qualität von Produkten. Zu verbessern ist auch der Markt-

zugang u.a. durch die Erschliessung abgelegener Gebiete, beispielsweise dank der Ausbildung lokaler Organisationen und von Baufachleuten im Bau lokaler Strassen und Brücken.

5.2.7 Mittlerer Osten und Nordafrika

Herausforderungen und Potenziale

Die aussenpolitische Bedeutung des Mittleren Ostens und Nordafrikas für die Schweiz hat in den letzten Jahren ständig zugenommen. Neben wirtschaftlichen Interessen – vor allem im Verhältnis zu der durch die EU vorgesehenen Freihandelszone – stehen das Engagement der Schweiz im Rahmen der Bemühungen um eine Weiterführung des Friedensprozesses im Nahen Osten, Fragen der Zusammenarbeit Nord–Süd, der Migration und der Sicherheit im Mittelmeerraum sowie die Energieversorgung (Gas, Erdöl) der Schweiz im Vordergrund. Am 11. April 2001 hat deshalb der Bundesrat eine «ausserpolitische Strategie der Schweiz gegenüber den Ländern des südlichen und östlichen Mittelmeerraums» verabschiedet, die u.a. auch einen Ausbau der Entwicklungszusammenarbeit mit dieser Region vorsieht.

Die Region Mittlerer Osten und Nordafrika ist gekennzeichnet durch eine grösstenteils gemeinsame Kultur, die mehrheitliche Zugehörigkeit zum islamischen Glauben und arabischen Sprachraum. Angesichts der grossen Differenzen bezüglich Wirtschaftsentwicklung, natürliche Ressourcen, Armut, politischer und kultureller Öffnung usw. kann jedoch nicht von einem einheitlichen Raum gesprochen werden, sondern von einer Region mit Widersprüchen und Gegensätzen, mit entsprechenden Rückwirkungen auf die Risikolage und die politische Situation. In Teilregionen hingegen (Maghreb: Tunesien, Algerien, Marokko, Libyen; Mashrek: Jordanien, Syrien, Libanon, Irak) sind Übereinstimmungen wesentlich signifikanter.

Bezüglich politischer Spannungsfelder wird die Region durch den Nahostkonflikt geprägt, der sich als blockierender Faktor für die Entwicklung der Region erweist; interne Auseinandersetzungen, absolutistische Führungen und mangelnde Beachtung demokratischer Vorgehensweisen oder der Menschenrechte in verschiedenen Ländern sind weitere lähmende Schwierigkeiten. Der «Westen» wird häufig als «doppelzünftig» empfunden, indem er sich mit Werten wie Menschenrechte und konstitutionelle Rechte legitimiert, die jedoch dann zur Bewahrung von Eigeninteressen in der Region Mittlerer Osten und Nordafrika missachtet werden. Wirtschaftlich gesehen ist in der Region eine Zunahme der Armut festzustellen, die vor allem die Landregionen und jüngere Leute trifft. Andererseits stellen die relativ gut ausgebildete Bevölkerung, wichtige natürliche Ressourcen, touristische Möglichkeiten und eine Kontrolle des Bevölkerungswachstums wichtige Potenziale der Region dar.

Geografische und thematische Schwerpunkte

Nach dem Oslo-Abkommen 1993 wurde eine bedeutende Zusammenarbeit mit Palästina aufgebaut. Trotz der extremen Verschlechterung der Situation seit Herbst 2000 kann diese Unterstützung für soziale Betreuung der Bevölkerung und Erhaltung einer Rechtsordnung weitergeführt werden. Weitere wichtige Programme werden in der Osttürkei (ländliche Entwicklung) sowie in Jordanien und Ägypten (Gegenwertfonds aus Entschuldungen) implementiert. Die Schweiz wird dabei

wegen ihres guten Rufs, der raschen und flexiblen Projektrealisierungen, der Zusammenarbeit sowohl mit den Regierungen als auch direkt mit der Zivilgesellschaft und der Beachtung der Bedürfnisse der Bevölkerung geschätzt.

In den nächsten Jahren erfolgt ein Ausbau der Kooperation in der Region, wobei neben der Fortsetzung der Aktivitäten in den oben erwähnten Ländern insbesondere eine Stärkung der regionalen Programms im Maghreb und Mashrek vorgesehen ist. Dabei bestimmt folgende thematische Ausrichtung die Zusammenarbeit:

a) Erhöhung der sozialen Gerechtigkeit

Das Schwergewicht liegt auf Aktivitäten, die zu einem ausgewogeneren Zugang zu Dienstleistungen und Ressourcen sowie zur Verminderung der sozialen Differenzen beitragen. Dabei stehen eine Beschäftigungsförderung (u.a. Berufsausbildung, Integration in den Arbeitsmarkt, Verbesserung traditionelles Handwerk, Kreditgewährung) sowie die Betreuung und soziale Unterstützung von marginalen und benachteiligten Gesellschaftssegmenten im Vordergrund. Solcherart ausgerichtete Massnahmen tragen durch ihre ausgleichende und Spannungen abbauende Wirkung zu einer Verringerung interner Probleme und der Migration bei.

b) Gute Regierungsführung

Im Zentrum steht die Unterstützung der Regierungen und der Zivilgesellschaft zur Beachtung der Menschenrechte, Schaffung pluralistischer Strukturen, Stärkung der Rechtsstaatlichkeit, Korruptionsbekämpfung und Reorganisation der Verwaltung. Gefördert werden beispielsweise Anstrengungen zur Verbesserung der Haftbedingungen von Frauen und jugendlichen Straftätern, die Rehabilitation und Reintegration von politischen Gefangenen oder die Information über Menschenrechte. Wichtige Partner in diesen Aktivitäten sind neben Regierungsstellen auch Nichtregierungsorganisationen, die sich intern für die notwendigen Anpassungen einsetzen.

c) Nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen

Die ökologische Problematik wurde in der Region erst in den letzten Jahren aufgenommen, ist aber weiterhin noch wenig signifikant. Durch Sensibilisierung und Ausbildung für Umweltbelange und nachhaltige Entwicklung sowie Mitwirkung bei der Ausarbeitung von Politiken und Vorgehensweisen für Desertifikationsbekämpfung, Abfallentsorgung oder Wasserversorgung kann die Schweiz – häufig zusammen mit multilateralen Gebern – massgeblich zur Verbesserung der Situation beitragen.

Fallbeispiel Gute Regierungsführung/Erhöhung der sozialen Gerechtigkeit

In Jordanien, einem Land, das sich in tiefgreifenden Transitionsprozessen befindet, werden die «Ehrenmorde» (Gewalt gegen Frauen um die Ehre der Familie zu retten) von Menschenrechtsorganisationen zunehmend als Problem erkannt. Falls überhaupt Verhandlungen stattfinden, kommt es vor Gericht häufig zu einer Freisprache der Täter, weil in der traditionellen Kultur das Konzept der Ehre noch immer grosse Bedeutung hat und gewisse Reaktionen legitimiert.

Eine Menschenrechtsorganisation hat nun auf Anfrage des Personals im Frauengefängnis von Amman ein Programm zur psychologischen Unterstützung von Frauen eingeführt und einen Fluchtpunkt eingerichtet, eine sogenannte «protection unit», in dem gefährdeten Frauen Schutz gewährt wird.

Der Erfolg des Projekts hat dazu geführt, dass das libanesische Justizministerium auf Aufforderung lokaler NGOs gegenwärtig das jordanische Beispiel kopiert. Im Weiteren ist, initiiert von einer türkischen Organisation, eine Zusammenarbeit zwischen jordanischen, palästinensischen und libanesischen NGOs in dieser Frage aufgenommen worden. Die Initiativen dieser NGOs haben die Justizministerien der drei Länder dazu gebracht sich abzusprechen, um dringend notwendige Anpassungen vorzunehmen.

Der Beitrag der DEZA bestand in einer kleinen finanziellen Unterstützung, in der Ermöglichung von Gelegenheiten zum Erfahrungsaustausch zwischen NGOs sowie zwischen NGOs und Regierungsstellen.

5.2.8 Das globale Umweltprogramm (GUP)

Der Aktionsplan des Weltgipfels von Johannesburg betont, dass die Industrieländer mit ihrem verantwortungslosen Konsumverhalten eine besondere Schuld an den bedrohenden Umweltveränderungen tragen. Dem Einbezug der Partnerländer in den Prozess der Prävention von weltweiten Umweltrisiken wird jedoch ebenfalls eine grosse Bedeutung beigemessen, da diese mehr und mehr zu diesen Phänomenen beitragen. Aus diesem Grund strebt die DEZA mit ihrem globalen Umweltprogramm und den damit verbundenen Aktionen ein nachhaltiges Gleichgewicht zwischen der sozioökonomischen Entwicklung und der Belastungskapazität der lebenswichtigen Ökosysteme an. Diese Anstrengungen werden mit dem BUWAL koordiniert, um Synergien zwischen der multilateralen Zusammenarbeit und den bilateralen Aktivitäten zu schaffen. Dieser Austausch ermöglicht es zudem, Felderfahrungen bei Verhandlungen über multilaterale Umweltabkommen einzubeziehen.

Ziele und Umsetzung des globalen Umweltprogramms

Ausgehend von ihren generellen Vorgaben unterstützt die DEZA im Rahmen des globalen Umweltprogramms insbesondere ihre Partnerländer in ihren Anstrengungen zur Umsetzung der Rahmenabkommen der Vereinten Nationen im Bereich der globalen Umwelt. Diese Unterstützung zielt in erster Linie auf Präventivmassnahmen zum Schutz der Umwelt ab und trägt gleichzeitig zur Verbesserung der lokalen sozioökonomischen Bedingungen bei (effizienterer Ressourceneinsatz, Senkung der Schadstoffe), indem allen Entwicklungsakteuren die Bedeutung der globalen Umweltproblematik, die langfristig eine sehr starke Bedrohung für eine nachhaltige Entwicklung darstellt, bewusst gemacht wird.

Die Erfahrungen mit dem globalen Umweltprogramm ermöglichen es der DEZA, sich am Politikdialog zu beteiligen, und so sicherzustellen, dass einerseits die sozialen und wirtschaftlichen Aspekte vollumfänglich in die Instrumente bezüglich globale Umwelt integriert werden, und dass andererseits der Kampf gegen die globalen Umweltprobleme zu einem eigenständigen Ziel aller Aktionen der Entwicklungszusammenarbeit wird (Mainstreaming). Dieser Dialog findet auf verschiedenen Ebenen statt. In erster Linie wird er innerhalb der DEZA geführt (beispielsweise bei der Ausarbeitung von Länderprogrammen oder Sektorstrategien). Er findet aber auch bilateral mit den Institutionen der Partnerländer statt. In der Schweiz erfolgt

der Dialog mit anderen Bundesstellen und allen nationalen Akteuren, die sich mit der nachhaltigen Entwicklung befassen. Schliesslich wird er auch auf multilateraler Ebene mit den UNO-Organisationen, der Weltbank und der OECD fortgesetzt.

Thematische Schwerpunkte

Die thematischen Schwerpunkte des globalen Umweltprogramms können in drei Hauptgruppen unterteilt werden:

- Klimaschutz und nachhaltige Energienutzung;
- Verantwortungsvoller Umgang mit toxischen Substanzen;
- Erhaltung der Artenvielfalt, nachhaltiger Umgang mit natürlichen Ressourcen.

Fallbeispiel

In Ecuador konnte dank einem verantwortungsvollen Umgang mit Abfällen, beruhend auf der Abfalltrennung, in rund 300 Gesundheitszentren die Menge der infektiösen Abfälle verringert werden (33 Prozent der Spitalbetten und Kliniken des Landes nehmen an diesem Projekt teil). Das Spitalpersonal wurde sensibilisiert auf den Umgang mit Abfällen, und es wurden Equipen für die Abfalltrennung gebildet. In Quito werden die Spitalabfälle angemessen entsorgt. Dank der Ausbildung des medizinischen Personals konnten gleichzeitig die Unfälle mit infiziertem Material gesenkt werden. Das Projekt unterstützt Ecuador bei der Umsetzung der Konvention von Basel über grenzüberschreitende Transporte gefährlicher Abfälle und ihre Entsorgung.

5.3 Multilaterale Entwicklungszusammenarbeit

Die Bewältigung der globalen Herausforderungen wie Armut, Umweltzerstörung, Migration oder Aids überfordert einzelne Staaten bei weitem. Lösungen müssen in zunehmendem Mass durch die Staatengemeinschaft gefunden werden. Multilaterale Institutionen tragen zur Lösung von Problemen in Entwicklungsländern bei, die infolge ihrer Komplexität, ihrer politischen Sensibilität, ihrer globalen Relevanz oder auf Grund des erforderlichen Finanzvolumens die Möglichkeiten der bilateralen Zusammenarbeit übersteigen. Auf Grund ihrer Grösse, Akzeptanz und Kompetenz sind diese Institutionen in der Lage, Menschen in Not umfassend zu helfen und Problemlösungen grenzüberschreitend umzusetzen. Multilateralen Foren und Institutionen kommt heute in der Entwicklungszusammenarbeit eine Führungsrolle zu: Sie identifizieren neue Probleme, nehmen sich ihrer Bearbeitung an und stellen dabei die politische Koordination sicher und setzen weltweit gültige Normen und Prinzipien, kurz: Sie gestalten zu einem guten Teil die internationalen Rahmenbedingungen der Entwicklungszusammenarbeit mit.

Laut dem Aussenpolitischen Bericht 2000 will der Bundesrat den multilateralen Aktivitäten der Schweiz künftig eine Schlüsselrolle einräumen. Es sind zumeist multilaterale Foren und Organisationen, die neue Problemstellungen aufgreifen und Lösungen zum Durchbruch verhelfen. Die Schweiz kann am wirksamsten zur

Lösung von globalen Problemen beitragen und damit im Sinne eines längerfristigen Eigeninteresses handeln, wenn sie sich international vernetzt und sich aktiv in die multilateralen Entscheidungsprozesse einbringt.

Im Zentrum des Engagements der Schweiz steht die Stärkung des multilateralen Systems und dessen wichtigster Institutionen: der UNO, der Bretton-Woods-Institutionen und der regionalen Entwicklungsbanken. Multilaterale Initiativen und Netzwerke gewinnen allerdings zunehmend an Bedeutung, insbesondere im Kontext neuer Chancen und Bedrohungen. Im Unterschied zu herkömmlichen multilateralen Institutionen öffnen sie sich stärker gegenüber Akteuren aus Wissenschaft und Forschung, der Zivilgesellschaft sowie des Privatsektors. Die Bestrebungen der internationalen Zusammenarbeit sind seit der Konferenz über Entwicklungsfinanzierung von Monterrey auf die Erreichung der internationalen Entwicklungsziele für das Jahr 2015 ausgerichtet. Das Thema der «globalen öffentlichen Güter» wird wichtiger. Neue Instrumente der Entwicklungskoordination und Zusammenarbeitsformen, welche den Partnerländern erhöhte Verantwortung übertragen, kommen zur Anwendung; sie beeinflussen auch die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit.

Zu beobachten ist in den letzten Jahren aber auch der Versuch einzelner Geberländer, mit zweckbestimmten, gebundenen Beiträgen auf die multilateralen Institutionen und deren Politiken und Programme Einfluss zu nehmen. Zudem ist festzustellen, wie die USA und mit ihr die G-8 ihre Interessenwahrung immer stärker ins Zentrum ihres weltpolitischen Handelns stellen und so immer mehr auch die multilaterale Agenda prägen. Diese «Multi-Bilateralisierung» der multilateralen Zusammenarbeit wirft ganz klar neue Fragen und Bedenken auf.

5.3.1 Das multilaterale Engagement der Schweiz: strategische Zielsetzungen

Das multilaterale Engagement der Schweiz umfasst mehrere Dimensionen. Zunächst ist die Schweiz als Mitgliedland und über ihr Kapital Teilhaberin, Mitträgerin und Mitverantwortliche vieler multilateraler Institutionen. Zu den wichtigsten Rechten als Mitglied gehören das Stimm- und Wahlrecht, die Mitwirkung in Leitungs- und Aufsichtsorganen und die sich dadurch ergebenden Einfluss- und Mitbestimmungsmöglichkeiten. Als Teilhaberin hat die Schweiz daher das Recht, auf die Ziele, Politik und Arbeitsmethoden Einfluss zu nehmen. Sie verpflichtet sich, gemeinsam gefasste Entscheide mitzutragen und umzusetzen. Zu den Pflichten gehören die Beitragszahlungen.

Für die kommenden Jahre geht die Schweiz von folgenden Zielsetzungen aus:

- Beitrag zur Stärkung des multilateralen Systems: Die Schweiz trägt dazu bei, dass die Arbeitsteilung und Koordination im multilateralen System verbessert und die Wirksamkeit und Effizienz multilateraler Institutionen erhöht werden.
- Wirkungsorientierte Mitarbeit im multilateralen System: Die aktive Mitwirkung in multilateralen Institutionen soll es der Schweiz ermöglichen, thematische Akzente zu setzen und ihre entwicklungspolitischen Positionen mit der nötigen Glaubwürdigkeit im multilateralen System einzubringen.

- Systematische Nutzung von Synergien: Die Schweiz fördert Synergien zwischen der multilateralen und bilateralen Arbeit. Sie lässt die entsprechenden Erkenntnisse in ihre eigenen Programme einfließen und fördert damit ihre Innovationskraft. Gleichzeitig will sie aus den Erfahrungen ihrer multilateralen Partner Lehren für Veränderungen auf Programm- und Organisationsebene ziehen. Andererseits will die Schweiz ihre Erfahrungen kapitalisieren und ihr Wissen im multilateralen System zugänglich machen.
- Bewusste Auswahl multilateraler Partner: Die Schweiz konzentriert ihr Engagement bewusst auf strategisch bedeutende multilaterale Institutionen, Netzwerke und Foren. Diese institutionelle Priorisierung darf nicht zu einer Schwächung des multilateralen Systems führen, muss es der Schweiz aber erlauben, ihre entwicklungspolitischen Anliegen einzubringen und ihre eigenen Ressourcen im multilateralen System wirksam einzusetzen.
- Beteiligung am multilateralen Dialog mit thematischen Akzenten: Die Schweiz will sich im multilateralen System und gegenüber ihren Partnern thematisch klar ausrichten. Den an Themen und Inhalten wechselnden multilateralen und internationalen Diskurs nimmt sie als strategische und gestalterische Chance wahr. Sie entnimmt ihm Themen und Fragestellungen von Aktualität und prüft deren strategische Bedeutung und Relevanz.
- Aktive Unterstützung der Partnerländer: Die Schweiz setzt sich dafür ein, dass die Anliegen ihrer ärmsten Partnerländer angemessen vertreten sind. So will sie dazu beitragen, den ärmsten Entwicklungs- und Transitionsländern in multilateralen Institutionen eine Stimme zu geben.
- Einbezug von Zivilgesellschaft und Privatsektor: Die Schweiz fördert den Einbezug von Privatsektor und Zivilgesellschaft in sämtlichen Bereichen des multilateralen Systems.

In der multilateralen Strategie der DEZA werden diese übergreifenden Zielsetzungen detailliert dargelegt. Die spezifischen Prioritäten für die Zusammenarbeit mit den wichtigsten multilateralen Partnern (u.a. Weltbank und UNDP) werden in einzelnen institutionellen Strategiepapieren definiert. Diese Grundlagendokumente sollen in Zusammenarbeit mit dem seco zu einer multilateralen Strategie der Schweiz konsolidiert werden.

5.3.2 Die Zusammenarbeit mit der UNO

Das UNO-System

Die Schweiz ist seit September 2002 Vollmitglied der Vereinten Nationen. Dadurch wurde eine langjährige Partnerschaft «erwachsen». Die Schweiz ist jetzt vollberechtigtes Mitglied der UNO. Dies ermöglicht der Schweiz, ihre entwicklungspolitischen Anliegen in die Kernorgane der UNO einzubringen, also dort, wo Weichenstellungen erfolgen, die sich direkt auf UNO-Fonds, Programme und Spezialorganisationen auswirken und darüber hinaus auf die internationale Entwicklungszusammenarbeit. Neben zusätzlichen Einflussmöglichkeiten bedeutet daher der UNO-Beitritt für die DEZA auch zusätzliche Verantwortung. Die DEZA wird sich künftig systematischer als bisher allen wichtigen entwicklungsrelevanten Themen, die in den Kern-Organen der UNO zur Sprache kommen, in angemessener Form annehmen. In der General-

versammlung und im Wirtschafts- und Sozialrat beteiligt sich die Schweiz an der Erarbeitung von zentralen Weichenstellungen und Richtlinien für die Armutsminde- rung. In den kommenden Jahren (2004–2007) setzt die Schweiz in diesen Gremien den Schwerpunkt insbesondere auf die Wirksamkeit der Entwicklungsbemühungen des UNO-Systems *als Ganzes*. Dabei geht es um folgende Schwerpunkte:

- das Ausrichten des UNO-Systems auf die Millenniums-Entwicklungsziele (Millennium Development Goals), die für das entwicklungspolitische Engage- ment der Schweiz bei der UNO richtungsweisend sind;
- die kohärente Nachbearbeitung (follow-up) der UNO-Gross- und Sonder- konferenzen, insbesondere der internationalen Konferenz über Entwick- lungsfinanzierung (Monterrey) und dem Weltgipfel zur nachhaltigen Ent- wicklung (Johannesburg);
- die Kohärenz und Koordination der verschiedenen Entwicklungsaktivitäten und -organisationen der UNO;
- die Koordination zwischen humanitären und Entwicklungsaktivitäten der UNO in und nach Krisensituationen;
- eine klare Rollenteilung und gleichzeitig verbesserte Zusammenarbeit zwi- schen der UNO und der Weltbank, insbesondere nach der 13. Wiederaufsto- ckung der International Development Association (IDA), welche es ermögli- chen, 20 Prozent der IDA-Mittel als Zuschüsse («grants») zu vergeben;
- eine verstärkte Rolle der UNO hinsichtlich Geberkoordination, insbesondere auf Ebene der einzelnen Länder;
- grösseres Gewicht der UNO gegenüber dem Privatsektor und in der Förde- rung der unternehmerischen Verantwortung, insbesondere durch die Kataly- sator-Wirkung des «Global Compact».

Die Tätigkeit der Schweiz in der Generalversammlung und im Wirtschafts- und Sozialrat konzentriert sich auf normative und systemische Aspekte, während in der Zusammenarbeit mit den Entwicklungsfonds und -programmen der UNO die operationelle Arbeit im Vordergrund steht.

Die Schweiz unterstützt aktiv eine beschränkte Zahl der rund 30 Entwicklungsfonds und -programme der UNO mit jährlich insgesamt rund 90 Millionen Franken. Damit gehört die Schweiz zu den zehn wichtigsten Geldgebern. Grösste Priorität gilt dem UNDP⁹, der UNICEF¹⁰ und der UNFPA¹¹, die zusammen fast 90 Prozent der Schwei-

⁹ United Nations Development Programme (Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen; Programme des Nations Unies pour le développement).

¹⁰ United Nations Children's Fund (Kinderhilfsfonds der Vereinten Nationen; Fonds des Nations Unies pour l'enfance).

¹¹ United Nations Population Fund (Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen; Fonds des Nations Unies pour la population).

zer Mittel erhalten. Im Weiteren unterstützt die Schweiz u.a. die UNAIDS¹², die WHO¹³, die UNIFEM¹⁴, die UNV¹⁵ und die FAO¹⁶.

Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP)

In den kommenden Jahren wird die Schweiz der weltweiten Anwaltschaft des UNDP zur Linderung der Armut ganz besondere Beachtung schenken. Es geht in erster Linie darum, die vom UNDP im Auftrag des UNO-Generalsekretärs übernommene Führungsrolle für die Erreichung der Millennium-Entwicklungsziele zu unterstützen. Einen zweiten Schwerpunkt bildet für die Schweiz die Stärkung der Koordinationsfunktion des UNDP innerhalb des UNO-Systems, ein zentrales Element im UNO-Reformprozess, dessen Ziel es ist, Wirksamkeit und Effizienz der Entwicklungsaktivitäten des UNO-Systems zu erhöhen. Schliesslich wird die Schweiz Bestrebungen des UNDP unterstützen, neue Partnerschaften mit der Zivilgesellschaft und dem Privatsektor aufzubauen, u.a. durch die Lancierung von Global-Compact-Partnerschaften auf nationaler Ebene.

Für die Schweiz ist das UNDP einer der wichtigsten Pfeiler der multilateralen Zusammenarbeit. Die DEZA vertritt die Schweiz im Exekutivrat des UNDP und kann durch Interventionen, Vorstösse oder durch die Leitung von einzelnen Verhandlungen auf die thematische Ausrichtung, das Budget und die Administration Einfluss nehmen. In verschiedenen Ländern arbeitet die DEZA direkt mit dem UNDP zusammen. Das UNDP bietet Unterstützung beim Aufbau von Kapazitäten für die Armutsminderung, demokratische Regierungsführung, Umweltmanagement sowie Krisenprävention und -bewältigung.

Der Kinderhilfsfonds der Vereinten Nationen (UNICEF)

Der Kinderhilfsfonds der Vereinten Nationen (UNICEF), der sich weltweit für die Rechte der Kinder und die Verbesserung ihrer Überlebens- und Entwicklungschancen einsetzt, ist der wichtigste Partner der Schweiz für die Unterstützung von Kindern in Entwicklungs- und Transitionsländern. Prioritäten der UNICEF, die von der Schweiz unterstützt werden, sind

- Gesundheit und Gesundheitsversorgung, insbesondere Impfprogramme
- Zugang zu qualitativ guten Bildungsmöglichkeiten, insbesondere für Mädchen
- Integrierte Entwicklung in den ersten Kindheitsjahren
- Bekämpfung von HIV/Aids
- Schutz vor Missbrauch, Ausbeutung und Gewalt

¹² Joint United Nations Programme on HIV/AIDS (HIV/AIDS-Programm der Vereinten Nationen; Programme commun des Nations Unies sur le VIH/SIDA).

¹³ The World Health Organization (Weltgesundheitsorganisation; Organisation mondiale de la santé).

¹⁴ United Nations Development Fund for Women (Entwicklungsfonds der Vereinten Nationen für Frauen; Fonds de développement des Nations Unies pour la femme).

¹⁵ United Nations Volunteer Programme (Freiwilligenprogramme der Vereinten Nationen; Volontaires des Nations Unies).

¹⁶ Food and Agriculture Organization of the United Nations (UN Organisation für Ernährung und Landwirtschaft; Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture).

Damit konzentriert sich die UNICEF auf die Handlungsschwerpunkte des von der UNO-Generalversammlung anlässlich ihrer Sondersession zum Thema Kind im Mai 2002 formulierten Aktionsplans für eine kindergerechte Welt. So sollen gemäss dieser neuen globalen Agenda zum Beispiel der Prozentsatz von HIV-infizierten Kindern bis 2010 auf die Hälfte und die Kindersterblichkeit um mindestens ein Drittel reduziert werden; mindestens 90 Prozent aller Kinder sollen bis 2010 eine schulische Grundausbildung erhalten.

Der Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen (UNFPA)

Der Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen (UNFPA) spielt eine wichtige Rolle im Bereich der reproduktiven Gesundheit und der Bevölkerungsentwicklung. Die Schweiz misst demographischen Fragen grosse Bedeutung zu, ist in diesem Bereich aber nicht selber aktiv. Der UNFPA ergänzt hier die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit und engagiert sich zudem gemeinsam und koordiniert mit anderen Akteuren für die Bekämpfung von HIV/Aids. Die Schweiz gehört seit mehreren Jahrzehnten zu den wichtigsten Geldgebern des UNFPA.

Der UNFPA steht vor grossen institutionellen Herausforderungen: Es geht um die Stabilisierung des Budgets, die Klärung und Koordination der Zusammenarbeit mit anderen UNO-Organisationen sowie der Weltbank und den Regionalbanken. Die Schweiz unterstützt den UNFPA, damit der Fonds trotz beschränkten Mitteln seine Spezialaufgaben gezielt wahrnehmen und die Arbeit anderer Organisationen verstärken und ergänzen kann.

Zu den wichtigsten Geldgebern zählten bisher auch die USA, die aber unter dem Vorwand, der UNFPA würde Zwangsabtreibungen in China unterstützen, ihren angekündigten Beitrag für 2002 nicht bezahlt haben. Nebst diesen finanziellen Problemen sieht sich der UNFPA konfrontiert mit ebenfalls amerikanischen Angriffen auf das Aktionsprogramm der Internationalen Konferenz über Bevölkerung und Entwicklung (Kairo), insbesondere auf die sich daraus ergebenden Verpflichtungen im Bereich der reproduktiven Gesundheit. Die Schweiz, zusammen mit gleichgesinnten Ländern, setzt sich dafür ein, dass der UNFPA auch in Zukunft sein Mandat ausführen kann.

Das HIV/Aids-Programm der Vereinten Nationen (UNAIDS)

Das HIV/Aids-Programm der Vereinten Nationen (UNAIDS) ist eine spezielle Gruppierung im UNO-System. Sein Ziel ist es, Effizienz und Wirkung aller UNO-Aktivitäten im Kampf gegen HIV/Aids zu verbessern. Das Programm fasst die Erfahrungen, das Wissen und die Mittel von acht UNO-Organisationen zusammen (UNICEF, UNDP, UNFPA, UNESCO, OMS, Weltbank, PNUCID und OIT). Das UNAIDS ist das erste UNO-Programm, in dessen Leitungsgremium auch NGOs vertreten sind. Die Schweiz nimmt alternierend mit anderen Gebern Einsitz im Leitungsgremium. Die wichtigsten Aufgaben und Anliegen von UNAIDS sind:

- Prävention
- Unterstützung und Pflege von HIV-positiven und an Aids erkrankten Personen
- Linderung der Folgen der Aids-Epidemie.

Ausgehend von konkreten Erfahrungen in vielen Ländern erarbeitet UNAIDS Politiken und Strategien, informiert über «best practices» und fördert operationelle und

interdisziplinäre Forschung. Das UNAIDS engagiert sich auch in der technischen Zusammenarbeit mit den Entwicklungs- und Transitionsländern und koordiniert in rund sechzig Ländern HIV/Aids-Programme, insbesondere solche bilateraler Geber.

Die Weltgesundheitsorganisation (WHO)

Die Weltgesundheitsorganisation in Genf ist die internationale Referenz für Gesundheitsfragen. Die WHO spielt eine zentrale Rolle in den Überlegungen zur Rolle der Gesundheit für die Entwicklung. Auch die WHO stellt Armutsminderung und nachhaltige Entwicklung ins Zentrum ihrer Programme. Sie arbeitet mit einem ganzheitlichen Ansatz, mit dem Ziel einer für alle zugänglichen, angemessenen und kostengünstigen Gesundheitsversorgung. Mit den DEZA-Beiträgen an die WHO werden in erster Linie Programme zur Bekämpfung von Tropenkrankheiten, insbesondere Malaria, die Bekämpfung der Tuberkulose sowie Gesundheitsprogramme für Kinder und Jugendliche und Gesundheitsförderung mitfinanziert. Speziell unterstützt werden geschlechtsspezifische Programme in Institutionen des Gesundheitswesens.

Der Global Compact (GC)

Der Global Compact wird von New York aus geleitet und soll der Kernpunkt der Vereinten Nationen für den Bereich der Unternehmensverantwortung in sozialen, Umwelt- und Menschenrechtsfragen werden. Die Schaffung von nationalen «Global Compacts» verspricht eine zunehmende Beteiligung von Unternehmen an der Förderung und Umsetzung der Grundsätze unternehmerischer Verantwortung.

5.3.3 Zusammenarbeit mit den Bretton-Woods-Institutionen

Die Schweiz ist seit 1992 Mitglied der Bretton-Woods-Institutionen. Ihnen gehören der Internationale Währungsfonds (IWF) und die Weltbankgruppe an. Diese besteht ihrerseits aus der Internationalen Bank für Wiederaufbau, deren Tochter IDA, sowie MIGA und IFC. Die Weltbank ist die grösste und wichtigste Entwicklungsfinanzierungsinstitution. Über die vergangenen Jahre haben die Bretton-Woods-Institutionen bemerkenswerte Reformen umgesetzt. Im Nachgang zu den Finanzkrisen der neunziger Jahre in Asien, in der Russischen Föderation und Lateinamerika nahm die Staatengemeinschaft umfassende Arbeiten zur Stärkung der internationalen Finanzarchitektur in Angriff. Diese zielen in erster Linie darauf ab, die Wirtschaftspolitik der Mitgliedsländer des IWF, wie auch den Währungsfonds selber transparenter zu machen. Wichtige Elemente sind die Entwicklung und Umsetzung international anerkannter Standards und Verhaltenskodizes zur Geldpolitik und zur Finanzmarktaufsicht sowie die Veröffentlichung der Länderanalysen des IWF. Auch ist der Währungsfonds vermehrt auf Krisenprävention und Finanzmarktfragen ausgerichtet. Eine umfassende Überwachung der nationalen Finanzsektoren soll durch das vom Währungsfonds und der Weltbank gemeinsam betriebene Financial Sector Assessment Program (FSAP) gewährleistet werden. Weiter wurden die Instrumente der Mittelvergabe und die Gestaltung der wirtschaftspolitischen Auflagen (die sogenannte Konditionalität) überprüft und angepasst. Schliesslich soll durch die verstärkte Einbindung des Privatsektors in die Krisenbewältigung das mögliche moralische Risiko (*moral hazard*) von offiziellen Krediten vermindert werden. Nach Auffassung des Bundesrats wäre die Schaffung eines geordneten Insolvenzverfah-

rens für souveräne Schuldner (Sovereign Debt Restructuring Mechanism SDRM) ein wichtiger Bestandteil einer wirksamen Einbindung des Privatsektors in die Lösung internationaler Finanzkrisen. Die Weltbank hat die Armutsminderung zu ihrem Kernmandat gemacht. Zusammen mit dem IWF wurde der PRSP-Ansatz entwickelt, der als gemeinsame Basis für die neu geschaffenen Fazilitäten PRGF und PRSC, für HIPC und für die Vergabe von Mitteln der IDA dient. Als Folge der Überarbeitung und Klärung der strategischen Orientierung hat sich die Weltbank strategische Richtlinien für die Arbeit in Ländern mittleren Einkommens und in armen Ländern gegeben. Eine Reihe von Sektorstrategien (Umwelt, ländliche Entwicklung, Gender, Privatwirtschaftsentwicklung) bilden die Grundlage für die Arbeit. Die Weltbank hat ihre Strukturen dezentralisiert und arbeitet nun vermehrt direkt in den Partnerländern.

Der Bericht Meltzer (1999, s. Anhang, Abschnitt A1.3.2) hatte vor allem auf die Weltbank und die Regionalbanken einen Einfluss. So etwa forderten die USA, dass die IDA ihre Mittel vermehrt statt nur als Kredite auch als Zuschüsse vergibt. Die im Juni 2002 abgeschlossenen Verhandlungen zur 13. Wiederaufstockung der IDA sehen vor, bis zu 20 Prozent der Mittel von IDA13 als Zuschüsse zu vergeben. Die Lösung ist umstritten und das multilaterale System wird damit Belastungen ausgesetzt: Es entstehen Überschneidungen mit dem UNO-System. Die Schweiz wird aber für ein starkes und arbeitsteiliges multilaterales System eintreten.

Die Erfahrungen der vergangenen 10 Jahre der Mitgliedschaft sind grundsätzlich positiv zu bewerten. Der Lead in den heterogenen Stimmgruppen bei IWF und Weltbank hat es der Schweiz erlaubt, eine Reihe von entwicklungspolitischen Anliegen in die Arbeit und die Strategien der beiden Institutionen einzubringen. Sie muss ihre Stellung langfristig stärken, indem sie bewusst ihre bilateral erworbenen Kenntnisse und Kompetenzen in diese Institutionen hineinträgt, und einen lernenden Dialog mitprägt. Ihre Stärken bewusst wahrzunehmen bedingt auch, dass sie sich mittelfristige strategische Ziele steckt, jährlich ihre Prioritäten formuliert und strategische Partnerschaften eingeht.

Themen und Aktivitäten in der Weltbank

Die Arbeit in der Weltbankgruppe, eine gemeinsame Aufgabe von seco und DEZA, steht entwicklungspolitisch im Vordergrund. Sie besteht aus statutarischen Geschäften, Politik-Dialog, Partnerschaften mit ausgewählten Institutionen der Weltbankgruppe, Stimmrechtsgruppenbewirtschaftung und Finanzierung. In den nächsten Jahren wird es darum gehen, die an der Financing-for-Development-Konferenz in Monterrey und am WSSD in Johannesburg erzielten Resultate in der und über die Weltbankgruppe umzusetzen. Die Schweiz engagiert sich in folgenden wichtigen Bereichen:

- Umsetzung der MDGs: Die Weltbank wird ihr Mandat auf die Erreichung der MDGs ausrichten, was den Entwicklungsbestrebungen der Schweiz entspricht. Dies gilt in besonderem Masse für die IDA, das konzessionelle Kreditfenster, welche die Armutsminderung in den armen Ländern als Hauptmandat hat.
- Wahrnehmung der Rolle der Schweiz als Miteigentümerin der Weltbank: Beteiligung an statutarischen und institutionellen Geschäften, Fragen der Finanzierung, der strategischen Ausrichtung und Resultatorientierung der Weltbankgruppe.

- Aufbau eines Systems, das erlaubt, den Nachweis und die Steuerung von Resultaten der Entwicklung zu verbessern: Die Schweiz unterstützt die Bemühungen für ein systematisches Monitoring, das auch die bilaterale Arbeit einbezieht.
- Instrumente: Weiterhin debattiert wird über die Vor- und Nachteile sowie das Verhältnis von Zuschüssen und Krediten. Zur Diskussion stehen zudem weitere Instrumente und deren Kohärenz und Komplementarität mit den Instrumenten anderer Institutionen, allen voran der UNO. Anlässlich der für 2004 erneut anstehenden Verhandlungen zur 14. Wiederauffüllung der IDA wird das voraussichtlich ein wichtiges Thema sein. Die Schweiz achtet auf Konsistenz und Arbeitsteilung im internationalen System.
- Weiterentwicklung der Instrumente zur Messung und Beurteilung von Kriterien der Mittelzuteilung, insbesondere Fragen der Gouvernanz: Dazu gehört auch die Frage, wie mit Ländern zu verfahren ist, die auf Grund schlechter Gouvernanz zu den «poor performers» gehören. Ziel ist die Entwicklung einer LICUS (Low Income Countries under Stress)-Politik.
- Globale öffentliche Güter: Die Schweiz beteiligt sich aktiv an der Debatte und dem entsprechenden Mandat der Weltbank. Sie bringt ihr dort erworbenes Wissen in die Schweizer (Entwicklungs-)Politik ein.
- Privatsektorentwicklung: Mit der Strategie zur Entwicklung des Privatsektors will die Weltbankgruppe zur Schaffung von Wachstum und Arbeit beitragen; dies ist ein zentrales entwicklungspolitisches Thema und ein Anliegen der Schweiz. Die Schweiz verfolgt die Strategie der Weltbank und bringt bei deren Umsetzung ihre Interessen und ihr Wissen ein.
- Wiederauffüllungen und Kapitalaufstockungen: IDA14 und IDA15 werden im Zeitraum verhandelt, den diese Botschaft abdeckt. Die Schweiz beteiligt sich wie in der Vergangenheit an einer angemessenen Auffüllung, gemäss den Vorgaben der interdepartementalen «Arbeitsgruppe Internationale Finanzinstitutionen». Entwicklungspolitisch ist die IDA ein wichtiges Instrument, zu dessen strategischer Orientierung die Schweiz viel beitragen kann. Aufmerksam verfolgt die Schweiz die wachsende Einflussnahme der G-8 auf das multilaterale System und seine Instrumente. Für IFC und allenfalls für die Weltbank stehen möglicherweise Kapitalerhöhungen an. Auch hier beteiligt sich die Schweiz.
- Partnerschaften: Mit ausgewählten Institutionen der Weltbank unterhält die Schweiz thematische und strategische Partnerschaften. Ziele sind die Vertiefung des Politikdialoges und des institutionellen Lernens, sowie die frühzeitige Einflussnahme auf Strategieentwicklung und Geschäfte der Bank.
- Stimmgruppenbewirtschaftung: Die Schweiz muss den Zusammenhalt der Stimmrechtsgruppe fördern und stärken. Deren Erhalt und die Führungsrolle der Schweiz ist ein zentrales aussen- und entwicklungspolitisches Ziel.
- Gemeinsam mit dem IWF Weiterarbeit an und Verfolgung und Finanzierung der HIPC-Initiative und der «Debt sustainability», auf der Grundlage der PRSP, und in Verbindung mit PRSC und PRGF – ein Thema, das auch für das seco prioritär ist; Verfolgung der Entwicklung der Konditionalitäten und deren Harmonisierung im internationalen System.

Themen und Aktivitäten im IWF

Für den IWF sind die EFV und die SNB gemeinsam zuständig. Die DEZA beteiligt sich im Rahmen ihres entwicklungspolitischen Mandates an der Positionierung der Schweiz zu wichtigen Themen:

- Debatte über die Partizipation der Entwicklungs- und Transitionsländer in den Gremien der Bretton-Woods-Institutionen: Die Schweiz setzt sich für eine adäquate Berücksichtigung der Interessen der Entwicklungsländer ein.
- Sovereign Debt Restructuring Mechanism (SDRM): Die Schweiz setzt sich dafür ein, dass dieses auch entwicklungspolitisch wichtige Instrument konzipiert und in den nächsten Jahren umgesetzt wird.

5.3.4 Zusammenarbeit mit den regionalen Entwicklungsbanken und IFAD

Die regionalen Entwicklungsbanken und der internationale Fonds für landwirtschaftliche und ländliche Entwicklung (IFAD) der UNO gehören neben der Weltbank zu den wichtigsten multilateralen Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen.

Die Interamerikanische Entwicklungsbank (IDB) ist die grösste Entwicklungsfinanzierungsinstitution in Lateinamerika und der Karibik, während die Asiatische Entwicklungsbank (AsDB) unmittelbar auf die Weltbank folgt. Charakteristisch für die regionalen Entwicklungsbanken ist ihre Verankerung in der Region. Das Kapital, und damit die Stimmrechtsanteile sind bei allen regionalen Entwicklungsbanken zur überwiegenden Mehrheit in den Händen der regionalen Mitgliedsländer, und – was noch wichtiger ist – zu rund 50 Prozent in den Händen der kreditnehmenden Länder (Ausnahme: AsDB). Deswegen haben bei den regionalen Entwicklungsbanken die kreditnehmenden Länder einen grösseren Einfluss auf die Bestimmung der entwicklungspolitischen Prioritäten als bei den Bretton-Woods-Institutionen. Wie bei letzteren sind jedoch die von den regionalen Entwicklungsbanken eingesetzten Mittel an Konditionalitäten gebunden, welche die Entwicklungswirksamkeit erhöhen sollen.

Der internationale Fonds für landwirtschaftliche und ländliche Entwicklung (IFAD) gewährt konzessionnelle Mittel an alle Entwicklungsländer, fokussiert seine Unterstützung jedoch ganz besonders auf die ärmsten Länder der Welt. Zielgruppen sind die ärmsten Bevölkerungsgruppen in ländlichen Regionen. Der IFAD ist eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen. Zu seinen wichtigsten Leitungsorganen gehören gleich wie bei den regionalen Entwicklungsbanken der Gouverneursrat und ein Verwaltungsrat.

Themen und Schwerpunkte in der Zusammenarbeit mit den regionalen Entwicklungsbanken

Die Zusammenarbeit mit den regionalen Entwicklungsbanken ermöglicht es der Schweiz, auch einen Beitrag an die Armutsreduktion ausserhalb der schweizerischen Schwerpunktländer zu leisten, insbesondere in Ländern mit mittlerem Einkommen. Die Zusammenarbeit ist aber in den Schwerpunktländern der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit intensiver, weil die Schweiz hier ihre lokale Erfahrung einbringen kann. Die Zusammenarbeit orientiert sich an den spezifischen Herausfor-

derungen in den einzelnen Regionen: für die Afrikanische Entwicklungsbank sind es die schwachen Regierungen, die eine wirksame Entwicklungsförderung nur ungenügend in die Hand nehmen können; für die Asiatische Entwicklungsbank ist es die Tatsache, dass drei Viertel aller Menschen, die in extremer Armut leben, auf dem asiatischen Kontinent beheimatet sind; in Lateinamerika sind es die extrem ungleiche Einkommens- und Vermögensverteilung und der ungenügende Zugang weiter Teile der Bevölkerung zu den wirtschaftlichen Ressourcen, zu Bildung und Gesundheitsversorgung. Hinzu kommen die wiederkehrende Wirtschaftskrisen, welche immer mehr Menschen auch in Ländern mittleren Einkommens in die Armut treiben.

In den kommenden Jahren (2004–2007) setzt die Schweiz in der Zusammenarbeit mit den regionalen Entwicklungsbanken folgende Schwerpunkte:

- Wahrnehmung der Rolle der Schweiz als Miteigentümerin der regionalen Entwicklungsbanken: Beteiligung an statutarischen Geschäften, Fragen der Finanzierung, der strategischen Ausrichtung und Resultatorientierung.
- Wiederauffüllungen und Kapitalaufstockungen: AfDF9, AfDF 10 und AsDF9 werden im Zeitraum verhandelt, den diese Botschaft abdeckt. Die Schweiz beteiligt sich wie in der Vergangenheit an einer angemessenen Auffüllung im Rahmen der bisherigen, international vereinbarten Lastenverteilung. Diese Verhandlungen erlauben der Schweiz, ihren Einfluss auf die strategische Ausrichtung dieser Entwicklungsinstitutionen direkt zur Geltung zu bringen. Als Miteigentümerin beteiligt sich die Schweiz auch an allfälligen Kapitalerhöhungen.
- Mehr Kohärenz und Koordination im Kampf gegen die Armut, insbesondere verbesserte Zusammenarbeit und Koordination mit UNO und Weltbank sowie Geberkoordination.
- Konsequente Ausrichtung der Sektorpolitiken auf die in den Armutsreduktions- und Langfriststrategien der Banken festgelegten Zielsetzungen, d.h.:
 - umweltverträgliches und gerecht verteiltes wirtschaftliches Wachstum,
 - alle Volksschichten einschliessende soziale Entwicklung,
 - gute Regierungsführung, Modernisierung der Staatsapparate und Aufbau der für eine effiziente Politik erforderlichen Institutionen,
 - Förderung von Demokratie, Menschenrechten, Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Entscheidungsbildung und Einbezug des Privatsektors bei der Erfüllung der Entwicklungsaufgaben.
- Stärkere Beteiligung der Privatwirtschaft und des Privatsektors.

Themen und Schwerpunkte in der Zusammenarbeit mit dem internationalen Fonds für landwirtschaftliche und ländliche Entwicklung IFAD

In den kommenden Jahren (2004–2007) vereinbart die Schweiz mit dem IFAD folgende Schwerpunkte:

- Die Schweiz nimmt ihre Rolle als Mitglied des IFAD in dessen Leitungsorganen wahr und beteiligt sich an der Ausarbeitung und Umsetzung von Strategien und Politiken und an der Evaluation von Aktivitäten in Bezug auf dessen Ergebnisse und Wirksamkeit.

- Die Teilnahme an den Verhandlungen über die siebte Wiederauffüllung des Fonds ermöglicht es der Schweiz, wie bereits in der Vergangenheit, ihren finanziellen Beitrag zu leisten und die strategische Ausrichtung des Fonds mitzugestalten.
- Die Schweiz wird sich gleich wie in den regionalen Entwicklungsbanken auch im IFAD für eine stärkere Kohärenz und eine bessere Koordination der ergriffenen Massnahmen zur Armutsminderung mit den Institutionen der Vereinten Nationen, der Weltbank und bilateralen Agenturen einsetzen, insbesondere im Bezug auf die Aktivitäten des IFAD in den ländlichen Gebieten.
- Sie wird sich ebenfalls weiterhin für eine Verbesserung der guten Regierungsführung einsetzen.

5.3.5 Zusammenarbeit mit internationalen Netzwerken sowie weiteren Institutionen

Global Knowledge Partnership GKP und ICT-Initiativen

Die Schweiz hat bis 2003 das Präsidium der Global Knowledge Partnership übernommen und behält diese Rolle möglicherweise für zwei weitere Jahre.

Die DEZA wird in den relevanten internationalen Initiativen auf diesem Gebiet weiterhin mitarbeiten, so in der Vorbereitung des zweiten Weltgipfels Informationsgesellschaft, der 2005 in Tunis stattfinden soll. Weitere wichtige Initiativen sind u.a. die UN ICT Task Force und die Development Gateway Foundation DGF der Weltbank.

Global Fund to Fight Aids, Tuberculosis and Malaria (GFATM)

Der von der UNO initiierte, aber von ihr unabhängige GFATM wird aus öffentlichen und privaten Mitteln gespiesen. Er ist seit 2002 operationell. Die Schweiz hat sich dafür eingesetzt, dass der GFATM seinen Sitz in Genf hat und unterstützt ihn finanziell. Die Gründung des GFATM ist ein politisches Signal; sie hat auch grosse Erwartungen auf Fortschritte in der Bekämpfung von Aids, Tuberkulose und Malaria geweckt.

Consultative Group on International Agricultural Research (CGIAR)

In der Konsultativgruppe für internationale Agrarforschung sind 16 autonome Forschungszentren in allen Kontinenten zusammengeschlossen. Die DEZA leistet gezielte Beiträge an entwicklungsrelevante Forschungsarbeiten, die in der Regel in Zusammenarbeit mit DEZA-Partnerorganisationen realisiert werden.

Welthandelsorganisation (WTO)

Seit der Ministerkonferenz von Doha im November 2001 haben Entwicklungsfragen im Rahmen von WTO-Verhandlungen an Bedeutung gewonnen. Die DEZA beteiligt sich an der vom seco etablierten Task Force zum Thema «Handel und Entwicklung» und trägt aktiv zur Erarbeitung von Schweizer Positionen bei, insbesondere in den Bereichen Landwirtschaft, Umwelt, Dienstleistungen, Marktzugang für Entwicklungsländer sowie Formulierung von WTO-Regeln.

Der Ausschuss für Entwicklungshilfe (DAC) der OECD

Im 1961 gegründeten DAC sind 23 OECD-Mitglieder und damit alle wichtigen bilateralen Geber vertreten. Wichtigstes Anliegen des DAC ist es, den Ressourcetransfer aus dem OECD-Raum in die Entwicklungsländer zu erhöhen.

Die OECD hat im Mai 2002 eine Erklärung mit dem Titel «Für ein gemeinsames Aktionsprogramm der OECD im Dienste der Entwicklung» verabschiedet, welche die Basis für Arbeit des DAC in den kommenden Jahren bildet. Mit dieser Erklärung bekräftigen die Minister der OECD-Länder ihre Absicht, auf der Basis der «Millennium Declaration» und des Monterrey-Konsens aktiv zur Erreichung der Millenniums-Ziele beizutragen. Die Aktivitäten der OECD konzentrieren sich auf vier Bereiche:

- Verstärkung der Kohärenz der Politiken
- Unterstützung der guten Regierungsführung und Stärkung der Institutionen in Entwicklungsländern
- Verbesserung der Wirksamkeit und Erhöhung der öffentlichen Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit
- Stärkung von Partnerschaften mit Entwicklungsländern

Die Schweiz nimmt aktiv teil an den Arbeiten zur Frage der Definition der ODA, zum Thema «Politische Kohärenz», sowie zum Monitoring der MDGs (Erarbeitung von Indikatoren). Sie engagiert sich im Weiteren in den DAC-Netzwerken zu den Themen Armutsminderung, Gouvernanz sowie Konfliktprävention und Friedensentwicklung.

Die Schweiz ist auch Gründungsmitglied des Konsortiums PARIS21 (Partnership in Statistics for Development in the 21st Century), dessen Sekretariat beim DAC angesiedelt ist. PARIS21 ist eine gemeinsame Initiative von Weltbank, IWF, OECD und Europäischer Kommission. Sie fördert die Statistik-Kapazitäten in den Entwicklungsländern, um u.a. das systematische Monitoring der Indikatoren der Millenniumsziele zu verbessern.

Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Union (EU)

Als bilateraler Geldgeber ist die EU auch in den multilateralen und intergouvernementalen Gremien (wie der Entwicklungshilfeausschuss der OECD) vertreten; die Schweiz pflegt deshalb keine besondere Zusammenarbeit mit der EU. Sie verfolgt jedoch aufmerksam, zum Teil durch den Beizug geeigneter kompetenter Fachinstitutionen, die entwicklungspolitischen Aktivitäten und Entwicklungen der EU.

6 Die Ressourcen der DEZA: Organisation, Personal, Qualitätssicherung, Finanzen

6.1 Wie sich die DEZA organisiert

Der Prozess der strategischen Neuorientierung Ende der 90er-Jahre (s. auch Anhang, Ziff. 1.1) hat zu organisatorischen Anpassungen geführt, die nun zum Tragen kommen werden. Ausgehend von der Strategie 2010 baut die DEZA auf sechs Bereiche und zwei Abteilungen auf. Vier der sechs Bereiche sind namentlich zuständig für die

Realisierung der Zusammenarbeit mit den Ländern des Südens, nämlich: die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit, die multilaterale Entwicklungszusammenarbeit und Entwicklungspolitik, der Bereich «Themen und Fachwissen» und der Bereich «Allgemeine Dienste». Massgeblich unterstützt werden die Bereiche durch die Abteilung «Medien und Kommunikation» und die Personalabteilung.

6.1.1 Die DEZA – eine lernende Organisation

Die DEZA versteht sich als «Wissensorganisation» und stellt in ihrer Organisationsentwicklung das «Lernen» ins Zentrum. Entsprechend will sie:

- die Mitarbeitenden als Wissensträger und Wissensträgerinnen anerkennen, d.h. ihnen Zeit, Raum und Anreize geben, um die individuellen Kompetenzen zu erhalten und Wissen zu teilen;
- eine Praxis der Wissensentwicklung und des Lernens entwickeln und pflegen, d.h. die Schlüsselprozesse auf Lernen und Wissensentwicklung ausrichten sowie geeignete Methoden und Strukturen für das Lernen fördern (z.B. «Communities of Practice», «Learning Partnerships» usw.);
- Zugang zu Wissen und Erfahrungen schaffen, d.h. wissen, wer was wo kann und macht;
- eine Lern-Kultur pflegen, d.h. eine gute Umgebung schaffen fürs Lernen intern und mit Partnerorganisationen;
- die Kernaufgaben und Rollen kennen und die diesbezüglichen Kompetenzen pflegen, Kernkompetenzen sichern, Zugang zu externem Wissen schaffen und Wissen in den Praktiken der DEZA verankern.

6.2 Personalentwicklung

Zentrales Element der Personalentwicklung wird in den nächsten Jahren die Umsetzung der Personalstrategie «vamos» sein (s. auch Anhang, Ziff. 2.3), in deren Rahmen sichergestellt werden soll, dass die DEZA über genügend und geeignete Mitarbeitende verfügt, damit sie ihre Aufgaben wirkungsvoll erfüllen kann. Es ist wichtig, dass die DEZA jederzeit kompetente und erfahrene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einsetzen kann, die sich optimal für die Lösung einer spezifischen Aufgabe eignen. Da sich das Umfeld, in dem die DEZA tätig ist, ständig wandelt und sich immer neue Aufgaben und Problemstellungen mit zunehmender Dynamik und Komplexität stellen, müssen die Mitarbeitenden über eine hohe Lern- und Veränderungsbereitschaft verfügen. Auf der anderen Seite muss das Management über geeignete Instrumente verfügen, um mittels einer strategischen Personalplanung die notwendigen qualitativen und quantitativen personellen Ressourcen bereitzustellen.

6.2.1 Strategische Personalplanung

Die strategische Personalplanung bedarf eines Systems, welches die mittel- und langfristig notwendigen Kompetenzen auf den verschiedenen Funktionsstufen und in den Einsatzregionen zahlenmässig definiert und periodisch den neuen Gegebenheiten anpasst. Der Planungshorizont beträgt in diesem Bereich fünf Jahre. Der Bedarf soll anhand von Szenarien in den verschiedenen Bereichen für die Gesamtorganisation festgelegt werden.

Besondere Bedeutung kommt im Rahmen der strategischen Personalplanung der *Nachwuchsförderung* zu. Mit ihr wird sichergestellt, dass auch in Zukunft gut qualifizierte und geeignete Mitarbeitende für die Entwicklungszusammenarbeit zur Verfügung stehen. Da in den nächsten Jahren in der DEZA, bedingt durch die historisch gewachsene Altersstruktur, in zunehmendem Mass Mitarbeitende pensioniert werden, kommt der frühzeitigen Nachwuchsförderung eine grosse strategische Bedeutung zu. Ziel des DEZA-Nachwuchsförderungsprogrammes ist es, jungen Hochschulabsolventinnen und -absolventen einen direkten Einblick in die Arbeitsmethoden und Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit zu geben. Eine erste Etappe dieser Ausbildung findet in der Schweiz statt, wo die Nachwuchsleute den entwicklungspolitischen Ansatz der DEZA sowie deren Werte, Strategien und Arbeitsinstrumente kennen lernen. Eine zweite Etappe besteht aus einem mehrjährigen beruflichen Einsatz in einem Entwicklungsland, wo eine vertiefte Erfahrung unter Anwendung des Gelernten möglich ist.

6.2.2 Personalentwicklung und kontinuierliches Lernen

Das sich schnell wandelnde Umfeld bedingt eine gezielte Personalentwicklung, ausgehend vom Prinzip des kontinuierlichen Lernens und des Aufbaus von notwendigem Fachwissen. Nebst gezielten Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen soll in erster Linie der konkrete Arbeitseinsatz die Möglichkeit von Lernerfahrungen sicherstellen. Durch das Prinzip der Job-Rotation zwischen Stellen im In- und Ausland lernen die Mitarbeitenden unterschiedliche Perspektiven der Entwicklungszusammenarbeit kennen; das Verständnis des Zusammenwirkens von verschiedenen Akteuren in unterschiedlichen Rollen im internationalen Kontext wird gefördert. Dem sogenannten «knowledge-sharing» kommt dabei natürlich eine wichtige Bedeutung zu (s. auch Ziff. 6.1.1. Die DEZA – eine lernende Organisation).

6.2.3 Chancenförderung von Frauen

Die Grundlage der Politik zur Chancenförderung für Frauen in der DEZA bilden die Chancengleichheitsweisungen vom 22. Januar 2003¹⁷. Chancenförderung von Frauen in der DEZA ist sowohl im Leitbild der DEZA, der Strategie 2010 wie auch in der Personalstrategie verankert. Sie ist Voraussetzung und logische Konsequenz für eine glaubwürdige und kompetente Umsetzung des «Gender»-Ansatzes in den Entwicklungsprogrammen und im internationalen entwicklungspolitischen Dialog (s. auch 5.1.2 Themen).

¹⁷ BBl 2003 1435

Die DEZA verpflichtet sich, die Bedürfnisse und Anliegen von Frauen und Männern in gleicher Weise zu berücksichtigen, in ihren Programmen, ihrer Organisation sowie bezüglich ihrem Personal und dessen Familien. Da die Bedürfnisse und Anliegen der Frauen bis heute nicht die nötige Beachtung gefunden haben, verpflichtet sich die DEZA, bis 2010 besondere Anstrengungen zur Chancenförderung von Frauen zu unternehmen. Ziele sind insbesondere: die paritätische Vertretung von Frauen und Männern besonders in Kaderstellen, vertikale und horizontale Entwicklungsmöglichkeiten, Vereinbarung von Familie und Beruf, eine Unternehmenskultur, in der die Gleichstellung gelebt wird.

In einem jährlichen Zielvereinbarungsprozess werden in den Jahresprogrammen Ziele und Massnahmen zur Umsetzung der Politik von der Direktion festgelegt. Mittels eines Controllings wird der Umsetzungsstand überprüft und damit Verbindlichkeit und Handlungsdruck geschaffen.

Besondere Schwerpunkte werden in den kommenden Jahren die Erhöhung des Frauenanteils in Kaderstellen und die Einführung neuer und flexiblerer Arbeitsformen sein. Gefördert werden sollen insbesondere neue Führungsmodelle, die eine Vereinbarung von Familie und Beruf ermöglichen.

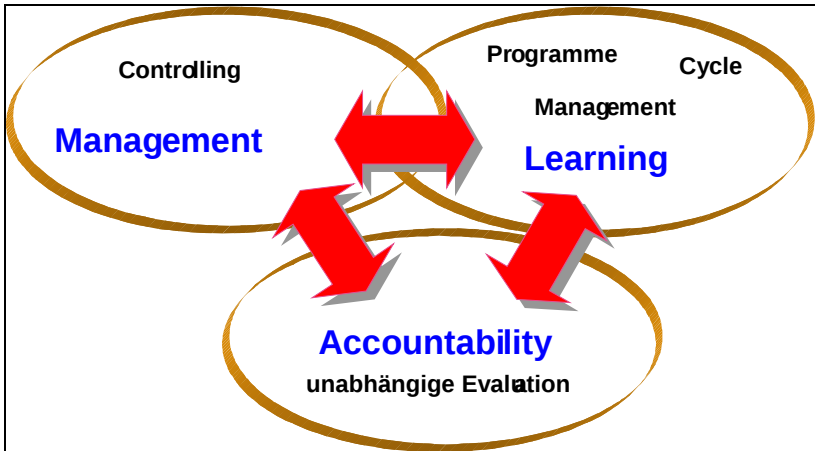
6.3 Sicherstellung der Entwicklungswirksamkeit der DEZA-Aktivitäten

Die Entwicklungswirksamkeit der DEZA hängt nicht zuletzt entscheidend vom organisationsinternen System der Qualitätssicherung ab. Dieses basiert auf drei wesentlichen Funktionen:

Controlling: Hier geht es um die Unterstützung der Führung in der DEZA, damit diese auf der Basis klarer Ziele und systematisch aufgearbeiteter Informationen nachvollziehbare Entscheide fällen kann. Interne Management-Fragen stehen im Vordergrund (Mittelfrist- und Jahresprogramme als Arbeitsinstrumente auf den verschiedenen Stufen).

Steuerung des Programmzyklus (Programme Cycle Management): Hier geht es um die zwischen den Partnern und der DEZA gemeinsam abgestimmte Abwicklung (Vorbereitung, Durchführung und Auswertung) von Zusammenarbeitsvorhaben unter Anwendung der kontinuierlich weiterentwickelten Planungs-, Monitoring- und Evaluationsinstrumente. Das gemeinsame Lernen steht im Vordergrund zur Verbesserung der Qualität der gemeinsamen Aktionen.

Externe Evaluation und Audit: Hier geht es um eine unabhängige Beurteilung der Leistungen und Wirkungen von Programmen der DEZA aus einer Aussensicht. Rechenschaftslegung gegenüber Politik und Öffentlichkeit steht im Vordergrund; gleichzeitig wird damit aber auch organisationales Lernen gefördert.



Bei diesem System der Qualitätssicherung, das sich in seinen Funktionen gegenseitig ergänzt, schenkt die DEZA folgenden Punkten besondere Beachtung:

- Aufarbeiten von Erfahrungen und Lehren im Sinne der Wissensvermehrung mit dem Zweck, partnerschaftliche Lerneffekte zu verstärken,
- angemessene Verbreitung bzw. Kommunikation solcher Lehren (z.B. durch Veröffentlichung einschlägiger Evaluationsberichte),
- Verbesserung der Umsetzung von Evaluationsresultaten durch vermehrtes Einfordern von Stellungnahmen und Folgemaßnahmen von den beteiligten Partnern,
- Vertiefung des Evaluations- und Controlling-Wissens in den verschiedenen Organisationseinheiten der DEZA (z.B. mittels Weiterbildung),
- intensiver Dialog in fachlichen Netzwerken im In- und Ausland (Schweiz. Evaluationsgesellschaft/SEVAL, andere Bundesämter, OECD/DAC, andere Geberagenturen).

Fachliche Qualitätssicherung

Während die primäre Verantwortung für die Qualitätssicherung der Entwicklungsprojekte und -programme in der operativen Linie liegt, d.h. innerhalb der Bereiche für bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit, geht es bei der fachlich-thematischen Qualitätssicherung grundsätzlich darum, dass die Programme und Projekte in ihrer fachlich-thematischen Ausrichtung und ihren Ansätzen den allgemeinen Erkenntnissen («state of the art») respektive den DEZA-spezifischen Erfahrungen entsprechen. Der Bereich «Themen und Fachwissen», der für die DEZA die Fachkompetenzen in seinen fünf prioritären Themenfeldern bereitstellt, hat in dieser Hinsicht eine besondere Mitverantwortung, d.h. er unterstützt die operativen Sparten in der Optimierung und Sicherung der fachlich-thematischen Qualität und Wirksamkeit. Dies geschieht im Rahmen von Beratung (namentlich in der strategischen Programm- und Konzeptentwicklung), durch Mitwirkung in Entscheidungsprozessen («moments forts») sowie mit Hilfe von Instrumenten (Politiken, Arbeitshilfen

usw.). Grundsätzliche Regelungen halten fest, in welchen Prozessen und Momenten der Bereich «Themen und Fachwissen» von den operativen Bereichen beigezogen werden muss. Die konkrete Umsetzung der Zusammenarbeit erfolgt gemäss Vereinbarungen zwischen den direkt betroffenen Organisationseinheiten, wobei gegenseitig Rollen, Verantwortlichkeiten und erwartete Resultate ausgehandelt und festgehalten werden.

Qualitätsstandards in den Kooperationsbüros der internationalen Zusammenarbeit

In den DEZA-Kooperationsbüros werden einheitliche Qualitätsstandards bezüglich Führung, Abläufen, Instrumenten und internem Kontrollsystem eingeführt. Dies mit dem Ziel:

- einheitliche Mindeststandards für alle Kobüs festzulegen,
- Rollen und Verantwortlichkeiten transparent und klar festzuhalten,
- Beispiele und «best practices» zur Verfügung zu stellen,
- den elektronischen Zugriff auf die relevanten Weisungen und operationellen Dokumentationen sicherzustellen,
- Ausbildung und Rotation des Personals der Kooperationsbüros zu erleichtern.

Das Vorhaben konzentriert sich auf die Bereiche Personal, Finanzen, Projektabläufe, Logistik, interne Organisation und Sicherheit. Mit der transparenten Darstellung von Prozessen, Dokumenten, Rollen und Verantwortlichkeiten der Beteiligten wird eine Verbesserung im organisatorischen Bereich erreicht. Damit werden die Voraussetzungen für die weitere Dezentralisierung von Aufgaben und Kompetenzen geschaffen.

Internes Kontrollsystem (IKS)

Um den vielfältigen Risiken der auslandorientierten Aufgaben der Entwicklungszusammenarbeit Rechnung zu tragen, hat die DEZA ein umfassendes internes Kontrollsystem (IKS) aufgebaut. Damit will sie ihre Verantwortung für den sicheren, projektzielkonformen und ordnungsgemässen Einsatz der Steuermittel wahrnehmen. Im Kern geht es darum, durch geeignete Arbeitsinstrumente und Massnahmen auf allen Stufen den Schutz der eingesetzten personellen und finanziellen Mittel zu gewährleisten, die Zuverlässigkeit von Daten und Informationen sowie die Ordnungsmässigkeit der Rechnung der DEZA sicherzustellen. Dieses System gilt es durch fortlaufende Weiterentwicklung der Instrumente und durch gezielte Aus- und Weiterbildung an der Zentrale und in den Kooperationsbüros zu konsolidieren.

Im Rahmen des IKS unterliegt dabei auch die Geldversorgung der Kooperationsbüros und Projekte sowie die Bonitätskontrolle der lokalen Banken der permanenten Überwachung, da die internationalen Geldflüsse beträchtlichen Unsicherheiten wie Währungs- und Wirtschaftsrisiken im lokalen Kontext, Transferrisiken ausgesetzt sind. Das spezifische Instrumentarium erlaubt durch Risikoanalysen mittels Checklisten, Warnsignalen und mit Hilfe von Massnahmenkatalogen, vor Ort bei Gefahren rasch und unbürokratisch zu handeln. Es wird fortlaufend angepasst und in der Laufzeit des Rahmenkredites durch verstärkte Ausbildung umgesetzt.

Ein wichtiges Instrument zur systematischen Umsetzung des IKS ist die in der DEZA verwendete und weltweit anerkannte IT-Standard-Software SAP. Sie wird in den Kernbereichen Finanz-, Projekt- und Vertragsmanagement eingesetzt. SAP führt zahlreiche Kontrollen und Plausibilitätsprüfungen durch und unterstützt damit auch die ordnungsgemässe Verwendung der finanziellen Mittel. Das System prüft beispielsweise bei jeder Auszahlung, ob ein bewilligter Kreditantrag vorhanden ist und ob darin noch genügend Mittel zur Verfügung stehen. Ist dies nicht der Fall, kann die Zahlung nicht durchgeführt werden.

Die Vertragserstellung und -abwicklung wird ebenfalls vermehrt von SAP unterstützt. Geplant ist eine schrittweise Erweiterung des Systems durch die Integration weiterer Vertragstypen sowie der dezentrale Systemeinsatz in den Kooperationsbüros der DEZA.

Sicherheitsbestimmungen

Die DEZA ist zunehmend präsent in sicherheitspolitisch sensiblen Regionen, und dies nicht nur im Zusammenhang mit Aktivitäten der Nothilfe. Dies bedeutet, dass die DEZA-Mitarbeitenden im Feld exponierter sind als noch vor wenigen Jahren. Sie sind bis anhin wenig bekannten Risiken ausgesetzt, die mit neuen sozialen und institutionellen Bedingungen zusammenhängen, wie z.B. schwache staatliche Strukturen, ethnische und politische Konflikte innerhalb nationaler Grenzen oder neue Formen des organisierten Verbrechens. Hier ist die DEZA als Arbeitgeberin gefordert. Sie hat deshalb ihre Sicherheitsbestimmungen vollständig überprüft mit dem Ziel:

- eine Sicherheitspolitik zu formulieren, die den heutigen Realitäten gerecht wird,
- die Sensibilität und das Verantwortungsbewusstsein des Personals zu erhöhen,
- ein effizientes System der Sicherheitsbestimmungen zu definieren und einzuführen,
- für ausreisende Mitarbeitende eine adäquate Schulung anzubieten.

Die DEZA stellt ihrem Personal im Ausland die nötigen Mittel und Instrumente für Sicherheitsmassnahmen zur Verfügung sowie professionelle Unterstützung nach Bedarf. Alle Entscheidungen betreffend Sicherheit und Sicherheitsmassnahmen werden vor Ort von den zuständigen Mitarbeitenden getroffen. Die entsprechende Weisung hält die Verantwortlichkeiten der involvierten Stellen (Zentrale, Kooperationsbüros, Departement, weitere Institutionen) sowie das Vorgehen im konkreten Fall fest. Es werden Standards, Modelle und Checklisten bereitgestellt. Angepasste Schulung und regelmässige Information des Personals sind für die effiziente Umsetzung der neuen Sicherheitsbestimmungen ebenfalls nötig. Ein Sicherheitsbeauftragter unterstützt die Linienverantwortlichen.

Grundsätzlich passt sich die DEZA in ihren Einsatzländern so weit wie möglich den lokalen Bedingungen an. Mit den neuen Sicherheitsbestimmungen ist das Personal besser auf allfällige Risiken vorbereitet.

6.4

Information und Sensibilisierung

Wie der Bundesrat im Aussenpolitischen Bericht 2000 festhält, will er mit einer gezielten Verstärkung der Informations- und Bildungsarbeit das Bewusstsein für die schweizerischen Handlungsmöglichkeiten und die bestehenden Handlungszwänge fördern. Deshalb will der Bundesrat auf der Grundlage eines aussenpolitischen Informationskonzepts eine kohärente und koordinierte Informationspolitik verfolgen. Hierzu gehört, dass mit dem Vollbeitritt zur UNO die Vision einer selbstbewussten und profilierten Rolle der Schweiz auf der internationalen Bühne zu entwickeln und umzusetzen ist.

Als Kompetenzzentrum des Bundes für internationale Zusammenarbeit und humanitäre Hilfe verfolgt die DEZA in ihrer Kommunikation zwei Hauptziele:

- Zum einen soll die nationale und internationale Öffentlichkeit möglichst breit über die vielfältigen Tätigkeiten, die Bedeutung und Aufgaben der Schweiz im Bereich der bilateralen und multilateralen Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe informiert und für die Thematik sensibilisiert werden.
- Zum anderen zielt die DEZA darauf ab, den Bundesrat in seinen Bestrebungen für eine offene und solidarische Schweiz im innen- und aussenpolitischen Diskurs zu unterstützen.

Für die Umsetzung dieser Ziele arbeitet die DEZA mit dem seco zusammen und setzt auf ein breitgefächertes Informations-, Bildungs- und Kulturangebot. Dieses schliesst verschiedenste Kommunikationsinstrumente und -kanäle ein, darunter Informationsveranstaltungen und Tagungen, Publikationen, Medienarbeit und Kultursponsoring. Mit einem neuen visuellen Erscheinungsbild (Corporate Design) und einem modernisierten Internet-Auftritt sind wichtige Grundlagen geschaffen, um in Zukunft effektiver, schneller und umfassender zu informieren.

Filme sind ein ideales Mittel, um breite Bevölkerungsschichten anzusprechen und für die Anliegen anderer Völker zu sensibilisieren. Die DEZA engagiert sich deshalb dafür, Filmschaffenden aus dem Süden und Osten eine Plattform zu geben und ihre Werke einem grösseren Publikum zu zeigen.

6.5

Finanzierung der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit 2004–2007

6.5.1

Die Höhe des neuen Rahmenkredits

Die öffentliche Entwicklungshilfe umfasst den Betrag, welcher ein Staat für seine Entwicklungszusammenarbeit pro Jahr aufwendet. Von der OECD ist die öffentliche Entwicklungshilfe genau definiert bezüglich der Art der Finanzströme, der Empfänger sowie der Berechnungsform. Dies ermöglicht internationale Vergleiche der in Prozenten des Brutto-Volkseinkommens gemessenen öffentlichen Entwicklungshilfe der einzelnen Länder. Die öffentliche Entwicklungshilfe umfasst auch Aktionsformen, die nicht Thema dieser Botschaft sind, so etwa die humanitäre Hilfe, wirtschafts- und handelspolitische Massnahmen, die Beteiligung am Kapital der Entwicklungsbanken, Entschuldungsmassnahmen, Stipendien des Bundes. Die technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe, Gegenstand dieser Botschaft, machen

einen beträchtlichen Teil der öffentlichen Entwicklungshilfe der Schweiz aus, nämlich gut 60 Prozent.

Mit der vorliegenden Botschaft beantragt der Bundesrat einen Rahmenkredit von 4400 Millionen Franken für die Jahre 2004–2007.

Der neue Rahmenkredit 2004–2007 schliesst an den vom Parlament am 16. Juni 1999 bewilligten Rahmenkredit von 4000 Millionen Franken für die Jahre 1999–2002 an, der auf Grund verschiedener Budgetkürzungen erst seit Beginn des Jahres 2000 effektiv verwendet wird. Dieser noch laufende Rahmenkredit wird angesichts der vergangenen Jahrestanchen von Budget und Rechnung, die jeweils unter den geplanten Beträgen lagen, voraussichtlich erst Mitte 2004 aufgebraucht sein.

Der Betrag des Rahmenkredits hängt von den voraussichtlichen Verpflichtungen ab, die die DEZA – beim heutigen Stand der operationellen Planung und angesichts der neuen Bedürfnisse, mit welchen sie konfrontiert sein wird – eingehen will. Mit dem neuen Rahmenkredit sollen zum einen Projekte und Programme der bilateralen technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe verpflichtet werden. Zum anderen ermöglicht der Rahmenkredit die Verpflichtung von Beiträgen an die internationalen Organisationen der Vereinten Nationen, an gewisse Entwicklungsfonds sowie Beiträge an andere internationale Organisationen und Institutionen. Im Einzelnen sind die jeweiligen Aktivitäten in diesen beiden Hauptfeldern der internationalen Zusammenarbeit in Ziffer 4 dieser Botschaft dargelegt.

Der beantragte Kredit von 4400 Millionen Franken für die Jahre 2004–2007 ordnet sich ein in die Zielsetzung des Bundesrates, mit der öffentlichen Entwicklungshilfe bis ins Jahr 2010 einen Anteil von 0,4 Prozent des Brutto-Volkseinkommens (BVE) der Schweiz zu erreichen. Die Berechnung des Gesamtbetrags stützt sich erstens auf Überlegungen zum Finanzbedarf zur Erreichung dieses Ziels; den Beschlüssen zum Entlastungsprogramm 2003 wird dabei Rechnung getragen. Zweitens ist zu berücksichtigen, dass die Entwicklungszusammenarbeit für ihre Auftrags-erfüllung auf einen finanziellen Spielraum angewiesen ist; ohne diese Flexibilität ist die Schweiz nicht in der Lage, auf internationaler Ebene längerfristige Engagements einzugehen und einzuhalten. Die jüngsten Erfahrungen zeigen, dass die Summe der eingegangenen Verpflichtungen pro Jahr rund 15 Prozent über den Beträgen von Budget und Rechnung liegt. Schliesslich kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Schweiz namentlich im Bereich der multilateralen Politik mit heute nicht absehbaren Entwicklungen und Erwartungen konfrontiert werden wird, die es aus Gründen der internationalen Solidarität und aus einem – langfristig betrachtet – wohlverstandenen Eigeninteresse mitzutragen gilt.

In diesem Sinne ist der beantragte Kredit das Resultat einer aussenpolitischen Beurteilung, finanzpolitischer Möglichkeiten und praktischer Erfordernisse. Diese mittelfristig ausgerichtete Einschätzung gilt es im Rahmen der jährlichen Budgetanträge jeweils zu verfeinern. Dabei ist sich der Bundesrat bewusst, dass auf Grund von Schuldenbremse und Entlastungsprogramm 2003 besondere Anstrengungen notwendig sein werden, um das Ziel – 0,4 Prozent des BVE für Entwicklungshilfe – im Jahr 2010 plangemäss zu erreichen.

Gestützt auf Artikel 159 Absatz 3b der Bundesverfassung unterliegt der vorgeschlagene Bundesbeschluss der Ausgabenbremse und benötigt deshalb die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder beider Räte.

6.5.2 Die Aufteilung des Rahmenkredites auf die wichtigsten Komponenten der technischen Zusammenarbeit und Finanzhilfe

Voraussichtliche Verpflichtungen im Zeitraum 2004–2007

	(Mio. CHF)
I. Bilaterale Programme der technischen Zusammenarbeit und Finanzhilfe	2464
II. Beiträge an multilaterale Institutionen und Programme	
a. UNO-Institutionen und Programme	600
b. Weltbank: IDA	1060
c. Regionale Entwicklungsbanken: Fonds	240
d. Andere multilaterale Institutionen und Programme	36
Total	4400

Die vom Parlament genehmigten Rahmenkredite erlauben der DEZA längerfristige Verpflichtungen einzugehen, welche in der Regel zu Auszahlungen über mehrere Jahre führen. Bezogen auf das Jahresbudget der DEZA heisst das, dass dieses aus mehreren Rahmenkrediten alimentiert wird. Was das Verhältnis zwischen bilateraler und multilateraler Entwicklungszusammenarbeit (inkl. humanitäre Hilfe) betrifft, so wird bei den jährlichen Auszahlungen der DEZA mit einem Verhältnis von $\frac{2}{3}$ zu $\frac{1}{3}$ zu rechnen sein.

Aufteilung Bilaterale Programme	indikative Zielgrössen	
	2004–2007	
	Mio CHF	%
a. Asien/Naher Osten	740	30
b. Afrika	740	30
c. Lateinamerika	296	12
d. Globale Sektorprogramme	208	8
e. Globales Umweltprogramm	98	4
f. Beiträge an NGO-Programme	247	10
g. Andere bilaterale Massnahmen	135	6
Bilaterale Zusammenarbeit	2464	100

Aufteilung nach Programmländern	indikative Zielgrössen	
	2004–2007	
	Mio CHF	%
<i>Region Asien I:</i>		
Bangladesch	92	30
Indien	100	32
Pakistan	72	24
Afghanistan	28	9
Asien I regional	16	5
Total	308	100
<i>Region Asien II:</i>		
Bhutan	17	6
China	7	3
Nepal	72	27
Nordkorea	15	6
Mongolei	24	9
Vietnam	60	22
Laos	22	8
Mekong-Region (inkl. Kambodscha)	32	12
Asien II regional	18	7
Total	267	100
<i>Region Mittlerer Osten und Nordafrika</i>		
Palästina	66	40
Mashrek (+Region)	41	25
Maghreb (+Region)	33	20
Türkei/Malta	25	15
Total	165	100
Total Asien und Naher Osten	740	

Aufteilung nach Programmländern	indikative Zielgrössen	
	2004–2007	
	Mio CHF	%
<i>Region Westafrika</i>		
Benin	60	16
Burkina Faso	75	20
Mali	65	18
Niger	65	18
Tschad	65	18
Regional	40	10
Total	370	100
<i>Region Ostafrika/südliches Afrika</i>		
Mozambique	100	27
Tansania	100	27
Madagaskar	33	9
Regionalprogramme	33	9
Andere Länder	7	2
Südafrika	56	15
Ruanda/Grosse Seen	41	11
Total	370	100
Total Afrika	740	
<i>Region Lateinamerika</i>		
Bolivien	65	22
Ecuador	38	13
Peru	50	17
Nicaragua/El Salvador	95	32
Regionalprogramme	27	9
Andere Länder	21	7
Total Lateinamerika	296	100

6.5.3

Die Dauer des neuen Rahmenkredites

Der Rahmenkredit von 4000 Millionen Franken, den die eidgenössischen Räte am 16. Juni 1999¹⁸ für die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zu Gunsten von Entwicklungsländern bewilligt haben, war für eine Mindestdauer von vier Jahren vorgesehen. Er trat am 15. Februar 2000 in Kraft und wird voraussichtlich Mitte 2004 vollumfänglich aufgebraucht sein.

Die Verpflichtungen aus dem hier beantragten Rahmenkredit werden Ausgaben zulasten des Bundesbudgets in den Jahren 2004 bis ungefähr 2010 zur Folge haben. Die Ausgaben für die Jahre 2004–2006 sind in der Finanzplanung des Bundes von 2004–2006 vorgesehen. Sie werden jedes Jahr im Rahmen des Jahresbudgets der Eidgenossenschaft zur Genehmigung unterbreitet. Für die Berechnungsgrundlage des beantragten Rahmenkredites vgl. Ziffer 6.5.1.

6.5.4

Auswirkungen der Entwicklungszusammenarbeit auf die Schweizer Wirtschaft

Die Auswirkungen der Entwicklungszusammenarbeit auf die schweizerische Wirtschaft werden regelmässig erhoben, letztmals im Jahre 1998. Aktualisierte Daten werden Ende 2003 vorliegen. Wenn auch nicht beabsichtigt, so haben die für die Entwicklungszusammenarbeit getätigten Ausgaben der öffentlichen Hand beträchtliche Auswirkungen auch auf die schweizerische Volkswirtschaft. Einige Zahlen:

- Rund ein Fünftel der gesamten Ausgaben für die öffentliche Entwicklungshilfe (261 Mio. Fr.) werden für Lohnzahlungen oder den Erwerb von Gütern und Dienstleistungen in der Schweiz ausgegeben.
- Zahlungen an multilaterale Organisationen mit Sitz in der Schweiz lösen ebenfalls Lohnzahlungen sowie den Erwerb von Gütern und Dienstleistungen auf dem Schweizer Markt aus. Laut Schätzungen belaufen sich diese Aufwendungen seitens der internationalen Organisationen auf 500–600 Millionen Franken pro Jahr; damit fliessen von jedem Franken, der für die multilaterale Zusammenarbeit ausgegeben wird, 90 Rappen in die schweizerische Volkswirtschaft zurück.
- Die im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit bezahlten Löhne sowie nachgefragten Dienstleistungen und Güter führen zu einer Steigerung des Bruttoinlandprodukts. Schätzungen zeigen, dass jeder für die öffentliche Entwicklungshilfe ausgegebene Franken mit 1.40 bis 1.60 Franken zum Bruttoinlandprodukt beiträgt. Auf Grund dieses Mehrwerts entstehen auch Arbeitsplätze; ihre Zahl wird auf 13 000 bis 18 000 geschätzt.

Nicht zuletzt wirkt sich die öffentliche Entwicklungshilfe positiv auf die Schweizer Exportwirtschaft aus: Entwicklungszusammenarbeit trägt zum guten Image der Schweiz im Ausland bei und kann Märkte öffnen.

18 BBl 1999 517

6.5.5

Der schweizerische Beitrag im internationalen Vergleich

Die internationale Entwicklungszusammenarbeit zeichnet sich sehr stark durch das Bemühen um internationale Koordination, eine gleichmässige Lastenverteilung und einen effizienten Mitteleinsatz aus. Die Schweiz positioniert sich dabei traditionell ähnlich wie gewisse Länder Mittel- und Nordeuropas, mit welchen sie Ähnlichkeiten und Gemeinsamkeiten bezüglich Grösse, Interessenlage gegenüber grossen Nationen oder Blöcken, aber auch bezüglich gewissen politischen Grundwerten und aussenpolitischen Zielsetzungen aufweist.

Die internationale Konferenz von Monterrey (s. auch Ziff. 3.1 Thematische Konferenzen und Millenniumsziele) über die Finanzierung der öffentlichen Entwicklungshilfe gab der internationalen Gemeinschaft und ihren Akteuren Gelegenheit, eine eigentliche Standortbestimmung betreffend ihr entwicklungspolitisches Engagement vorzunehmen. Dabei zeigte sich, dass zwischen den Industrieländern bezüglich des finanziellen Volumens der öffentlichen Entwicklungshilfe beträchtliche Unterschiede bestehen (s. Statistischer Anhang). Angesichts der globalen Herausforderungen manifestierten zahlreiche Länder ihren politischen Willen, ihre Anstrengungen zu steigern.

Bereits vor der Konferenz von Monterrey, an der Gipfelkonferenz von Barcelona vom 15.–16. März 2002, verpflichteten sich die Staats- und Regierungschefs der EU, bis zum Jahre 2006 durchschnittlich 0,39 Prozent des Brutto-Volkseinkommens für Entwicklungshilfe aufzuwenden, von aktuell 0,33 Prozent. Länder, die diesen Wert nicht erreichten, würden einen Wert von mindestens 0,33 Prozent anstreben.

Verschiedene EU-Mitgliedstaaten strichen an der Konferenz und im Nachgang dazu ihre individuellen Bemühungen und eingegangenen Verpflichtungen heraus, die bereits über den von den OECD-Staaten erreichten Durchschnitt hinausgingen. So bestätigte *Finnland*, dass es dem Zielwert 0,7 Prozent verpflichtet sei und als einen Schritt in diese Richtung bis 2007 0,4 Prozent erreichen wolle. *Belgien* stellte fest, dass es sein Entwicklungshilfebudget substanziell vergrössert hat und bis 2010 den Wert von 0,7 Prozent des BSP erreichen wird. *Irland* bekräftigte seine früher eingegangenen Verpflichtungen, 0,7 Prozent bis 2007 zu erreichen und wies darauf hin, dass sein Entwicklungszusammenarbeitsprogramm 2002 um 55 Prozent wachsen wird um einen Zwischenwert von 0,45 Prozent zu erreichen. *Luxemburg* kündigte eine Steigerung der momentan bei 0,74 Prozent liegenden öffentlichen Entwicklungshilfe auf 1 Prozent bis zur Mitte dieses Jahrzehnts an. Die *Niederlande* hielten fest, dass sie auch in Zukunft das Niveau von 0,7 Prozent halten oder übertreffen würden. *Schweden* kündigte an, für sich das Ziel von 1 Prozent festgelegt zu haben. *Frankreich* legte sich das Ziel von 0,5 Prozent bis 2007 fest, *Grossbritannien* dasjenige von 0,4 Prozent bis 2005/2006. Sollten diese gesetzten Zielsetzungen erreicht werden, entspräche dies einem deutlich höheren Niveau der öffentlichen Entwicklungshilfe der EU, als in Monterrey ursprünglich angepeilt worden war, nämlich 0,43 Prozent im Jahre 2006.

Das Nicht-EU-Land *Norwegen* schliesslich, das auf internationaler Ebene in Bezug auf die Entwicklungszusammenarbeit zu den der Schweiz besonders verbundenen Staaten gehört, kündigte die Erhöhung seiner öffentlichen Entwicklungshilfe von 0,92 Prozent auf 1 Prozent bis 2005 an.

Obwohl die *Vereinigten Staaten von Amerika* mit einem Anteil von 0,11 % des BVE am untersten Ende der Liste der Geberländer stehen, sind sie in – absoluten Beträgen gemessen – der weltweit wichtigste Geldgeber. Die USA haben angekündigt, ihr Budget für öffentliche Entwicklungshilfe von 10 Milliarden US-Dollar auf 15 Milliarden im Jahre 2006 anzuheben. Die zusätzlichen Mittel sollen in ein neu zu schaffendes Konto, das «Millennium Challenge Account» gehen, das die Verteilung der Gelder an Bemühungen der Regierungen um gute Regierungsführung, an die Gesundheits- und Bildungspolitik und an weitere Indikatoren bindet. Damit werden die Vereinigten Staaten erneut zum grössten Geber, wobei der Anteil am Brutto-Volkseinkommen von 0,1 Prozent auf 0,12 Prozent steigen wird. Die USA lösen *Japan* ab, dessen öffentliche Entwicklungshilfe um beinahe 4 Milliarden Dollar oder real 18 Prozent gefallen ist, u.a. in Zusammenhang mit einer substantiellen Abwertung des Yen.

Insgesamt ist zwar Vorsicht geboten beim Versuch, die künftige Entwicklung des Gesamtumfangs der geleisteten öffentlichen Entwicklungshilfe zu schätzen. Gleichwohl gibt es zahlreiche Hinweise, die darauf schliessen lassen, dass nach einem Rückgang der öffentlichen Entwicklungshilfe der OECD-Länder von 0,33 Prozent auf 0,22 Prozent in der Zeit von 1992–1997 und einer anschliessenden Periode der Stabilisierung auf niedrigem Niveau die öffentlichen Mittel der Entwicklungszusammenarbeit in naher Zukunft wieder ansteigen werden. Dies gilt namentlich für die Länder, welche auf Grund ihres Profils auf der internationalen Bühne am ehesten mit der Schweiz vergleichbar sind.

7 Personelle Auswirkungen

Auf die organisatorischen und personellen Massnahmen, die die DEZA zur Durchführung ihrer technischen Zusammenarbeit und Finanzhilfe in den kommenden Jahren ergreifen will, ist ausführlich in Ziffer 6.2 eingegangen worden.

Mit Mitteln des beantragten Rahmenkredits werden die bestehenden Anstellungsverhältnisse weitergeführt sowie Personal für Aktivitäten finanziert, die in direktem Zusammenhang mit der Umsetzung der Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zu Gunsten von Entwicklungsländern stehen.

Die Gesamtsumme der Aufwendungen für das Personal darf für die gesamte Dauer des Rahmenkredits 3,5% des Gesamtvolumens nicht überschreiten.

8 Konsequenzen für die Kantone und Gemeinden

Der Vollzug des vorgeschlagenen Bundesbeschlusses obliegt ausschliesslich dem Bund und belastet die Kantone und Gemeinden nicht.

9 Legislaturplanung

Die Vorlage wurde im Bericht über die Legislaturplanung 1999–2003 (BBl 2000 2276) angekündigt. Sie ist zudem in den Zielen des Bundesrates für das Jahr 2003 vorgesehen.

Der Bundesbeschluss, der zur Genehmigung unterbreitet wird, stützt sich auf Artikel 9 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 19. März 1976¹⁹ über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe, wonach die Mittel für die Finanzierung der internationalen Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe als Rahmenkredite für jeweils mehrere Jahre bewilligt werden.

Da es sich um einen Finanzbeschluss handelt, ist nach Artikel 4 Absatz 2 des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 23. März 1962²⁰ die Form des einfachen Bundesbeschlusses vorgesehen. Als solcher ist er nicht dem Referendum unterstellt.

¹⁹ SR 974.0

²⁰ SR 171.11

A1 Bericht über die technische Zusammenarbeit und die Finanzhilfe zu Gunsten von Entwicklungsländern in den Jahren 1999–2002

A1.1 Kontinuität und Weiterentwicklung

Die Zusammenarbeit der DEZA mit den Ländern des Südens zeichnete sich in der Periode 1999–2002 vor allem durch Kontinuität aus. Die DEZA sah ihre Anliegen und Vorgehen durch die Entwicklungen im Süden und durch die Diskussionen in der internationalen Gebergemeinde bestätigt und hat ihren Auftrag kontinuierlich und gemäss den Vorgaben von Parlament und Bundesrat erfüllt. Die DEZA hat dabei sich selbst und ihre Kooperationsvorhaben weiterentwickelt, um ihre Leistungen noch effizienter und zielgerichteter zu erbringen, dies im Bewusstsein, dass die DEZA ein Akteur der internationalen Entwicklungszusammenarbeit unter vielen ist. Ihre strategische Ausrichtung, ihre Programme und Projekte waren und sind auf Eigenständigkeit bedacht, darauf, in den Partnerländern des Südens einen erkennbaren Beitrag zu lokalen Initiativen zu leisten und die solidarische Präsenz der Schweiz in der Welt anzuzeigen. Eigenständigkeit strebte die DEZA auch in der Qualität ihrer Massnahmen an. Planung und Implementierung erfolgte in enger Kooperation mit Partnern aus staatlichen Verwaltungen, aus der Zivilgesellschaft und dem Privatsektor. Investitionen waren immer schon auf die Nachhaltigkeit der Unterstützungen ausgerichtet. Dort wo die DEZA sektoriell ein wichtiger Partner ist, hat sie systematisch versucht, die Politik des Partnerlandes mitzuentwickeln, indem sie Erfahrungen verfügbar machte und Beratungskapazitäten bereitstellte.

Der in den letzten Jahren weiter gediehenen Intensivierung der internationalen Koordination von Entwicklungszusammenarbeit verschliesst sich die DEZA jedoch auch angesichts des Bedachts auf Eigenständigkeit ihrer Kooperationsangebote nicht. Sie beteiligt sich an internationalen Koordinationen sowohl bezüglich der bilateralen Zusammenarbeit als auch im multilateralen Bereich. In der bilateralen Zusammenarbeit ist der Austausch besonders eng mit «like minded» staatlichen Entwicklungsagenturen. Mit diesen Akteuren teilt die DEZA grundlegende Ziele und Herangehensweisen, das Fehlen einer «hidden agenda» und das Eingehen auf die Anliegen und Erfahrungen der Partner. An multilateralen Anstrengungen (UN-Organisationen, Bretton-Woods-Institutionen, internationalen Konferenzen und Initiativen) beteiligt sich die Schweiz nach ihren Möglichkeiten und bringt dabei ihre Erfahrungen in Projekte und Programme sowie in Prozesse zur Strategiebildung ein, um die Qualität der unterstützten Massnahmen zu entwickeln und zu sichern.

Das multilaterale Engagement der Schweiz – und überhaupt die Position des Landes im internationalen Konzert – hat im Frühjahr 2002 mit dem Volksentscheid zum UNO-Beitritt eine deutliche Aufwertung erfahren. Die Schweiz war bereits bisher ein wichtiger und ernst genommener Partner internationaler Organisationen und hatte hier auch wegen des UNO-Standortes Genf eine verantwortungsvolle Rolle zu spielen. Die Bedeutung der multilateralen Anstrengungen der DEZA zeigt sich auch in der Erstellung einer entsprechenden Strategie, welche die Ausrichtung des Engagements in diesem Bereich für die nächsten Jahre definiert.

Die thematische und geografische Konzentration des DEZA-Programms im Süden wurde in den Jahren 1999–2002 weitergeführt. Die DEZA war bestrebt, die zur

Verfügung stehenden Mittel dort einzusetzen, wo der Nutzen am grössten ist. Im Sinne der Konzentration kam es in der Periode von 1999–2002 zu einer weiteren thematischen Bündelung der DEZA-Landesprogramme. Dadurch konnte in vielen Programmen eine weitergehende Spezialisierung erreicht werden. Verstärkter Akzent wurde auf Armutsminderung, Partnerschaft, Demokratieförderung und dezentrale Entwicklung gelegt. Zur Konzentration gehörte auch eine selektive Auswahl der Partner und eine regelmässige kritische Evaluation. Die Landesprogramme wirkten hierbei als zentrale Steuerungsinstrumente. Die Projektmanagement-Instrumente wurden weiterentwickelt (s. A 1.4 Steuerung und Qualitätssicherung). Mit Hilfe dieses Ansatzes konnte die Qualität der Unterstützung erhalten und gesteigert werden.

Der sukzessive und auf der Basis der vorhandenen Programmländer eingeführte Regionalansatz erlaubte es, erfolgreiche Erfahrungen in Schwerpunktländern über die nationalen Grenzen hinweg zu nutzen. Auf diese Weise werden grenzüberschreitende Kontakte angeregt und die regionale Zusammenarbeit gefördert. Diese Entwicklung führte zu einem verstärkten Austausch zwischen lokalen Institutionen, einem verbesserten Zugang zu Wissen und einem effizienteren Einsatz der Mittel. Neben dem Bedeutungsgewinn der Unterstützung von Netzwerken erhielten durch den Regionalansatz auch die Komplementarität der Partner (staatliche – private) und, seit der zweiten Hälfte der 90er-Jahre, der sogenannte «Sector Wide Approach» (SWAP) mehr Gewicht. Letzterer ist das Resultat der Einsicht in die Beschränkungen von Einzelprojekten und unkoordinierten bilateralen Programmen. SWAP bezwecken langfristige Partnerschaften, welche Strategien und Politiken umfassen und die gemeinsame Nutzung lokaler Kapazitäten für die Implementierung der Zusammenarbeit betonen. Die Partnerschaft wird durch ein Entwicklungsland geleitet und bezieht Teile der Regierung, Gruppen aus der Zivilgesellschaft sowie einen oder mehrere Geber mit ein. Dies hat für die Entwicklungszusammenarbeit zur Folge, dass erhöhte Anforderungen an das Kooperationsbüro gestellt, eine klare Trennung zwischen Programmen der Regierung und Programmen mit der Zivilgesellschaft vorgenommen und eine bessere Kohärenz zwischen diesen beiden Ansätzen gewährleistet werden.

An Grenzen der Zusammenarbeit stiess die DEZA in den letzten Jahren in einigen Partnerländern im Bereich der guten Regierungsführung. Auf Grund nicht erfüllter Konditionalitäten (mangelnde Beachtung von Menschenrechten, Schädigung der eigenen Bevölkerung, Behinderung der Kooperation) wurde beispielsweise die Kooperation mit staatlichen Stellen in Madagaskar, in Nicaragua, im Niger und in Pakistan teilweise oder ganz beendet und verstärkt oder ausschliesslich auf Partner in der Zivilgesellschaft ausgerichtet. Die Atomwaffenversuche Indiens und Pakistans veranlassten die DEZA zu einer grundsätzlichen Überprüfung der Zusammenarbeit – mit dem Ergebnis, auch hier stärker auf Partner ausserhalb der staatlichen Apparate zu setzen. Seit 1998 ist nicht mehr das EDA allein für den Abbruch von Kooperationsbeziehungen mit Partnerländern zuständig, sondern der Bundesrat, der seinen Entscheiden die Gesamtheit der Beziehungen zum jeweiligen Land zu Grunde legt und der zu dieser Massnahme nur dann greift, wenn Dialog und Umorientierung von Kooperationsprogrammen sich als unaugliche Mittel erweisen, um die Glaubwürdigkeit der schweizerischen Aussenpolitik zu bewahren. Kriterien der politischen Konditionalität, welche zu einem Abbruch der Zusammenarbeit führen können sind u.a. unzureichende Bemühungen bei der Anwendung des Prinzips der guten Regierungsführung, schwerwiegende Verletzung von Menschenrechten,

Unterbrechungen von Demokratisierungsprozessen, schwere Verstösse gegen Frieden und Sicherheit sowie fehlende Bereitschaft zur Aufnahme eigener Staatsangehöriger.

Ende 1998 lancierte die DEZA einen ausserordentlich intensiven, alle Sparten umfassenden Prozess der strategischen Neuorientierung. Als erstes wurde im Frühjahr 1999 ein neues «Leitbild der DEZA» verabschiedet. Damit war das Fundament gelegt, um die weltweite Tätigkeit der DEZA strategisch neu zu positionieren. Es folgte die Ausarbeitung der auf zehn Jahre ausgerichteten «Strategie 2010 der DEZA», wodurch sichergestellt wurde, dass sich die internationale Zusammenarbeit der DEZA an den neuen Herausforderungen und Bedürfnissen ausrichtet und die DEZA selber die entsprechenden organisatorischen Anpassungen vornimmt. Die Strategie definiert die Armutsminderung, den Abbau struktureller Konfliktursachen und die Linderung von Not als Hauptstossrichtungen der DEZA. Entwicklungspolitisch engagiert sich die DEZA in besonderem Mass für nachhaltige Entwicklung.

Ausgehend von dieser Strategie hat die DEZA mittlerweile für einzelne Themen und Teilbereiche konkrete Umsetzungskonzepte und -pläne erarbeitet, so z.B. in Bezug auf die bilaterale Zusammenarbeit, die multilateralen Aktivitäten, die Personalentwicklung, die Nachwuchsförderung und das Erscheinungsbild der DEZA.

A1.2 Bilaterale Entwicklungszusammenarbeit

Die folgenden nach Themen und Regionen gegliederten Abschnitte geben summarisch Auskunft über die wichtigsten Aktivitäten und Ergebnisse der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit der DEZA von 1999–2002.

A1.2.1 Ein thematischer Blick

Armut

Im Zentrum des Programms der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit in den Jahren 1999–2002 stand die Minderung der Armut. Mit dem Ziel der Armutsminderung förderte die DEZA namentlich die wirtschaftliche Eigenständigkeit, trug zur Verbesserung der Produktionsbedingungen bei, half bei der Bewältigung von Umweltproblemen und sorgte für besseren Zugang der am meisten benachteiligten Bevölkerung zu Bildung und gesundheitlicher Grundversorgung. Die DEZA legte Wert darauf, den Armen Möglichkeiten zur Verbesserung ihrer Situation zu eröffnen und Hilfe zur Selbsthilfe anzubieten. Sie unterstützte ihre Partner darin, ihre eigenen Fähigkeiten zu nutzen und sich wirtschaftlich zu entfalten, über Mittel und Wege zu verfügen, ihre Interessen geltend zu machen und ihre Rechte einzufordern.

Armut bildet die alte sowie die neue «raison d'être» der Entwicklungszusammenarbeit, sowohl auf globaler wie auf schweizerischer Ebene. Nachdem der in den 80er- und 90er-Jahren für Weltbank und IWF handlungsleitende Washingtoner Konsensus auf makroökonomische Reformen und die Stärkung des Wachstums auf der Grundlage wirtschaftsliberaler Reformen ausgerichtet war, rückte zu Beginn des Millenniums erneut die Armutsreduktion in den Vordergrund. Die nationalen Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP) sind zu zentralen Instrumenten der Entwicklungszusammenarbeit geworden. Sie dienen als Plattform bilateraler und

multilateraler Programme und bieten Zugang zu Entschuldungsmassnahmen im Rahmen der Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) und für konzessionelle Mittel der internationalen Finanzierungsinstitutionen (IFIs).

Die Einsicht in die Notwendigkeit der Armutsreduktion hat durch die Terroranschläge vom 11. September 2001 weiter an Bedeutung gewonnen, da dabei ein Schlaglicht auf den engen Zusammenhang geworfen wurde, der überall auf der Welt zwischen Armut, Ungleichheit und Gewalt besteht. Die Zunahme von Konflikten, insbesondere innerstaatlichen, welche nicht zuletzt durch Armut hervorgerufen oder verstärkt werden und die damit verbundene Sicherheitsgefährdung bedeuten immer mehr auch eine Herausforderung für die Entwicklungszusammenarbeit.

Einsichten

- Trotz aller Entwicklungsanstrengungen wächst der Graben zwischen Arm und Reich.
- Um das erste Millennium Development Goal – Beseitigung von extremer Armut und Hunger – sowie alle anderen MDGs zu erreichen, müssen die Entwicklungsanstrengungen und die Finanzmittel massiv erhöht und wirk-samer eingesetzt werden.
- Armut ist multidimensional, dynamisch und wird subjektiv unterschiedlich wahrgenommen.
- Die Unterstützung von Partnerländern bei der Erarbeitung und Umsetzung von PRSPs ist ein vielversprechender Weg für gebündelte und wirksame Armutsminderung.
- Bei der Erarbeitung, bei der Umsetzung und beim Monitoring von Massnahmen zur Armutsminderung muss die Zivilgesellschaft massgeblich einbezogen werden.

Gouvernanz

Die Unterstützung der Leistungsfähigkeit zentraler und dezentraler staatlicher Strukturen bildeten einen der thematischen Schwerpunkte des DEZA-Programms. Behörden wurden darin unterstützt, die Beteiligung der Bevölkerung an politischen Entscheidungsprozessen zu ermöglichen und nutzerfreundlich, günstig und termingerecht nachgefragte Leistungen zu erbringen. Die Zusammenarbeit mit staatlichen Stellen zielte auch darauf, der Wirtschaft günstige Rahmenbedingungen zu schaffen, für die Chancengleichheit aller Bürgerinnen und Bürger und für die Wahrung der Menschenrechte zu sorgen sowie die Unabhängigkeit von Justizapparaten zu garantieren. Mit diesen Anstrengungen und mit der Akzentuierung von Demokratisierungsprozessen, des Politikdialogs und der Dezentralisierung hat die DEZA die politische Relevanz ihrer Arbeit erhöht.

Einsichten

- Zusammenarbeit im Bereich der Gouvernanz muss lokale Dynamiken unterstützen. Sie kann nicht externe Modelle übertragen. Es existieren jedoch einige universell gültige Prinzipien. Dazu gehören die Partizipation, die Transparenz, die Verpflichtung staatlicher Stellen, Rechenschaft abzulegen sowie die Gleichheit der Bürgerinnen und Bürger vor dem Gesetz.

- Strategische Entscheide müssen auf einer guten Kenntnis des lokalen Kontexts und seiner Akteure beruhen.
- Ohne klare und ernsthafte politische Absicht der Partner können Reformprozesse von Verwaltungen (z.B. Dezentralisierungen) nicht erfolgreich sein. Wo der entsprechende Wille fehlt, bestehen Möglichkeiten der Zusammenarbeit auf lokaler Ebene, z.B. durch die Stützung privater Initiativen, welche auf die Verbesserung des Funktionierens staatlicher Stellen und der Beziehung zwischen Staat und Bürgern und Bürgerinnen zielen.
- Es gilt, für eine Kohärenz zwischen politischen, rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen zu sorgen, um unklare Zuständigkeiten zwischen verschiedenen staatlichen Ebenen zu vermeiden.
- Der Transfer von Verantwortung vom Zentralstaat auf lokale Ebenen muss von einem Transfer von Leistungsfähigkeit und Finanzen begleitet sein. Andernfalls verschlechtert sich mit Dezentralisierung die Qualität staatlicher Leistungen.
- Die Beteiligung am Politikdialog muss zwischen Gebern abgesprochen werden, um den Partnerstaat nicht widersprüchlichen Anforderungen auszusetzen.
- Der Erfolg staatlicher Reformen hängt von der Fähigkeit der Akteure ab, neue Rollen zu verstehen und zu übernehmen. Das macht Anstrengungen zur Information, zur Aus- und Weiterbildung und zur sozialen Absprache notwendig.

Umwelt und nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen

Wenn die natürlichen Ressourcen nachhaltig genutzt werden, stehen sie auch längerfristig den Armen zur Verfügung und können eine sichere Überlebens- und Einkommensgrundlage bieten. Diesem Grundsatz ist auch die Entwicklungszusammenarbeit verpflichtet.

Angesichts der immensen ökologischen Herausforderungen konzentrierte sich die DEZA auf drei spezifische Bereiche: Die Anwendung des Instruments der Umweltverträglichkeit für die Planung und Evaluation von bilateralen Projekten, das Konzept der nachhaltigen Ressourcennutzung und die Unterstützung der Entwicklungsländer bei der Suche nach Lösungen für lokale und globale Umweltprobleme durch das globale Umweltprogramm (GUP). Bei der Umsetzung des GUP in ihren Schwerpunktländern spielte die DEZA häufig die Rolle des Katalysators, der die verschiedenen lokalen und nationalen Partner zusammen brachte, ohne die eine Erfolg versprechende Umweltpolitik nicht möglich wäre.

Im Bereich «Wasser und Siedlungshygiene» unterstützte die DEZA schwergewichtig den Schutz und die nachhaltige Nutzung von Wasservorräten. Berücksichtigt wurden soziale und ökonomische Aspekte der Wassernutzung, und zwar sowohl auf Projektebene wie bei der Erarbeitung langfristiger Lösungsansätze. Die DEZA arbeitete mit internationalen und nationalen Netzwerken zusammen, beispielsweise mit der «Global Water Partnership», dem Wasser- und Siedlungshygieneprogramm von UNDP und Weltbank, oder mit AGUASAN Schweiz.

Einsichten

- Ökologische Leistungen und Nutzungsverzichte müssen entschädigt werden. Die DEZA hat in den letzten Jahren einschlägige und innovative Erfahrungen gemacht, welche sie auf internationaler Ebene zugänglich macht.
- Die Effekte der Über- oder Fehlnutzung von natürlichen Ressourcen werden am Beispiel des Klimawandels und der globalen Erwärmung zunehmend spürbar und erzeugen vermehrt Extremsituationen, welche häufig marginale Bevölkerungen in den Ländern des Südens am stärksten treffen.
- Strategien für Produktionssteigerungen und Wachstum sind vermehrt zu flankieren durch Systemverbesserungen im Zugang zu Ressourcen und Nahrungsmitteln sowie verbesserte Lagerungs-, Verarbeitungs- und Vermarktungskapazitäten.

Wirtschaftliche Entwicklung

In den Förderprogrammen des Finanzwesens und der Unternehmensförderung legte die DEZA Wert darauf, nicht isolierte Einzelaktionen zu unterstützen. Die Programme zielten auf die Verbesserung der gesamten Systeme ab. Angesetzt wurde dabei auf der Meso-Ebene, indem die Breitenwirkung und die finanzielle Nachhaltigkeit von Finanzinstitutionen gestärkt wurden. In Zusammenarbeit mit anderen Gebern und den lokalen Institutionen setzte die DEZA sich zudem für die Verbesserung der politisch-wirtschaftlichen Rahmenbedingungen im Finanzsektor ein. Die eingesetzten Förderinstrumente waren hauptsächlich Organisationsentwicklung, Beratung, Ausbildung und Mitfinanzierung von Aufbaukosten.

Zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums, für die Schaffung neuer Arbeitsplätze und für eine gleichmäßigere Verteilung der Einkommen setzte sich die DEZA in verschiedenen Schwerpunktländern für die Unterstützung des Handwerks, der Industrie und des Dienstleistungssektors ein. Häufig wurde dabei gleichzeitig die Berufsbildung verbessert. Als wichtigste Ansatzpunkte erwiesen sich in den Berufsbildungsprogrammen die Ausrichtung der Interventionen auf die effektiven Bedürfnisse des Arbeitsmarktes, bei der Unternehmensförderung die Stärkung von Interessensvertretungen (z.B. Verbänden) sowie des Marktes für nachfrageorientierte Dienstleistungen (Business Development Services) für Kleinst-, Klein- und Mittelunternehmen.

Auch mit infrastrukturellen Vorhaben wurde ein Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung geleistet. Schwergewicht wurde dabei im Bereich Verkehr auf die Sicherstellung der Infrastrukturversorgung, auf die Dezentralisierung der Verantwortlichkeiten, auf den Zugang für die ärmsten Bevölkerungsgruppen zu Transportmöglichkeiten und auf die internationale Koordination gelegt.

Einsichten

- Die Schaffung von menschenwürdigen Arbeitsplätzen ist eine zentrale Voraussetzung für eine autonome Lebensgestaltung der Armen und Benachteiligten.
- Bildungsanstrengungen sind zentral für eine wirksame Armutsreduktion, insbesondere die Bildung für Frauen und Mädchen.

- Wirtschaftliches Wachstum ist dann von der DEZA zu unterstützen, wenn es zum Abbau von Armut und Disparitäten beiträgt, und somit zur Verbesserung der sozialen Situation der armen Bevölkerungsschichten.
- Einzelne Unternehmen oder Verbände sind nicht mehr die wichtigsten Partner der DEZA, welche darauf abzielt, die Dienstleistungsmärkte für ärmere Bevölkerungsschichten zu dynamisieren und die politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen für Kleinst- und Kleinunternehmen zu verbessern.
- Arme Haushalte und KMU sind verlässliche Bankkunden, wenn die Finanzinstitute ihre Dienstleistungen bedarfsgerecht und kosteneffizient erbringen.

Sozialer Ausgleich

Mit ihren Interventionen im Bereich des sozialen Ausgleichs legte die DEZA in den letzten Jahren besonderen Wert auf die Förderung von Sicherheit und Chancengleichheit. Dabei baute sie wenn immer möglich auf lokale Initiativen der Zivilgesellschaft, ohne aber den Staat seiner Verantwortung zu entheben. Partner und Zielgruppen wurden für gesamtgesellschaftliche Anliegen wie Chancengleichheit, ausgeglichene Entwicklung von Männern und Frauen, den Wert kultureller Diversität und Eigeninitiative sensibilisiert.

Bildung und Erziehung bildeten einen wichtigen Pfeiler der DEZA-Aktivitäten. Besonders unterstützt wurden Erwachsenenbildungs- und Alphabetisierungsprogramme, nicht eingeschulte Kinder sowie – in ausgewählten Fällen und in Zusammenarbeit mit anderen Gebern – Projekte, die das gesamte Grundschulsystem eines Landes sowie den internationalen Erfahrungsaustausch umfassten.

Einen Ansatzpunkt zur Verbesserung des sozialen Ausgleichs bildet der Gesundheitsbereich. Hier betonte die DEZA in den vergangenen Jahren noch konsequenter die Notwendigkeit der Zugänglichkeit zu Versorgungsangeboten für die Ärmsten und damit den Zusammenhang zwischen Gesundheit und Armut, Menschenrechten, Privatisierung und Dezentralisierung. Die Förderung von Gesundheit und Bildung und die Bemühungen der DEZA zum Empowerment benachteiligter Bevölkerungsgruppen zielt, zusammen mit dem Einsatz für eine gleichberechtigte Entwicklung von Frauen und Männern, auch auf die Bevölkerungsentwicklung von Partnerländern ab; sie soll beispielsweise einen günstigen Einfluss auf Familienplanung haben. Die DEZA hat sich im Gesundheitsbereich auch stark multilateral engagiert, u.a. in der Weltgesundheitsorganisation (WHO), im Global Forum for Health Research (GFHR) und im Global Fund to Fight Aids, Tuberculosis and Malaria (GFATM).

Einsichten

- Ohne verbesserte soziale Gerechtigkeit können keine nachhaltigen Entwicklungsfortschritte erzielt werden.
- Damit Entwicklung nachhaltig ist, müssen alle drei Dimensionen der Nachhaltigkeit gleichwertig berücksichtigt werden: soziale Gerechtigkeit, Umwelt und wirtschaftliche Entwicklung.
- Sozialer Ausgleich bedingt mehr als nur angemessene Bedürfnisbefriedigung und Zugang zu Ressourcen: Die Armen und Ausgeschlossenen müssen gesellschaftliche und wirtschaftliche Entscheidungsprozesse mitbestimmen können.

- Das Streben nach sozialem Ausgleich und nach Gerechtigkeit berührt zwangsläufig Fragen der Umverteilung von Macht. Die DEZA muss einen Beitrag leisten zur friedlichen Lösung von Macht- und Verteilungskonflikten.

Ländliche Entwicklung und Stadtentwicklung

Auch in den Jahren 1999–2002 blieb die ländliche Entwicklung als eine der Kernkompetenzen der DEZA ein zentraler Bereich ihrer bilateralen Entwicklungszusammenarbeit. Besonders gefördert wurden Träger der ländlichen Entwicklung, die Verbesserung des Zugangs benachteiligter Gruppen zu Produktionsmitteln, Kenntnissen und Märkten und die Verbesserung der Rahmenbedingungen durch agrarpolitisches Engagement und durch Investitionen in die ländliche Entwicklung.

Auch die Stadtentwicklung war in den letzten Jahren ein Schwerpunkt der technischen Zusammenarbeit. Die bis vor rund zwanzig Jahren vorherrschende Hoffnung auf eine Eindämmung der Verstädterung hat sich nicht erfüllt. Also ging es darum, auf die sozioökonomischen, politischen und ökologischen Herausforderungen der real vor sich gehenden Stadtentwicklung zu reagieren. Die DEZA legte in den letzten Jahren Wert darauf, dass die Städte in Entwicklungsländern wieder lebenswerte und nachhaltig organisierte Lebensräume werden. Sie unterstützte insbesondere fachliche Kompetenzen in den Bereichen Wasser/Infrastruktur, Handwerks- und Industrieförderung, Berufsbildung, Umwelt und Gesundheit sowie – auf institutioneller Ebene – die Verwaltung der Städte, die Dezentralisierung der Entscheidungsstrukturen und die Stärkung der Zivilgesellschaft.

Einsichten

- Die wirtschaftliche Entwicklung ländlicher Randregionen ist – im Norden und im Süden – schwierig, vor allem, wenn diese zusätzlich durch Preiszerfall (z.B. Kaffee, Baumwolle) oder Import-/Exportbeschränkungen behindert wird.
- Massive Subventionen der Landwirtschaft in den OECD-Ländern, teilweise sogar als Exportsubventionen, führen zu sehr ungleich langen Spiessen auf dem Weltmarkt.
- Um den Wertschöpfungsprozess auf dem Lande zu fördern, sind oft indirekte Massnahmen wirksam: Die Landwirtschaft stimuliert z.B. das Gewerbe und das Gewerbe wiederum die Landwirtschaft.
- In der Vergangenheit waren landwirtschaftliche und gewerbliche Projekte meist wenig marktorientiert, und deshalb selten finanziell tragfähig.
- Der Markt für Bio-Produkte ist eine wichtige neue Einkommensquelle für Bauern und Produzenten. Um darin bestehen zu können, braucht es viel technisches Wissen und institutionelle Unterstützung, wie z.B. lokale Zertifizierungsstellen.

HIV/Aids

Die Entwicklung der Aids-Pandemie in den 90er-Jahren hat die an sich schon ungünstigen Erwartungen noch übertroffen. Die Zahl der jährlichen Neuinfektionen beträgt 5,3 Millionen, die der jährlichen Todesfälle 3 Millionen. Insgesamt sind heute weltweit bereits 36 Millionen Menschen mit dem HI-Virus infiziert; weniger

als 10 Prozent davon können sich eine Behandlung leisten. Der Grossteil der Betroffenen, über 25 Millionen Menschen, lebt in Afrika, wo das jährliche Gesundheitsbudget selten höher als 15 Franken pro Kopf ist. Aber auch Südasien und die Karibik weisen alarmierende, rapide zunehmende Infektionsraten auf. Besonders gefährdet sind die schwächeren Bevölkerungsgruppen – Frauen, Kinder, Arme.

Die DEZA hat sich seit 1989 mit dem Thema HIV/Aids auseinandergesetzt. In der bilateralen Zusammenarbeit waren die eingesetzten Mittel bisher allerdings relativ bescheiden. Spezifische HIV/Aids-Projekte und -Programme sind, mit Ausnahme von vereinzelt punktuellen Unterstützungen von lokalen NGOs in Westafrika und Nepal, nicht direkt gefördert worden. Allerdings wurden durch die Beiträge der DEZA an die Gesundheitssysteme in Tansania und Mosambik indirekt auch die dortigen nationalen HIV/Aids-Programme unterstützt. Unterdessen hat ein Umdenken stattgefunden. Aids wird heute nicht mehr nur als Gesundheitsproblem verstanden, sondern als eigentlicher «Entwicklungskiller», der sämtliche Sektoren betrifft.

Einsichten

- Die Bekämpfung der Aids-Epidemie bedarf eines weltweiten und multi-sektoriellen Vorgehens. Notwendig ist die Abstimmung zwischen sämtlichen Akteuren, insbesondere der spezialisierten Agenturen mit nationalen Aids-Programmen und mit direkt und indirekt Betroffenen.
- Die Instrumente zur Armutsminderung müssen den Teufelskreis Aids-Armut-Aids-Armut mitberücksichtigen.
- Spätestens seit der Welt-Aids-Konferenz in Barcelona (2002) besteht ein Konsens, dass Prävention und Behandlung zum umfassenden Paket aller HIV/Aids-Programme gehören.
- Effektive HIV/Aids-Bekämpfung ist nur mit gender-spezifischen Ansätzen zu erzielen.
- Das erfolgreiche zukünftige Engagement globaler und lokaler Akteure hängt von der Bereitstellung zusätzlicher Mittel und der Stärkung der Versorgungssysteme ab.

A1.2.2 Ein geografischer Blick

Afrika

Der afrikanische Kontinent konnte im Laufe der letzten Jahre beachtliche positive Entwicklungen aufweisen: Viele Länder haben zum ersten Mal freie Wahlen durchgeführt, verschiedene von ihnen erfreuten sich eines positiven Wirtschaftswachstums und die Zivilbevölkerung ist vielerorts zu einem tragenden Element für die Entwicklung des Landes geworden. Afrika zu Beginn des 21. Jahrhunderts, das heisst auch: Überwindung des Apartheidregimes und Suche nach einem Weg der nationalen Versöhnung in Südafrika, demokratischer Aufbruch und Kampf gegen Korruption in Nigeria, vielversprechender demokratischer und ökonomischer Wiederaufbau in Mosambik und Demokratisierungsprozesse beispielsweise in Benin, Mali, Senegal oder Tansania. Nie zuvor in der Zeit der Unabhängigkeit der afrikanischen Staaten konnten so viele Reformen im politischen und wirtschaftlichen

Bereich initiiert und durchgeführt werden wie im letzten Jahrzehnt. Die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit hat diese Prozesse mit unterstützt.

Trotz dieser positiven Anzeichen stand Afrika in den vergangenen Jahren auch für enormes menschliches Leid und staatliche Zerrüttung. Das Auseinanderbrechen von Staaten durch eine Vielzahl interner bewaffneter Konflikte, wiederholte Dürreperioden und die epidemische Ausbreitung von HIV/Aids bremsten verschiedene positive Entwicklungstendenzen auf dem afrikanischen Kontinent. Auch der fehlende Zugang zu politischen, sozialen und wirtschaftlichen Rechten bildeten und bilden eine zunehmend dringlichere Herausforderung für die afrikanischen Bevölkerungen und Organisationen sowie für die Entwicklungszusammenarbeit. Die Entwicklung in Afrika südlich der Sahara ist in den letzten Jahren insgesamt negativer verlaufen als in anderen Weltregionen.

Die DEZA unterstützte in den vergangenen Jahren zehn afrikanische Länder: Benin, Burkina Faso, Mali, Mosambik, Niger, Tansania, Tschad, Madagaskar, Ruanda und Südafrika. Sie förderte diese zum Teil ganz unterschiedlichen Staaten bei der Schaffung von guten Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Entwicklung sowie in ausgewählten Bereichen von Gesellschaft, Wirtschaft und Politik.

1998 hat die DEZA den Entscheid gefällt, Madagaskar, das seit 1975 Schwerpunktland war, aus der Liste der Schwerpunktländer zu streichen. Auf Grund des fehlenden Willens der madegassischen Behörden, die Ermordung eines schweizerischen Entwicklungshelfers seriös aufzuklären, sowie auf Grund der allgemein schlechten Rahmenbedingungen entschloss sich die DEZA im September 1998, ihr Programm ab 2001 umzuorientieren: Das Kooperationsbüro wurde Mitte 2000 geschlossen, das Programm auf eine ausschliesslich basisorientierte Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft im Bereich ländliche Entwicklung reduziert. Die Koordination des neuen Programms erfolgt durch die Regieorganisation Intercooperation.

Das Sonderprogramm Ruanda wurde in der Botschaft über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zu Gunsten von Entwicklungsländern vom 7. Dezember 1998 vom Parlament gutgeheissen. Am 12. September 2001 hat der Bundesrat eine Anpassung desselben beschlossen – dies nicht zuletzt im Hinblick darauf, die Friedens- und Stabilitätssicherungsbemühungen der internationalen Gemeinschaft in der Region der Grossen Seen zu unterstützen. Das Programm konzentrierte sich ab diesem Zeitpunkt hauptsächlich auf den Dezentralisierungsprozess, die Friedensförderung und die Armutsreduktion.

Das laufende Sonderprogramm der DEZA in Südafrika wurde in den Jahren 1999–2002 weitergeführt. Es zielt darauf ab, den Übergang in die Nach-Apartheid-Zeit weiterhin mit möglichst wenig sozialen Spannungen und Gewalt zu bewerkstelligen; es ist zeitlich auf Ende 2004 begrenzt.

Stresstoleranter Mais für Kleinbauern im südlichen Afrika

Für Kleinbauern im südlichen Afrika ist Mais mit einem Anteil von 70 Prozent an der Getreideanbaufläche die Hauptkultur und wichtigstes Grundnahrungsmittel. Die Verbesserung der Maisproduktion ist eine geeignete Strategie zur Armutsminderung, Schaffung von Einkommen sowie zur Ernährungssicherung. Periodische Dürren, abnehmende Bodenfruchtbarkeit und hohe Düngerpreise werden von den Bauern in der ganzen Region als wichtigste limitierende Pro-

duktionsfaktoren der Maiskultur bezeichnet. Im Durchschnitt liegen die Maiserträge in dieser Region bei 1–2 t/ha, in Dürrejahre oder Jahren mit unregelmässigem Regenfall sind totale Ertragsausfälle nicht selten. Angesichts dieses Risikos sind nur wenige Bauern bereit, in Dünger oder andere ertragssteigernde Massnahmen zu investieren. In schwierigen Jahren führt dies zu Hunger und einer Kettenreaktion von Einkommensausfällen und Zahlungsunfähigkeiten auf der ganzen Produktionslinie, vom Bauern über den Dünger- und Saatgutlieferanten bis hin zu den Kreditinstitutionen. Eine Stabilisierung und Sicherung der Maisproduktion hat in dieser Region – neben der Reduktion von Armut – eine volkswirtschaftliche Bedeutung.

Das von der DEZA finanzierte Projekt baute auf neuesten Forschungsergebnissen des Internationalen Mais- und Weizen-Forschungsinstituts (CIMMYT) in Mexiko auf. Einheimische, stresstolerante aber nur wenig Ertrag bringende Sorten werden mit erfolgreichen neuen Maislinien des CIMMYT gekreuzt. Es wurden über 4000 Kreuzungen mit modernen Methoden getestet und auf ihre Anpassbarkeit und Leistungsfähigkeit in der Region selektioniert.

Die Resultate des Projektes übertrafen alle Erwartungen, auch diejenigen der etablierten privaten Züchtungsfirmen in der Region. Im Vergleich zu den auf dem Markt erhältlichen Maissorten erzielten die im Projekt entwickelten Sorten unter Trockenheit und Stickstoffmangel mehr als doppelt so hohe Erträge.

Ein weiteres Ziel, vor allem im Hinblick auf die Nachhaltigkeit der Resultate und der angewandten Methoden, ist die Stärkung der nationalen Forschungsprogramme in der Region. Ein Netzwerk von nationalen Forschungsprogrammen und privaten Saatgutfirmen ist aufgebaut worden. In den teilnehmenden Ländern Angola, Botswana, Malawi, Sambia, Simbabwe, Südafrika und Tansania wurden lokale Verantwortliche im Prüfen von neuen Sorten ausgebildet. Das Interesse der Länder ist sehr gross, da sie den Fortschritt ihrer Forschungsbeiträge in diesem Netzwerk ständig vergleichen und messen können.

Die Leiterin des Programms, die Schweizerin Dr. Marianne Bänziger, ist mit dem Preis für junge Wissenschaftler der Konsultativgruppe für Internationale Agrarforschung (CGIAR) ausgezeichnet worden. Diese Auszeichnung erhielt sie für die Verbesserung der Toleranz von Mais bei Trockenheit und tiefer Bodenfruchtbarkeit und für ihr Engagement zur Förderung von Forschungspartnerschaften im Interesse der Lebensbedingungen von armen Bäuerinnen und Bauern.

Unterstützung von Programmen der Grundschulbildung in Westafrika

Die DEZA hat in Westafrika ihren Schwerpunkt auf die Grundschulbildung gesetzt und dabei in den letzten Jahren ihre Anstrengungen noch verstärkt. Diese Programme erreichten Zehntausende von Menschen.

Dabei geht es insbesondere um die Unterstützung von lokalen Erziehungsinitiativen, die es den Gemeinden ermöglicht haben, ihre eigenen Projekte zu entwickeln und dadurch aktiv bei der inhaltlichen Gestaltung der Unterrichtsprogramme und der Wahl der Lehrkräfte mitzuentcheiden und als Ressourcepersonen bei der Vermittlung von gewissen Kenntnissen mitzuwirken.

Ein anderer Ansatz wurde in Burkina Faso verfolgt. Dort hat die Schweiz Initiativen ihrer Partner unterstützt, die darauf abzielen, Alphabetisierungsmethoden in den Landessprachen und in Französisch sowie offiziell zweisprachige Schulsysteme zu entwickeln.

Die DEZA hat in einem grösseren Rahmen den Austausch von Erfahrungen und Wissen zwischen verschiedenen afrikanischen Ländern wie Burkina Faso, Benin, Niger, Kapverden, dem Tschad und Brasilien gefördert; dieser Austausch hat zu einer Entwicklung eines neuen Erziehungsansatzes geführt, der eine qualitative Verbesserung der Programme ermöglicht hat. Auswirkungen dieser Prozesse: schnellere Auffassungsgabe, vertiefte Aneignung von Wissen, Verbesserung des Textverständnisses und der Fähigkeiten, sich über das Gelesene zu äussern.

Schliesslich hat sich die DEZA in Burkina Faso auf der Ebene des Politikdialogs aktiv an einer umfassenden Initiative beteiligt: die Einrichtung eines nationalen Fonds für Alphabetisierung und nicht formelle Bildung, dessen Finanzierung durch die Regierung und Entwicklungsagenturen sichergestellt wird.

Asien

Das Gesicht des asiatischen Kontinents hat sich in den vergangenen Jahren massgeblich verändert: China und Indien haben sich weiterhin als Gravitationszentren im asiatischen Raum etabliert, während in Kaschmir, Taiwan und Korea, sowie auch innerhalb verschiedener weiterer asiatischer Länder sicherheitspolitische Risiken evident wurden, welche eine friedliche Entwicklung der Region gefährden. Beschleunigte Globalisierung verstärkt durch die rasche Ausbreitung der Informations- und Kommunikationstechnologien hat für die Region neue Chancen eröffnet, jedoch auch die Ungleichgewichte zwischen und innerhalb der Länder verstärkt. Die Heterogenität der Region ist im letzten Jahrzehnt grösser geworden. Die demographische Explosion mit einer Bevölkerungszunahme von 50 Millionen Menschen pro Jahr bedroht das Gleichgewicht der Region und ist mitverantwortlich für die fortschreitende Zerstörung der Umwelt. Die Bevölkerung Asiens hat sich in der letzten Dekade um 500 Millionen Menschen auf über 3,5 Milliarden erhöht, von denen nahezu 900 Millionen in absoluter Armut (weniger als ein US-Dollar pro Tag nach dem Weltbank-Kriterium) leben. Die Tendenz ist steigend. Hoffnungsschimmer für die Region bedeuten die Herausbildung einer aktiven und kritischen Zivilgesellschaft und der in verschiedenen Ländern fortschreitende Dezentralisierungsprozess. Die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit unterstützte verschiedene Staaten in den vergangenen Jahren nicht zuletzt in diesen Bereichen.

Die DEZA engagierte sich in der Berichtsperiode in acht asiatischen Ländern: Bangladesch, Bhutan, Indien, Nepal, Pakistan, Vietnam, Nordkorea und Afghanistan.

Nach den Atomtests in Indien und Pakistan 1998 kam es bei diesen Ländern zu einer Umorientierung der Programme. In beiden Staaten wurden neue Projekte, in welchen die Zentralregierungen direkte operationelle Partner sind, sistiert. Ausgenommen wurden die Menschenrechtsprojekte in Pakistan. Die Budgets für 1998 und 1999 wurden revidiert und eingefroren sowie die Überprüfung des Gesamtprogramms der DEZA nach den Kriterien Armutsrelevanz, Dezentralisierung, Förderung der Zivilgesellschaft und Menschenrechte vorgenommen. Die Überprüfung und

neue Ausrichtung des Entwicklungsprogramms in Indien wurde 2001 abgeschlossen und wird seither entsprechend umgesetzt. Dieser Umsetzungsprozess hat das Bewusstsein für die Bedeutung der erwähnten Überprüfungskriterien gestärkt und ihre Berücksichtigung in der DEZA-Tätigkeit in Indien und insbesondere bei der Vorbereitung neuer Projekte verstärkt. Nach der Übernahme der Macht durch das Militär in Pakistan wurde die 1998 vom Bundesrat verordnete Massnahme für Pakistan vorerst aufrechterhalten. Nach den Wahlen von Ende 2002 in Pakistan wurden die Massnahmen sowohl für dieses Land als auch für Indien mit Beschluss des Bundesrates aufgehoben.

Im Weiteren unterstützte die DEZA den Wiederaufbau Afghanistans. Die Afghanistan-Programme der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit wurden während der Taliban-Herrschaft vom Kooperationsbüro in Islamabad (Pakistan) aus betreut. 2002 wurde ein Büro in der Hauptstadt Kabul eröffnet.

In Nordkorea hat die Schweiz angesichts der Hungersnöte der 90er-Jahre ein Programm zur Nahrungshilfe aufgenommen. Darauf aufbauend ist im Jahre 2001 ein längerfristig ausgerichtetes Programm zur technischen Zusammenarbeit in der Ernährungssicherung entwickelt worden. Der Einsatz der humanitären Hilfe soll mittelfristig durch ein beschränktes Programm der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit abgelöst werden.

Unterstützung der kleinbäuerlichen Tierproduktion in Indien

Das erste Projekt der bilateralen Zusammenarbeit zwischen Indien und der Schweiz hat 1963 in Kerala, Südindien angefangen. Im Zentrum stand die Verbesserung der lokalen Rinderrassen durch Einkreuzung mit Schweizer Braunvieh. Diese technische Zusammenarbeit hat in knapp drei Jahrzehnten der Zusammenarbeit zu ca. 2 Millionen Kreuzungstieren geführt, die wesentlich dazu beigetragen haben, dass sich sowohl die Milchproduktion als auch der Milchkonsum in Kerala verfünffacht haben. Zudem hat eine lokale Studie 1989 gezeigt, dass pro produktives Kreuzungstier inklusive vor- und nachgelagerte Arbeit (Futter, Zuchtorganisation, Milchverarbeitung, Milchmarkt) ca. ein Arbeitsplatz geschaffen worden ist. Während am Anfang die technische Unterstützung und der Technologietransfer im Mittelpunkt standen, hat sich der Ansatz der Zusammenarbeit langsam aber stetig vom Tier zum Tierhalter, vom Tierhalter zum ganzen Produktionssystem und vom Produktionssystem auf der einen Seite zur Aus- und Weiterbildung und auf der anderen Seite zur Einflussnahme auf die politische Rahmenbedingungen verändert. Aus dem einen Projekt ist eine ganze Reihe von Projekten, ein Programm, gewachsen. Die DEZA wurde immer stärker als kompetente Partnerin der Staatsregierungen und der Zentralregierung im Bereich der Tierproduktionspolitik und der Entwicklungsstrategien im Nutztierbereich wahrgenommen. Eine detaillierte Analyse der Erfahrungen (1998–2000) hat diese Entwicklung bestätigt und die publizierten Erfahrungsauswertungen haben zu einer Intensivierung der Zusammenarbeit im Nutztierbereich geführt. Ein neues Programm der DEZA unterstützt heute lokale Initiativen und nutzt die Erfahrungen von fast vier Jahrzehnten der Zusammenarbeit mit der klaren Zielsetzung der Armutsminderung, der Einkommensförderung und der nachhaltigen Bewirtschaftung der limitierten natürlichen Ressourcen. Im neuen Programm sind die Partner der DEZA Regierungsstellen, lokale

Basisorganisationen und private Unternehmen. Bei der Umsetzung stützt sich das Programm stark auf lokale Fachpersonen, die zum grossen Teil im Rahmen des DEZA-Programms ausgebildet worden sind. Der Beitrag von schweizerischen Fachpersonen konzentriert sich auf institutionelle Unterstützung sowie auf den Erfahrungsaustausch und auf die Verfügbarmachung dieser Erfahrungen für andere Länder des Südens und des Ostens.

Gute Regierungsführung in Nepal

Eine gute Regierungsführung zeichnet sich aus durch eine verbesserte Rollen- teilung der öffentlichen Verwaltung, der Zivilgesellschaft und der Privatwirt- schaft. Sie erlaubt es auch benachteiligten Bevölkerungsgruppen, öffentliche Dienstleistungen zu nutzen und am wirtschaftlichen Wachstum teil zu haben, Rechtsstaatlichkeit, Sicherheit und Schutz der Menschenrechte zu erfahren.

Die Erwartungen der nepalesischen Bevölkerung in die vor zwölf Jahre einge- führte Demokratie sind zum Teil enttäuscht worden. Die Regierungsführung und die Qualität der öffentlichen Verwaltung sind oft nicht befriedigend. Das ist der Grund, weshalb sich «Pro Public», eine dynamische nepalesische Nichtregie- rungsorganisation, zum Ziel gesetzt hat, sich für eine gerechtere Gesellschaft einzusetzen.

Die DEZA unterstützte die Aktivitäten von «Pro Public» seit Mitte 1999 durch Beratung und Finanzierung. Bei diesem Vorhaben geht es um die Bildung eines Bewusstseins der Bevölkerung über deren Rechte und die Durchsetzung dieser Rechte. «Pro Public» spielte dabei die Rolle eines Wachhunds, der aggressiv Fälle von schlechter Regierungsführung, Korruption, fehlender Rechtsstaatlich- keit, mangelhaften öffentlichen Dienstleistungen und Konsumententhemen auf- greift und öffentlich diskutiert. Als Mittel für die Öffentlichkeitsarbeit dienten Radiosendungen, Zeitungsartikel, Podiumsgespräche, Ausbildungskurse und eine eigene Zeitschrift. Eine besondere Rolle spielte dabei das Radio. Mittler- weile existieren im ganzen Land über tausend Clubs von Radiohörerinnen und -hörern. Durch «Pro Public» ermuntert und unterstützt organisieren diese Clubs eigene Aktivitäten mit dem Ziel, die Zustände in ihren Regionen und damit die Qualität ihrer Lebensbedingungen zu verbessern.

Auf Grund ihrer innovativen und erfolgreichen Kampagnen ist «Pro Public» von der Bevölkerung geschätzt und von der Regierung respektiert und anerkannt. Schwachstellen in der Regierungsführung werden heute – unter anderem dank «Pro Public» – öffentlich diskutiert. Durch die Mobilisierung der Massen hat die Organisation in der Politlandschaft und der öffentlichen Verwaltung Nepals bereits einiges erreicht. Politiker und Behördenvertreter werden an ihre Verant- wortung gemahnt, mit ihrem Fehlverhalten konfrontiert. Sie mussten und müs- sen ungeeignete Systeme und Machenschaften zu Gunsten der Unterprivilegier- ten anpassen. Die Regierungsführung in Nepal hat sich partiell verbessert. Das erstarkte Bewusstsein der Bevölkerung und ihr Durchsetzungsvermögen können weitere Verbesserungen bewirken.

Lateinamerika

In der Gesamtbetrachtung stellt sich die Situation Lateinamerikas günstiger dar als in den meisten Entwicklungsländern Afrikas und Asiens. Mitte der 90er-Jahre herrschte in Lateinamerika die berechtigte Hoffnung auf einen Aufschwung des Kontinents. Die Programme zur Stabilisierung der makroökonomischen Situation waren weitgehend umgesetzt und liessen die Finanzkrisen der 80er-Jahre vergessen. Doch blieben aus heutiger Sicht viele Hoffnungen unerfüllt: Wirtschafts- und Sozialpolitik brachten nicht die erwarteten Resultate. Lateinamerika blieb, wie die letzten Jahre gezeigt haben, anfällig für internationale Finanzkrisen. Es ist auch weltweit die am meisten von sozialen Ungleichheiten geprägte Region. In den 90er-Jahren hat sich die Armutsschere noch weiter geöffnet und obgleich Umweltpolitik in den vergangenen Jahren an Bedeutung gewonnen hat, schreitet die Umweltzerstörung weiter fort.

Es lassen sich aber auch positive Ansatzpunkte erkennen. Die Gesellschaften Lateinamerikas sind demokratischer geworden. Durch Wahlen legitimierte Machtwechsel gehören zur Regel. Ein neues Verständnis der Rollenverteilung zwischen Staat und Privatsektor hat sich in den vergangenen Jahren entwickelt. Die Einflussmöglichkeiten der Zivilgesellschaft haben zugenommen, auch wenn der Rückzug des Staates teilweise ein Vakuum hinterlässt, das weder durch die Privatwirtschaft noch durch die Zivilgesellschaft ausgefüllt wird.

Um ihre Zusammenarbeit möglichst effizient zu gestalten und auf echte Bedürfnisse auszurichten, konzentriert sich die DEZA in Lateinamerika auf wenige Länder (Nicaragua/Zentralamerika, Bolivien, Ecuador, Peru und – neu – Kuba) und Arbeitsbereiche, wobei die Armutsminderung massgebend ist.

Seit September 2000 ist in Kuba ein DEZA-Programmkordinator für ein Pilotprogramm von drei Jahren eingesetzt. Während dieser Zeit soll über gezielte Pilotaktionen im Bereich der Ernährungssicherheit und der lokalen Entwicklung das Potenzial für ein längerfristiges Sonderprogramm analysiert werden. Dieses Programm ergänzte die schon laufende humanitäre Hilfe auf der Karibikinsel.

Trinkwasser in Zentralamerika:

Breiter Zugang für die Bevölkerung und Modernisierung des Sektors

In Nicaragua, Honduras und El Salvador haben noch immer weniger als 40 Prozent der Bewohner ländlicher Gebiete Zugang zu sauberem Trinkwasser. Die rasche Verbesserung dieser Situation ist ein wichtiger Teil einer integralen Armutsreduktion, stellt aber für die Regierungen eine grosse Herausforderung dar. Die DEZA unterstützte deshalb in Nicaragua, Honduras und El Salvador seit vielen Jahren Projekte zur Verbesserung der Trinkwasserversorgung. Zunehmend kam die Unterstützung von Reformen hinzu, die zu einer Modernisierung und institutionellen Stärkung der zuständigen Behörden beitragen.

Trinkwasserversorgung: In drei Departementen im Norden Nicaraguas konnte durch die langjährige Präsenz des DEZA-Wasserprogramms der Anteil der Personen, die Zugang zu sauberem Trinkwasser haben, auf 70 Prozent erhöht werden, was wesentlich über dem nationalen Durchschnitt von 40 Prozent liegt. Dieser nationale Durchschnitt steigt allerdings um ca. 3 Prozent pro Jahr, wozu das DEZA-Programm etwa einen Drittel beiträgt. Die im Jahre 2001 abgeschlos-

sene Phase des Trinkwasserprojektes in Nicaragua hat über 75 000 Personen neu Zugang zu Trinkwasser ermöglicht. Wesentliche Erfolge wurden zudem bezüglich der Nachhaltigkeit der gebauten Systeme erzielt, da die nötigen Kenntnisse für Unterhalt, Administration und Reparaturen nun auch auf lokaler Ebene vorhanden sind.

Modernisierung: Die Zuständigkeit für den Bau und den Unterhalt von ländlichen Trinkwassersystemen sollte vermehrt den Gemeinden und den lokalen Akteuren übertragen werden. In diesem Sinne wurde eine neue, wirksamere Aufgabenteilung zwischen zentralstaatlichen und privaten Akteuren sowie den Gemeinden angestrebt. Damit die neue Rollenteilung funktionieren konnte, brauchte es eine solide Gesetzesgrundlage, den lokalen Bedingungen angepasste technische Normen und Weiterbildung des Personals der verschiedenen Organisationen. Die DEZA war in allen diesen Bereichen beratend tätig und leistete auch einen Beitrag zur nationalen und regionalen Vernetzung der Akteure. Durch Informations- und Erfahrungsaustausch über die Grenzen hinweg konnten bereits bestehende positive Erfahrungen auch in anderen Ländern genutzt werden.

Nordafrika und Mittlerer Osten

Für die DEZA steht in der Region Nordafrika und Mittlerer Osten das Palästina-Sonderprogramm im Mittelpunkt, das den Aufbau der Zivilgesellschaft und der behördlichen Strukturen unterstützt. Die Schweiz ist seit 1993 in der Aufbauhilfe für die Westbank und Gaza tätig. Seit Ausbruch der Al Aqsa-Intifada im September 2000 hat sich die Situation in den palästinensischen Gebieten kontinuierlich verschlechtert. Das Programm wurde laufend den sich verändernden Bedürfnissen nicht nur der Zielgruppen, sondern auch der Partnerorganisationen angepasst. Zudem wurden in Notsituationen – wie 2000 und 2001 geschehen – zusätzliche Mittel der humanitären Hilfe eingesetzt. Das Programm weist somit die notwendige Flexibilität auf, um auf die sich verändernden politischen Rahmenbedingungen reagieren zu können. Das Programm wurde 1999 evaluiert; es wird nun den Empfehlungen entsprechend – und unter Berücksichtigung der gegenwärtigen Situation – angepasst und mindestens bis 2004 weitergeführt. Angesichts der andauernden Krisensituationen scheint es wichtiger denn je, die Unterstützung der DEZA in Palästina weiterzuführen.

Weitere Schwerpunkte in dieser Region waren die Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen in der Türkei, Entschuldungsprogramme in Ägypten und Jordanien sowie die Unterstützung der Palästinaflüchtlinge in den verschiedenen Ländern des Mittleren Osten. Dazu kamen regionale Programme im Maghreb, insbesondere in den Bereichen Umwelt und gute Regierungsführung.

«Women for women's human rights (WWHR)», Istanbul, Türkei

Ab Anfang 2000 unterstützte die DEZA die türkische Frauengruppe «Women for women's human rights (WWHR)», die sich zum Ziel gesetzt hat, die Menschenrechte – insbesondere für Frauen – zu fördern sowie Frauen bei ihrem Bestreben zur Realisierung demokratischer Verhältnisse in der Gesellschaft zu unterstützen.

Bis Ende 2002 wurden durch die WWHR rund 70 Frauengruppen in 30 Städten zum Thema Menschenrechte ausgebildet (in rund 30 Abendkursen je Gruppe). Gleichzeitig wurden Trainerinnen ausgebildet, die nach Kursende Gruppenaktivitäten weiterführten (gegenseitige Informationen, Aussprachen über konkrete Fälle, Interventionen bei Behörden usw.).

WWHR führte ebenfalls aktives Lobbying und Information der Parlamentarier und Parlamentarierinnen durch, z.B. bei den Vorarbeiten zur Erneuerung des türkischen Zivilgesetzes, das die Gleichberechtigung von Frau und Mann fest schreibt und Ende 2001 verabschiedet wurde.

Eine Reihe von Publikationen – über Menschenrechte generell, Rechte der Frauen bei Scheidung und Erbschaften, sexuelle Situation und Schutz bei Ehrenmorden usw. – unterstützten sowohl Lobbyarbeit, Informationsbestrebungen und Ausbildung. Kampagnen zu einzelnen Themen, öffentliche Konferenzen, Sendungen in Massenmedien, Aufarbeitung gravierender Fälle und eine Website vertiefen das Bewusstsein über die Problematik.

Die Implementierung der Menschenrechte und die Verbesserung der Stellung der Frau sind langwierige politische und soziale Prozesse. Sie können am wirkungsvollsten durch lokale Gruppierungen, die sich diesen Bestrebungen widmen, realisiert werden. Durch ihre Unterstützung ermöglichte die DEZA nicht nur eine Fortführung der Arbeit der WWHR, sondern auch eine Stärkung der Position der Organisation auf politischer Ebene.

A1.2.3 Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und Privaten

Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen (NGOs)

Im internationalen Konzert spielen, nebst Staatengemeinschaft und multinationalen Unternehmen, NGO-Strukturen eine wachsende Rolle. Die internationale Vernetzung von NGOs und andere Allianzbildungen zwischen NGOs haben in den letzten Jahren an strategischer, politischer und programmatischer Bedeutung gewonnen.

Auch die Zusammenarbeit und Partnerschaft zwischen der DEZA und den schweizerischen NGOs haben sich in den letzten Jahren in vielfältiger Form vertieft. Die NGOs leisten einen grossen Beitrag an die Sensibilisierung der Bevölkerung für die Situation in den Entwicklungsländern und die globalen entwicklungspolitischen Zusammenhänge. Sie sind damit Träger für die innenpolitische Abstützung der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit. Sie sind auch Partner des Bundes im entwicklungspolitischen Dialog. Der Erfahrungsaustausch zwischen der DEZA und

den NGOs über programmatische, methodische und operationelle Fragen wurde weiter vertieft. Grosses Gewicht wurde auf Fragen von Planung und Evaluation, die Förderung des Programmansatzes sowie der thematischen und geografischen Konzentration gelegt.

Im Rahmen der Programmbeiträge der DEZA an 13 schweizerische NGOs und NGO-Dachorganisationen wurde die Zusammenarbeit verstärkt gesamtprogrammatisch ausgerichtet. Der mit diesen Beiträgen verbundene Programmdialog wurde vertieft und auf eine kontinuierlichere Basis gestellt. Ebenso wurde dem Qualitätsmanagement grössere Aufmerksamkeit geschenkt. Für die Beitragsperiode von 2002–2004 wurden 180 Millionen Franken genehmigt. Dies entsprach einer Zunahme von 9 Prozent gegenüber der Beitragsperiode 1999–2001. Neuer Programmbeitragspartner ist seit 2002 auch Terre des Hommes Lausanne. Bei den Vertragserneuerungen achtete die DEZA darauf, dass der Übergang vom Projekt- zu einem eigentlichen Programmansatz weiter konsolidiert wurde. Dadurch liessen sich die Aktivitäten auf übergeordnete Ziele ausrichten und die Wirkung von Einzelprojekten verstärken. Die DEZA-Unterstützung an die Programme der NGOs steht immer in einem ausgewogenen Verhältnis zu den von den NGOs selber aufgebrachtten Mitteln.

In den Ländern des Südens spielten die lokalen NGOs mit ihren vielfältigen Ansätzen weiterhin eine wichtige Rolle bei der Entwicklung der Zivilgesellschaft. Im Rahmen ihrer Landesprogramme fördert die DEZA lokale NGOs, sowohl in ihrer Rolle als Dienstleister für arme Bevölkerungsgruppen als auch in jener als Diskussionspartner staatlicher Stellen.

Zusammenarbeit mit Privaten für die Programmdurchführung

In der Vergangenheit hat die DEZA einerseits selbst Projekte mit vertraglich angestellten Fachkräften durchgeführt, andererseits vor allem spezialisierte schweizerische Hilfswerke mit Durchführungsaufgaben betraut. Seit einigen Jahren werden jedoch, neben den genannten Organisationen, vermehrt interdisziplinäre Teams eingesetzt, beispielsweise zusammengesetzt aus technischen Fachleuten und Management- und Organisationsentwicklungs-Fachleuten. Die DEZA hat deshalb den Kreis der ausführenden Fachleute und Partnerinstitutionen erheblich ausgeweitet. Private Beratungsunternehmen, Universitätsinstitute und andere Institutionen mit öffentlichen Aufgaben ergänzten die Hilfswerke als weiterhin wichtige Partner der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit.

A1.3 Multilaterale Entwicklungszusammenarbeit

In den letzten Jahren ist der Bedarf an multilateraler Zusammenarbeit und Abstimmung als Folge der raschen Globalisierung in zahlreichen Bereichen stark angestiegen. Die Mitarbeit in multilateralen Institutionen und Gremien hat an Wichtigkeit zugenommen, wie der Aussenpolitische Bericht des Bundesrates festhält. Die Schweiz hat die multilaterale Zusammenarbeit aktiv mitgestaltet und partnerschaftlich mitgetragen.

Aus der Perspektive der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit waren unter anderem die Beteiligung der Schweiz am Weltsozialgipfel in Genf (Juni 2000) und an der internationalen Konferenz über Entwicklungsfinanzierung in Monterrey

(März 2002) richtungsweisend. Diese Konferenzen gaben wichtige Impulse für die zukünftige internationale Zusammenarbeit, insbesondere in Richtung einer Öffnung gegenüber Zivilgesellschaft und Privatsektor und deren Beteiligung an und Einbindung in Entwicklungsaufgaben. Weitere entscheidende Anlässe waren verschiedene Folgekonferenzen wie der Weltkindergipfel und die Weltfrauenkonferenz in New York (Peking+5), die Konferenz über Handel und Entwicklung in Doha sowie vor allem der Weltgipfel über nachhaltige Entwicklung in Johannesburg (Rio+10). Wichtige Themen waren zudem die Informations- und Kommunikationstechnologien, die globalen öffentlichen Güter, die zu einer zentralen entwicklungspolitischen Kategorie geworden sind, sowie die Schaffung des «Global Fund to Fight Aids, Tuberculosis and Malaria (GFATM)». (S. auch Ziff. 5.3.5)

Gemäss der Verordnung vom 12. Dezember 1977 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe²¹ ist die multilaterale Finanzhilfe eine gemeinsame Aufgabe von DEZA und seco. Im Rahmen der Regierungs- und Verwaltungsreform «Nove Due» wurde diese gemeinsame Zuständigkeit 1997 vom Bundesrat bestätigt. DEZA und seco haben auf dieser Grundlage eine arbeitsteilige thematisch orientierte Kooperation und entsprechende Koordinationsorgane etabliert. Die Erfahrungen zeigen, dass das gewählte Modell funktionstüchtig, aber anspruchsvoll ist: Es bedarf der Flexibilität der beiden Ämter, um eine effiziente Geschäftsführung insbesondere im Verkehr mit den multilateralen Finanzierungsinstitutionen zu gewährleisten.

A1.3.1 Zusammenarbeit mit der UNO

Das wichtigste Ereignis der Berichtsperiode war der offizielle Beitritt der Schweiz zur UNO am 10. September 2002. Die Schweiz bringt seither als Vollmitglied ihre bilaterale und multilaterale Zusammenarbeitserfahrung in die Kernorgane der UNO ein und beteiligt sich aktiv an deren Entscheidungen und Weichenstellungen. Dies ist gerade für die DEZA von Bedeutung, weil immer mehr Entscheide dieser Kernorgane von grosser entwicklungspolitischer Tragweite sind; sie betreffen oft UNO-Fonds und -Programme sowie UNO-Spezialorganisationen, denen die Schweiz längst angehört hat, und mit denen die DEZA zum Teil seit vielen Jahren zusammen arbeitet.

In Rahmen der institutionellen Zusammenarbeit beteiligte sich die multilaterale Sektion der DEZA in den vergangenen Jahren aktiv an der Reform des UNO-Systems im Entwicklungsbereich. Im Vordergrund stand die verbesserte Koordination der Entwicklungsaktivitäten der UNO-Organisationen, insbesondere auf Länderebene. Die Schweiz setzte sich ein für die Schaffung eines gemeinsamen Analyse-Instrumentes (Common Country Assessment CCA) und eines gemeinsamen Planungsinstrumentes (United Nations Development Assistance Framework UNDAF) für die operationellen Aktivitäten der UNO in den Ländern. Beide Instrumente haben sich bewährt und sind fest etabliert. Die Stärkung der «UN Resident Coordinators» – in der Regel die ranghöchsten UNO-Vertreter und Vertreterinnen in einem Land – bildete eine weitere Priorität der Schweiz. Des Weiteren engagierte sich die Schweiz für ein resultatorientiertes Management, das eine verbesserte Wirksamkeit der Entwicklungsaktivitäten anstrebt.

²¹ SR 974.01.

Die wichtigsten Partnerorganisationen der Schweiz waren das UNO-Entwicklungsprogramm (UNDP), der UNO-Kinderhilfsfonds (UNICEF) und der UNO-Bevölkerungsfonds (UNFPA).

A1.3.2 Die Zusammenarbeit mit den Bretton-Woods-Institutionen

Im Jahr 2002 konnte die Schweiz auf die 10-jährige Mitgliedschaft bei den Institutionen von Bretton Woods zurückblicken. Der Anlass wurde mit verschiedenen Aktivitäten begangen; sie war u.a. Anlass für einen Besuch von Weltbankdirektor J. Wolfensohn in der Schweiz. Eine kurze Bilanz zeigt, dass sich die Schweiz als Führerin ihrer Stimmrechtsgruppe in vielen thematischen Bereichen gut in den Dialog einbringen konnte. Sie hat die zumindest teilweise Reform und die nun explizite Armutsorientierung der Weltbank mitgeprägt und mitgetragen. Die Anstrengungen zur Erhöhung der Wirksamkeit der Internationalen Finanzinstitutionen (IFI) wird auch die zukünftige Arbeit der Schweiz als Mitbesitzerin dieser Institutionen prägen.

Die Finanzkrisen der vergangenen Jahre in Asien, in Russland und in Südamerika haben zu einer erneuten Diskussion der Rolle und der Instrumente von IWF und Weltbank geführt. Die dabei geäußerte Kritik an den Bretton-Woods-Institutionen wird in den nächsten Jahren nicht verstummen. Der nach ihrem Vorsitzenden genannte Meltzer-Bericht einer vom US-Kongress eingesetzten Kommission machte Anfang 2000 neue Vorschläge für die Rolle der internationalen Finanzinstitutionen. Sie bildeten eine Grundlage für die Weiterentwicklung der internationalen Finanzarchitektur. Für die Schweiz stellte sich unter anderem die Frage, wie sie entwicklungspolitisch Einfluss nehmen kann. Gemeinsam mit der Eidgenössischen Finanzverwaltung und dem seco hat die DEZA zuhänden des Bundesrates ein Aussprachepapier zu diesem Thema redigiert.

Dank den Tätigkeiten des Executive Directors Office (EDO) der Schweiz bei IWF und Weltbank genießt unser Land ein gutes Ansehen. Die Stellungnahmen des EDO zu wichtigen Geschäften wie den Sektorpolitiken, der strategischen Orientierung zu Finanzfragen, Gouvernanz und Armutsausrichtung wurden als kompetente Beiträge geschätzt und haben dazu beigetragen, die Stellung der Schweiz zu stärken.

Die Stimmrechtsgruppenpolitik der Schweiz in der Weltbank und die Bemühungen zum weiteren Erhalt der Gruppe waren im Jahr 2000 Gegenstand eines Berichts einer interdepartementalen Arbeitsgruppe «Internationale Finanzierungsinstitutionen». Der Bundesrat hat zu den Empfehlungen des Berichts positiv Stellung genommen. Jugoslawien trat 2001 als neues Mitglied der Schweizer Stimmgruppe bei. Eine der Aufgaben der Schweiz ist es, den Ländern ihrer Stimmgruppe eine Stimme zu verschaffen.

Der institutionelle Dialog mit der Weltbankgruppe wurde als eine der Hauptaufgaben weiter ausgebaut. Er stellt eine Hauptstütze des Verkehrs mit der Weltbankgruppe dar. Komplementär dazu wurden Partnerschaften mit Weltbankinstitutionen weiter ausgebaut. Sie bereichern den Dialog mit der Weltbank und erlauben, schweizerisches Know-how einfließen zu lassen.

Die erweiterte «Heavily Indebted Poor Countries (HIPC)»-Initiative sorgte 1999 dafür, dass die Entschuldung vertieft und beschleunigt wurde. Die Schweiz engagierte sich hier sowohl konzeptionell wie auch finanziell stark. Die 10-jährige Arbeit wurde im Jahr 2002 evaluiert; die Erkenntnisse dienen der weiteren konzeptuellen Ausrichtung der Entschuldungspolitik der Schweiz.

Seit 1999 haben die «Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs)» als analytische und programmatische Grundlage der multi- und bilateralen Arbeit an Bedeutung gewonnen. Die DEZA und das seco haben sich dieser Diskussion gestellt und verwendeten das Instrument der PRSPs vermehrt als Instrument für eigene Planungen und um einen Beitrag an die Geberkoordination und Harmonisierung zu leisten. Die Schweiz unterstützte insbesondere den partizipativen Charakter der PRSPs und ist an der Weiterentwicklung des Instruments aktiv beteiligt.

Die Schweiz hat sich an der 12. Wiederauffüllung der IDA mit einem Beitrag von 420 Millionen Franken für die Finanzjahre 2000–2002 beteiligt. Sie wahrte damit ihren Geberanteil von 2,43 %. Hauptstossrichtung von IDA 12 ist die Armutsreduktion; die Details sind in einem Grundsatzpapier geregelt. Gegenstand der Verhandlungen war vor allem die Vergabe von Krediten nach Massgabe des Gouvernanzausweises der Empfängerländer. Zentrales Thema der im Juni 2002 abgeschlossenen Verhandlungen zur 13. Wiederauffüllung der IDA war die Unterstützung der Armutsstrategien der Empfängerländer. Die Bewertungskriterien für Gouvernanz wurden verfeinert. IDA 13 wurde finanziell wesentlich umfangreicher aufgestockt als IDA 12 und stellte damit Anforderungen an die Finanzkraft der Schweiz und an den Erhalt des Niveaus der Lastenteilung. Die Evaluationsabteilung der Weltbank hat eine ausgedehnte Evaluation der IDA-Kredite von 1994–2000 vorgenommen. Sie stellte der IDA ein gutes Zeugnis aus und hat die Schwerpunktsetzung auf Armutsminderung und die Förderung guter Regierungsführung bestätigt.

Mit dem «World Development Report» 2000/01 unter dem Titel «Attacking Poverty» hat die Weltbank einen wichtigen Beitrag zur Behandlung des Themas Armut geleistet. Die DEZA beteiligte sich mit eigenen Studien an der Erstellung des Berichts mit den Hauptthemen Wachstum, Disparitäten und Armut, Opportunitäten, Empowerment und Sicherheit. Auch in die Erstellung des 2001 vorgelegten Berichts der «World Commission on Dams» war die Schweiz stark involviert. Der Bericht hat viele Fragen aufgeworfen, etwa nach der Rolle der Weltbank und nach allfälligen Konsequenzen für die Weltbank. Ähnliche Fragen stellen sich für die Schweiz und für die schweizerische Privatwirtschaft, u. a. im Zusammenhang mit der Exportrisikogarantie.

Die Ereignisse des 11. September 2001 haben die Reflexion über «Poor Performers» und «Failed States» zusätzlich angeregt. Eine Task Force der Weltbank hat erste Strategieüberlegungen für «Low Income Countries under Stress (LICUS)» erarbeitet. Die DEZA und das seco beteiligten sich aktiv an dieser Diskussion, die an der «Financing for Development»-Konferenz in Monterrey weitergeführt wurde. Im Vorfeld der Konferenz legte die Weltbank zudem einen Bericht zum Thema «The Role and Effectiveness of Development Assistance» vor. Damit wurde das Thema der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit auf die internationale Agenda gesetzt. Die Schweiz ist aktiv am Versuch beteiligt, die Messung und Vergleichbarkeit von Resultaten der Arbeit der Weltbankgruppe zu verbessern.

Im Weiteren nahm das Thema Privatsektorentwicklung in der Weltbank viel Raum ein. IFC, IBRD und IDA entwickelten für diesen Bereich eine gemeinsame, von der Schweiz unterstützte Strategie. Im IWF waren die Schaffung eines Insolvenzverfahrens für Staaten, des «Sovereign Debt Restructuring Mechanism (SDRM)» sowie die Schaffung einer unabhängigen Evaluationsinstanz wichtige Themen. Immer wieder erörtert wurde die Abstimmung der Konditionalitäten von IWF und Weltbank; diese Diskussion ist nicht abgeschlossen.

A1.3.3 Zusammenarbeit mit den regionalen Entwicklungsbanken und dem internationalen Fonds für ländliche und landwirtschaftliche Entwicklung (IFAD)

Traditionellerweise hatten sich die regionalen Entwicklungsbanken auf die gemeinsame Investitionsfinanzierung mit staatlichen Partnern konzentriert. Sowohl die Finanz- und Wirtschaftskrisen in Asien und Lateinamerika wie auch Post-Konfliktsituationen in Afrika, der Wiederaufbau in Afghanistan oder Naturkatastrophen in Lateinamerika (z.B. der Hurrikan Mitch) stellten aber die Banken vor neue Herausforderungen. Alle Banken haben in den letzten Jahren Armutsreduktionsstrategien formuliert und die Sektorstrategien neu ausgerichtet. Teilweise sind diese Prozesse noch im Gange. Die Asiatische Entwicklungsbank wurde reorganisiert. Die Interamerikanische Entwicklungsbank überprüfte ihre Kreditinstrumente und legte höhere Kreditlimiten für das «Policy-based Lending» (4,5 Milliarden US-Dollar für die Jahre 2002–2004) und für das «Emergency Lending» (6 Milliarden US-Dollar für die Jahre 2003–2004) fest; dies neben der für die Jahre 2002–2004 vorgesehenen traditionellen Investitionsfinanzierung im Umfange von 15,5 Milliarden US-Dollar. Alle Entwicklungsbanken haben zudem in den letzten Jahren die Kontakte zur Weltbank und zum Internationalen Währungsfonds intensiviert und die Koordination mit diesen Institutionen verstärkt.

Die Schweiz hat sich in ihren Stimmrechtsgruppen in den jeweiligen Verwaltungsräten und an den Verhandlungen zu den Wiederauffüllungen der regionalen Entwicklungsfonds sehr aktiv an diesen Diskussionen beteiligt und so über ihren formellen Stimmrechtsanteil hinaus zur Entscheidungsfindung beigetragen. Im Rahmen ihrer Mitarbeit in den Verwaltungsräten hat die Schweiz die Umsetzung der neu ausgerichteten Strategien in Landesprogrammen, bei der Kreditvergabe und in Zusammenarbeitsprojekten sowie Evaluationen systematisch begleitet.

Zentrale Momente der Zusammenarbeit waren die Verhandlungen zu den Wiederauffüllungen der regionalen Entwicklungsfonds und des FIDA:

- 8. und 9. Wiederauffüllung des Afrikanischen Entwicklungsfonds
- 7. Wiederauffüllung des Asiatischen Entwicklungsfonds (Nr. VIII)
- und 5. und 6. Wiederauffüllung des FIDA

Die Schweiz konnte dabei in allen Fällen ihren Verpflichtungen im Rahmen des traditionellen «Burden Sharing» unter den Geberländern nachkommen, und damit ihren Einfluss über ihre Stimmrechtsanteile sichern

A1.3.4

Zusammenarbeit mit dem Ausschuss für Entwicklungshilfe (DAC) der OECD

Im Entwicklungshilfesausschuss DAC der OECD sind alle wichtigen bilateralen Geber vertreten. Ihre finanziellen Leistungen an Entwicklungsländer werden jährlich statistisch erfasst. Tatsächlich ist die am Bruttosozialprodukt (BSP) gemessene staatliche Entwicklungshilfe der DAC-Länder in den letzten Jahren noch gesunken; sie betrug im Jahr 2000 nur 0,22 Prozent des BSP dieser Länder. Anliegen des DAC ist es, nicht nur die Höhe, sondern auch die Wirksamkeit der eingesetzten Mittel zu steigern, u.a. durch verbesserte Geberkoordination und politische Kohärenz. Zu diesem Zweck erlässt der DAC Leitlinien zu grundsätzlichen und aktuellen entwicklungspolitischen Themen und unterzieht seine Mitglieder periodisch einem Examen, in welchem die geleistete Entwicklungshilfe nach qualitativen und quantitativen Kriterien überprüft wird (für die Schweiz zum letzten Mal im Jahr 2000).

Die Schweiz beteiligte sich in der Berichtsperiode aktiv an der Ausarbeitung der DAC-Richtlinien zu vier zentralen Themen der Entwicklungszusammenarbeit. Diese wurden alle im Jahr 2001 verabschiedet; ihre Umsetzung wurde in den folgenden Jahren an die Hand genommen:

- Richtlinien zu Handel und Entwicklung
- Richtlinien für eine nachhaltige Entwicklung
- Richtlinien zur Konfliktprevention
- Richtlinien zur Reduktion der Armut

Mit den Arbeiten des DAC zum Thema Armutsreduktion wurden die heute weltweit anerkannten «Millennium Development Goals» weitgehend vorbereitet und eingeführt.

Im Weiteren engagierte sich die Schweiz in den Diskussionen zur Problematik der «Poor Performers» und in der Arbeitsgruppe, die sich mit den «Donor Practices» befasste. Das Ergebnis dieser Arbeiten, die auf Erhebungen u.a. in Schwerpunktländern der DEZA basierten, wurde in einem «Good Practice Reference Paper» festgehalten.

A1.4

Steuerung und Qualitätssicherung

Bereits in den 70er-Jahren wurde in der DEZA ein Evaluationsdienst geschaffen. Das Controlling als Instrument zur Führungsunterstützung wurde ab 1996 auf allen Stufen der DEZA eingeführt. Ziel war und bleibt die Verankerung einer Kultur des resultatorientierten Planens, der systematischen Umsetzung, des regelmässigen Monitorings und der Evaluation von Resultaten und Erfahrungen. Damit sollen Effizienz, Wirksamkeit, Nachhaltigkeit und Relevanz der DEZA-Interventionen erhöht werden. Die Verantwortung dafür liegt in der operationellen Linie. Die Controlling-Einheiten unterstützten sie dabei. Sie nutzten ihre bisherigen Stärken zur Weiterentwicklung und Verbreitung des «PCM-Konzepts» (Project Cycle Management), welches auf den Werten von Lernen, Partizipation, Ownership und Empowerment aufbaut. Unterstützung bei der strategischen Planung auf den verschiedenen Stufen

der DEZA, Beratung und Ausbildung ergänzten die Tätigkeiten der Controlling-Einheiten.

Dieses Modell der Steuerung und Qualitätssicherung wurde im Jahr 2000 von externen Fachleuten evaluiert und auch von der «DAC-Peer-Review» kritisch analysiert. Im internationalen Vergleich verfügt die DEZA über eine hohe Qualität ihres Evaluations- und Controlling-Systems, vor allem dank der guten Verankerung des PCM-Ansatzes. Ihre Stärke liegt klar in der Prozess- und Lernorientierung, gewisse Schwächen sind in der geringen Unabhängigkeit der Evaluationen, der weniger stark gewichteten Rechenschaftslegung und der manchmal ungenügenden Verbreitung von Lehren aus Evaluationen zu orten.

Die DEZA prüfte die Folgerungen und Empfehlungen dieser unabhängigen Stellen und entwickelte ein Modell von Evaluation und Controlling, das den neuen Erkenntnissen und Anforderungen entspricht. Dieses ist in den «Leitlinien Evaluation & Controlling» festgehalten und wird seit Ende 2001 umgesetzt. Zu den wesentlichen Änderungen gehören:

- Generell wurden die Konzepte und Begriffe im Bereich Evaluation und Controlling den internationalen Standards und Sprachgebrauch angepasst.
- Die drei Funktionen Controlling, Project Cycle Management (PCM) und Evaluation wurden unterschieden und geklärt.
- Die Führungsunterstützung durch das Controlling konnte neu auf der Grundlage der Strategie 2010 verstärkt werden; auf der Basis eines «Balanced Score Card»-Ansatzes wurde ein umfassendes System für das Monitoring der Umsetzung der Strategie (MOSTRA) entwickelt.
- Das «Programme Cycle Management» wurde als Grundkonzept für die Zusammenarbeit mit den Partnerorganisationen weiterentwickelt.
- Die Unabhängigkeit von externen Evaluationen übergeordneter Politiken, thematischer Bereiche, von Gesamtprogrammen usw. wurde sichergestellt.

Ebenso wurde folgenden Tendenzen Rechnung getragen:

- Die Evaluation wird zunehmend in den Dienst der Mobilisierung, Vernetzung und Nutzung von Wissen gestellt. Der Aspekt des Wissensmanagements und damit der Verbreitung von Evaluationsresultaten gewinnt an Bedeutung.
- Eine ausgeprägtere Verknüpfung von Evaluation und Monitoring wird angestrebt.
- Übergeordnete und strategisch ausgerichtete Evaluationen treten zunehmend an die Stelle von Projektevaluationen.
- Aussagen zur Wirksamkeit, Relevanz und Nachhaltigkeit von Aktivitäten der internationalen Zusammenarbeit werden vermehrt gefordert (z.B. mittels Ex-post-Evaluationen).
- Die Bedeutung von «Joint Evaluations» – unter mehreren Geberagenturen und/oder zusammen mit Partnerorganisationen – wächst.
- Der Aufbau eigenständiger Evaluations- und Monitoring-Kapazität in den Partnerländern bleibt ein permanentes, hoch priorisiertes Anliegen vieler Geberagenturen.

Eine besondere Anstrengung unternahm die DEZA bezüglich des Monitorings des entwicklungspolitischen Umfelds in den Schwerpunktländern. Sie ist mit der flächendeckenden Anwendung von Instrumenten in der Lage, Risiken für die Entwicklungszusammenarbeit frühzeitig zu erkennen und besser einzuschätzen, so dass Schäden vermieden werden können.

A2 Organisation und Personal

In den vergangenen vier Jahren wurden wesentliche Projekte zur Optimierung der DEZA-Struktur und des Personalmanagements umgesetzt. An dieser Stelle soll auf drei bedeutende Massnahmen in der Personal- und Organisationsentwicklung hingewiesen werden, nämlich auf die Reorganisation der Fachdienste, auf «KoBü 2000» und auf die Personalstrategie «vamos», sowie auf zwei wichtige Arbeitsbereiche der Zentralen Dienste, nämlich auf die EDV-unterstützte Vertragsverwaltung und das Beschaffungswesen.

A2.1 Reorganisation der Fachdienste

Im Oktober 2000 wurde als Konsequenz der Strategie 2010 die DEZA-Sparte «Themen und Fachwissen» gegründet. Sie löst die Mitte der 80er-Jahre geschaffenen Fachdienste ab (Landwirtschaft, Industrie/Berufsbildung/Urbanisierung, Wirtschaftsfragen, Umwelt/Wald/Energie, Ressources Humaines (Soziales), Wasser und Infrastruktur). Die neue Sparte «Themen und Fachwissen» gliedert sich folgendermassen:

- Konfliktprävention und -bewältigung: Konfliktbearbeitung, Friedensförderung, Sicherheitspolitik, Migration;
- Gouvernanz: Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte, Zugang zu Justiz, Rolle des Staates, Regierungsführung, Dezentralisierung, lokale Entwicklung, Zivilgesellschaft, ökonomische Gouvernanz und Reformprogramme, Gender;
- Soziale Entwicklung: Armutsreduktion, Gesundheit, Erziehung, Mobilität, Trinkwasser und Siedlungshygiene, Sektorökonomie, Kultur;
- Arbeit und Einkommen: KMU-Förderung, Berufsbildung, landwirtschaftliche Produktion, landwirtschaftliche Beratung, Agrarökonomie, Vermarktung, Finanzwesen und Mikrofinanzen;
- Natürliche Ressourcen und Umwelt: Nachhaltige Ressourcen-Nutzungssysteme, Boden-/Wassernutzung, Biodiversität, Agrarforschung, Wald, Energie, «Brown Issues», Bergentwicklung, Prävention von Naturkatastrophen sowie Globales Umweltprogramm.

Die Sparte hat eine aktive Rolle in der thematischen Strategieentwicklung und Steuerung der DEZA übernommen. Dabei arbeitet sie eng mit allen anderen Sparten und Abteilungen der DEZA zusammen und unterstützt deren Tätigkeit, indem sie folgende Aufgaben erfüllt:

- Beratung (z.B. bei der Programm- und Strategieentwicklung, Projektplanung, Evaluationen usw.)

- Erfahrungsvalidierung und -kapitalisierung (Nutzung von Wissen und Erfahrung im Sinne des KnowledgeSharings)
- Politik- und Konzeptentwicklung
- Nationale und internationale Vernetzung mit Kompetenzzentren
- Betreuung von Backstopping-Mandaten.

A2.2 «KoBü 2000»-Prozess

Die anfangs der 90er-Jahre lancierte konsequente Auslagerung von operativen Aufgaben und Kompetenzen von der Zentrale in die Kooperationsbüros wurde schrittweise weiter gefestigt (so genannter «Kobü 2000»-Prozess). So obliegt den Kooperationsbüros mittlerweile weitgehend die Verantwortung für die operative Umsetzung der von den Entscheidungsinstanzen der Zentrale gutgeheissenen Projekte, im Rahmen der bewilligten Landesprogramme und zugeteilten Phasenkredite. Dies beinhaltet die direkte Beziehungspflege mit den lokalen Partnern, die Betreuung und Beratung der Projektverantwortlichen, die Verwaltung der für die Umsetzung benötigten flüssigen Mittel, die Erfolgskontrolle und die Vorbereitung von Anträgen für neue Projekte und Projektphasen. Die Arbeitsteilung zwischen der Zentrale (Steuerung) und den Kooperationsbüros (Umsetzung) wird im Rahmen der Jahresprogramme der Schwerpunktländer im Detail und verbindlich festgehalten.

Neben der bilateralen und multilateralen Entwicklungszusammenarbeit der DEZA betreuen die Kooperationsbüros die Aktionen der humanitären Hilfe und in den meisten Fällen auch die entwicklungspolitischen Tätigkeiten des seco. Sie sind zudem die operativen Schaltstellen der Bundesverwaltung für andere Arten der Zusammenarbeit, wie zivile Friedensförderung, Begleitung multilateraler Unterfangen usw. In Ländern ohne Botschaft obliegt ihnen zumeist auch die konsularische Vertretung der Schweiz. Die Kooperationsbüros haben sich also in den letzten Jahren zu eigentlichen operativen Kompetenz- und Koordinationszentren für die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und den jeweiligen Ländern entwickelt. Damit einher ging eine entsprechende qualitative und quantitative Aufstockung der eingesetzten Ressourcen, wobei insbesondere das lokal rekrutierte professionelle Personal aufgestockt wurde (so genannte «National Programme Officers»). Dies setzte besondere Anstrengungen zur gezielten Aus- und Weiterbildung voraus, welche teils vor Ort, teils in der Schweiz geleistet wurden.

A2.3 Personalstrategie «vamos»

Mit verschiedenen Optimierungsprozessen im Bereich des Personals (Entwicklung von Instrumenten zur Personalgewinnung und -entwicklung, Aus- und Weiterbildung, Einsatzmodelle wie Jobrotation usw.) hat die DEZA seit Jahren die Nutzung des Potenzials sowie die Professionalität ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verbessert und weiterentwickelt. Ein wichtiger Schritt im Rahmen dieser Bemühungen bildete die Erarbeitung der Personalstrategie «vamos» auf der Grundlage der «Strategie 2010» der DEZA sowie des personalpolitischen Leitbildes der allgemeinen Bundesverwaltung. Mit «vamos» soll sichergestellt werden, dass die DEZA auch in Zukunft über genügend und geeignete Mitarbeitende verfügt, damit sie ihre

Aufgaben wirkungsvoll erfüllen kann. «vamos» soll auch sicherstellen, dass DEZA-Mitarbeitende in einem Umfeld arbeiten können, das ihre Motivation unterstützt und zur Arbeitszufriedenheit beiträgt und sich dadurch fördernd auf die Leistung auswirkt. Die Personalstrategie «vamos» enthält personalpolitische Grundsätze im Sinne von Leitplanken und Orientierungshilfen für die zukünftige kohärente Erarbeitung von Konzepten, Instrumenten und Prozessen im Personalbereich.

Die langfristigen Zielsetzungen und Massnahmen von «vamos» beziehen sich auf fünf personalstrategische Themen, die für die DEZA relevant sind:

- Aufbau einer wertebasierten Organisation, deren Handeln sich nach aussen und innen an klar festgelegten Werten orientiert;
- Strategische Personalplanung im Hinblick auf die quantitativ und qualitativ benötigten menschlichen Ressourcen;
- Gezielte Personalentwicklung, damit sowohl die Mitarbeitenden als auch die Organisation als Ganzes ihr gesamtes Potenzial voll ausschöpfen können;
- Lernen durch Erfahrungen;
- Förderung von Leistung und Mitarbeiter-Zufriedenheit mittels Schaffung von Rahmenbedingungen für die Steigerung der beruflichen Zufriedenheit und der Attraktivität der DEZA als Arbeitgeberin.

Die personalstrategischen Themen werden ergänzt durch die beiden Querschnittsthemen Führungskultur und Chancenförderung.

Um die Umsetzung von «vamos» sicherzustellen, wurden für alle Themen Ziele und Indikatoren festgelegt, mit denen die Zielerreichung regelmässig gemessen wird. Die Umsetzung der Personalstrategie begann im September 2001; in allen Themenbereichen liegen erste Ergebnisse vor. Nachstehend werden einige Teilprojekte von «vamos» vorgestellt.

Das Management Development (MD)

Die DEZA misst der Nachwuchsförderung einen hohen Stellenwert bei. Dies gilt natürlich besonders für die Nachfolgeplanung für Führungskräfte. Daher hat die DEZA ein eigenes, auf ihre spezifischen Bedürfnisse abgestimmtes MD entwickelt mit dem Ziel, frühzeitig Mitarbeitende mit einem geeigneten Führungspotenzial zu identifizieren und mittels auf die individuellen Bedürfnisse abgestimmten Entwicklungsmassnahmen auf die Übernahme einer Führungsfunktion vorzubereiten.

Für das MD der DEZA gelten die folgenden Grundsätze:

- Das MD ist ein offener Prozess, von welchem keine Mitarbeitenden zum vornherein ausgeschlossen werden.
- Die Geschäftsleitung trägt die Verantwortung für den Prozess.
- Die Teilnahme am MD garantiert nicht die Übernahme einer Führungsfunktion.

Die Identifikation der Potenziale der Teilnehmenden am MD erfolgt im Rahmen eines mehrtägigen Entwicklungs-Assessments. Das Assessoren-Team, das die Grundlagen für die Potenzialbeurteilung liefert, setzt sich jeweils aus Direktionsmitgliedern und externen Fachleuten zusammen (z.B. vom IKRK).

Mitarbeiter-Zufriedenheit

Der Arbeitszufriedenheit ihrer Mitarbeitenden misst die DEZA einen hohen Stellenwert bei. Um diese zu verbessern, wurden mit den Projekten «Alternative Arbeitsformen» und «Optimierung der Sekretariatsarbeit» Voraussetzungen geschaffen, damit konkrete Massnahmen ergriffen werden können.

Alternative Arbeitsformen

Wie in der Privatwirtschaft besteht auch bei den Mitarbeitenden der DEZA das Bedürfnis nach neuen Arbeitsformen. Im Rahmen eines Projekts wurden auf der einen Seite die Bedürfnisse der Mitarbeitenden abgeklärt und die Anwendbarkeit bestehender Modelle geprüft. Auf Grund der Ergebnisse konnten die administrativen und inhaltlichen Rahmenbedingungen für die Einführung des Jobsharing sowie der Telearbeit geschaffen werden.

Optimierung der Sekretariatsarbeit

Mit diesem Projekt wurden ebenfalls Massnahmen erarbeitet, die sich vor allem auf die Arbeitszufriedenheit im Bereich von Administration und Sekretariat auswirken sollen. Mit der Neuordnung der Aufgaben und Abläufe wurden folgende Ziele angestrebt:

- das Rollenverständnis der Sekretariate klarer, die Stellenprofile einheitlicher und die Auslastung ausgeglichener gestalten;
- die Grundlagen für eine bessere Personalbewirtschaftung im Sekretariatsbereich erarbeiten;
- attraktive Laufbahnen im Sekretariatsbereich in systematischer Weise eröffnen;
- spezifische Personalentwicklungsmassnahmen konzipieren.

Auf Grund der Analyse wurden mit den Beteiligten konkrete Massnahmen erarbeitet und eingeführt.

Die Kindertagesstätte DEZALINA

Am 1. Oktober 1999 eröffnete die DEZA ihre eigene Kindertagesstätte in unmittelbarer Nähe des Verwaltungsgebäudes in Ausserholigen. Damit konnte einem grossen Bedürfnis derjenigen Mitarbeitenden entsprochen werden, die für die Betreuung von Kleinkindern Verantwortung tragen. Zudem wurde damit eines der Ziele der Chancenförderung für Frauen erreicht. Mit der Führung der Krippe wurde die Sektion Bern des Schweizerischen Gemeinnützigen Frauenvereins betraut. Die Belegung der Kindertagesstätte war schon kurze Zeit nach der Eröffnung sehr hoch, so dass zu prüfen ist, ob die Zahl der Plätze erhöht oder gar eine zweite Kindertagesstätte geplant werden muss.

A2.4

Aspekte der zentralen Dienste

Weiterentwicklung SAP: EDV-unterstützte Vertragsverwaltung

Per 1. Januar 1999 wurde in der DEZA SAP R/3 mit den Modulen FI-HHM (Finanzen), PS (Projekte) und CO (interne Kostenumlage) eingeführt. Knapp zwei Jahre später begann die Entwicklung des Addon-Moduls ESPRIT für die Vertragsverwaltung.

In diesem seit Februar 2001 produktiven Modul ESPRIT werden die Standardverträge der DEZA erstellt und bis zu deren Abschluss (inkl. Auszahlungen) verwaltet. Die mittels Unterstützung von ESPRIT erstellten Verträge sind standardisiert; der interne Arbeits- und Genehmigungsprozess ist sichergestellt. ESPRIT ist Teil des internen Kontrollsystems (IKS) der DEZA. Das Vertragsverwaltungssystem ist für die ganze DEZA transparent; die Daten können für Auswertungen und Statistiken genutzt werden.

Das Gesamtsystem SAP R/3 wird an der Zentrale der DEZA von ungefähr 350 Personen regelmässig für die Dateneingabe und -abfrage genutzt. Die Kooperationsbüros nutzen das System in erster Linie als Informationsbasis.

Beschaffungspolitik

Seit vielen Jahren vergibt die DEZA die Ausführung von Projekten und Aktionen an aussenstehende Institutionen oder Personen. Sie stützt sich dabei auf das Prinzip der Aufgabenteilung, bei der die komparativen Vorteile der einzelnen Akteure berücksichtigt wird. Wurden in früheren Jahren mehrheitlich schweizerische Expertinnen und Experten beschäftigt, so werden Arbeiten heute vermehrt durch ortsansässige Personen und Institutionen ausgeführt. Dies führt zur Verstärkung lokaler Expertise und zu mehr Flexibilität. Durch die veränderte Thematik der DEZA-Projekte ist die Beschaffung von Gütern und Ausrüstungen rückläufig. Einkäufe in der Schweiz wurden durch günstigere lokale und regionale Materialbeschaffungen abgelöst. Hingegen machten Dienstleistungsaufträge rund einen Drittel der Ausgaben der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit der DEZA aus.

Die neue Beschaffungspolitik der DEZA, definiert im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben, wurde weiter konsolidiert. Das dezentrale System der Mandaterteilung durch die jeweiligen operationellen Einheiten, welche für das Projekt zuständig sind, hat sich bewährt. Seitens der Sparte Allgemeine Dienste, zuständig für die Unterstützung, Begleitung und Kontrolle, sind praxisnahe Richtlinien und Instrumente erstellt worden, die eine kohärente Durchführung von Beschaffungen garantieren. So wurde eine zentral verwaltete Datenbank für Konsulenten in Betrieb genommen, ausgerichtet auf eine gemeinsame Nutzung durch DEZA und seco.

Glossar

BWI	Bretton-Woods-Institutionen. Dazu gehören der Internationale Währungsfonds und die Weltbankgruppe.
G-8	Gruppe der 8 grossen Industrienationen: Dazu gehören: die USA, Japan, Deutschland, Grossbritannien, Frankreich, Italien, Kanada, Russland.
DAC	Development Assistance Committee (Entwicklungshilfeausschuss, www.oecd.org/dac): überwacht als Teilorgan der OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) die Entwicklungsanstrengungen der Industrieländer.
IFI	Internationale Finanzierungsinstitutionen: Dazu gehören der Internationale Währungsfonds (www.iwf.org), die Weltbankgruppe (www.worldbank.org), die regionalen Entwicklungsbanken (www.adb.org , www.iadb.org , www.afdb.org) sowie der Internationale Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung (www.ifad.org)
MDGs	Millennium Development Goals/Millenniums-Entwicklungsziele; auch: Internationale Entwicklungsziele. International von gewichtigen Akteuren (G-8, UNO, Weltbank usw.) anerkannte Entwicklungsziele, welche sich die Weltgemeinschaft bis zum Jahre 2015 zu erreichen vorgenommen hat. Die International Development Goals (http://www.paris21.org/betterworld/goals.htm) oder Millennium Development Goals (www.developmentgoals.org) beinhalten folgende Ziele: – Beseitigung von extremer Armut und von Hunger – Sicherung weltweiter Primarschulausbildung – Förderung der Chancengleichheit der Geschlechter und Stärkung der Frauen – Reduktion der Kindersterblichkeit und Verbesserung der Gesundheit von Müttern – Bekämpfung von HIV/Aids, Malaria und anderen Krankheiten – Sicherung nachhaltiger Umweltnutzung – Entwicklung einer globalen Partnerschaft für Entwicklung
Globale öffentliche Güter (Global Public Goods)	Globale öffentliche Güter sind Güter, deren Nutzen universell anfällt, d.h. grundsätzlich allen Menschen und auch künftigen Generationen zugute kommen kann. Dies schliesst «Natural Global Commons» (Klima, Ozonschicht), «Human-made Global Commons» (universelle Normen und Prinzipien wie die Menschenrechte, Wissen) und «Global Condition» (Frieden, Gesundheit, finanzielle Stabilität, Freihandel, soziale Gerechtigkeit, Nachhaltigkeit) ein.

Globalisierung	Prozess, bei welchem die Vernetzung und gegenseitige Abhängigkeit von Ländern, Wirtschaften und Menschen auf Grund des rapide wachsenden Waren- und Kapitalverkehrs und der immer höheren Transport- und Kommunikationsgeschwindigkeit laufend zunimmt.
ODA	Official Development Aid/Öffentliche Entwicklungshilfe Nach Definition der OECD umfasst die öffentliche Entwicklungshilfe alle Zuwendungen, – die von öffentlichen Organen stammen (Bund, Kantone, Gemeinden) – die auf die Bedingungen der Begünstigten abgestimmt sind (Schenkungen oder Darlehen zu günstigen Konditionen) – deren vorrangiges Ziel die wirtschaftliche und soziale Entwicklung ist – die für Länder und Regionen bestimmt sind, welche auf der OECD-Liste der Länder figurieren, die sich in Entwicklung befinden.
WSSD	World Summit on Sustainable Development (www.johannesburgsummit.org): Vom 26. August bis 4. September 2002 fand in Johannesburg, die bisher grösste Konferenz der Vereinten Nationen statt. Der Weltgipfel zur Nachhaltigen Entwicklung WSSD, die Nachfolgekonferenz von Rio 1992, betonte die Bedeutung der drei Pfeiler der nachhaltigen Entwicklung: Umwelt, Soziales, Wirtschaft.
Weltbank	Die Weltbankgruppe umfasst folgende Organisationen: – IBRD International Bank for Reconstruction & Development (www.worldbank.org/ibrd); – IDA International Development Association (www.worldbank.org/ida) – IFC International Finance Corporation (www.ifc.org); – MIGA Multilateral Investment Guarantee Agency (www.miga.org); – ICSID International Centre for Settlement of Investment Disputes (www.worldbank.org/icsid)

Verzeichnis der Abkürzungen

AfDB	African Development Bank	Afrikanische Entwicklungsbank
AsDB	Asian Development Bank	Asiatische Entwicklungsbank
BVE		Brutto-Volkseinkommen
BWI	Bretton Woods Institutions	Bretton Woods Institutionen
CDF	Comprehensive Development Framework (Worldbank)	Integrierter Entwicklungsrahmen (Weltbank)
CCA	Common Country Assessment (UNO)	Gemeinsame Länderanalyse
DAC	Development Assistance Committee	Ausschuss für Entwicklungszusammenarbeit der OECD
EAC	East African Community	Gemeinschaft der ostafrikanischen Länder
HIPC	Highly Indebted Poor Country	Hoch verschuldetes armes Land
IDB	Interamerican Development Bank	Interamerikanische Entwicklungsbank
IBRD	International Bank for Reconstruction & Development	Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung
ICT	Information and Communication Technology	Informations- und Kommunikationstechnologie
IDA	International Development Association	Internationale Entwicklungsgesellschaft
IFAD	International Fund for Agricultural Development	Internationaler Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung
IFC	International Finance Corporation	Internationale Finanzierungsgesellschaft
IFI	International Financial Institutions	Internationale Finanz-Institutionen
ILO	International Labour Organisation	Internationale Arbeitsorganisation
IWF	International Monetary Fund IMF	Internationaler Währungsfonds
LICUS	Low Income Country under Stress	Land mit tiefem Einkommen und schwierigen Bedingungen
MIGA	Multilateral Investment Guarantee Agency	Multilaterale Investitionsgarantie-Agentur
MDGs	Millennium Development Goals	Millenniums-Entwicklungsziele; auch: Internationale Entwicklungsziele
NGO	Nongovernmental Organisation	Nichtregierungsorganisation
NEPAD	New Partnership for Africa's Development	Neue Partnerschaft für die Entwicklung Afrikas
ODA	Official Development Aid	Öffentliche Entwicklungshilfe
PCM	Programme Cycle Management	Programmsteuerungsprozess

PPDP	Public Private Development Partnership	Partnerschaft zwischen der öffentlichen Hand und Privaten für Entwicklungsvorhaben
PRGF	Poverty Reduction und Growth Facility (IMF)	Mechanismus für Armuts-minderung und Wachstum (IWF)
PRSC	Poverty Reduction Support Credits (Worldbank)	Kredite zur Armutsminderung (Weltbank)
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper	Strategie zur Armutsminderung
SADC	Southern African Development Community	Entwicklungsgemeinschaft des Südlichen Afrika
SWAP	Sector Wide Approach	Sektorweiter Ansatz
TRIPS	Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights	Handelsrelevante Aspekte geistiger Eigentumsrechte
UNDAF	United Nations Development Assistance Framework	UN-Landesentwicklungsprogramm
WTO	World Trade Organisation	Welthandelsorganisation

Literatur- und Quellenverzeichnis

Neben den Informationen und Publikationen der DEZA und anderer Bundesstellen wurden namentlich folgende Quellen verwendet:

Schweizerischer Bundesrat: Aussenpolitischer Bericht 2000. Präsenz und Kooperation: Interessenwahrung in einer zusammenwachsenden Welt, vom 15. November 2000

Schweizerischer Bundesrat: Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002, Bern 2002

Schweizerischer Bundesrat: Botschaft über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zu Gunsten von Entwicklungsländern vom 7. Dezember 1998

DEZA: Strategie 2010 der DEZA, Bern 2000

DEZA: Multilaterale Strategie der DEZA, Bern 2002

IUED: Jahrbuch Schweiz – Dritte Welt, Genf (verschiedene Jahrgänge)

DEZA/IUED: Aide Suisse aux Pays en Développement et aux Pays en Transition 1998–2000 (Tableaux statistiques), Berne/Geneve 2002

H. Koller/G. Müller/R. Rhinow/U. Zimmerli (Hrsg.): Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht – Die Rechtsgrundlagen der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit, Basel/Genf/München 1999

Bundeskanzlei/Perspektivstab der Bundesverwaltung: Herausforderungen 2003–2007. Trendentwicklungen und mögliche Zukunftsthemen für die Bundespolitik. Bern 2003

United Nations Handbook. Edited by the Ministry of Foreign Affairs and Trade, New Zealand, Wellington 2001.

UN Secretary General: Implementation Agenda 21. Report of the Secretary General, December 2001, New York

UNDP: Human Development Report 1992–2002, New York

World Bank: Global Development Finance. Financing the Poorest Countries, Washington 2002

World Bank: World Development Report 2000–2003, Washington

OCDE/CAD: Examen en matière de coopération pour le développement. Suisse. Dossiers du CAD, Vol. 1, No 4, Paris 2000

OECD/DAC: The DAC Guidelines. Poverty Reduction, Paris 2001

OECD/DAC: The DAC Guidelines. Strategies for Sustainable Development, Paris 2001

Statistische Anhänge

- 1 DAC-Liste der Empfängerländer (Januar 2001)
- 2 Öffentliche Entwicklungshilfe der Schweiz zu Gunsten von Entwicklungsländern (APD) sowie Transitionsländern (AP), 1999–2001
- 3 Öffentliche und private Hilfe der Schweiz an Entwicklungs- und Transitionsländer, 1990–2001
- 4 ODA DAC 2001
- 5 Bilaterale öffentliche Entwicklungshilfe (APD) der DEZA, nach Sektoren, 1999–2001
- 6 Bilaterale Entwicklungszusammenarbeit der DEZA nach Kontinent und Schwerpunktländern, 1999–2001
- 7 Multilaterale Entwicklungszusammenarbeit der DEZA, 1999–2001

Part I: Developing Countries and Territories (Official Development Assistance)				Part II: Countries and Territories in Transition (Official Aid)		
Least Developed Countries	Other Low Income Countries (per capita GNP < \$760 in 1998)	Lower Middle Income Countries and Territories (per capita GNP \$761–\$3030 in 1998)	Upper Middle Income Countries and Territories (per capita GNP \$3031–\$9360 in 1998)	High Income Countries and Territories (per capita GNP > \$9360 in 1998)	Central and Eastern European Countries and New Independent States of the former Soviet Union	More Advanced Developing Countries and Territories
Afghanistan	Armenia*	Albania*	Palestinian	Botswana	Belarus*	Anuba\$
Angola	Azerbaijan*	Algeria	Administered Areas	Brazil	Bulgaria*	Bahamas
Bangladesh	Cameroon	Belize	Papua New Guinea	Chile	Czech Republic*	Bermuda\$
Benin	China	Bolivia	Paraguay	Cook Islands	Estonia*	Brunei
Bhutan	Congo, Rep.	Bosnia and Herzegovina	Peru	Croatia	Hungary*	Cayman Islands\$
Burkina Faso	Côte d'Ivoire	Colombia	Philippines	Gabon	Latvia*	Chinese Taipei
Burundi	East Timor\$	Costa Rica	South Africa	Grenada	Lithuania*	Cyprus
Cambodia	Ghana	Cuba	Sri Lanka	Lebanon	Poland*	Falkland Islands\$
Cape Verde	Honduras	Dominica	St Vincent & Grenadines	Malaysia	Romania*	French Polynesia\$
Central African Republic	India	Dominican Republic	Suriname	Mauritius	Russia*	Gibraltar\$
Chad	Indonesia	Kenya	Swaziland	Mauritot\$	Slovak Republic**	Hong Kong, China\$
Comoros	Korea, Democratic Republic	Ecuador	Syria	Mexico	Ukraine*	Israel
Congo, Dem.Rep.	Kyrgyz Rep.*	Egypt	Thailand	Nauru		Korea, Rep.
Djibouti	Moldova*	El Salvador	Tokelau\$	Panama		Kuwait
Equatorial Guinea	Mongolia*	Fiji	Tonga	St Helena\$		Libya
Eritrea	Nicaragua	Guatemala	Uzbekistan*	St Lucia		Macao\$
Ethiopia	Nigeria	Guyana	Wallis and Futuna\$	Trinidad and Tobago		Netherlands
Gambia	Pakistan	Iran	Yugoslavia,	Turkey		Antilles\$
Guinea	Tajikistan*	Iraq	Federal Republic of Uruguay	Turkey		New Caledonia\$
Guinea-Bissau	Turkmenistan*	Jamaica		Uruguay		Qatar
Haiti	Viet Nam	Jordan		Venezuela		Singapore
Kiribati	Zimbabwe	Kazakhstan*				United Arab Emirates
Laos		Macedonia				Virgin Islands (UK)\$
Lesotho		(former Yugoslav Republic)				
Liberia						
Madagascar						

Part I: Developing Countries and Territories (Official Development Assistance)				Part II: Countries and Territories in Transition (Official Aid)		
Least Developed Countries	Other Low Income Countries (per capita GNP < \$760 in 1998)	Lower Middle Income Countries and Territories (per capita GNP \$761–\$3030 in 1998)	Upper Middle Income Countries and Territories (per capita GNP \$3031–\$9360 in 1998)	High Income Countries and Territories (per capita GNP > \$9360 in 1998) ¹	Central and Eastern European Countries and New Independent States of the former Soviet Union	More Advanced Developing Countries and Territories
Malawi Maldives Mali Mauritania Mozambique Myanmar Nepal Niger Rwanda Samoa Sao Tome and Principe Senegal Sierra Leone Solomon Islands Somalia Sudan Tanzania Togo Tuvalu Uganda Vanuatu Yemen Zambia		Marshall Islands Micronesia, Federated States Morocco Namibia Niue	Anguilla\$ Antigua and Barbuda Argentina Bahrain Barbados Montserrat\$ Oman Saudi Arabia Seychelles St Kitts and Nevis Turks and Caicos Islands\$			
* Central and Eastern European countries and New Independent States of the former Soviet Union (CEECs/NIS)						
\$ Territory						
1 These countries and territories will transfer to Part II on 1 January 2003 unless an exception is agreed.						

**Öffentliche Entwicklungshilfe der Schweiz zu Gunsten von Entwicklungsländern (APD) sowie
Transitionsländern (AP), 1999–2001**
(Auszahlungen in Mio. Fr.)

Finanzierungsquellen	1999		2000		2001		Total APD und AP	Total APD und AP			
	Total APD und AP	Total APD und AP	Total APD und AP	Total APD und AP	APD bilateral	APD multilateral					
Bund	1439.1	107.9	1547.1	1480.4	106.4	1586.8	1065.8	443.8	1509.6	104.3	1613.9
DEZA	1116.3	44.3	1160.5	1115.6	41.0	1156.6	809.0	365.2	1174.2	45.8	1220.1
Entwicklungszusammenarbeit	778.0	0.4	778.4	816.4	1.5	817.9	526.4	336.7	863.1	1.7	857.6
Humanitäre Hilfe	304.0	4.8	308.8	252.5	9.6	262.1	217.7	28.5	246.2	9.4	255.7
Ostzusammenarbeit	34.3	39.1	73.4	46.7	29.9	76.6	64.9	0.0	64.9	34.7	99.6
seco	146.8	60.1	206.9	194.0	60.8	254.9	149.2	25.9	175.0	53.0	228.0
Wirtschafts- und handelspolitische Massnahmen	110.1	–	110.1	129.8	–	129.8	93.7	25.9	119.5	–	119.5
Ostzusammenarbeit	36.7	60.1	96.8	64.3	60.8	125.1	55.5	–	55.5	53.0	108.5
Andere Bundesämter	176.1	3.6	179.7	170.6	4.6	175.3	107.6	52.7	160.3	5.4	165.7
BFS, Flüchtlinge gemäss DAC-Richtlinien	60.3	–	60.3	79.5	–	79.5	73.7	–	73.7	–	73.7
EDA, Friedenserhaltung, andere Beiträge	33.5	0.0	33.5	29.8	0.3	31.1	20.2	10.7	30.9	0.5	31.4
BUWAL, GEF, andere Beiträge	14.6	2.2	16.8	14.3	2.8	17.1	3.2	15.3	18.5	3.5	22.0
EFV, IWF Facility und Golfkrise	8.3	–	8.3	21.1	–	21.1	–	15.7	15.7	–	15.7
BBW, Stipendium	4.1	1.4	5.5	4.2	1.5	5.7	3.3	3.3	3.3	1.4	4.7
Andere	55.3	0.0	55.3	21.7	–	21.7	7.2	11.0	18.2	–	–
Kantone und Gemeinden	22.6	2.0	24.6	22.3	1.9	24.2	21.3	0.0	21.3	1.7	23.0
Total APD/AP	1461.8	109.9	1571.7	1502.6	108.4	1611.0	1087.1	443.8	1530.9	106.0	1636.9
APD in % des BSP	0,35 %		0,34 %		0,34 %		0,34 %				

Anmerkung: Die öffentliche Entwicklungshilfe (APD) wird definiert als die Gesamtheit der finanziellen Zuwendungen für Entwicklungsländer, einschliesslich Kredite zu günstigen Bedingungen (Liste I der OECD enthält 152 Länder und Regionen die sich «in Entwicklung» befinden). Die öffentliche Hilfe (AP) orientiert sich an den gleichen Kriterien. Es handelt sich aber um so genannte «Transitionsländer» (12 Zentral- und Osteuropäische Länder und 24 «fortgeschrittenere» Länder gemäss Liste II der OECD).

Öffentliche und private Hilfe der Schweiz an Entwicklungs- und Transformationsländer, 1990–2001

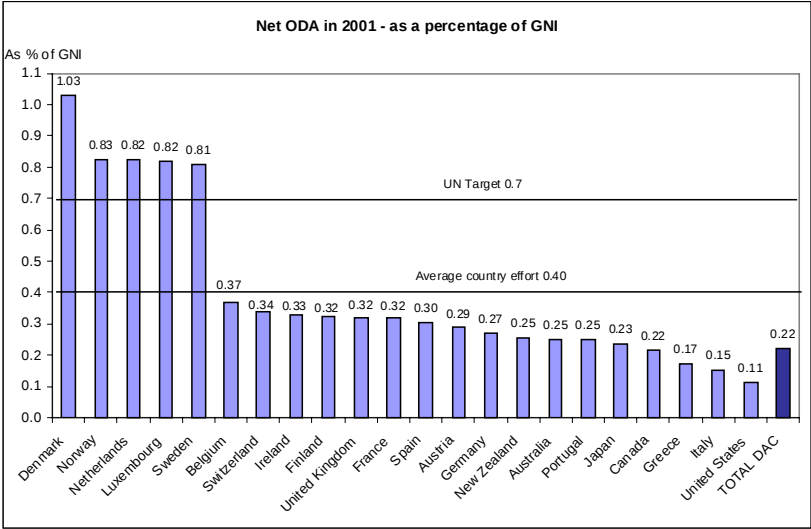
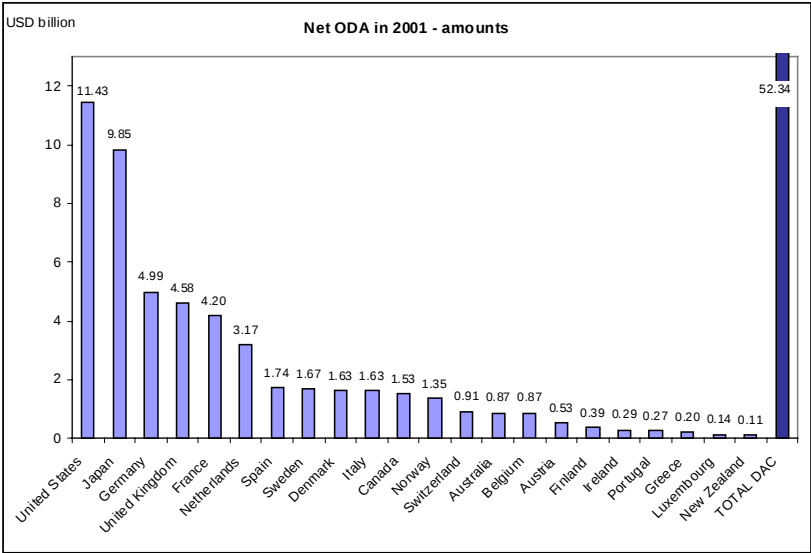
(Auszahlungen in Mio. Fr.)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Entwicklungsländer												
<i>Öffentliche Entwicklungshilfe (APD)</i>	1041.4	1237.3	1601.6	1171.6	1342.8	1280.8	1268.7	1320.3	1354.5	1461.7	1502.7	1530.9
Bund	1025.6	1215.1	1575.2	1148.2	1321.8	1261.4	1250.5	1297.4	1332.7	1439.2	1480.4	1507.9
Kantone	7.7	12.9	16.4	15.6	12.4	11.2	9.6	15.1	13.8	13.7	14.2	14.1
Gemeinden	8.1	9.3	10	7.8	8.6	8.2	8.6	7.8	8.0	8.9	8.1	8.9
<i>Private Entwicklungshilfe¹</i>	148.6	192.2	236	212.8	228.9	219.3	226.6	225.7	250.0	275.4	274.1	303.4
APD in % des Bruttosozialprodukts (BSP)	0.32	0.36	0.45	0.33	0.36	0.34	0.34	0.33	0.33	0.35	0.34	0.34
Private Entwicklungshilfe in % des BSP	0.05	0.06	0.07	0.06	0.06	0.06	0.06	0.06	0.06	0.07	0.06	0.07
Transformationsländer												
<i>Öffentliche Hilfe (AP)</i>	–	–	163.9	338.3	126.5	105.5	112.4	120.1	114.3	109.9	100.6	96.9
Bund	–	–	159.4	335.6	123.9	102.2	109.7	117.0	112.0	107.9	98.6	95.2
Kantone	–	–	2.8	1.1	1.2	1.7	1.4	1.3	1.1	1.0	0.7	0.9
Gemeinden	–	–	1.8	1.6	1.4	1.7	1.4	1.7	1.2	1.0	1.2	0.8
<i>Private Hilfe¹</i>	–	21.0	19.2	15.4	14.3	14.5	14.8	18.5	24.2	18.6	13.9	12.0

Nach Definition der OECD/DAC richtet sich die öffentliche Entwicklungshilfe (APD = aide publique au développement) an Länder und Regionen, die sich «in Entwicklung» befinden. Die öffentliche Hilfe (AP = aide publique) richtet sich an so genannte Transformationsländer, die als «fortgeschrittener» betrachtet werden.

¹ Spenden der privaten schweizerischen Entwicklungsorganisationen/Hilfswerke

ODA DAC 2001

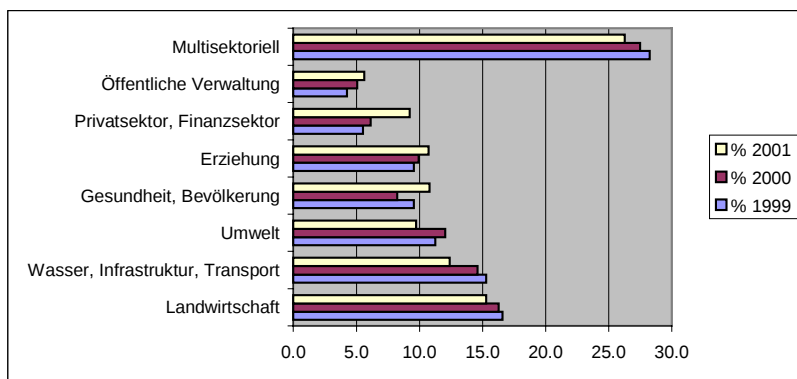


Bilaterale öffentliche Entwicklungshilfe (APD) der DEZA, nach Sektoren, 1999–2001

(Auszahlungen in Mio. Fr.)

	1999		2000		2001	
	Mio. Fr.	in %	Mio. Fr.	in %	Mio. Fr.	in %
Landwirtschaft	78	16,6	77	16,3	76.8	15,3
Wasser, Infrastruktur, Transport	72	15,3	69	14,6	62.2	12,4
Umwelt	53	11,3	57	12,1	48.9	9,7
Gesundheit, Bevölkerung	45	9,6	39	8,2	54.3	10,8
Erziehung	45	9,6	47	9,9	53.9	10,7
Privatsektor, Finanzsektor	26	5,5	29	6,1	46.4	9,2
Öffentliche Verwaltung	20	4,2	24	5,1	28.2	5,6
Multisektoriell	133	28,2	130	27,5	131.9	26,2
Gesamte bilaterale öffentliche Entwicklungshilfe der DEZA¹	471	100,0	473	100,0	502.5	100,0

¹ Administrative Kosten der Zentrale nicht inbegriffen



Bilaterale Entwicklungszusammenarbeit der DEZA nach Kontinent und Schwerpunktländern, 1999–2001

(Zahlungen in Mio. Fr.)

	1999		2000		2001	
	Mio. Fr.	in %	Mio. Fr.	in %	Mio. Fr.	in %
<i>Südafrika</i>	149	31,6	161	34,0	159,0	31,7
Mosambik	24		19		29,5	
Tanzania	19		16		19,0	
Burkina Faso	12		12		13,0	
Niger	11		13		11,7	
Benin	10		9		9,3	
Tschad	9		9		11,8	
Mali	7		13		7,9	
Südafrika	4		9		8,5	
Ruanda	3		5		4,7	
Andere Länder und Regional- projekte	50		56		43,6	
<i>Lateinamerika</i>	61	13,0	80	16,9	79,9	15,9
Bolivien	14		15		15,8	
Peru	9		10		11,9	
Ecuador	5		7		10,7	
Nicaragua/Zentralamerika	16		11		7,0	
Andere Länder und Regional- projekte	17		37		34,5	
<i>Asien</i>	136	28,9	147	31,1	148,0	29,5
Bangladesch	26		23		20,2	
Indien	22		28		29,5	
Nepal	18		20		20,9	
Vietnam/Mekong-Region	14		14		14,0	
Pakistan	11		15		14,9	
Sonderprogramm Palästina	8		8		8,3	
Bhutan	7		6		6,4	
Andere Länder und Regional- projekte	30		33		33,8	
<i>Europa</i>	4	0,8	5	1,1	7,3	1,5
Geografisch nicht zuteilbar	121	25,7	80	16,9	107,9	21,5
Total Bilaterale Entwicklungs- zusammenarbeit DEZA¹	471	100,0	473	100,0	502.2	100,0

¹ Administrative Kosten der Zentrale nicht inbegriffen

Multilaterale Entwicklungszusammenarbeit der DEZA, 1999–2001

(Zahlungen in Mio. Fr.)

	1999	2000	2001
	in Millionen Franken		
<i>Organisation der Vereinten Nationen</i>	88.4	89.4	90.5
Entwicklungsprogramm der UNO (UNDP)	52.0	52.0	52.0
Kinderhilfsfonds der UNO (UNICEF)	17.0	17.0	17.0
Bevölkerungsfonds der UNO (UNFPA)	11.0	11.5	12.0
Spezialprogramme der Weltgesundheitsorganisation (WHO)	4.5	5.0	3.6
HIV/Aids-Programm der UNO (UNAIDS)	2.2	2.2	4.0
UN-Entwicklungsfonds für die Frauen (UNIFEM)	0.7	0.8	0.8
Freiwilligenprogramm der UNO (UNV)	0.5	0.5	0.6
Andere Organisationen der UNO	0.5	0.4	0.5
<i>Entwicklungsbanken und ihre Spezialfonds a)</i>	211.0	250.3	228.2
Afrikanische Entwicklungsbank (AfDB)	–	2.0	1.9
Afrikanischer Entwicklungsfonds (FAfD)	46.0	92.1	46.0
Asiatische Entwicklungsbank (AsDB)	0.6	0.7	0.6
Asiatischer Entwicklungsfonds (AsDF)	17.8	10.6	13.9
Interamerikanische Entwicklungsbank (IDB)	3.2	1.4	1.6
Fonds für Spezialoperationen (FSO-BID)	3.2	–	–
Internationale Entwicklungsorganisation (IDA)	140.0	140.0	140.0
Internationaler Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung (IFAD)	–	0.2	17.7
Multilaterale Investitionsгарantie-Agentur (MIGA)	–	–	3.1
Weltbankfonds	0.2	3.3	3.4
<i>Andere multilaterale Institutionen</i>	11.7	3.8	18.0
Konsultativgruppe für internationale landwirtschaftliche Forschung (CGIAR)	10.9	3.0	11.1
Internationale Vereinigung zur Bewahrung der Natur (IUCN)	0.8	0.8	0.8
Global Fund for Aids, Tuberculosis and Malaria (GFATM)	–	–	4.9
Andere internationale Forschungsinstitutionen	–	–	1.2
Total der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit der DEZA	311.1	343.5	333.7

Anmerkung: Die Beteiligung der Schweiz an den Entwicklungsbanken ist eine gemeinsame Aufgabe der DEZA und des seco. Die entsprechenden Mittel sind im Budget der DEZA enthalten. Die Beiträge, die in Form von «Notes» (Sichtguthaben) geleistet werden, werden jeweils zum Zeitpunkt der Ausstellung und nicht des effektiven Bezugs durch die Institution verbucht.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	4626
1 Armut – eine Herausforderung für uns alle	4629
2 Armut – Ursachen und Voraussetzungen für ihre Minderung	4632
2.1 Leben in Würde und frei von Not	4633
2.2 Leben in Frieden und frei von Gewalt und Unterdrückung	4634
2.3 Leben in einer sicheren, gesunden und nachhaltig genutzten Umwelt	4635
2.4 Die Globalisierung und ihre Bedeutung für eine armutsorientierte Entwicklungspolitik	4636
3 Die Antwort der internationalen Gemeinschaft	4639
3.1 Thematische Konferenzen und Millenniumsziele	4640
3.2 Rollen und Verantwortung der Hauptakteure	4642
3.2.1 Die Entwicklungsländer	4642
3.2.2 Die Industrieländer	4643
3.2.3 Die multilateralen Entwicklungsinstitutionen	4644
3.3 Fazit: Wege zu einer globalen Partnerschaft für nachhaltige Entwicklung – Beitrag der Schweiz	4644
4 Die schweizerische Entwicklungspolitik – Auftrag, Herausforderungen, Akteure	4648
4.1 Auftrag der Entwicklungspolitik und ihr Beitrag zur Aussenpolitik	4648
4.2 Die schweizerische Entwicklungspolitik im internationalen Kontext – Rolle, Beitrag und künftige Herausforderungen	4651
4.3 Zentrale Herausforderungen der schweizerischen Entwicklungspolitik	4653
4.3.1 Finanzierung und Wirksamkeit der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit – Zielsetzungen des Bundesrates	4653
4.3.2 Zielerreichung unter schwierigen Bedingungen: Entwicklungszusammenarbeit und politische Konditionalität	4655
4.3.3 Die internationale Migration – Herausforderung für die Entwicklungszusammenarbeit	4657
4.3.4 Schnittstellen mit anderen Politikbereichen – Herausforderungen auf dem Weg zu einer kohärenten Entwicklungspolitik	4661
4.4 Die wichtigsten Akteure der schweizerischen Entwicklungspolitik	4664
4.4.1 Akteure, Verantwortlichkeiten und Zusammenarbeit bundesintern	4664
4.4.2 Die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft sowie öffentlichen Körperschaften der Kantone	4667
4.4.3 Wirtschaft und Entwicklungszusammenarbeit – Partnerschaft mit Zukunftspotenzial	4672
5 Das Programm und die Instrumente der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe 2004–2007	4674
5.1 Grundsätze der Zusammenarbeit	4674
5.1.1 Orientierungen	4674

5.1.2 Themen	4675
5.1.3 Formen der Zusammenarbeit	4677
5.2 Bilaterale Entwicklungszusammenarbeit	4680
5.2.1 Geografische Konzentration	4680
5.2.2 Ost- und Südafrika	4682
5.2.3 Westafrika	4685
5.2.4 Lateinamerika	4687
5.2.5 Südasien und Afghanistan	4691
5.2.6 Südostasien und Himalaya	4693
5.2.7 Mittlerer Osten und Nordafrika	4696
5.2.8 Das globale Umweltprogramm (GUP)	4698
5.3 Multilaterale Entwicklungszusammenarbeit	4699
5.3.1 Das multilaterale Engagement der Schweiz: strategische Zielsetzungen	4700
5.3.2 Die Zusammenarbeit mit der UNO	4701
5.3.3 Zusammenarbeit mit den Bretton-Woods-Institutionen	4705
5.3.4 Zusammenarbeit mit den regionalen Entwicklungsbanken und IFAD	4708
5.3.5 Zusammenarbeit mit internationalen Netzwerken sowie weiteren Institutionen	4710
6 Die Ressourcen der DEZA: Organisation, Personal, Qualitätssicherung, Finanzen	4711
6.1 Wie sich die DEZA organisiert	4711
6.1.1 Die DEZA – eine lernende Organisation	4712
6.2 Personalentwicklung	4712
6.2.1 Strategische Personalplanung	4713
6.2.2 Personalentwicklung und kontinuierliches Lernen	4713
6.2.3 Chancenförderung von Frauen	4713
6.3 Sicherstellung der Entwicklungswirksamkeit der DEZA-Aktivitäten	4714
6.4 Information und Sensibilisierung	4718
6.5 Finanzierung der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit 2004–2007	4718
6.5.1 Die Höhe des neuen Rahmenkredits	4718
6.5.2 Die Aufteilung des Rahmenkredites auf die wichtigsten Komponenten der technischen Zusammenarbeit und Finanzhilfe	4720
6.5.3 Die Dauer des neuen Rahmenkredites	4723
6.5.4 Auswirkungen der Entwicklungszusammenarbeit auf die Schweizer Wirtschaft	4723
6.5.5 Der schweizerische Beitrag im internationalen Vergleich	4724
7 Personelle Auswirkungen	4725
8 Konsequenzen für die Kantone und Gemeinden	4725
9 Legislaturplanung	4725
10 Rechtliche Grundlagen	4726

Anhänge

**A1 Bericht über die technische Zusammenarbeit und die Finanzhilfe zu
Gunsten von Entwicklungsländern in den Jahren 1999–2002 4727**

A2 Organisation und Personal 4751

Glossar 4756

Verzeichnis der Abkürzungen 4758

Literatur- und Quellenverzeichnis 4760

Statistische Anhänge 4761

**Bundesbeschluss über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit
und der Finanzhilfe zu Gunsten von Entwicklungsländern (*Entwurf*) 4773**