

DEZA Mittelfriststrategie 2000–2010 für die Entwicklungszusammenarbeit in Ost- und Südafrika

Afrika, das sind Tausende von Situationen. Verschiedenste, unterschiedlichste, völlig gegensätzliche Situationen. Jemand sagt: «Dort herrscht Krieg.» Und er hat recht. Ein anderer sagt: «Dort ist es friedlich.» Und er hat auch recht. Denn alles hängt davon ab – wo und wann.

Ryszard Kapuscinski: Afrikanisches Fieber



Inhalt

1	Zweck und Entstehung der Mittelfriststrategie	2
1.1	Zweck der Mittelfriststrategie	2
1.2	Entstehung und Gültigkeit	3
2	Bisherige Zusammenarbeit der DEZA	4
2.1	Aktivitäten	4
2.2	Wichtige Erkenntnisse	6
3	Das östliche und südliche Afrika der nächsten zehn Jahre	8
3.1	Trends und Herausforderungen	8
3.1.1	Allgemeines	8
3.1.2	Staat	10
3.1.3	Wirtschaft	11
3.1.4	Gesellschaft	12
3.1.5	Umwelt	13
3.2	Andere Geber	14
4	Unsere Vision	15
5	Unser Kooperationsangebot	16
5.1	Grundsätzliche Orientierung	16
5.1.1	Fünf allgemeine Handlungsleitsätze	16
5.1.2	Zehn strategische Prinzipien	18
5.2	Kooperationsbereiche und Schwerpunkte	22
5.2.1	Armutsminderung und wirtschaftliche Wertschöpfung	22
5.2.2	Sozialer Ausgleich	23
5.2.3	Gute Regierungsführung	24
6	Umsetzung	26
6.1	Geographische Schwerpunkte	26
6.2	Partner und Beauftragte	27
6.3	Methoden und Instrumente	28
6.4	Ressourcen	29
6.4.1	Finanzen	29
6.4.2	Organisation und Personal	30
6.5	Qualitätssicherung und Controlling	31

1 Zweck und Entstehung der Mittelfriststrategie

1.1 Zweck der Mittelfriststrategie

Die Ziele der CH-Aussenpolitik

- Wahrung und Förderung von Sicherheit und Frieden
- Förderung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit
- Förderung der Wohlfahrt
- Abbau sozialer Gegensätze
- Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen

Quelle: Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren vom 29. Nov. 1993

Die Mittelfriststrategie ist ein **Instrument zur Steuerung** der DEZA-Aktivitäten im östlichen und südlichen Afrika während der nächsten zehn Jahre. Sie ist zwischen den politischen Vorgaben der normativen Führungsebene und den Instrumenten der operativen Konkretisierung angesiedelt. Die Strategie orientiert sich an den Zielsetzungen der schweizerischen Aussenpolitik, im besonderen an jenen der Entwicklungszusammenarbeit und am Leitbild der DEZA. Sie präzisiert den Auftrag der Sektion Ost- und Südafrika (SOSA) und liefert den betref-

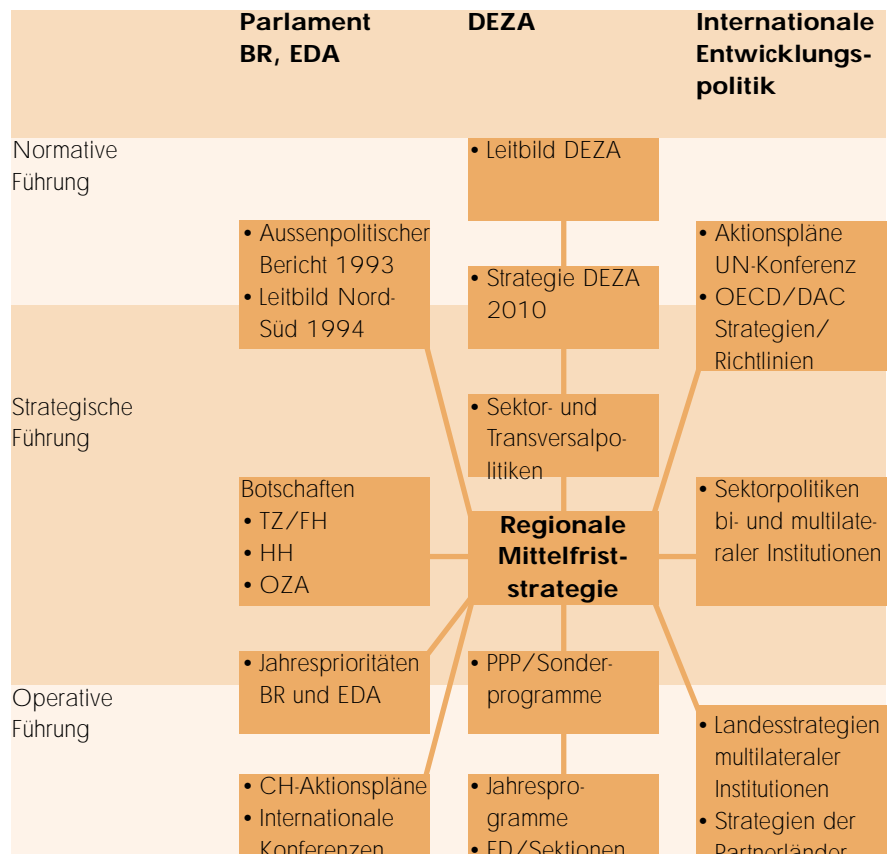
fenen Landesprogrammen (PPP) und Jahresprogrammen (JP) überprüfbare Handlungsanleitungen. Die Mittelfriststrategie berücksichtigt die internationale Diskussion zu entwicklungspolitischen Themen, sektoruelle Strategien anderer Geber sowie die Entwicklungsplanung der Partnerländer. Für Monitoring und Steuerung kommt die Mittelfriststrategie anlässlich der jährlichen Evaluation und Formulierung und der Sektionsprogramme zum Einsatz, wo die Kohärenz der Sektionsaktivitäten mit den strategischen Ausrichtungen überprüft wird.

Einordnung der Mittelfriststrategie

Der Auftrag der DEZA

- Armut mindern
- Nachhaltigkeit sichern
- Opfern helfen, Konflikte abbauen und Frieden sichern
- Benachteiligte zum Handeln befähigen
- Zugang zu Wissen vermitteln
- Gleichberechtigte Entwicklung von Frauen und Männern sichern
- Verständnis zwischen Kulturen fördern
- Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie fördern

Quelle: Leitbild der DEZA 1999





1.2 Entstehung und Gültigkeit

Adressaten der Strategie sind in erster Linie wir selbst, die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Sektion Ost- und Südafrika. Der Text richtet sich aber auch an andere Sektionen und Dienste und an ausgewählte Stellen innerhalb und ausserhalb der Bundesverwaltung (Politische Abteilungen des EDA, seco, Öffentlichkeit, Hilfswerke, andere Entwicklungsagenturen und internationale Organisationen). Ansprechen soll das Dokument nicht zuletzt unsere afrikanischen Partner in Verwaltungen, in den Zivilgesellschaften und im privatwirtschaftlichen Sektor. Indem sie mit dem dazugehörigen Monitoring die mittelfristige Agenda der Sektion überprüfbar macht, ist die Mittelfriststrategie auch ein Instrument zur Herstellung von Transparenz. Sie dient als Geschäftsgrundlage für die Zusammenarbeit mit unseren Partnern.

Das vorliegende Dokument resultierte aus einem mehrmonatigen Prozess. Dessen Höhepunkte waren ein Workshop aller operativen Schweizer Sektionsmitglieder in Bakubung (Südafrika, 24. – 28. Mai 1999, unter Teilnahme der Politischen Abteilung II, von Mitgliedern der DEZA-Direktion, des DEZA-Controllings, sowie externer Experten), das Verfassen von Vertiefungspapieren (Juli/August) und ein weiterer Workshop in Nairobi im November 1999. Zwischen diesen «moments forts» wurden die entstehenden Textteile fortlaufend in der Sektion in Bern diskutiert, bis im November 1999 eine weitgehend finalisierte Fassung der Direktion der DEZA zum Grundsatzentscheid vorgelegt werden konnte. Anschliessend fand eine breite Konsultation bei betroffenen DEZA-internen und -externen Instanzen statt. Die Formulierung der Strategie bildete eine Gelegenheit, unsere Arbeit im entwicklungspolitischen Kontext neu zu situieren, Erfahrungen und Standpunkte explizit zu machen, zu vergleichen und die Reflexion zu gemeinsamen Einschätzungen und verbindlichen Stellungnahmen zu verdichten.

Wir sind uns bewusst, dass die Formulierung einer mehrjährigen Strategie für Ost- und Südafrika ein ambitioniertes Vorhaben ist. Zum einen sind die Voraussetzungen einzelner Staaten und Sub-Regionen sehr verschieden und die politischen Entwicklungen in der Region gelegentlich sprunghaft und trotz vorsichtiger und regelmässiger Umfeldanalysen und Risikoeinschätzungen schwer vorhersehbar. Es ist deshalb schwierig, Gemeinsamkeiten adäquat zu

erfassen und gleichzeitig Unterschiede und Eigenheiten zur Geltung zu bringen. Zum anderen sind den Massnahmen der SOSA durch die Budgetvorgaben Grenzen gesetzt. Die in dieser Strategie getroffenen Annahmen und die darin festgelegten Leitlinien gelten bis 2010. Ändern sich die Zusammenarbeitsbedingungen entscheidend, unterbreitet die Sektion der DEZA-Direktion eine entsprechend angepasste Version der Mittelfriststrategie. Eine erste Überprüfung der Anwendbarkeit dieser Strategie ist nach drei Jahren vorgesehen.

2 Bisherige Zusammenarbeit der DEZA

2.1 Aktivitäten

Die DEZA ist seit mehr als drei Jahrzehnten im östlichen und südlichen Afrika aktiv. Partnerländer der Sektion waren in den letzten Jahren hauptsächlich Mosambik und Tansania sowie Ruanda, Madagaskar und die Republik Südafrika, wo Sonderprogramme im Gange sind. Bis 1992 war auch Kenia ein Schwerpunktland. Ausserhalb dieser **geographischen Konzentration** arbeitet die SOSA punktuell in einer Reihe weiterer Staaten. Einen bedeutenden Teil der SOSA-Aktivitäten bilden zudem die **regionalen Programme**. Durchgeführt wird die Zusammenarbeit mehrheitlich bilateral, zum Teil aber auch über Ko-Finanzierungen mit multilateralen Institutionen. Mehr als die Hälfte der Mittel der Sektion werden für Vorhaben mit staatlichen Partnern eingesetzt. Daneben sind zivilgesellschaftliche (NGOs, z.T. auch Basisgemeinschaften) und halbstaatliche Organisationen unsere Partner. Erst in geringem Ausmass arbeitete die SOSA bisher

mit afrikanischen Partnern aus der Privatwirtschaft zusammen.

Die Verbesserung der Lebensbedingungen (Armutsminderung), Demokratieförderung und die Erhöhung der Leistungsfähigkeit von Verwaltungen und der Zivilgesellschaft bildete bisher die **inhaltlichen Schwerpunkte** der Sektion. Dabei standen die Bereiche Gouvernanz, ländliche Entwicklung und ländliche Infrastruktur, sowie Gesundheit und Gesundheitsdienste im Vordergrund. Die SOSA verfolgt **methodische Ansätze**, welche auf *Ownership*, Übernahme von Verantwortung durch die Partner, institutionelle Zusammenarbeit und die Nutzung lokal vorhandener Potentiale und deren Stärkung sowie auf regionale Zusammenarbeit ausgerichtet sind. Wo immer möglich führte die Sektion neben der operativen Aktion einen Politikdialog mit den zuständigen nationalen Instanzen.

Die für die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit mit Ost- und Südafrika eingesetzten **finanziellen Mittel** verzeichnen in den letzten 7 Jahren einen stetigen Rückgang um fast einen Drittel von gut CHF 93 auf 65 Millionen.

Die deutlichsten Reduktionen betrafen Ruanda (ab 1994) und Madagaskar (ab 1999), beide aufgrund der Revision ihres Status als Schwerpunktländer. Seit 1993 wurden im Durchschnitt gut 86% der Mittel für die Schwerpunktländer und die Sonderprogramme verwendet, der Rest für Regionalprogramme.

Die Länder Ost- und Südafrikas

Schwerpunktländer (2000)	• Somalia
• Mosambik	• Eritrea
• Tansania	• Djibouti
	• DRC
	• Burundi
Sondeprogramme (2000)	• Komoren
• Ruanda	• Angola
• Madagaskar	• Namibia
• Südafrika	• Malawi
	• Zambia
	• Zimbabwe
Weitere Länder der «SOSA-Region»	• Botswana
• Kenya	• Lesotho
• Uganda	• Swaziland
• Sudan	• Seychellen
• Äthiopien	• Mauritius





Mittleinsatz der SOSA nach Ländern und Jahren (in 1'000 Frs.)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Total	%
Ruanda/GL	20.3	8.4	3.6	8.0	5.9	6.7	4.3	57.2	9.9
Madagaskar	19.1	14.9	17.5	11.5	11.3	9.9	12.3	96.5	16.6
Mosambik	21.6	30.5	20.2	21.5	18.8	19.8	22.0	154.4	26.6
Tansania	16.7	20.3	20.5	16.7	20.5	17.4	15.9	128.0	22.1
Südafrika	4.0	6.5	7.5	12.8	13.1	13.1	7.0	64.0	11.0
Regional	4.1	4.6	5.2	9.0	7.7	9.2	5.7	45.5	7.9
Andere	7.6	7.4	3.9	5.0	4.2	3.3	2.8	34.2	5.9
Total	93.4	92.6	78.4	84.5	81.5	79.4	70.0	579.8	100.0

Quelle: SOSA: Review 1997 and Programme 1998/Review 98 and Programme 99

2.2 Wichtige Erkenntnisse

Allgemeingültige Aussagen zu Afrika zu machen ist ein unmögliches Unterfangen: es gibt nicht *ein* Afrika, die SOSA-Region ist entsprechend heterogen. Und auch unter dem Blickwinkel der Entwicklungszusammenarbeit können nicht abschliessende Lehren gezogen werden: Die SOSA hat keine Lösungen für die Entwicklungsprobleme aller Partnerländer und der Region. Entwicklungszusammenarbeit verstehen wir immer auch als Versuch, gemeinsam mit den Partnern Lösungen für spezifische Probleme und Fragen zu suchen, vorzuschlagen und zu testen. Aufgrund der enormen Fülle an Erfahrungen der letzten Jahre können wir für vier Bereiche besonders wichtige Erkenntnisse formulieren, welche es in Zukunft bei der Planung und Abwicklung unserer Programme zu berücksichtigen gilt.

Kooperation

- Unsere Aktivitäten müssen sich an der **Nutzung und Förderung lokaler und regionaler Potenziale** orientieren. Dies ist angesichts der beschränkten SOSA-Ressourcen eine Notwendigkeit. Durch die Nutzung lokaler Ressourcen können wir mittelfristig zur **Stärkung** eben dieser lokalen Potenziale beitragen.
- **«Capacity building»** muss also Teil aller unserer Massnahmen sein. Die Befähigung der Partner ist eine Voraussetzung für die Verringerung ihrer Abhängigkeit und für die verstärkte Übernahme von Verantwortung und für die nachhaltige Wirkung der Zusammenarbeit.
- Die Motivation von staatlichen und anderen Partnern zu **Eigenleistungen** muss in einer geeigneten

Mischung zwischen konsequenter Durchsetzung von SOSA-Prinzipien und pragmatischen Anpassungen gefördert werden. Wir sollten also beispielsweise die Reduktion eines Projekts oder Programms in Kauf nehmen, wenn die Nachhaltigkeit der Investitionen durch die lokalen und regionalen Partner nicht garantiert werden kann. Wir müssen vermehrt lernen, die Eigenleistungsfähigkeit unserer Partner realistisch einzuschätzen und unsere Programme dieser Gegebenheit anzupassen.

- Wir haben ein **neues Verständnis der Rollenteilung zwischen Staat und Zivilgesellschaft** und dabei eine verstärkte Zuversicht in die **Reformierbarkeit bestehender Strukturen** entwickelt.

Qualitätssicherung

- Als Grundlage unserer Entscheide und als unerlässliches Mittel zur Sicherung der Qualität unserer Arbeit sind partizipative **Planungsprozesse**, externe **Evaluationen**, **Selbstevaluationen** und sorgfältiges, auf geeigneten Instrumenten basierendes **Monitoring** unerlässlich. Wir sollten zudem Berichte und Einschätzungen anderer Agenturen zur Kenntnis nehmen und **Erfahrungsaustausch** innerhalb der SOSA sowie mit anderen Sektionen der DEZA und schweizerischen Institutionen der EZA, insbesondere der NGOs, zur Entwicklung innovativer und diversifizierter Zusammenarbeitsansätze pflegen.
- Eine für die ganze DEZA prägende Erfahrung mussten wir in **Ruanda** machen. Der Bürgerkrieg und Genozid von 1994 hatte – nicht nur in der Schweiz – ein grundsätzli-



ches Überdenken der Möglichkeiten und Grenzen von Entwicklungszusammenarbeit zur Folge. Seither arbeitet die SOSA verstärkt an **Gouvernanz-Fragen**, sie realisiert entwicklungspolitisches Umfeldmonitoring, engagiert sich verstärkt in der **Konfliktprävention** und versteht Entwicklungszusammenarbeit und Humanitäre Hilfe vermehrt als durch ein **Kontinuum** verbundene Formen schweizerischer Präsenz im Ausland.

Instrumente

- Aufgrund eingehender **Kontextanalysen** ist die **Zahl der Schwerpunktländer von 5 auf 2 reduziert** worden. Damit sieht sich die SOSA jedoch erhöhten Risiken ausgesetzt. Ein Versuch der **Balung von Risiken** auszuweichen, besteht in der **Verstärkung des Regionalansatzes**, der die Abhängigkeit unserer Aktivitäten von der politischen und sozialen Entwicklung in einem einzelnen Partnerland verkleinert.
- Der Förderung **regionaler Zusammenarbeitsformen** ist aber auch deshalb besondere Beachtung zu schenken, weil davon ein verstärkter Austausch zwischen lokalen Institutionen, ihr verbesserter Zugang zu Wissen und ein effizienterer Einsatz unserer Mittel resultieren kann. Sektions-Richtlinien zum Stellenwert der Regionalprogramme und ihrem Synergiepoten-



zial mit den Schwerpunktländern und Sonderprogrammen vertiefen die Thematik auf strategischer Ebene.

- Mit den Regionalprogrammen hat auch die Bedeutung anderer Instrumente zugenommen: die Unterstützung von **Netzwerken**, die **Komplementarität der Partner** (staatliche – private) und der **Sector Wide Approach** (SWAP).
- Der Trend zu **Sonderprogrammen**, die – aus je verschiedenen Gründen – in Südafrika, der Region der grossen Seen und Madagaskar – realisiert werden, macht eine Reflexion bezüglich der eingesetzten Instrumente nötig und zwingt uns, die Frage der Nachhaltigkeit neu zu stellen.
- Die sich teilweise rasch verändernden Rahmenbedingungen und besonders das Konfliktpotenzial in der Region machen strategische und operative Flexibilität zu einer Voraussetzung unserer Zusammenarbeit.

Innenpolitische Koordination

- Strategische **Grundsatzentscheide** (beispielsweise über den Status eines Partnerstaates als Schwerpunktländ) müssen unter Umständen **rasch gefällt werden**. Die von der Sektion und der DEZA-Direktion vorbereiteten Entscheide müssen vom Departement speditiv behandelt werden, damit die SOSA handlungsfähig bleibt und

ihre Programme den veränderten Rahmenbedingungen anpassen kann. Entscheide sollen aber nicht überstürzt und im Alleingang gefällt werden, sondern in Absprache und unter Einbezug anderer betroffener Stellen und der involvierten schweizerischen Hilfswerke. Wir stimmen unser Programm insbesondere mit der Politischen Direktion des EDA und dem seco ab und tragen damit zu einer kohärenten Aussenpolitik bei.

- Auch die **Flexibilität**, mit der wir unsere Programme abwickeln, ist innenpolitisch abzustützen. Dem **Erfahrungsaustausch** und der **Zusammenarbeit** mit den Politischen Abteilungen 2, 3, 4 und 5 sowie mit dem seco, ist auch deshalb spezielle Beachtung zu schenken.
- Wir sind uns bewusst, dass unser europäischer Blick bisweilen das Bild eines seuchen-, kriegs- und armutsgeplagten afrikanischen Kontinents produziert, welches uns die Position kultureller und ökonomi-

scher Überlegenheit verschafft. Die Sektion hat bisher in der Schweiz zu wenig für die **Propagierung eines adäquaten Afrikabildes** getan. Vor diesem Hintergrund hat die SOSA, in Zusammenarbeit mit der Sektion «Medien und Kommunikation», eine Verantwortung zur Mitgestaltung und positiven Beeinflussung des Afrika-Bildes in der Schweiz.

3 Das östliche und südliche Afrika der nächsten zehn Jahre

3.1 Trends und Herausforderungen

3.1.1 Allgemeines

Die Länder Ost- und Südafrikas verfügen über grosse Potenziale, welche Entwicklungen ein solides Fundament liefern könnten. Die Region weist reichhaltige **natürliche Ressourcen** auf, ihre grosse Artenvielfalt ist für Afrika und die ganze Welt ein wertvolles Kapital. Vielfältige **kulturelle und institutionelle Ressourcen**, manchenorts **zunehmender Pluralismus** und die zahlreichen Ansätze zu einer staatenübergreifenden regionalen Zusammenarbeit von afrikanischen Behörden und Organisationen bilden weitere Potenziale einer lokal mitgetragenen Entwicklung. In radikalem Kontrast dazu stehen die extreme Armut (in allen Fazetten) grosser Bevölkerungsteile und die vielen Probleme, die im folgenden anhand von vier für die künftige Entwicklung Afrikas besonders relevanten Aspekten skizziert sind.

- Die **Intensivierung der weltweiten wirtschaftlichen und institutionellen Verknüpfung** ist bisher den Staaten der Region nicht zum Vorteil gediehen. Die geringen Exporterlöse bilden keine günstige Basis für selbsttragende Entwicklungen. Die Armut ist weiterhin eines der vordringlichsten Probleme dieses Kontinents, der sich im Sog der Globalisierung zunehmend marginalisiert sieht. Die Führungsrolle, welche **Südafrika** als globaler Akteur im südlichen Afrika nach dem Ende der Apartheid unter neuen Voraussetzungen übernommen hat, hat der Region nur teilweise den erhofften Aufschwung gebracht. Die **landwirtschaftliche Produktion** bleibt vorläufig die Basis für die wirtschaftliche Gesundung unserer Partnerländer.
- Das **Ende der ideologischen Auseinandersetzung** zwischen den beiden Weltmächten hat in Afrika die **existentiellen Probleme der Gesellschaften** verschärft sichtbar gemacht: Kampf um Privilegien und um die Früchte der natürlichen

	1950	1998	2050
Afrika	8.8	12.7	19.8
Asien	55.6	60.8	59.1
Europa	21.7	12.4	7.0
LAM & K	6.6	8.5	9.1
N-Amerika	6.8	5.2	4.4
Ozeanien	0.5	0.5	0.5
Welt	100	≈100	≈100

Quelle:
<http://www.popin.org/pop1998/4.htm>

Ressourcen, Kampf um die Macht im Staat, Kampf um die höheren Posten in den Staatsapparaten und in den Armeen sind Dauererscheinungen. Sie gefährden lokale Entwicklung und die Integration auf überstaatlicher Ebene. Hintergrund dieser Kämpfe ist die Zerteilung der Gesellschaften in städtische Minderheiten mit nördlichen Konsumansprüchen und in

Armutskindikatoren Ost- und Südafrikas (HD-Report, 1999)

	Bevölkerung unter Armutsgrenze (%)	Lebenserwartung (Jahre)	Kindersterblichkeit/1000 G	Zugang zu Trinkwasser (%)	Analphabetismus (%)	Besuch von Primarschulen (%)
Afrika südl. der Sahara	40	51	91	47	42	77
Madagaskar	72	58	94	16	46	72
Ruanda	51	40	124		37	
Mosambik	69	47	134	24	60	71
Tansania	51	48	85	49	28	66
Südafrika	23	65	48	59	16	100



Bevölkerungsentwicklung 1995–2000

	Jährliche Zuwachsrate (in %)	Fruchtbarkeitsrate
Afrika	2.4	5.1
O-Afrika	2.6	5.8
S-Afrika	1.6	3.4
LAM & K	1.6	2.7
Asien	1.4	2.6
Ozeanien	1.3	2.4
N-Amerika	0.8	1.9
Europa	0.0	1.4
Welt	1.3	2.7

Quelle: <http://www.undp.org/popin>

Staatliche Mittel für die EZA der DAC-Länder
Zweijahresdurchschnitt

1996–97	Mio US\$	%
Sub-Sahara Afrika	12'765	35
Süd- und Zentralasien	5'183	14
Übriges Asien & Ozeanien	7'268	20
Naher Osten/Nordafrika	5'771	16
Lateinamerika und Karibik	5'302	15
Total	36'289	100

Quelle: <http://www.ocde.org/dac/htm/Tab32e>.

ländliche Mehrheiten mit lokalem Konsumverhalten. Verteilungskämpfe um Ressourcen und Privilegien werden im günstigen Fall über Reformen, Wahlen und Gesetzgebung ausgetragen, im schlechteren Fall militärisch. Die Verunsicherung durch die Globalisierung führt zu Identitätszweifeln und begünstigt u.a. die Mobilisierung von Gruppen mit tiefem Bildungsgrad für Verteilungskonflikte.

- Die **Bevölkerungsentwicklung** Afrikas weist im weltweiten Vergleich die grösste Zunahme auf. Der Anteil des östlichen und südlichen Afrika an der Weltbevölkerung macht gegenwärtig gut 4,5% aus, in 25 Jahren wird diese Zahl um die Hälfte auf über 6% gestiegen sein. Problematisch ist die demographische Entwicklung deshalb, weil die Staaten und Gesellschaften die Entfaltungsmöglichkeiten von Individuen und Gruppen nicht im selben Tempo zu entwickeln

vermögen. **AIDS** ist ein gesellschaftliches Problem, an dem sich das Nord-Süd-Gefälle besonders schmerzlich zeigt und das sich direkt auf die Entwicklungspotenziale der Region auswirkt: 1998 lebten 2/3 aller mit dem HI-Virus infizierten Personen in Afrika und im selben Jahr betrafen ebenfalls 2/3 aller weltweit geschätzten Neuinfektionen den afrikanischen Kontinent.

- Afrika ist jener Kontinent, der den grössten Teil der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit absorbiert – und es ist zu erwarten, dass er es im nächsten Jahrzehnt weiterhin bleiben wird. Die **Abhängigkeit von externer Unterstützung** und die gleichzeitige Stagnation, resp. Reduktion der Hilfe in den letzten Jahren bilden einen der Gründe für die Limiten einer nachhaltigen Entwicklung des Kontinents. Zu bedenken sind auch die Grenzen der Geberseite:

Die wirtschaftliche Situation vieler Geberländer und Geberorganisationen, der auf der internationalen Zusammenarbeit lastende politische Druck und die grundsätzliche Infragestellung des Nutzens technischer Zusammenarbeit sind hemmende Rahmenbedingungen für die Aktivitäten von Entwicklungsagenturen.

3.1.2 Staat

Der Verteilungskampf um Pfründe und knappe Ressourcen verbindet sich mit machtpolitischen Auseinandersetzungen und ethnischen Polarisierungen. Ethnische Loyalitäten und Clanbindungen werden dabei – teilweise auf der Basis historischer Konfliktbeziehungen – von Führungseliten häufig bewusst politisiert, manipuliert und instrumentalisiert. Angesichts von Staatsversagen, Repression, Privatisierung und Zentralisierung von Macht werden traditionelle Gesellschaftsformen (z.B. Familie, Ethnie, Religionsgruppe) zu überlebenswichtigen wirtschaftlichen, sozialen und politischen Sicherheitsnetzen für die Bevölkerung. Sie bieten die «Sicherheit der Gruppe», welche der zweifelhaften «Sicherheit des Staates» oft vorgezogen wird.

Der Aufbau politischer Parteien mit nationalem Anspruch und nationaler Repräsentanz erweist sich als schwierig. In der Vergangenheit hat der Hinweis auf tribalistische Tendenzen einzelner Parteien zur Rechtfertigung von Einparteienregimes und des Verbots anderer Parteien gedient. Auf der Ebene der Gestaltung des politischen Systems zeigt sich die Problematik im Streit zwischen den Prinzipien eines demokratisch legitimierte Staates und den mit dem Hinweis auf die Tradition begründeten Ansprüchen einzelner Gruppen auf Selbstverwaltung.

Der weltwirtschaftliche und -politische Bedeutungsverlust Afrikas zwingt seine massgeblichen sozialen und politischen Akteure, eigene Kräfte zur Krisenbewältigung zu



mobilisieren. Die Hoffnung auf rasche Demokratisierung, Dezentralisierung und zivilgesellschaftliche Entwicklung nach westlichem Muster ist gross. Eigenanstrengungen müssen jedoch durch internationale Solidarität abgestützt werden, z.B. durch die Schaffung günstiger externer Rahmenbedingungen (Entschärfung der Verschuldung, Neuorientierung der Entwicklungszusammenarbeit).

Heute muss vor allem den folgenden zwei Bewegungen stärkere Beachtung geschenkt werden:

a) Legitimitätsverlust der öffentlichen Macht: Mittels Expertise und Konditionalität intervenieren die Bretton Woods Institutionen vermehrt in der Wirtschaftspolitik und stecken dabei den staatlichen Handlungsspielraum ab. Wenn Regierungen stark von externen Ressourcen abhängen, um das Staatsbudget auszugleichen und Zugang zu internationalen Finanzmärkten zu haben, wird tendenziell den finanziellen Anforderungen der Geber mehr Beachtung geschenkt als den wirtschaftlichen und politischen Bedürfnissen der Bürger und Bürgerinnen.

b) Privatisierung von Regelfunktionen: Ausgehend von der klassischen Privatisierung (Veräusserung von Staatsbetrieben) weitet sich der Privatisierungsprozess aus und betrifft immer mehr die staatlichen Regel-

funktionen. Zollaufgaben werden an private Organisationen delegiert. Die Entwicklung privater Polizeicorps, die wachsende Bedeutung von Sicherheits- und Überwachungsdiensten, die Privatisierung von Armeeteilen durch das Söldnerwesen führen zu einer Privatisierung von Gewalthoheit, welche für partikuläre wirtschaftliche und politische Zwecke genutzt wird.



3.1.3 Wirtschaft

Hinter der schleichenden Abkoppelung afrikanischer Volkswirtschaften aus dem Weltmarkt verbirgt sich eine beschleunigte Veränderung ihrer angestammten Rolle im internationalen Marktgeschehen. Die afrikanischen Wirtschaften sind auf dem Weltmarkt traditionell als Rohstoffproduzenten präsent, sehen sich aber in ihrer Rolle aufgrund der weltweiten Überproduktion und des massiven Preiszerfalls geschwächt. Den meisten afrikanischen Ländern gelang es nicht, ihre Exportstrukturen massgeblich zu diversifizieren. Das geringere durchschnittliche Geldeinkommen sowie die extrem unausgewogene Einkommensverteilung erschweren die Bildung relevanter, eigener Märkte.

Die Chance afrikanischer Gesellschaften liegt vor allem in der Aktivierung basisorientierter, auf lokale und regionale Märkte ausgerichteter Prozesse der Produktion, in der Stärkung der kleinbäuerlichen Landwirtschaft und des informellen Sektors, in der Förderung von lokalen Selbsthilfebestrebungen, sozialen Bewegungen, Demokratisierungsprozessen und Ansätzen zu zivilgesellschaftlichen Organisations- und Handlungsmustern. Entsprechend ist neben der Pflege eines der Wirtschaftstätigkeit förderlichen normativen Umfeldes auch eine tendenzielle Umorientie-

rung der Entwicklungszusammenarbeit hin zur Stärkung basisorientierter Strukturen und Institutionen angezeigt. Die staatlichen Strukturen könnten beispielsweise über Dezentralisierungsmassnahmen an die Selbstorganisationsprinzipien afrikanischer Gesellschaften hingeführt werden oder mit diesen Konvergenz und Synergien herstellen.

Anteil Afrikas und der SOSA-Partnerländer am Welthandel (in % vom Welthandel)

	1980	1997
Madagaskar	0.03	0.01
Mosambik	0.02	0.01
Tansania	0.04	0.02
Ruanda	0.01	0.004
Südafrika	1.09	0.513
Afrika	3.679	1.517

Quelle: W. Dev.Report 99/00

Ausländische Direktinvestitionen in den SOSA-Partnerländern seit 1990 (in Mio. USD)

	1990	1997
Madagaskar	22	14
Mosambik	9	35
Tansania		158
Rwanda	8	1
Südafrika		1725

Quelle: Global Dev. Fin. 1999



3.1.4 Gesellschaft

Die Gesellschaften in den Partnerländern der SOSA sind einem starken Modernisierungsdruck ausgesetzt. Wandel und Anpassung an globale Trends sind unausweichlich, bewirken jedoch Spannungen und Identitätsverlust.

Die typische afrikanische Kleinbauernfamilie, zumeist des Lesens wenig kundig, orientiert sich an überlieferten identitätsstiftenden Werten, Bräuchen und Sitten, spürt aber, dass diese immer weniger bedeuten. Traditionelle gesellschaftliche Macht ist häufig an Personen gebunden, die ererbte Machtansprüche geltend machen und sich auf Gewohnheitsrecht berufen. Traditionelle Chefs geraten zunehmend in direkten Konflikt mit den modernen Mächten: der Macht des Staats, den Marktkräften, den Medien. In den Bereichen des Zugangs zu Macht, des Einflusses und der Entscheidungsgewalt sind Frauen in der Regel marginalisiert.

Die urbane gebildete Gesellschaftsschicht, oft identisch mit den Funktionären des Staates und der Armee, orientiert sich zumeist an universellen Wertvorstellungen: Aufstieg, Status, Konsum. Einerseits weiss diese Schicht, dass die Bauernmehrheit für die Erhaltung und Steigerung ihres eigenen Wohlstands notwendig ist, gleichzeitig entfernt sie sich in ihrem Lebensstil mehr und mehr vom bäuerlichen traditionellen Afrika. Resultat ist eine schwelende Identitätskrise; man hat es schwer, sich mit seinem eigenen Land zu identifizieren und flieht oft in einen Lebensstil, der lediglich Wohlstand und Komfort der eigenen Familie und seines

eigenen erweiterten Clans zum Ziele hat.

In fast allen Partnerländern der SOSA fehlt eine Klasse von einheimischen Unternehmern, welche ein Gegengewicht zu den Staatsbeamten bilden könnte. Häufig sind Ausländer (insbesondere Inder und Pakistaner) im produktiven Privatsektor dominierend. Jene aber sind innerhalb Afrikas mobil, kaum in die gesellschaftlichen und staatlichen Strukturen des Gastlandes eingebunden, haben selten das Interesse der Gesamtgesellschaft im Auge, sondern nur dasjenige ihrer Gruppe oder ihr eigenes. Mit der angehenden Privatisierung gehen viele frühere Staatsbetriebe in ausländische Hände über. Angestellte ausländischer Unternehmen haben die Tendenz, sich mit ihrem Konzern zu identifizieren, und nur wenig mit ihrer Gesellschaft oder Nation.

Weitsichtige afrikanische Persönlichkeiten haben erkannt, dass auseinander driftende Gesellschaften, von denen sich Teile weder mit ihrem Land noch mit Afrika identifizieren, eine schlechte Voraussetzung für eine eigenständige Entwicklung sind. Gleichzeitig wird ein Zurückgehen zu alten traditionellen Strukturen als Sackgasse betrachtet und abgelehnt. Mit dem in Südafrika lancierten Begriff *African Renaissance* wird einerseits versucht, die vorkoloniale Geschichte Afrikas neu zu gewichten, was vor allem heisst, die nördlichen Clichés vom primitiven Afrika zu relativieren. Andererseits wird *Renaissance* als Aufforderung zur Modernisierung verstanden, als Afrika muss sich reformieren, um den Anschluss an die Weltgesellschaft nicht zu verpassen.

Human Development Index (HDI)
Rangfolge auf der Liste von 172 (1997)
bzw. 175 (1999) Ländern

	1997	1999
RSA	90	101
Swaziland	114	113
Namibia	118	115
Botswana	97	122
Lesotho	137	122
Zimbabwe	129	130
Kenya	134	136

Low Human Development

DRC	130	141
Sudan	158	142
Madagaskar	152	147
Zambia	143	151
Tansania	149	156
Uganda	159	158
Malawi	161	159
Angola	157	160
Ruanda	174	164
Eritrea	168	167
Mosambik	166	169
Burundi	169	170
Äthiopien	170	172
Somalia	175	172

Quelle: UNDP Human Resources Report
1999/97



3.1.5 Umwelt

Nachhaltige Entwicklung bedarf nicht nur der Vermittlung zwischen staatlichen, sozialen und kulturellen sowie wirtschaftlichen Systemen, sie muss auch Ökosysteme und deren Bewirtschaftung berücksichtigen. Natürliche Ressourcen sind eines der grössten Potenziale der Region – beispielsweise in Form der grossen Biodiversität, die hauptsächlich der Landwirtschaft und lokal auch dem Tourismus als Grundlage dient. Landwirtschaft (als einer der potenziell wichtigsten Entwicklungsmotoren in Agrargesellschaften), Abbau der Bodenschätze, Forstwirtschaft, Viehzucht und Fischerei sind die bedeutendsten Nutzungsformen natürlicher Ressourcen in der Region. Momentan garantieren sie jedoch keine allgemeine Verbesserung der wirtschaftlichen Situation, an welcher verschiedene Bevölkerungsteile gleichmässig teilhaben. Ausserdem sind die vorhandenen natürlichen Ressourcen in der Regel schlecht oder gar nicht genutzt und der Zugang zu ihnen, resp. die Vermarktung von Produkten, ist durch rechtliche, siedlungsbedingte oder transporttechnische Hindernisse eingeschränkt. Am Beispiel der Menge und der Qualität des zur Verfügung stehenden Wassers zeigt sich, dass die Region in Zukunft wahrscheinlich auch mit lokal verursachten ökologischen Problemen zu kämpfen haben wird. Migrationsbewegungen und v.a. die teilweise unkontrollierte Verstädterung belasten die regionalen Ökosysteme. Staatliche Regelung und Planung fehlt oder vermag negative Entwicklungen nicht in den Griff zu bekommen. Darüber hinaus wirken sich globale ökologische

Bedingungen und Entwicklungen (z.B. das Phänomen «El Niño») negativ auf die ganze Region oder ihre ökologisch stark differenzierten Teile aus.

Festzustellen ist aber auch ein sich vergrösserndes Bewusstsein für ökologische Belange und ihre wirtschaftliche Bedeutung. Spezialisierte staatliche Stellen und Teile der Zivilgesellschaft versuchen, sich für den Schutz einzelner Arten, von Landschaften und von ganzen Ökosystemen stark zu machen – oft in Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Regionale Ansätze gewinnen in dem Zusammenhang an Bedeutung.

Bevölkerung ohne Zugang zu sauberem Trinkwasser (%)
1990–1997

Ruanda	-	Burundi	48
Botswana	10	Swaziland	50
Südafrika	13	Malawi	53
Namibia	17	Uganda	54
Zimbabwe	21	DRC	58
Sudan	27	Zambia	62
Tansania	34	Angola	69
Mosambik	37	Madagaskar	74
Lesotho	38	Äthiopien	75
Kenya	47	Eritrea	78

Quelle: UNDP Human Resources Report 1999

3.2 Andere Geber

Unsere Aktivitäten sind nicht isolierte Projekte und Programme, sondern Teil einer breiten internationalen Zusammenarbeit, an der neben den Partnern vor Ort auch unterschiedliche Geber beteiligt sind. Die SOSA ist stark an Koordination und Kooperation mit anderen Gebern interessiert und verfügt über eine grosse entsprechende Erfahrung. Gleichzeitig wollen wir aber unserer Zusammenarbeit ein erkennbares und unverwechselbares Profil geben. Die Kenntnis der Aktivitäten anderer bilateraler Geber und der multilateralen Entwicklungsinstitutionen ist deshalb eine Voraussetzung für die Planung unserer Aktivitäten.

Eine wichtige, hier neben anderen bedeutenden Gebern wie den USA und Japan beispielhaft erwähnte Gruppe **bilateraler Geber** sind die nordischen Länder, die Niederlande und Grossbritannien. Sie konzentrieren sich in ihren Zusammenarbeitsvorhaben – in unterschiedlicher Zusammensetzung, aber durchaus gleichgesinnt – auf die nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen, auf die Minderung der Armut (Reduktion um die Hälfte bis 2025), auf Menschenrechte und Demokratie sowie auf die wirtschaftliche Entwicklung. Wichtigste methodische Merkmale dieser Geber sind die Betonung von Partnerschaften (was ausser der partizipativen Planung von Massnahmen auch die finanzielle Beteiligung lokaler Regierungen daran bedeutet) und der sektorielle Ansatz (SWAP), der die Limitierungen einzelner punktueller Projekte beheben soll.



Multilaterale Geber zeichnen sich im Vergleich zur DEZA durch viel grössere finanzielle Ressourcen aus und durch den Anspruch und die Verpflichtung, umfassende, geographisch nicht und sektoriell kaum konzentrierte Beiträge zur Entwicklung der Region zu leisten. Die **UNO** führt seit 1994 eine «Special Initiative on Africa» durch, deren prioritäre Interventionen dem Wasser, der Ernährungssicherung, der guten Regierungsführung, den sozialen Bedingungen und der Mobilisierung von Ressourcen gelten. Die hauptsächlich auf der Makro- bzw. Politik-Ebene angesiedelten Interventionen der **Weltbank** in Ost- und Südafrika betreffen Infrastrukturmassnahmen, Handels- und Investitionsreformen, den Finanzsektor, die Umwelt und das Management natürlicher Ressourcen sowie die Entwicklung der Kapazitäten von Institutionen und Personen.

Es bestehen günstige Voraussetzungen für ein gemeinsames Vorgehen sowohl mit bi- wie mit multilateralen Entwicklungsagenturen – mit ersteren aufgrund der kompatiblen sektoriellen Ausrichtungen und den ähnlichen methodischen Ansätzen, mit letzteren ebenfalls wegen ähnlicher sektorieller Priorisierungen und weil

die Zusammenarbeit mit diesen grossen Akteuren uns Interventionen auf Ebenen eröffnen, welche uns als kleinem Akteur nicht ohne weiteres zugänglich sind. Sinnvolle Möglichkeiten der Zusammenarbeit bestehen sowohl auf der Länder- wie auf der Regionalebene.

4 Unsere Vision

Diese Strategie orientiert sich an unserer langfristigen **Idealvorstellung der Verhältnisse im östlichen und südlichen Afrika**. Die Vision mag aus heutiger Sicht utopisch erscheinen. Sie ist aber ein nötiger gedanklicher Ausgangspunkt für die strategische und operative Zielsetzung unserer Programme und muss als Teil unserer «Agenda» transparent gemacht werden. Sie umfasst die 3 Bereiche Staat, Wirtschaft und Gesellschaft. Mit unseren Programmen möchten wir dazu beitragen, dass sich die Realität auf die Vision zu bewegt. Auftragsgemäss setzen wir dabei insbesondere bei armutsrelevanten Herausforderungen an. Damit wollen wir auch einen nachhaltigen Beitrag zur «Shaping the 21st Century» – Zielsetzung leisten. Visionär stellen wir uns vor, dass

- kompetente, demokratische und transparent arbeitende **staatliche Institutionen** Politiken des politischen, sozialen und wirtschaftlichen Ausgleichs umsetzen, entsprechende Rahmenbedingungen schaffen und den Zusammenhalt der Bevölkerung, die Solidarität und die friedliche Zusammenarbeit mit anderen Staaten fördern;
- liberale Spielregeln die **Wirtschaft** bestimmen, die ihrerseits durch politische Leitplanken angehalten wird, dem Wohlergehen insbesondere auch der ärmeren Bevölkerungsschichten und der nachhaltige Nutzung von natürlichen Ressourcen dient;
- pluralistische und solidarische **Gesellschaften** einen konstruktiven, gleichberechtigten Dialog mit dem Staat pflegen, sich Entwicklungen

öffnen und ihre eigenen Potenziale in Selbstbestimmung kreativ und nachhaltig nutzen.

Unser Bild eines zukünftigen südlichen und östlichen Afrikas als ganzes und der drei Sub-Regionen Horn, Grosse Seen und südliches Afrika im besonderen ist gekennzeichnet von intensiver **regionaler Zusammenarbeit** zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Partnern. Besonders wünschenswert sind

- die Stärkung regionaler **Wirtschaftsräume**, welche Benachteiligten und Armen neue Handlungsmöglichkeiten schaffen;
- der Abschluss regionaler Abkommen zur Zusammenarbeit in **Sicherheitsfragen und zur Konfliktlösung**;
- die Entwicklung regionaler **Infrastrukturen** in den Bereichen Transport und Energie;
- die staatenübergreifende Zusammenarbeit in **Wissenschaft und Forschung**;
- die Formulierung gemeinsamer Politiken und Realisierung gemeinsamer Aktionen in **Umweltfragen**.

5 Unser Kooperationsangebot



5.1 Grundsätzliche Orientierung

Aufgrund der in den beiden letzten Kapiteln skizzierten Einschätzung der Situationen, Trends und Potenziale sowie unserer Vision der Region formulieren wir im Folgenden die grossen Linien unserer Zusammenarbeit mit dem östlichen und südlichen Afrika. Wir gehen bei unserer Zusammenarbeit von den **Bedürfnissen und Ressourcen** der Partner aus, planen Projekte und Programme im Rahmen von **Partnerschaften** und nutzen bestehende **Potenziale** und sich bietende **Opportunitäten** für erfolversprechende Formen der Zusammenarbeit. Diese wird stark von den entwicklungspolitischen **Rahmenbedingungen** bestimmt, an welchen wir auch unsere Ressourcenallokation anpassen. Bei der Planung und Durchführung unserer Aktivitäten in den verschiedenen Themenbereichen und Schwerpunkten lassen wir uns von fünf allgemeinen Handlungsleitsätzen und zehn strategischen Prinzipien leiten.

5.1.1 Fünf allgemeine Handlungsleitsätze

Die im folgenden formulierten 5 Leitsätze sind Handlungskriterien, die unser Tun und Lassen in der Entwicklungszusammenarbeit im östlichen und südlichen Afrika jederzeit und allorts als Grundhaltung bestimmen sollen.

Nachhaltigkeit

Nachhaltigkeit – verstanden als möglichst geringe Abhängigkeit der Entwicklung von kontinuierlichen Inputs der Geber – ist unser zentrales Anliegen und eine Bedingung erfolgreicher Zusammenarbeit mit unseren Partnern. Begrenzte finanzielle und technische Mittel erlauben uns nur in Ausnahmefällen die Durchführung von flächendeckenden Programmen. Solche werden in der Regel von den grossen Entwicklungsagenturen finanziert. Unsere eigenen Aktionen haben demnach zumeist eine katalytische, dynamisierende oder beispielgebende Funktion, stützen sich also normalerweise auf eine vor Ort bereits existierende Dynamik. Diese Art der Entwicklungszusammenarbeit ist teuer; sie zahlt sich erst dann aus, wenn die initiierte bzw. unterstützte Aktion vollends selbsttragend wird und/oder ohne wesentliche Neuinvestitionen der DEZA repliziert wird. Dies heisst, dass wir

- uns zu Beginn neuer Projekte systematisch die Frage nach der Nachhaltigkeit der unterstützten Aktion und dem Zeitpunkt des verantwortungsbewussten Ausstiegs unserer Beteiligung stellen;
- isolierte Einzelprojekte bzw. flächendeckende Kampagnen nur in gut rechtfertigbaren Ausnahmefäl-

len unterstützen, z.B. wenn sie klar definierte und zeitlich beschränkte experimentelle Ziele verfolgen oder in extremen Armutssituationen keine andere Möglichkeit besteht, die für Entwicklungsförderung unentbehrlichen Grundbedürfnisse zu befriedigen (z.B. Kontinuum der humanitären Hilfe).

Armutorientierung

Die Verminderung der Armut ist die eigentliche *raison d'être* der Entwicklungszusammenarbeit. Dies gilt auch für die SOSA, zumal da die Länder des östlichen und südlichen Afrikas zu den ärmsten der Welt gehören. Wir sind deshalb bestrebt, bei unserer Programmgestaltung jederzeit das Armutsthema ins Zentrum unseres Denkens, Fühlens und Handelns zu setzen. Die operative Umsetzung kann direkte – über die Befriedigung der Grundbedürfnisse – oder indirekte – über die Förderung günstiger Rahmenbedingungen und von Chancengleichheit – Formen annehmen.

Wir bemühen uns,

- uns systematisch und fortlaufend Wissen und Verständnis für Armut anzueignen und dieses mit unseren Partnern zu teilen;
- unsere Programme in direkter Konsultation mit den Armen auf deren Anliegen, Bedürfnisse und Potenziale abzustimmen und sie kontinuierlich auf ihre armutsmindernde Wirkung zu überprüfen.

Umfeldorientierung

Die sorgfältige Situierung von Unterstützungsmassnahmen im jeweiligen gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Kontext ist eine Voraussetzung für deren Erfolg, für die Minimierung von Risiken und für



die Stärkung der *Ownership* der Partner an den gemeinsamen Vorhaben. Deshalb

- behalten wir permanent die Dynamik des Umfelds unserer Aktivität im Auge und analysieren sie regelmässig (systematisches Monitoring entwicklungsrelevanter Prozesse);
- beziehen wir allfällige, entwicklungshemmende Konfliktsituationen in unsere Planungen ein und engagieren uns aktiv für deren Überwindung.

Flexibilität

Die DEZA ist als vergleichsweise flexible und gleichzeitig ausdauernde, verlässliche Partnerin bekannt und geschätzt. Um qualitativ hochstehende Produkte anbieten zu können, bauen wir in erster Linie auf Erfahrungen und Wissen. Entwicklungszusammenarbeit ist jedoch keine exakte Wissenschaft. Neue Erkenntnisse kommen oft auf induktivem Weg und in einem fortschreitenden Lernprozess zustande. Unsere Offenheit neuen, auch ungewohnten Ideen gegenüber ist Garant für angepasste, innovative, kreative und wirksame Entwicklungszusammenarbeit. Dies bedeutet konkret, dass wir

- einmal vereinbarte Pläne und Abläufe respektieren, jedoch nötigenfalls auch flexibel und unbürokratisch zu Anpassungen bereit sind;
- für neue Zusammenarbeitsformen offen sind und bereit sind, Risiken einzugehen und zur Durchführung von vielversprechenden Experimenten Hand bieten.
- das verfügbare Instrumentarium in einem der Problemstellung angepassten Mix anwenden und uns dazu mit anderen Instanzen der Bundesverwaltung koordinieren.

Transparenz

Entwicklungszusammenarbeit heisst partnerschaftliches Zusammenwirken im Hinblick auf ein gemeinsames Ziel. Offenheit und Transparenz sind für uns die wichtigsten Voraussetzungen für echte Partnerschaft. Damit ist gemeint, dass wir

- unseren Partnern gegenüber von allem Anfang an klar darlegen, von welchen Werten wir uns leiten lassen, welche Ziele wir verfolgen und welche Möglichkeiten und Grenzen unser politisches Mandat beinhaltet;
- vorzugsweise mit Partnern zusammenarbeiten, die selber eine ebensolche Einstellung haben;
- zu unserer Identität als staatliche Entwicklungsagentur stehen und die daraus abgeleitete Konditionalität unseres Tuns offenlegen;
- wir in der Schweiz - in Absprache mit der Sektion Medien und Kommunikation der DEZA - jederzeit bereit sind, die Öffentlichkeit und das Parlament offen und ehrlich

über Erfolge, Resultate und Schwierigkeiten unserer Tätigkeiten zu informieren.



5.1.2 Zehn strategische Prinzipien

Diese Prinzipien betreffen Aspekte inhaltlicher, methodischer und organisatorischer Art, auf welche wir bei der Umsetzung unserer Programme im Hinblick auf optimale Auftragsbefriedigung speziell achten wollen.

1. Ausgleich:

Chancengleichheit schaffen

Unterschiedliche Entwicklungsvoraussetzungen sind der Nährboden für Ausbeutung, Ungerechtigkeit und Extremismus. Ungleichheiten zwischen Armen und Reichen, zwischen Mächtigen und Schwachen, zwischen Männern und Frauen, zwischen verschiedenen ethnischen, regionalen oder ideologischen Gruppen stellen eine potenzielle Bedrohung des Friedens und Wohlergehens für alle Menschen dar. Wir fördern in unseren Einsatzgebieten Ausgleich und Chancengleichheit, indem wir in unseren Programmen

- zur Erfüllung der **Grundbedürfnisse** von Benachteiligten beitragen und damit Voraussetzungen für ihre gleichberechtigte Teilhabe an wirtschaftlicher Dynamik und politischer Öffnung schaffen und ihre soziale Integration fördern;
- die Benachteiligten gezielt befähigen (**Empowerment**), die ihnen zustehenden Rechte (politische, wirtschaftliche, kulturelle) eigenständig wahrzunehmen und entwicklungsförderliche Rahmenbedingungen zu ihrem Vorteil zu nutzen;
- Sensibilität für die unterschiedlichen Entwicklungsvoraussetzungen, Bedürfnisse, Lebensformen und Potenziale von Männern und

Frauen, von Besitzenden und Besitzlosen fördern und entsprechend **differenzierte Ansätze** anwenden.

2. Wissen:

Zugang zu Information und Wissen vermitteln

Die nutzbringende Kapitalisierung von eigenem sowie der ungehinderte Zugang zu ausserhalb des engeren Lebensraums verfügbarem relevantem Wissen und die Wissensschöpfung sind eigentliche Schlüssel zu nachhaltiger Entwicklung jeder Gesellschaft. Dies bedeutet für die SOSA, dass sie in ihren Programmen

- generell der Schöpfung und Vermittlung von entwicklungsrelevanter **Information** und von **Wissen** und der systematischen **Erfahrungsaufarbeitung** hohe Priorität einräumt und damit zur Entwicklung menschlicher Ressourcen und institutioneller Kapazitäten beiträgt - der regionale Ansatz bietet sich für diese Aktivitäten besonders an;
- im Rahmen ihrer Programmschwerpunkte immer **Erwachsenenbildung** einschliesst (je nach Situation kann dies Alphabetisierung, Berufsbildung, technische Beratung, on-the-job training oder punktuelle Weiterbildung sein), dafür normalerweise nicht selber im flächendeckenden Grundschulbereich tätig sein will.

3. To make a difference:

Selektiv Innovation und Sachkompetenz anbieten

Die Bedürfnisse für finanzielle und technische Unterstützung sind im östlichen und südlichen Afrika beinahe unbegrenzt. Andererseits verfügt die SOSA über beschränkte

Mittel. Wenn wir dennoch den Anspruch haben, in der Region einen spürbaren Beitrag an Entwicklungsprozesse zu leisten, dann müssen wir auswählen und uns auf eine beschränkte Anzahl von geographischen und thematischen Bereiche konzentrieren, ohne dafür in eine überholte Projektlogik zurückzufallen. Konkret bedeutet dies:

- Wir beschränken unsere bilaterale Zusammenarbeit auf eine **kleine Anzahl von Schwerpunktländern, Länder mit Sonderprogrammen und Regionalprogrammen**;
- wir sind in diesen Ländern in solchen Sektoren tätig, wo wir aufgrund unserer Erfahrung und/oder des durch uns mobilisierbaren Wissens einen **wesentlichen Verbesserungsbeitrag leisten können**;
- wir achten auf synergetische und katalytische Wirkung unserer Aktionen, insbesondere (i) durch den Austausch von Erfahrung und Kompetenz zwischen den Programmen (Annäherung der sektoriellen Konzentration) und (ii) indem wir andere Ressourcen in eine uns interessant erscheinende Richtung kanalisieren (EZA als Türöffner);
- wir optimieren unsere Sachkompetenz und damit unsere Ausstrahlung und Einflussmöglichkeit, indem wir in unseren Programmen die Erfahrungen der verschiedenen Ebenen (**mikro-meso-makro¹**) in Beziehung setzen und den horizontalen Erfahrungsaustausch fördern.

4. Subsidiarität:

Bestehendes ergänzen, Entstehendes stützen

Entwicklungszusammenarbeit kann nur dann nachhaltige Wirkung zeitli-



gen, wenn sie von unseren Partnern als Ergänzung und Stärkung eigener Anstrengungen und Initiativen aufgenommen wird. Bei der Auswahl der Sektoren, Partner und Aktionen in unseren Programmen müssen wir uns deshalb versichern, dass wir

- uns entweder an bestehenden, **von lokalen Akteuren initiierten Entwicklungsprozessen** beteiligen oder solchen Akteuren beim Ergreifen und Konkretisieren von vielversprechenden Initiativen behilflich sind;
- insbesondere bei Aktivitäten im Bereich der Grundbedürfnisse die dafür verantwortlichen lokalen Instanzen, d.h. insbesondere den Staat, mit unserer Hilfe nicht aus ihrer **politischen und gesellschaftlichen Pflicht** entbinden;
- wo immer möglich gemeinsame Sache mit **anderen Geberinstitutionen** machen, um lokale Partner mit grösstmöglicher Effizienz und Kohärenz zu unterstützen.

5. Ownership: Eigenständigkeit und -verantwortung fördern

Die Verantwortung – und auch die Kompetenz – für auf die lokalen Umstände bestmöglich angepasste Entwicklungsförderung muss letztlich bei unseren Partnern in den Einsatzgebieten liegen, die den lokalen Bevölkerungen verpflichtet sind. Sie bestimmen Prioritäten und wählen

die anzuwendenden Methoden aus. Die DEZA bietet dazu ihre Erfahrung und ihr Know-how an. Sie bleibt dabei frei, ihren Prinzipien nicht entsprechende Vorhaben nicht zu unterstützen. Wichtig ist in jedem Fall, dass

- von der SOSA unterstützte Programme immer **gemeinsam mit unseren lokalen Partnern** geplant, durchgeführt und evaluiert werden;
- unsere Partner als Ausdruck ihrer *Ownership* in der Regel eine zumutbare **Beteiligung** an den bei innovativen Ansätzen unvermeidlichen Risiken (auch finanzieller Art) übernehmen;
- wir Partizipation nicht als «Teilnahme unserer Partner an unseren Projekten» auffassen, sondern als gemeinsames, **gleichwertiges Mittragen von Verantwortung (auch finanziell)** an einem Entwicklungsvorhaben verstehen und praktizieren;
- wir wettbewerbsfähige Partner beim Ausbau eigener Kompetenz und Verantwortung mit gezielten Massnahmen der **Organisationsentwicklung** und des *institution building* unterstützen.

6. Mikro – Makro: Basisarbeit für den Politikdialog nutzen, und umgekehrt
Entwicklungszusammenarbeit wird oft mit Projektarbeit im direkten Kontakt mit den Ärmsten gleichge-



setzt. Während die Arbeit auf dieser «Mikro»-Ebene unerlässlich für die Sammlung relevanter, im besten Fall multiplizierbarer Erfahrungen ist, laufen Basis-Projekte in einem ungünstigen wirtschaftlichen oder politischen Umfeld Gefahr, Oasen (schweizerischer) Effizienz ohne nachhaltigen Einfluss auf das System (den Schwerpunkt oder den Sektor, die Region, die Institution etc.) zu bleiben. Eine Verknüpfung zwischen Mikro- und Makro-Ebene ist deshalb in der Entwicklungszusammenarbeit unerlässlich. Die SOSA ist in ihren Programmen bedacht,

¹mikro= direkte Zusammenarbeit mit End-Nutzniessern (Basisprojekt)

meso= Stärkung von Entwicklungsförderungs- bzw. Umsetzungsinstrumenten (Institutionen, Verbände, Märkte)

makro= Einflussnahme auf Rahmenbedingungen (Wirtschaftspolitik, Entwicklungspolitik, Aussenwirtschaft etc)



- Einzelprojekte – mit Ausnahme rein experimenteller Aktionen – in ihrem Sektor im entsprechenden **Gesamtsystems einzubetten**, idealerweise im Rahmen des sogenannten sector-wide approach;
- den themenspezifischen policy dialogue durch eine kritische Masse an **DEZA-eigener Umsetzungserfahrung** abzustützen;
- unsere Sektorwahl innerhalb eines Schwerpunktraums dergestalt zu **konzentrieren**, dass wir en connaissance de cause, d.h. mit genügend eigener Erfahrung bzw. Einblick auf allen Stufen (mikro-meso-makro), ernstgenommener Dialogpartner sind, der sich aktiv an der Gestaltung der entsprechenden Politiken beteiligt;
- sich mit den Politischen Abteilungen 2, 3 und 4, mit den Botschaften und mit seco zu **koordinieren**.

7. Die Region:

Synergien zwischen den Programmen ermöglichen

Angesichts der bestehenden Dynamiken und Opportunitäten in der Region scheint uns heute neben der traditionellen bilateralen Partnerschaft (Schwerpunktländer-Prinzip) die Unterstützung neuer regionaler Zusammenarbeitsformen zwischen den Ländern bzw. in supranationalen Institutionen und Foren vielversprechend. Wir inspirieren uns dabei von den Erfolgen bereits bestehender Regional-Programme, aber auch von aufschlussreicher Erfahrung der DEZA in anderen Weltgegenden. Konkret setzen wir diesen Grundsatz um, indem wir

- zwischen den Ländern mit bilateralen DEZA-Programmen Austausch- und **Vernetzungsmöglich-**

keiten aufdecken und systematisch nutzen;

- im Verlauf der nächsten 10 Jahre gezielt **regionale Zusammenarbeitsmöglichkeiten** prüfen und solche schrittweise vermehrt finanziell und technisch unterstützen; diese Art der Unterstützung kann auch Nicht-Schwerpunktländer umfassen.

8. Allianzen:

Strategische Partnerschaften mit ähnlich Gesinnten aufbauen

Die Schweiz ist im internationalen Konzert der Entwicklungsagenturen eine kleinere Akteurin. Ihre Nicht-Mitgliedschaft bei der UNO und bei der Europäischen Union ermöglicht ihr einerseits in manchen Situationen eine spezielle Bewegungsfreiheit, schränkt aber mangels kritischer Masse ihre entwicklungspolitische Ausstrahlung oft auch ein. Die DEZA kann ihren Einfluss umso besser geltend machen und umso mehr Wirkung zeitigen, je besser sie sich mit anderen auf einheitliches bzw. koordiniertes Vorgehen einigen kann. Nutzbringende sektor-, programm- oder partnerbezogene Allianzen mit ähnlich gesinnten Akteuren – auch innerhalb der Bundesverwaltung – sind deshalb wo immer möglich anzustreben. Das heisst, dass wir

- je nach Opportunität und Bedarf selektiv strategische Partnerschaften mit anderen Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit eingehen, um damit unsere Ziele besser

verwirklichen zu können;

- grundsätzlich die **aid coordination** (mit Einschluss der lokalen Partner) befürworten und dabei nach Möglichkeit - wo wir komparative Vorteile erwarten und selber etwas einbringen können – eine aktive Rolle spielen wollen;
- ein enges Zusammenspiel zwischen unseren Erfahrungen in der **bilateralen Zusammenarbeit und unserem Wirken in den internationalen Agenturen** über systematischen Informationsaustausch – in beide Richtungen – befürworten.

9. Kosten/Nutzen:

Kostenbewusst Rentabilität anpeilen

Entwicklungszusammenarbeit ist für die Geldgeber meist ein teures Geschäft. Dies insbesondere deshalb, weil naturgemäss grosse Risiken eingegangen werden müssen und weil Entwicklungshilfe aufgrund ihres speziellen Auftrags normalerweise bei Erreichen des break-even abgebrochen wird, d.h. die späteren gewinnrelevanten Erträge nicht mehr zugunsten der Investitionsrechnung zu Buche schlagen. Entwicklungszusammenarbeit ist deshalb nicht mit normalem marktorientiertem Geschäftsgebaren zu vergleichen, und ihr Erfolg kann auch selten im engen betriebswirtschaftlichen Sinn gemessen werden. Wir sind jedoch unserem politischen Auftraggeber gegenüber zu einer wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung der uns anvertrauten öffentlichen Mittel verpflichtet. Das heisst:



- Entwicklungszusammenarbeit **muss «rentieren»**, d.h. für Begünstigte und Partner einen möglichst hohen Nutzen bringen; mit den investierten Mitteln sind die angestrebten Ziele (messbar oder nicht) auf möglichst effiziente und kostengünstige Art zu erreichen;
- unsere Programme und Projekte sind resultatorientiert und werden regelmässig auf die Erfüllung der gesetzten (Zwischen-)Ziele **überprüft**;
- falls sich zeigt, dass Ziele innert nützlicher Frist nicht oder nicht nachhaltig erreicht werden können, müssen wir den **Mut zum frühzeitigen Abbruch** – nötigenfalls mit flankierenden Abfederungsmassnahmen – aufbringen.

10. Konditionalität: Unsere Agenda und unsere Werte offenlegen

Wir pflegen gleichberechtigte Partnerschaft und orientieren uns am lokalen Kontext. Die Ziele der schweizerischen Aussenpolitik und die ihr zugrunde liegenden Werte im Nord-Süd Leitbild, und die Werte und Ziele des DEZA-Leitbilds, setzen dazu den Rahmen. Gewisse Werte, beispielsweise in bezug auf die gleichberechtigte Entwicklung von Mann und Frau, auf die Menschenrechte und auf die Rechtsordnung, wie auch unser Verständnis von der Rolle des Staats, der Funktion der Wirtschaft und der gesellschaftlichen Organisation in unseren Partnerländern sind grundsätzlich nicht verhandelbar. Wir haben eine eigene Agenda und legen diese als Teil unseres Koopera-

tionsangebots offen auf den Tisch – wir sind aber auch bereit, diese zu diskutieren und zu erklären. Wir orientieren uns ferner an den im Bundesratsbeschluss vom 20.9.1999 über die Anwendung der politischen Konditionalität in den Aussenbeziehungen genannten Kriterien. Die SOSA ist bestrebt,

- mit Partnern zusammenzuarbeiten, die diese **Werte und Ziele teilen** und zu ihrer Umsetzung im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit bestmögliche Gewähr bieten;
- bei der Aushandlung der Zusammenarbeitskonditionen mit aller Transparenz auf die **Möglichkeiten und Grenzen unserer Verpflichtung** hinzuweisen (keine falschen Erwartungen z.B. bezüglich unserer Haltung bei Kontroversen zwischen Organisationen der Zivilgesellschaft und dem Staat wecken);
- von den Partnern Offenheit und Ehrlichkeit in der Auseinandersetzung mit diesen Werten und Zielen zu erwirken und **Rechenschaft über ihre Respektierung** zu verlangen.



5.2 Kooperationsbereiche und Schwerpunkte

Die SOSA ist in drei grossen Bereichen aktiv – Wirtschaft, Gesellschaft und Staat – und setzt in jedem dieser Bereiche Schwerpunkte. Die insgesamt **zehn thematischen Schwerpunkte** bilden prioritäre Zusammenarbeitsfelder, welche für die Entwicklung der Region steuernde Funktion haben, in denen der Bedarf an externer Unterstützung besonders gross ist und in denen sich Aktivitäten gegenseitig verstärken sollen. In den Landesprogrammen müssen innerhalb dieses Schwerpunkte-Fächers die nötigen landesspezifischen Prioritäten gesetzt werden.

5.2.1 Armutsminderung und wirtschaftliche Wertschöpfung

Die SOSA will einerseits dazu beitragen, in ihren Partnerländern strukturelle Armut abzubauen und temporäre negative Auswirkungen der insgesamt positiven makroökonomischen Wirtschaftsentwicklung abzufedern. Andererseits will sie die Wirtschaftsdynamik nutzen, um über verstärkte Zusammenarbeit mit dem Privatsektor Mehrwert und Beschäftigung zu schaffen. Wir konzentrieren uns dabei thematisch auf die Landwirtschaft und die Förderung der Kleinindustrie, und sind bedacht, die Beteiligung möglichst grosser Teile der Bevölkerungen am wirtschaftlichen Entwicklungsprozess sicherzustellen.

Schwerpunkt «Natürliche Ressourcen und Ernährungssicherung/Landwirtschaft»:

Die nachhaltige Bewirtschaftung der Ressourcen ist eine Voraussetzung für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung insgesamt. Die SOSA unterstützt Behörden, private Organisationen, Produzenten oder Konsumenten, um ihre Fähigkeiten für die nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen zu verbessern. Das geschieht auf lokaler wie regionaler Ebene durch Know-How Transfer, durch Forschung und Aus- und Weiterbildung und durch Mitwirkung an internationalen Netzwerken. Die Programme der ländlichen Entwicklung nehmen sich, komplementär zu den regionalen Projekten, diesen Herausforderungen auf der Mikro-Ebene an. Überlegungen zum Schutz der natürlichen Ressourcen werden als prioritäres Thema von Beginn an in die Pro-

grammplanung miteingbezogen. Die SOSA unterstützt im weiteren Bestrebungen, welche die nachhaltige Nutzung von natürlichen Ressourcen regional angehen.

In Krisensituationen reagiert die DEZA mit humanitären Aktionen auf Versorgungsengpässe. Mittel- und langfristige Ernährungssicherung fördert die SOSA durch Unterstützung der Produktion und der Vermarktung, indirekt auch durch Infrastrukturmassnahmen.

Schwerpunkt «Beschäftigung»:

Die teilweise grosse Arbeitslosigkeit und die schwach ausgebildeten Arbeitsmärkte des östlichen und südlichen Afrikas sind Gründe für soziale Spannungen. Die SOSA investiert hier hauptsächlich in Aus- und Weiterbildung und in die Entwicklung von Systemen beispielsweise für Sozialdienste oder für den Arbeitsmarkt. Die eigentliche Schaffung von Arbeitsplätzen ist eine indirekte, jedoch immer angepeilte Folge der Massnahmen.

Die Nutzung vorhandener Ressourcen und den Zugang der Bevölkerung zu Produktionsmitteln fördert die SOSA durch die Schöpfung und Verbreitung von Wissen und Techniken.

Schwerpunkt «KMU»:

In den lukrativen Wirtschaftssparten der Region dominieren ausländische Firmen, starke lokale Unternehmen gibt es kaum, die Zahl der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) ist gering, sogar der informelle Sektor ist häufig schwach ausgebildet. Die SOSA unterstützt KMUs hauptsächlich indirekt (Mesoebene) über Beratung von Betrieben, Verbänden, privaten Dienstleistungsanbietern



sowie staatlichen Stellen. Sie engagiert sich im Finanzsektor (z.B. im Kleinkreditwesen in Zusammenarbeit mit spezialisierten Finanzinstituten) und hilft, förderliche Rahmenbedingungen für KMUs zu schaffen.

Schwerpunkt «Infrastrukturen»:

In ausgewählten infrastrukturellen Vorhaben, welche einen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung leisten (Kommunikation, Strassen und Transportwesen), engagiert sich die SOSA mit Massnahmen zu deren Unterhalt oder Verbesserung. Das Hauptgewicht liegt dabei auf Beratungsleistungen, Systementwicklung und Aus- sowie Weiterbildung. Ein besonderes Augenmerk wird auf die Erschliessung marginaler Gebiete und Bevölkerungen und umweltverträgliche Methoden gelegt. Unterstützungen in Form umfangreicher Hardware-Finanzierungen oder Materiallieferungen sind nicht prioritär.

5.2.2 Sozialer Ausgleich

Wir legen unsere Interventionen so an, dass sie die Sicherheit und die Chancengleichheit (beispielsweise von Frauen) fördern. Wir bauen wenn immer möglich auf lokale Initiativen der Zivilgesellschaft, ohne aber den Staat von seiner Verantwortung zu entheben. Wir sensibilisieren Partner und Zielgruppen für gesamtgesellschaftliche Anliegen wie Chancengleichheit, ausgeglichene Entwicklung von Mann und Frau, den Wert kultureller Diversität und Eigeninitiative. Dabei müssen wir zwischen den Ansprüchen der SOSA auf Öffnung, Innovation, Konfliktlösung, Partizipation und Transparenz einerseits und lokalen Werthaltungen, Traditionen und Usancen andererseits vermitteln. Im Bereich «Sozialer Ausgleich» setzt die SOSA sektorielle Schwerpunkte in der Befriedigung von Grundbedürfnissen und in der Förderung der Chancengleichheit. Dabei wird eine vernünftige Mischung von ruralen und urbanen Programmen angestrebt.

Schwerpunkt «Bildung/Erziehung»:

Unsere mittel- und langfristigen wirkenden Investitionen in diesem Schwerpunkt betreffen zum einen konkrete Aus- und Weiterbildungs-massnahmen im Bereich der Erwachsenenbildung. Zum anderen beteiligen wir uns (hauptsächlich in der Berufsbildung) an der Planung und Umsetzung von Bildungssystemen. Gefördert werden in besonderem Mass Frauen und Jugendliche. Dank anwendungsorientiertem Zugang zu Wissen und zu Technologien sollen sie befähigt werden, gleichberechtigt am gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben teilzunehmen.

Schwerpunkt «Gesundheit».

Zur Verbesserung der gesundheitlichen Bedingungen in den Partnerländern trägt die SOSA durch die Stärkung öffentlicher Institutionen und zivilgesellschaftlicher Organisationen bei, welche in der Gesundheitsversorgung und -aufklärung, im Management des Gesundheitswesens sowie in der Prävention aktiv sind. Auf lokaler Ebene fördern wir v.a. die *santé communautaire*.

Die hohe regionale Prävalenz von Malaria und von Durchfalls- und respiratorischen Krankheiten verdienen besondere Aufmerksamkeit und entsprechende programmatische Antworten auf der Mikro- und Makroebene.

«Neu» dazu gekommen ist HIV/AIDS. In dieser dringenden Thematik ist die SOSA interessiert und bereit, Aktivitäten von UNAIDS oder der WHO, sowie generell innovative Ansätze zur konkreten Bekämpfung der Pandemie mitzutragen. In ihrem direkten Einflussbereich geht die Sektion das Thema u.a. an, indem sie in allen laufenden Projekten und Programmen – also nicht nur im Rahmen gesundheitspezifischer Massnahmen – AIDS-Prävention auf geeignete Art einbezieht und gewisse Mittel für den kurativen Bereich zur Verfügung hält.

Die in weiten Teilen der SOSA-Region praktizierte genitale Verstümmelung von Mädchen und Frauen betrachten wir als eine grosse gesundheitliche und soziale Belastung und als eine Verletzung fundamentaler Menschenrechte. Auch hier sind wir zur Zusammenarbeit und Unterstützung von Programmen anderer Geber bereit.

Schwerpunkt «Wasser»:

Die Sicherstellung der Versorgung mit Wasser und die Verbesserung der Trinkwasserqualität, der hygienischen Bedingungen und der Abfallentsorgung haben erfahrungsgemäss weitreichende positive Konsequenzen für die Gesundheit der Bevölkerung, für die landwirtschaftliche Produktion und damit für die wirtschaftliche Entwicklung. Wir sind in diesem Schwerpunkt beratend und mit der finanziellen Unterstützung lokaler Initiativen und in der Policy-Umsetzung auf der Ebene der Zentralstaaten aktiv. Die Regionalprogramme nehmen sich den länderübergreifenden Themen des Wassers an.

5.2.3 Gute Regierungsführung

Die SOSA unterstützt die Leistungsfähigkeit zentraler und dezentraler staatlicher Strukturen durch die Stärkung ihrer institutionellen Kapazitäten. Behörden sollen die Beteiligung der Bevölkerung an politischen Entscheidungsprozessen ermöglichen und nutzerfreundlich, günstig und termingerecht nachgefragte Leistungen erbringen, der Wirtschaft günstige Rahmenbedingungen schaffen und für die Chancengleichheit aller Bürger/-innen sorgen. Die so verbesserte Legitimität und Leistungsfähigkeit von Verwaltungen stehen in direkter Wechselwirkung zur Erstarkeung der Zivilgesellschaft, zur optimalen Nutzung wirtschaftlicher Potenziale und nicht zuletzt zur Stabilität in der Region. Die Zusammenarbeit mit Behörden betrifft vorwiegend die Unterstützung von Verwaltungsstellen, welche für die Volkswirtschaft und Sozialbereiche von Bedeutung sind. Im Politikdialog mit den Regierungen der Partnerstaaten wollen wir auf die entwicklungspolitischen Rahmenbedingungen günstig einwirken. Die Bearbeitung der folgenden Schwerpunkte, die sich mehrfach überschneiden, geschieht auch in Komplementarität zu den Aktivitäten der Politischen Abteilungen 2, 3 und 4, mit denen wir uns koordinieren. Die Aufgabenteilung mit dem seco im Rahmen gemeinsamer Länderprogramme hat sich bewährt und soll in dieser Form weitergeführt werden.

Schwerpunkt«Dezentralisierung und Demokratieförderung»:

Wir fördern auf zentraler und auf dezentraler Ebene demokratische

und transparente Verfahren (Wahlen, Gesetzgebung) und Entscheide zum Schutz der Schwachen und von Minderheiten, zum Ausgleich zwischen Bevölkerungsteilen und zwischen Reich und Arm. Der stufengerechten und räumlichen Delegation von Kompetenzen und Kapazitäten durch schlanke Verwaltungen schenken wir ebenso unser Augenmerk wie der Bürgerorientierung und der Übernahme von Verantwortung für Entwicklungsvorhaben auf lokaler Ebene. Wir fördern den Dialog zwischen Staat und Zivilgesellschaft, die Möglichkeit von Bürgern und Bürgerinnen, Vorschläge zu machen, Entscheidungen zu beeinflussen und Entwicklungen mitzugestalten.

Schwerpunkt «Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte»:

Wir unterstützen die Einhaltung der politischen, bürgerlichen, wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen und kulturellen Menschenrechte und beteiligen uns an Massnahmen gegen Kriminalität und Korruption. Wir fördern Verwaltungsreformen, welche die Trennung von Exekutive, Legislative und Judikative zum Ziel haben. Damit wirtschaftliche Aktivitäten interessant sind, müssen Nutzungs- und Besitzrechte garantiert sein. Wir unterstützen die Entwicklung verlässlicher, unabhängiger Organe der Rechtsprechung und der Durchsetzung von Recht.

Schwerpunkt «Wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen»:

Die Wirtschaftspolitik unserer Partnerstaaten ist teilweise noch zentralplanerischen Zuschnitts. Die Liberalisierung der Wirtschaft bleibt deshalb eine wichtige Herausforderung. In Weiterführung der engen



Abstimmung und Arbeitsteilung mit dem seco. In diesem Prozess unterstützen wir Partner auf verschiedenen Ebenen:

Wirtschaftsreform: Wir fördern die Dienstleistungsorientierung von Verwaltungsstellen, den Abbau administrativer Hindernisse und fiskalischer Ungerechtigkeit und wir fördern aussenwirtschaftliche Politiken, welche Märkte öffnen und (ausländische) Investitionen nicht behindern. Insbesondere unterstützen wir die Entwicklung von Rahmenbedingungen, welche für KMUs förderlich sind.

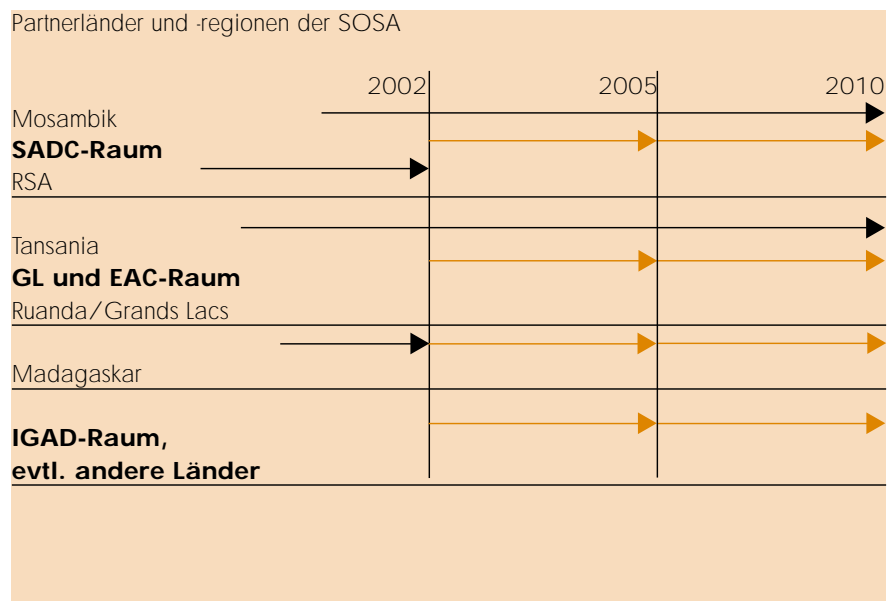
Fiskalpolitik: Im Hinblick auf die angestrebte zunehmende Eigenleistung unserer Partnerländer und als Instrument des Finanzausgleichs setzen wir uns für die gerechte Besteuerung von Einkommen und Vermögen und für die Einrichtung funktionierender Umverteilungsmechanismen ein. Die SOSA unterstützt Ansätze, welche die Fiskalpolitik mit der Dezentralisierung verbinden.

6 Umsetzung



6.1 Geographische Schwerpunkte

Bis 2002 ist der Veränderungsspielraum der SOSA hinsichtlich der geographischen Schwerpunktsetzung beschränkt. Ab ca. 2005 – aber u.U. auch früher, falls grundlegende Veränderungen in der Region, resp. in der Einschätzung durch schweizerische Stellen stattfinden – könnte sich allerdings die Wahl und die Zahl der **Schwerpunktländer** (2000: Mosambik und Tansania) verändern. Ebenfalls überdenken wollen wir mittelfristig bezüglich ihrer Zahl und ihres Status die **Sonderprogramme**, welche gegenwärtig (2000) mit Ruanda, Madagaskar und der Republik Südafrika realisiert werden. Eine tendenziell grössere Bedeutung soll die **Zusammenarbeit im regionalen Kontext** erfahren.



Kriterien zur Wahl von Partnerländern

Kriterien aus der Botschaft über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern vom 7. Dezember 1998:

- figuriert auf der Liste des DAC
- Stabilität
- Engagement der Regierung
- Good Governance

zusätzliche Kriterien der SOSA:

- Leistungspotenzial und -ausweis
- Regionale Bedeutung

Die obenstehende Graphik soll insbesondere den Willen der Sektion zum Ausdruck bringen, ihren schon bestehenden **regionalen Ansatz** zu verstärken, und diesen eventuell, sofern dies die Rahmenbedingungen erlauben, auch auf neue Gegenden (z.B. Horn von Afrika, Angola u.a.m.) auszuweiten. Projekte und Programme werden im regionalen Ansatz nicht nur mit einzelnen Partnerstaaten der jeweiligen Region realisiert. Sie verstärken Verbindungen zwischen diesen und damit die regionale Integration. Sie festigen Netzwerke und werden wo immer möglich in Konzertation mit anderen Schweizer Akteuren (seco, Hilfswerke, Privatwirtschaft, Botschaft, etc.) und anderen Gebern abgewickelt.



6.2 Partner und Beauftragte

Die SOSA arbeitet in den Partnerländern und auf regionaler Ebene mit **unterschiedlichen Organisationen** zusammen: mit Institutionen auf regionaler Ebene, mit Verwaltungen und Behörden der nationalen und lokalen Ebenen, mit Vertretern der Zivilgesellschaften (NGOs, Basisgemeinschaften, Interessenverbände, etc.) und der Privatwirtschaft. Wir wählen die Kooperationspartner aufgrund ihrer Eignung und komparativen Vorteile für eine zielgerichtete und effiziente Realisierung der Projekte und Programme aus. Tendenziell vergrössert werden soll der Anteil von Partnern aus dem privaten Sektor. Einen Teil der operativen Aufgaben realisieren wir selbst, andere Aktivitäten zur Begleitung von Projekten und Programmen (Planungen, externe Evaluationen, backstoppings und coachings) lassen wir durch **Beauftragte** abwickeln.

Für entsprechende Aufträge stehen – wie als Partner – unterschiedliche Akteure zur Auswahl: Regionale Institutionen, staatliche Stellen, halbstaatliche Durchführungsorganisationen, NGOs und Vertreter des Privatsektors. Die Auswahl der jeweiligen Auftragnehmer geschieht aufgrund klarer Analysen ihrer Kompetenz und komparativen Vor-

teile zur Lösung der anstehenden Aufgaben. Der Zusammenarbeit mit schweizerischen Dienstleistungsanbietern wird weiterhin ein grosses Gewicht beigemessen. Die Erhaltung und Weiterentwicklung der bei diesen Anbietern vorhandenen relevanten schweizerischen Fachkompetenz bleibt uns ein Anliegen. Ebenso anerkennen wir deren spezielle Rolle bei der Sensibilisierung der schweizerischen Öffentlichkeit für Entwicklungsfragen.

Generell beabsichtigt die SOSA vermehrt Wettbewerbssituationen zu nutzen und Aufträge grundsätzlich aufgrund von Ausschreibungen zu vergeben. Schweizerische Organisationen ziehen wir normalerweise dann bei, wenn wir keine ausreichend kompetente und unseren Ansprüchen entsprechende lokale Ressourcen finden. Das betrifft Organisationen, welche aufgrund von Verträgen operative Verantwortung übernehmen ebenso wie BeraterInnen, welche punktuelle Einsätze leisten.



6.3 Methoden und Instrumente

Die SOSA setzt ihre Aktivitäten über eine Reihe von verschiedenartigen Instrumenten um. In deren Zentrum stehen die zeitlich begrenzten und auf klare, mit den Partnern vereinbarte Ziele ausgerichteten **Projekte und Programme**. Vermehrt sollen bei Vorhandensein günstiger Rahmenbedingungen in Abstimmung mit anderen Gebern ganze Sektorprogramme unterstützt werden (sector wide approach SWAP). Bei aller Unterschiedlichkeit von Dauer, sektorieller Ausrichtung, Komplexität, finanziellem Volumen etc. ist allen Instrumenten gemeinsam, dass sie Veränderungsprozesse strukturieren, einen nachhaltigen – direkten oder indirekten – Beitrag zur Verbesserung der Lebensbedingungen der benachteiligten Bevölkerungsschichten in den Partnerländern und ganz allgemein zu deren Entwicklung leisten. Unsere wichtigsten instrumentellen Ansätze sind:

Organisationsentwicklung:

Technische Zusammenarbeit, wie sie die SOSA hauptsächlich realisiert, sucht immer nach institutionellen Problemlösungen, um eine möglichst hohe und langanhaltende Wirkung ihrer Interventionen zu erzielen. Weil Organisationen unsere Partner sind, bilden deren Entwicklung, die Verbesserung ihrer Kapazitäten, Kompetenzen und Strukturen, beispielsweise durch die Weiterbildung ihrer MitarbeiterInnen zentrale Instrumente der Zusammenarbeit.

Know-How /Wissensmanagement:

Der Transfer von Wissen und Techniken und die Sensibilisierung für innovative Themen – den Prozess verstehen wir immer als zweiseitigen – wirken in der Regel mittelfristig.

Wissenschöpfung und Wissensmanagement fördern wir systematisch in angewandter Forschung. Wir unterstützen verstärkt auch die Zusammenarbeit zwischen Institutionen in der Region (Süd-Süd-Lernen). Besonders bezüglich entwicklungspolitischer Fragen ist die Wissensschöpfung für die Sektion selbst von direktem Nutzen.

Bi- und multilaterale Zusammenarbeit:

Die Sektion realisiert den grössten Teil ihrer Massnahmen als bilaterale Zusammenarbeit (aber wenn immer möglich in Koordination mit anderen Gebern). Multilaterale Aktivitäten und Ko-Finanzierungen eröffnen der SOSA die Möglichkeit, Mittel mit der Aussicht auf verstärkte Wirkung und Synergien einzusetzen. Die Zusammenarbeit mit anderen bilateralen Gebern und mit internationalen Organisationen geschieht beispielsweise in der Form sektorweiter Reformansätze (SWAP).

Transversale Themen:

Nicht alle Zielsetzungen der Programme der Sektion verfolgen wir mittels einzelner Projekte. Einige entwicklungsrelevante Themen sind Teil mehrerer Massnahmen gleichzeitig. Zu diesen transversalen Aspekten der Zusammenarbeit gehören die gute Regierungsführung, die Menschenrechte, HIV/AIDS, und ausgewogene Entwicklung von Mann und Frau (gender approach). Regionalprogramme: Eine Massnahme, der wir in den nächsten Jahren mehr Gewicht zukommen lassen, sind die Regionalprogramme. Unter diesem Begriff ist ein breites Spektrum von Aktivitäten zusammengefasst. Gegenwärtig realisiert die

SOSA drei Typen von Regionalprogrammen: jene in der Region der Grossen Seen, Forschungsnetzwerke und die Süd-Süd-Zusammenarbeit. Regionalprogramme ersetzen andere Ansätze nicht – beispielsweise den der Schwerpunktländer –, ergänzen sie aber und haben u.a. den Vorteil, dass Probleme, welche staatliche Grenzen und Kompetenzen überschreiten, mit entsprechenden Mitteln angegangen werden können. Diese transnationale Zusammenarbeit kann integrations- und friedensfördernd wirken.

Voraussetzung für die erfolgreiche Durchführung von Regionalprogrammen ist der (politische) Wille der Partner zu entsprechenden Zusammenarbeitsformen und die klare Definition von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten. Letzteres gilt auch für die Sektion selbst, deren Struktur und Prozeduren z.Zt. noch vorwiegend auf die Zusammenarbeit mit einzelnen Partnerstaaten ausgerichtet sind.



6.4 Ressourcen

6.4.1 Finanzen

Ausgehend von der aktuellen Situation (Mitte 2000) lassen sich Tendenzen für den Einsatz der Mittel festlegen, die davon ausgehen, dass für die beiden Schwerpunktländer Mosambik und Tansania auch nach 2005 die Hälfte der SOSA-Mittel eingesetzt werden. Der neue Schwerpunkt der Programme mit regionaler Ausstrahlung wird erst ab der Mitte des Jahrzehnts eine kritische Masse im Budget darstellen. Diese Zusammenarbeit soll dann neu ca. 40% (bisher weniger als 20%) der finanziellen Ressourcen absorbieren. Sie geht jedoch nicht auf Kosten der Schwerpunktländer, solange die Zusammenarbeit mit diesen erfolgreich ist. Innerhalb des Regionalansatzes können im übrigen durchaus auch einzelne (neue) Landesschwerpunkte definiert werden.

Die Budgetverteilung wird in Abhängigkeit von den jeweiligen entwicklungspolitischen Rahmenbedingungen, den Bedürfnissen und Erfolgsaussichten, wie auch zur Streuung der Risiken vorgenommen. Aussergewöhnliche Situationen in der Region, welche Aktivitäten ausserhalb des Programms der Sektion nach sich ziehen, aber auch politische Entscheide über eine Verstärkung des Engagements im Rahmen der hier beschriebenen Aktivitäten können die Abweichung von den formulierten Zielgrössen bzw. die Bereitstellung weiterer finanzieller Ressourcen nötig machen.

	1999		2001		2005/2010	
			Mio. CHF			
Mosambik	29 %		16.6	27 %		25 %
Madagaskar	15 %		7.0	11 %		10 %
Tansania	26 %		16.6	27 %		25 %
Ruanda/GL	7 %		7.0	11 %		
RSA	10 %		7.0	11 %		
Andere	3 %					
Regionalprogramme	10 %	30%	8.0	13 %	«GL/EAC»	15 %
					«SADC»	15 %
			(SPA: 3.0)		«IGAD»	10 %
Total	(Fr. 65,5 Mio)		65,2	100 %		100 %

6.4.2 Organisation und Personal

Die Sektion Ost- und Südafrika ist dezentral organisiert. In Bern arbeitet eine Gruppe, deren Zuständigkeit – mit Ausnahme des Chefs und seines Stellvertreters – sach- und/oder länderbezogen ist. Eine weitaus grössere Anzahl von Personen (SchweizerInnen und lokale Angestellte) wirken in den Aussenstellen, den Koordinationsbüros in Maputo, Dar es Salaam, Kigali und Pretoria und dem Verbindungsbüro in Nairobi (Stand: 2000), dem IC-Büro in Antananarivo, sowie in den Programmen und Projekten.

Die Arbeitsteilung zwischen der Zentrale und den Koordinationsbüros befolgt das Konzept **KoBü 2000**. Klar geregelte administrative Zuständigkeiten, permanente Absprachen zwischen den direkt beteiligten Personen und die effiziente Nutzung der jeweiligen Kompetenzen sowie die Übertragung von Verantwortung gemäss der Nähe zu Entscheidungsprozessen begünstigen die **Steuerung und Begleitung** von Projekten und Programmen. Für operative Fragen, für die Koordination mit anderen EZA-Akteuren im jeweiligen Land, für die Kontakte zu Regierungsstellen und zur Zivilgesellschaft der Partnerstaaten, aber auch zu Schweizer Botschaften etc. sind in erster Linie die MitarbeiterInnen vor Ort verantwortlich. In Bern werden programmstrategische Fragen auf ihre Kohärenz mit übergeordneten Instrumenten geprüft. Die Beteiligung der Sektion am internationalen und regionalen entwicklungspolitischen Dialog, die Verbindung zu internationalen Organisationen sowie die



Kontakte zur schweizerischen Öffentlichkeit, zum Parlament, zu anderen Verwaltungsstellen, zu Schweizer Durchführungsorganisationen und Konsulenten gehören ebenfalls in den Verantwortungsbereich der Zentrale in Bern.

Die Zusammenarbeit zwischen den Personen in Bern und in den Aussenstellen beinhaltet auch ein gegenseitiges coaching. Wir stützen uns gegenseitig, tauschen unsere **Erfahrungen** aus und stellen unsere unterschiedlichen Kompetenzen der gesamten Sektion zur Verfügung. Wir bilden uns also gegenseitig weiter, wir führen einen kontinuierlichen Dialog über die Zielsetzungen, die Arbeitsweisen, die Erfolge und die Limitierungen der Entwicklungszusammenarbeit. Wir nutzen ausserdem die von der DEZA angebotenen **Weiterbildungsmöglichkeiten** entsprechend den persönlichen Bedürfnissen und jenen der Sektion.

Die Struktur der Sektion ist nicht unveränderlich, sie passt sich den Bedürfnissen des SOSA-Programms an (z.B. Eröffnung oder Schliessung von KoBüs) und kann auch aufgrund organisatorischer Entwicklungen der DEZA neu gestaltet werden.



6.5 Qualitätssicherung und Controlling

Ein fester Bestandteil der Aktivitäten der SOSA sind Massnahmen zur Qualitätssicherung. Ihr Ziel ist die Sicherstellung der Zielgerichtetheit, der Effizienz sowie der Nachhaltigkeit unserer Projekte und Programme und die Einschätzung von Risiken, denen wir uns nicht unvorbereitet aussetzen wollen. Die meisten von ihnen realisieren wir im Rahmen der üblichen **Controlling**-Aufgaben und des institutionalisierten *Reportings* auf Länderebene, innerhalb einzelner Programme und Projekte. Verantwortlich dafür sind lokale Partner, die KoBüs und die Zentrale in Bern je nach ihrer Beteiligung am jeweiligen Projekt oder Programm. Grundsätzlich ist das Monitoring einzelner Projekte so weit «aussen» angesiedelt wie möglich. Fortschritt und Erfolg von Programmen werden von den KoBüs begleitet und beobachtet, während Bern die Gesamtentwicklung der SOSA-Aktivitäten im Auge behält und die Kohärenz des Vorgehens sicherstellt. Zur Lösung der Controllingaufgaben steht das von der DEZA entwickelte **PEMU**¹-Instrumentarium zur Verfügung. Das entsprechende Know-How vermitteln wir den an Projekten und Programmen beteiligten Personen und Organisationen in geeigneter Weise, um sie an der Begleitung der Aktivitäten teilhaben zu lassen. Die *moments forts* der Sektion (Jahresplanungs-Workshops, Mid-term reviews, Themenseminare, KoordinatorInnenseminare, Sektionssitzungen etc.) nutzen wir zur Stärkung gemeinsamer Sichtweisen. Für ausgewählte Aufgaben – beispielsweise für externe Evaluationen oder zur Begleitung/Moderation von Reflexionsprozessen – ziehen wir Dritte bei, deren

Aussensicht wir als weiteres Controlling-Element nutzen.

Spezifische Themen dieser Strategie sollen schrittweise in entsprechenden Sektionsrichtlinien verdeutlicht (u.a. Regionalapproach, Armut, Dezentralisierung und Demokratie, Gender) und mit Monitoringinstrumenten versehen werden. Die Sektion wird die Umsetzung der vorliegenden Mittelfriststrategie in einem als nächstes zu erarbeitenden spezifischen SOSA-Controlling systematisch überprüfen und steuern. Dabei stehen 3 Fragen im Vordergrund:

- Hat sich das **Umfeld** seit der Analyse der Ausgangssituation (Ende 1999) wesentlich verändert und werden dadurch die strategischen Grundsätze und Ziele der Sektion in Frage gestellt?
- Gelingt es uns, in den mit unseren Partnern vereinbarten Programmen, sowie den Jahres- und Landesprogrammen, die 5 **Handlungsleitsätze** und die 10 **strategischen Prinzipien** zu beachten?
- Werden die inhaltlichen, Partnerbezogenen, methodischen und geographischen **Prioritäten** in unseren Programmen tatsächlich und in der beabsichtigten Gewichtung umgesetzt?

Das SOSA-Controlling soll in den normalen Jahreplanungs-Prozess eingebaut und mit den bereits bestehenden Instrumenten (z.B. MERV, Leistungsvereinbarung) verknüpft werden. Im Jahresprogramm der Sektion soll künftig darüber berichtet werden, zum ersten Mal im JP 2002.

Illustration der Strategie

Je ein Fotograf aus Tansania, Ruanda und Südafrika wurden beauftragt, die «Zukunft» ihres Landes zu dokumentieren.

Fotos:

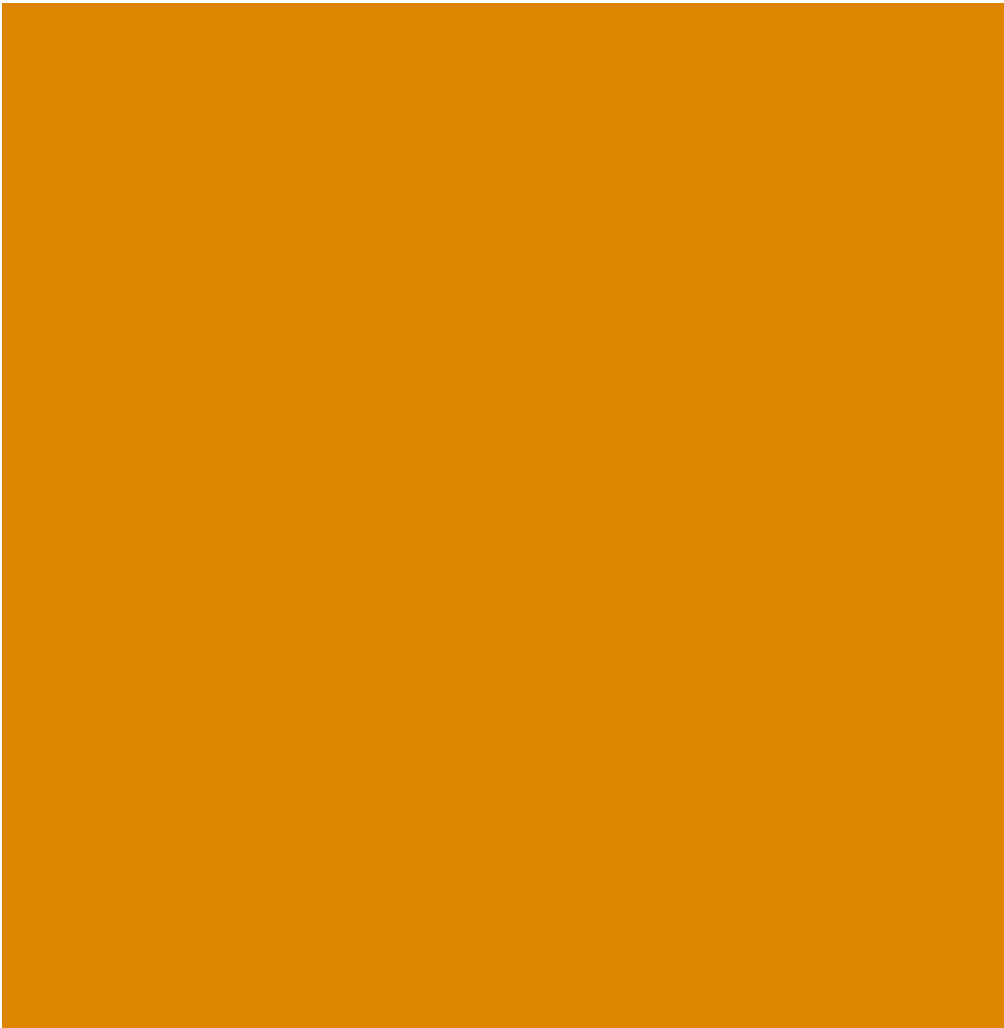
Tansania © Javes Jafferji

Ruanda © Alphonse Mudasiqwa

Südafrika © Henner Frankenfeld

Herausgegeben von der Direktion für
Entwicklung und Zusammenarbeit
DEZA

Gestaltung: Atelier Bundi, SGV



DIREKTION FÜR ENTWICKLUNG UND ZUSAMMENARBEIT DEZA
DIRECTION DU DEVELOPPEMENT ET DE LA COOPERATION DDC
DIREZIONE DELLO SVILUPPO E DELLA COOPERAZIONE DSC
SWISS AGENCY FOR DEVELOPMENT AND COOPERATION SDC
AGENCIA SUIZA PARA EL DESARROLLO Y LA COOPERACION COSUDE