

3. Zusammenarbeit mit Osteuropa und der GUS

Monika Egger



Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/sjep/210>

DOI: 10.4000/sjep.210

ISSN: 1663-9677

Publisher

Institut de hautes études internationales et du développement

Printed version

Date of publication: 1 avril 2004

Number of pages: 43-51

ISSN: 1660-5926

Electronic reference

Monika Egger, « 3. Zusammenarbeit mit Osteuropa und der GUS », *Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik* [Online], 23-1 | 2004, Online erschienen am: 22 April 2010, abgerufen am 08 September 2020. URL : <http://journals.openedition.org/sjep/210> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/sjep.210>

3. Zusammenarbeit mit Osteuropa und der GUS*

DIE AUSZAHLUNGEN für die Massnahmen der Zusammenarbeit der Schweiz mit den Ländern Osteuropas und der GUS haben sich in den letzten Jahren im Bereich von rund 190 Millionen Franken pro Jahr bewegt, was rund 8 Prozent der gesamten schweizerischen Aufwendungen für Entwicklungszusammenarbeit ausmacht. Ein Zeitrahmen von nunmehr über zwölf Jahren Zusammenarbeit und die Vorbereitung einer neuen gesetzlichen Grundlage veranlassten DEZA und seco zu einem analytischen Blick zurück im Sinne einer Bilanzierung und Evaluation des bisher Geleisteten. Die Bilanz weist nach, dass die Anstrengungen zur Bewältigung der Transition zu Erfolgen geführt haben – dies vor allem in Zentral- und Nordosteuropa –, dass jedoch noch viel zu tun bleibt und noch grosse Bedürfnisse im sozialen Bereich und beim Aufbau von Institutionen bestehen. Der Schweiz attestieren die Evaluatoren, dass sie ihre Unterstützung grundsätzlich gut auf die prioritären Bedürfnisse ausgerichtet und sich flexibel an wechselnde Herausforderungen angepasst hat. DEZA und seco veröffentlichten erstmals für das Jahr 2002 die bis anhin auf drei eigenständige Ausgaben (Entwicklungszusammenarbeit, Osthilfe und Humanitäre Hilfe) verteilten Informationen in einem einzigen Jahresbericht. Die Schweiz will mit den Massnahmen der Ostzusammenarbeit in erster Linie die noch unbedeuteten Transitionsaufgaben bewältigen helfen, womit sie auch zur Erfüllung der Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs) beitragen wird.

3.1. Übersicht

Osteuropa und die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) umfassen insgesamt 27 Länder (Liste in Tabelle 15). Aus vormalig neun Ländern wurden nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion und der Aufspaltung Jugoslawiens 27 Länder. Die ganze Region ist durch eine grosse geografische und kulturelle Vielfalt geprägt, die sich auch in grossen Unterschieden des langwierigen und schwierigen Transformationsprozesses ausdrückt. Acht Länder der Region wurden im Jahr 2002 eingeladen, der Europäischen Union im Jahr 2004 beizutreten; zwei weitere (Bulgarien, Rumänien) werden 2007 folgen.

Die schweizerische Ostzusammenarbeit begann 1990/91 in Polen, in der damaligen Tschechoslowakei und in Ungarn. 1995 wurde mit einem Bundesbeschluss¹ eine auf zehn Jahre befristete rechtliche Grundlage geschaffen. Ziele sind die Förderung und Stärkung der Rechtsstaatlichkeit, der Demokratie und stabiler politischer Institutionen sowie die Förderung einer auf den Regeln der Marktwirtschaft basierenden nachhaltigen sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung.

Drei Rahmenkredite von insgesamt 3050 Millionen Franken bilden für DEZA und seco den gemeinsamen finanziellen Rahmen:

* Von Monika Egger, Ökonomin/Konsultantin im Bereich Wirtschaft und Entwicklung.

¹ Bundesbeschluss vom 24. März 1995 über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas.

Tabelle 14: Rahmenkredite der Ostzusammenarbeit (in Millionen Franken)

Datum der Botschaft		Vorgesehene Geltungsdauer^a	Mio. Fr.
22.11.1989	1. Rahmenkredit	3 Jahre	250
23.09.1991	2. Rahmenkredit	3 Jahre	800
01.07.1992	Aufstockung und Verlängerung	Mindestens 3 Jahre ^b	600
19.08.1998	3. Rahmenkredit	Mindestens 4 Jahre	900
14.11.2001	Aufstockung und Verlängerung	Bis Ende 2004	500
Total			3050

Quelle: DEZA und seco.

^a Dieser Zeitraum ist indikativ und die tatsächliche Dauer bis zur vollkommenen Beanspruchung des Rahmenkredits hängt von der Entwicklung und den Umständen in den Partnerländern ab.

^b 1998 vollkommen verpflichtet.

Zwei verschiedene Bundesämter im EDA und im EVD sind für die Planung und Umsetzung der Massnahmen zuständig. Im EVD ist dies beim Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) der Bereich Wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit (WE) in der Direktion für Aussenwirtschaft; im EDA ist dies bei der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) die Abteilung für die Zusammenarbeit mit Osteuropa und der GUS (AZO). Die AZO wurde 2003 in OZA (Bereich Zusammenarbeit mit Osteuropa und der GUS) umbenannt. Die DEZA ist zuständig für die technische Zusammenarbeit: Aufbau von Institutionen, organisationelle Stärkung, Aus- und Weiterbildung und Beratung. Sie teilt ihre Aktionsfelder ein in Politik und Staatsaufbau, Wirtschaft und Bildung, Wissenschaft und Kultur, Landwirtschaft, Gesundheit und Soziales, Energie und Umwelt. Das seco ist zuständig für die Instrumente der finanziellen Zusammenarbeit. Diese umfassen Finanzierungszuschüsse (Finanzhilfe „à fonds perdu“), Zahlungsbilanzhilfe, Investitionsförderung (inklusive Kreditgarantien) und Handelsförderung. Die mittel- und langfristige Gestaltung der Zusammenarbeit wird im jeweiligen Landes- bzw. Regionalprogramm festgelegt und von DEZA und seco gemeinsam verabschiedet. Die Programme gehen vom Bedarf der Partnerländer aus. DEZA und seco führen die Projekte nicht direkt selber durch, sondern vergeben Aufträge an Partner. Diese können sein: privatwirtschaftliche Unternehmen, Nichtregierungsorganisationen, Forschungsinstitutionen, Universitäten, Kulturinstitutionen, öffentliche Verwaltungen oder internationale Organisationen. DEZA und seco führen gemeinsame Koordinationsbüros in den Partnerländern.

Mit den Massnahmen der Ostzusammenarbeit wollen DEZA und seco mithelfen, die Aufgaben der Transition zu bewältigen und abzuschliessen (insbesondere Aufbau/Umbau von Institutionen der Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft). Damit wird auch ein Beitrag zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs) geleistet. Die Armutsbekämpfung steht dabei im Vordergrund und stellt angesichts der anhaltenden Verarmung weiter Bevölkerungskreise in den Partnerländern die zentrale Herausforderung für eine nachhaltige soziale Entwicklung dar. Die Operationalisierung der spezifischen Entwicklungsziele in den Programmen und Projekten steht noch aus.

3.2. Aufwendungen 2002²

Die Aufwendungen für die Zusammenarbeit der Schweiz mit den Ländern Osteuropas und der GUS machen rund 8 Prozent der gesamten schweizerischen Aufwendungen für Entwicklungszusammenarbeit aus. Das Volumen der Ostzusammenarbeit hat sich in den letzten drei Jahren im Bereich von rund 190 Millionen Franken effektive jährliche Auszahlungen bewegt. Tabelle 15 zeigt Umfang und Entwicklung der Auszahlungen für die einzelnen Länder (in alphabetischer Reihenfolge) seit 1995. Tabelle 16 zeigt die Ausgaben nach geographischen Regionen und nach Sektoren im Jahre 2002. Aus den beiden Tabellen lassen sich die Entwicklung der Ostzusammenarbeit und die geographische Schwerpunktsetzung ablesen.

□ *Mitteleuropa und baltische Staaten*

DEZA und seco bauen seit 1995 ihr Engagement in dieser Region kontinuierlich ab. In den EU-Beitrittsländern 2004 (Tschechische Republik, Slowakei, Estland, Lettland, Litauen, Ungarn, Polen, Slowenien) setzt die Schweiz heute keine Projekte mehr um. Lediglich im Rahmen regionaler Programme laufen noch einige Aktivitäten wie das Nuklearprogramm in der Slowakischen Republik.

□ *Südosteuropa*

In dieser Region liegt der Schwerpunkt der schweizerischen Ostzusammenarbeit, wo die Aufwendungen von DEZA und seco zusammen mehr als die Hälfte des gesamten Engagements in Osteuropa und der GUS ausmachen. Die Unterstützung der Schweiz folgt den Prioritäten des Stabilitätspaktes für die Region mit dem Ziel einer stabilen und nachhaltigen politischen und wirtschaftlichen Entwicklung. Die von DEZA und seco unterstützten Projekte und Programme liegen schweremässig in den Bereichen der prioritären Sektoren (siehe Tabelle 16). Rumänien und Bulgarien sind Schwerpunktländer und erhalten vorerst noch Unterstützung bis zu deren EU-Beitritt 2007. Bosnien-Herzegowina erhielt insgesamt mit 110,2 Millionen Franken seit 1995 die grösste Unterstützung, gefolgt von der Bundesrepublik Jugoslawien – ab 2003 Serbien und Montenegro – (94,8 Millionen Franken insgesamt seit den Wahlen 1999). Die Region Kosovo wird seit 1999 durch ein UN-Mandat verwaltet und seit 2000 in der Statistik eigenständig aufgeführt. Albanien und Mazedonien werden seit 1992 kontinuierlich in ihrer Transition unterstützt. In Kroatien laufen wenige kleinere Projekte. Zuzüglich zu den bilateralen Programmen finanziert die DEZA auch Regionalprogramme zur Kulturförderung, nuklearer Sicherheit und im Justiz- und Polizeiwesen. Ausserdem unterstützt die Schweiz regionale Programme im Rahmen des Stabilitätspaktes, etwa in den Bereichen Demokratieförderung, Konfliktprävention, Anti-Korruptionsinitiative, Rückkehrhilfen, Massnahmen gegen den Menschenhandel sowie weitere Projekte,

² Für das Jahr 2002 veröffentlichten DEZA und seco die Daten über die bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern und den Transitionsländern sowie über die humanitäre Hilfe des Bundes erstmals in einem einzigen Bericht, wodurch die Informationen und Zahlenangaben nur noch gekürzt und summarisch wiedergegeben sind. Der Informationsgehalt im Jahresbericht ist somit wesentlich kleiner als in den Vorjahren. Im Gegenzug wurden die Internetseiten von DEZA und seco etwas ausgebaut. Siehe: <www.deza.admin.ch> und <www.seco-cooperation.ch>.

wie beispielsweise grenzüberschreitender Natur- und Umweltschutz, Räumung des Donau-Flusslaufes, um die reguläre Schiffbarkeit der Donau in der Region Novi Sad in Serbien wiederherzustellen.

□ *Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS)*

Tabelle 15: DEZA (OZA) – seco : Auszahlungen für die Ostzusammenarbeit, jährliche Gesamtzahlungen, 1995-2002 (in Millionen Franken)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	1995-2002
Albanien	13,3	14,9	5,7	3,2	10,9	10,0	8,4	13,8	80,1
Armenien	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,0	2,5	4,5
Aserbaidshan	0,0	0,0	0,0	0,9	0,1	0,7	1,1	8,3	11,2
Belarus	0,4	6,0	1,3	0,3	0,2	0,0	0,4	0,0	8,6
Bosnien-Herzegowina	6,5	18,4	4,9	11,4	20,9	14,1	14,7	19,3	110,2
Bulgarien	8,6	3,8	11,2	7,5	16,3	12,4	18,9	8,4	87,0
Kroatien	0,0	0,0	0,0	0,1	0,5	1,3	1,4	0,8	4,1
Estland	3,2	0,0	5,1	4,1	0,0	0,0	0,0	0,0	12,4
Georgien	0,0	0,9	1,2	0,3	0,7	1,0	1,4	2,5	8,0
Ungarn	8,5	6,1	2,9	13,9	0,0	7,8	7,7	0,0	46,9
Kasachstan	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,1	0,3
Kirgisische Republik	9,4	3,4	12,3	7,2	8,2	9,9	7,9	21,3	79,5
Kosovo ^a	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	10,9	18,0	16,0	44,9
Lettland	4,6	0,5	3,0	4,8	4,0	1,5	1,0	0,1	19,5
Litauen	1,6	0,4	3,6	2,1	0,0	0,0	0,1	0,1	7,9
Mazedonien	4,1	3,6	5,9	2,8	5,8	15,6	9,0	8,8	55,6
Moldau	0,0	2,5	0,1	1,4	1,3	1,1	0,2	0,3	6,9
Usbekistan	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	1,2	2,0	4,5	8,7
Polen	8,7	16,3	2,8	1,5	0,2	0,1	0,1	0,0	29,7
Tschechien	5,6	4,2	4,8	1,2	0,2	0,0	0,0	0,0	16,0
Rumänien	7,2	5,0	10,1	10,7	12,0	16,9	7,5	8,6	77,9
Russland	8,4	21,0	17,4	16,5	12,4	9,6	8,1	11,3	104,7
Slowakische Republik	6,0	1,4	1,0	5,1	5,2	2,8	0,0	0,1	21,6
Slowenien	1,3	0,9	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,3
Tadschikistan	0,0	0,0	5,3	1,9	1,5	5,5	9,4	6,5	30,1
Ukraine	0,3	3,6	12,3	9,6	8,0	14,2	2,8	6,0	56,9
Jugoslawien (BR) ^b	0,0	0,0	0,0	0,0	3,4	34,0	39,6	17,8	94,8
Regional	18,0	30,4	20,1	30,3	48,6	33,8	42,3	40,3	263,8
Total	115,7	143,3	131,1	136,8	161,4	204,7	204,2	197,4	1294,6

Quelle: DEZA/seco.

^a Die Region Kosovo ist völkerrechtlich eine Provinz von Serbien und Montenegro. Sie wurde 1999 unter das UN-Mandat gestellt und von der Kontrolle durch die BR Jugoslawien befreit. Ab 2000 kommen noch die für das BFF treuhänderisch verwalteten Ausgaben hinzu: 2000 +8,5 Mio Fr., 2001 +15,0 Mio. Fr., 2002 + 10,2 Mio. Fr.

^b Im Februar 2003 wurde die Bundesrepublik Jugoslawien in „Serbien und Montenegro“ umbenannt.

GUS-7

Die Weltbank unternahm 2002 eine Gruppierung der Länder innerhalb der GUS und formulierte die GUS-7, welche die sieben ärmsten Länder der Region umfasst: Armenien, Aserbaidshan, Georgien, Kirgisistan, Moldawien, Tadschikistan und Usbekistan. Diese Länder weisen einen so hohen Anteil der Bevölkerung unter der Armutsgrenze und einen so hohen Verschuldungsgrad auf, dass sie sich für spezielle Armutsbekämpfungsprogramme der Weltbank qualifizieren³. Es

³ Bericht „Die Transition und ihr Schatten“, *Zwölf Jahre Ostzusammenarbeit, Evaluation 2003/04*, Band 1. Bericht von Alexander Melzer, Tulum Ltd“, DEZA, Bern, S. 37.

sind dies die Länder, in denen die Schweiz – wo dies möglich war – Unterstützung leistete. So bauten DEZA und seco ihr Engagement in Kirgisistan, Tadschikistan und in den letzten zwei Jahren auch in Usbekistan kontinuierlich zu einem Regionalprogramm aus. Im Kaukasus mit Georgien, Aserbaidschan und Armenien ist die Zusammenarbeit wegen der schwierigen politischen Situation eher schwierig, entspricht aber einem grossen Bedürfnis der Bevölkerung dieser Länder.

Rest-GUS

Kasachstan, Russland, Ukraine, Weissrussland (Belarus). Russland war aus aussenpolitischen Erwägungen schon früh Partnerland der Ostzusammenarbeit, die Ukraine kam erst Ende der 90er Jahre hinzu. In Belarus und in Kasachstan ist das Engagement der Schweiz wegen der dortigen autokratischen politischen Führung eingeschränkt; das seco ist in Kasachstan aktiv im Bereich Investitions- und Handelsförderung. In Turkmenistan hat die Schweiz keine Projekte aufgrund politischer Kriterien (Diktatur).

Tabelle 16: DEZA-seco: Ausgaben nach Sektoren und Regionen, 2002 (in Millionen Franken)

	Mittel-europa	Südost-europa	GUS	Nicht zuweisbar	Total
DEZA/Technische Zusammenarbeit					
Politik und Staatsaufbau	0,0	9,0	4,3	0,1	13,5
Wirtschaft/Bildung	0,0	4,9	3,6	0,0	8,5
Wissenschaft/Kultur	0,0	6,9	2,6	3,4	13,0
Landwirtschaft	0,0	5,6	3,6	–	9,2
Gesundheit/Soziales	0,0	9,8	4,0	–	13,8
Energie/Umwelt	0,0	6,0	7,6	0,4	14,0
Andere Sktoren	0,1	14,6	8,0	3,0	26,6
Total 2002	0,2 5	6,7	33,7	7,9	98,5
seco/Finanzielle Zusammenarbeit					
Energie	–	18,0	0,1	–	18,1
Umwelt	–	7,2	3,3	0,0	10,6
Infrastruktur	–	6,9	10,8	1,0	18,7
Finanzsektor	0,0	1,5	11,6	1,1	14,2
Handel	0,1	0,2	3,6	5,6	9,4
Investitionsförderung	–	1,1	8,4	3,4	13,0
Andere Sektoren	–	3,5	2,5	0,6	6,6
Total 2002	0,1	38,4	40,3	11,7	90,5
DEZA-seco – Total 2002	0,3	95,2	74,0	19,5	189,1
DEZA-seco – Total 2001	9,5	119,1	45,0	26,5	200,1

Quellen: Jahresberichte DEZA/seco.

Anmerkung: 0.0: Betrag ist kleiner als die Einheit. –: Betrag ist Null.

Die Schweiz setzt ihre Mittel für Programme und Projekte zur Förderung von Demokratisierung, Rechtsstaat und sozialer Marktwirtschaft ein. Zu den Schwerpunkten gehören die Entwicklung staatlicher Strukturen, Dezentralisierung, Unterstützung kleiner und mittlerer Unternehmen, Gesundheitsreform und die nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen. Im Bereich der wirtschaftlichen Zusammenarbeit unterstützt die Schweiz in erster Linie die Sektoren Energie und Infrastruktur, die Entwicklung des Privatsektors sowie die Förderung von Handel und Investitionen. Aus der Tabelle wird ersichtlich, daß das Engagement in den Ländern Mitteleuropas im Jahr 2002 auslief und in Südost-

europa im Vergleich zum Vorjahr etwas zurückging, während das Engagement gegenüber den Ländern der GUS markant anstieg.

3.3. Analyse und Bilanzieren der Zusammenarbeit

Im Jahr 2003 werden die Arbeiten für eine neue Gesetzesgrundlage sowie für einen neuen Rahmenkredit aufgenommen. In diesem Zusammenhang haben DEZA und seco im Sinne eines gemeinsamen Lernprozesses die Erfahrungen mit der Transition aufgearbeitet, eine Bilanz der bisherigen schweizerischen Ostzusammenarbeit erstellen lassen und zwei umfangreiche Berichte veröffentlicht. Die Feststellungen und Erkenntnisse aus den Auftragsarbeiten fliessen in die Orientierung für den neuen vierten Rahmenkredit und in das Erarbeiten einer neuen gesetzlichen Grundlage ein, welche den bis 2005 geltenden Bundesbeschluss von 1995 ablösen wird.

□ *Analyse des Transitionsprozesses*⁴

Der Umbruch nach 1990 verlangte gewaltige Reformleistungen; die politischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Grundlagen mussten neu errichtet werden. Dieser Prozess verlief und verläuft auch heute noch in den 27 einzelnen Ländern sehr unterschiedlich. Staatspolitisch wichtiger erster Schritt war die Ausarbeitung einer eigenen Verfassung und die Sicherung des Friedens, was nicht überall gelang. Im Kaukasus und später auf dem Balkan brachen lange unterdrückte ethnische und territoriale Konflikte auf und führten zu blutigen Auseinandersetzungen und Kriegen. Die Folge waren grosse Migrationsströme.

Wirtschaftlich sahen sich alle Länder zunächst mit einer anhaltenden massiven Rezession konfrontiert. Die Freigabe der Preise bei gleichzeitiger Abschaffung der Planvorgaben führte zu einem radikalen Einbruch der Produktion und zu Massenarbeitslosigkeit; gleichzeitig zerfiel das System der sozialen Sicherheit und breite Bevölkerungskreise verarmten. Das Phänomen der Verarmung breiter Bevölkerungskreise hält bis heute an. Zudem entwickelte sich eine gravierende Polarisierung in der Einkommensverteilung, welche die vormals egalitären Gesellschaften tief spaltete.

Laut *UNDP Human Development Index* zeigt Osteuropa in den 90er Jahren (zusammen mit Afrika) als einzige Regionen der Welt einen anhaltenden Abwärtstrend. Nach zwölf Jahren haben erst wenige Länder wieder das Einkommensniveau aus kommunistischen Zeiten erreicht. Obwohl die unterschiedlichen Akteure während den letzten zwölf Jahren die unterschiedlichsten Konzepte für die Transition verfolgten, sind sich alle einig, dass der Prozess in zwei Phasen verläuft:

- 1) Grundsatzreformen (Preisfreigabe, Handel, Eigentum, Sicherheit) und
- 2) Aufbau der Vielzahl von Institutionen im rechtlichen, wirtschaftlichen und sozialen Leben. Die neu entstandenen Institutionen und Organisationen der Zivilgesellschaft spielen dabei eine wichtige Rolle. „Mitte der 90er Jahre schossen Tausende von neuen NGOs förmlich aus dem Boden, die mittler-

⁴ „Die Transition und ihr Schatten“, Zwölf Jahre Ostzusammenarbeit, Evaluation 2003/04, Band 1. Bericht von Alexander Melzer, Tulum ltd“, DEZA/Bern.

weile den Transitionsprozess als ernsthafte Partner mitgestalten“⁵. „Die Transition gilt als abgeschlossen, wenn sich die Gesellschaft auf stabile erneuerte Institutionen verlassen kann – immer vorausgesetzt, sie werden auch von der Allgemeinheit mitgetragen“⁶. Dies braucht sehr viel mehr Zeit, als angenommen wurde.

Die aktivsten Reformer sind die Regierungen der Länder mit Kurs auf die EU. Rund ein Drittel der Transitionsländer, und zwar die Gruppe der EU-Beitrittskandidaten, gelten heute als weitgehend stabile Rechtsstaaten mit konkurrenzfähigen Marktwirtschaften. Der Bericht teilt die Länder in drei Gruppen auf und zeichnet folgende „Länderkarte der Transition“:

- 1) rund die Hälfte der 27 Transitionsländer steuert aktiv eine EU-Kandidatur an (die nordwestlichen Staaten und das Baltikum sowie Südosteuropa);
- 2) die sieben ärmsten GUS-Länder im Kaukasus und in Zentralasien arbeiten mit der Weltbank ein Programm zur Armutsbekämpfung aus (GUS-7);
- 3) die übrigen fünf Länder der GUS (darunter Russland, die Ukraine) verfolgen eigene Ziele, dies bei minimaler internationaler Einbindung.

Der Bericht schliesst mit einer Beschreibung der verbleibenden Transitionsaufgaben. In zahlreichen Bereichen bestehen weiterhin grosse Bedürfnisse, z.B. im Sozialbereich, bei Energiemassnahmen, in Umwelt- und Gouvernanzfragen oder auch im Dienstleistungsbereich. Diese Defizite betreffen nicht alle Länder und Regionen gleich stark; einige Länder sind aber heute hinsichtlich Armut und Verschuldung auf ein Niveau abgesunken, das sie für Armutstrategien in Zusammenarbeit mit Weltbank/IWF qualifiziert.

□ *Evaluation der Gesamtprogramme von seco und DEZA*

In einer umfangreichen Evaluation analysierten unabhängige Experten das jeweilige Gesamtprogramm des seco und der DEZA und zogen im Auftrag der beiden Institutionen eine „Bilanz der schweizerischen Zusammenarbeit mit Osteuropa und den Staaten der GUS von 1990-2002“⁷. Drei Fallbeispiele wurden einer Feinanalyse unterzogen: die schweizerischen Programme in Kirgisistan, Bulgarien sowie Bosnien und Herzegowina. Das Ziel der umfassenden Arbeit bestand darin, Erkenntnisse in folgenden drei Bereichen zu gewinnen:

- a) Wie hat die schweizerische Ostzusammenarbeit die politischen Zielvorgaben von Regierung und Parlament erfüllt ?
- b) Wie hat sich die Ostzusammenarbeit neuen Gegebenheiten und Bedürfnissen in den Ländern angepasst ?
- c) Wie erfolgreich (wirksam, effizient und nachhaltig) war die Ostzusammenarbeit ?

⁵ Ibid., S.6.

⁶ Ibid., S.7.

⁷ seco/DEZA: „Bilanz der schweizerischen Zusammenarbeit mit Osteuropa und den Staaten der GUS von 1990-2002“, unabhängige Expertenstudie im Auftrag des seco und der DEZA, Terra Consult/ E. Basler + Partner AG / Taesco und NADEL/ETHZ, Bericht vom 29.08.2003. Die Autoren bezeichnen die Arbeit als „Bilanzstudie“, weil wegen des begrenzten Zeitbudgets und des gewaltigen Umfangs der Untersuchung nicht von einer Evaluation im strengen Sinn gesprochen werden könne.

Der umfangreiche Bericht stellt fest, dass DEZA und seco

- 1) (zu a) insgesamt mehrheitlich den Vorgaben von Regierung und Parlament gefolgt sind und gleichzeitig die Politikprioritäten der Partnerländer angemessen berücksichtigten;
- 2) (zu b) die Ostzusammenarbeit der Schweiz den Änderungen insgesamt gut durch geografische, sektorale und instrumentelle Anpassungen entsprochen hat (u.a. Mittelumlagerung nach Südosteuropa und in die GUS-Staaten, Schwerpunktbildung, gleichmässiger Verteilung von Finanzhilfe und technischer Zusammenarbeit (in den 90er Jahren dominierte die Finanzhilfe stark);
- 3) (zu c) die Projekterfolge der schweizerischen Ostzusammenarbeit im Lauf der Zeit dank zunehmender Erfahrung und Erkenntnis deutlich zugenommen haben.

Die Partner anerkennen insbesondere die Kontinuität des schweizerischen Engagements und die Tatsache, dass die Schweiz mit ihrer Zusammenarbeit keine verborgenen Interessen verfolgt („hidden agenda“). Bestand in der Anfangsphase ein erhöhtes Konfliktpotenzial zwischen den beiden zuständigen Stellen (was auch auf ungenügende Kompetenzenabgrenzung zurückgeführt wird), so sind in den letzten Jahren die Kooperationsanstrengungen grösser und haben auch Erfolg: Gemeinsame Kooperationsbüros und gemeinsame Landesprogramme ermöglichen die optimierte Abstimmung der Instrumente von DEZA und seco. Verbesserungswürdig sind noch der gemeinsame Auftritt und die Harmonisierung des Planungs- und Durchführungsinstrumentariums (Dokumentierung, Evaluationen, gemeinsames Lernen, etc.)

seco

Der Bereich Energie/Umwelt nimmt im schweizerischen Programm stetig zu und macht heute 60 Prozent der Mittel der seco-Aufwendungen in den Ostländern aus. Insgesamt ca. 70 Prozent der Finanzmittel des seco sind über Projekte der Finanzierungszuschüsse geflossen, ca. 11 Prozent der Zahlungsbilanzhilfe, ca. 8 Prozent der Investitionsförderung und ca. 7 Prozent der Handelsförderung. Somit sind die Finanzierungszuschüsse volumenmässig das wichtigste seco-Instrument. Es wurde bei zwei Dritteln der insgesamt 246 seco-Projekte angewendet. Die Bilanz zeigt auf, dass die Stärkung von Institutionen in den ersten Jahren nicht/zu wenig im Vordergrund stand und nun aber in jüngerer Zeit in den Vordergrund gerückt wird, und zwar mit z.T. innovativen Ansätzen.

DEZA

Seit 1992 wurden rund 70 Prozent der verpflichteten DEZA-Mittel in lediglich sechs Ländern eingesetzt: Russische Föderation, Kirgisistan, Bosnien und Herzegowina, Bulgarien, Albanien und Rumänien (ohne regionale Programme). Dies widerspiegelt eine relativ deutliche Konzentration des geografischen Mitteleinsatzes. Im Gegensatz dazu steht die verhältnismässig grosse Themenvielfalt der DEZA-Aktivitäten innerhalb der Sektoren und Länder. Diese Vielfalt ist für den Politikdialog hinderlich. Grundsätzlich wird der DEZA im Bericht insgesamt gute Arbeit attestiert.

seco und DEZA unterlagen in den untersuchten zwölf Jahren selber einer „Transition“, hält der Bericht fest. Es wurden neue Strukturen aufgebaut und neue Instrumente eingeführt. Die Ausrichtung der Projekte hat im Verlauf der Zeit an

Klarheit gewonnen, und die in der Natur der ersten Jahre des Transitionsprozesses liegenden Unsicherheiten wurden abgebaut. Die Zusammenarbeit von seco und DEZA hat sich gemäss Bericht wesentlich verbessert. Trotz gemeinsamer Landesprogramme könne der kohärente Auftritt der schweizerischen Zusammenarbeit in Osteuropa und der GUS noch verbessert werden. Empfohlen werden die Reduktion der Vielfalt der Projekte und eine noch stärkere Sektorfokussierung. Die Autoren schlagen den beiden Ämtern vor, ihre Programme thematisch stärker zu fokussieren und das Controlling mit Schlüsselindikatoren zu verstärken. Die Empfehlungen der Evaluatoren sollen im Rahmen der neuen Gesetzesgrundlage und des neuen Rahmenkredits (ab 2005) aufgenommen werden.

3.4. Jahrestagung 2003

Fokus Osteuropa nennen sich die Jahreskonferenzen der schweizerischen Ostzusammenarbeit. Thema des 8. Fokus vom 4. November 2003 war die wirtschaftliche Transition in den Südkaukasusrepubliken Georgien, Armenien und Aserbaidschan. Gäste und Experten aus der Region diskutierten zusammen mit dem Publikum über die Reform des Finanzsystems, Möglichkeiten zur wirtschaftlichen Diversifizierung und Wege zur Förderung guter Regierungsführung. Der Transitionsprozess im Südkaukasus ist durch ungelöste Konflikte erschwert. Hinzu kommen zunehmende Armut und hohe Arbeitslosigkeit als grosse Herausforderungen für die Entwicklung in der Region. Die DEZA engagiert sich mit rund 11 Millionen Franken und das seco mit rund 7 Millionen Franken jährlich in der Region.

QUELLEN

- EBWE (EBRD), Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, *Jahresbericht 2002*.
DEZA/seco, *Jahresbericht der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz 2002*, Bern, 2003.
„Die Transition und ihr Schatten“, *Zwölf Jahre Ostzusammenarbeit, Evaluation 2003/04*, Band 1. Bericht von Alexander Melzer, Tulum ltd“, DEZA, Bern.
seco/DEZA: „Bilanz der schweizerischen Zusammenarbeit mit Osteuropa und den Staaten der GUS von 1990-2002“, unabhängige Expertenstudie im Auftrag des seco und der DEZA, Terra Consult/E. Basler + Partner AG/Taesco und NADEL/ETHZ, Bericht vom 29.08.2003.
DEZA/OZA (Bereich für Zusammenarbeit mit Osteuropa und der GUS): Dokumentation über die Projekte der technischen Zusammenarbeit mit den osteuropäischen Staaten und den Staaten der GUS, 3. Rahmenkredit, Stand der Verpflichtungen Ende September 2003.

INTERNET-ADRESSEN

- Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA): <www.deza.admin.ch>.
Staatssekretariat für Wirtschaft (seco): <www.seco-cooperation.ch>.