

Bericht der Geschäftsprüfungskommission an den Nationalrat über die Erfolgskontrolle von Entwicklungsprojekten in Nepal

vom 23. August 1984

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates hat im Einvernehmen mit der Finanzkommission im Jahre 1983 einen aussenstehenden Experten mit der Erfolgskontrolle zu Projekten der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (DEH) in Nepal beauftragt. Das Schwergewicht lag dabei auf dem Integrierten Hügelentwicklungsprojekt (IHDP).

Der Bericht des Experten vom 14. Juni 1984 erfüllt den Auftrag der Geschäftsprüfungskommission und stellt eine brauchbare Grundlage für die Weiterbehandlung des Themas «Erfolgskontrolle bei Entwicklungsprojekten» dar. Der Bericht enthält darüber hinaus interessante Anregungen zu Grundfragen der Entwicklungshilfe. Die Geschäftsprüfungskommission möchte diese Fragen sowohl im Parlament wie in der Öffentlichkeit zur Diskussion stellen. Die DEH hat die Berechtigung der Fragen des Experten bereits anerkannt. Der Dialog sollte unter den im Parlament zuständigen Kommissionen, im Kreise der öffentlichen und privaten Träger der Entwicklungshilfe, sowie in der Öffentlichkeit geführt werden. Aus den gestellten Grundfragen lassen sich nicht vorschnelle Pauschalantworten ziehen. Vielmehr sollten die Prüfung der Grundsatzfragen oder die Sammlung von praktischen Erfahrungen nebeneinander parallel laufen und miteinander verknüpft werden. Antworten sind erst mittelfristig zu erwarten.

Die Geschäftsprüfungskommission hat sich für eine rasche Veröffentlichung des Berichtes entschieden, um die Diskussion nicht zu verzögern oder durch den ungleichen Informationsstand der Beteiligten zu verzerren. Sie hält es jedoch für ihre Aufgabe, gleichzeitig mit der Veröffentlichung eine erste Würdigung aus ihrer Sicht bekannt zu geben. Diese wird im Laufe der kommenden Diskussionen noch zu verfeinern sein. Die Kommission hat aus diesem Grunde gleichzeitig alle anderen Kommissionen beider Räte, die sich mit Fragen der Entwicklungshilfe befassen, zu einer Aussprache eingeladen, an der beschlossen werden soll, in welcher Form die Grundfragen, die der Bericht aufwirft, gemeinsam erörtert werden können. Die Ergebnisse jener Arbeiten sollen den beiden Räten in einer späteren Session vorgelegt werden.

23. August 1984

Im Namen der Geschäftsprüfungskommission
Der Präsident: A. Rüttimann



Bericht

1 Zum Vorgehen

Die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte haben sich schon verschiedentlich mit der Oberaufsicht über Entwicklungsprojekte der DEH befasst. Im Jahre 1979 gab die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates der DEH die Gelegenheit, ihr das Vorgehen bei der Projektdurchführung anhand eines selbstgewählten Falles darzustellen. Die DEH wählte als bestes Beispiel das IHDP in Nepal. Nach den dort dargelegten Grundsätzen prüfte dieselbe Kommission 1980 Projekte der Entwicklungshilfe in Rwanda. Die Kommission des Ständerates befasste sich 1981 mit Milchwirtschaftsprojekten in Madagaskar und entwickelte gestützt darauf erste Kriterien der Oberaufsicht über die Entwicklungsprojekte (vgl. die Berichterstattung darüber im Bundesblatt 1982 II 231 ff.). Im Jahre 1982 beschlossen die Finanzdelegation und die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates, bei der Oberaufsicht über die Projekte der Entwicklungshilfe koordiniert vorzugehen. Die Geschäftsprüfungskommission befasste sich in der Folge mit den Methoden der DEH bei der Erfolgskontrolle zu den eigenen Projekten und wählte nach Rücksprache mit der Finanzdelegation das IHDP als Beispiel für eine Nachkontrolle aus. Sie erarbeitete einen konkreten Auftrag und wählte aus mehreren Persönlichkeiten Herrn Dr. Ernst Basler, Ingenieur und Planer mit Erfahrung in interdisziplinären Fragestellungen und in Problemen der Ökologie. Nach Rücksprache mit den Finanzkommissionen und den Kommissionen für Auswärtige Angelegenheiten und (Aussen-)Wirtschaft erteilte die Kommission Herrn Dr. Basler den Auftrag. Der Experte wurde dabei von Herrn Dr. R. Aeschlimann, ein Berater mit Verwaltungserfahrung, unterstützt. Für die Expertise bewilligte das Departement für auswärtige Angelegenheiten einen Kredit von 75 000 Franken zu Lasten des Entwicklungshilfekredites.

Der Experte führte in der Schweiz und in Nepal Gespräche mit rund 50 Personen, studierte ein umfangreiches Aktenmaterial und besichtigte das Projekt an Ort und Stelle. Bei der Redaktion des Berichtes gab er der DEH Gelegenheit zu gründlichen Aussprachen; desgleichen erhielt die in Nepal engagierte HELVETAS Gelegenheit zu einer Stellungnahme, die positiv ausfiel.

Die zuständige Sektion der Geschäftsprüfungskommission prüfte den Bericht des Experten an einer zweitägigen Sitzung und hörte dabei sowohl den Autor wie auch eine Vertretung der DEH an. Gestützt darauf unterbreitete sie der Gesamtkommission den Entwurf zum vorliegenden Bericht.

2 Die wesentlichen Aussagen des Expertenberichtes

Der *vollständige Text* des Berichtes zu «Sinn und Erfolg von Projekten der schweizerischen Entwicklungshilfe in Nepal» von Dr. Ernst Basler, Zürich, vom 14. Juni 1984 kann bei der *Eidgenössischen Drucksachen- und Materialzentrale* (EDMZ), 3000 Bern, bezogen werden (für Parlamentarier über den Dokumentationsdienst der Bundesversammlung).

Die folgende Auswahl und gekürzte Wiedergabe der wesentlichsten Aussagen des Expertenberichts erfolgt aus dem Gesichtswinkel der parlamentarischen Oberaufsicht über die Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (DEH) und im Bemühen, die Konsequenzen sichtbar zu machen, die vom Parlament und seinen Kommissionen aus dem Bericht zu ziehen sind.

21 Beurteilung des Projekts

Ziel des IHDP ist es, in einem Teilgebiet des nepalischen Hügellandes eine *Trendwende im Prozess der zunehmenden Übernutzung der natürlichen Umwelt* herbeizuführen. Im Projektgebiet wird eine 110 km lange Erschliessungsstrasse gebaut. Das IHDP soll gleichzeitig versuchen, durch eine Kombination verschiedener Massnahmen die Region zu entwickeln: Verbesserung des landwirtschaftlichen Anbaus, Forstwirtschaft und Erosionsschutz, Erziehung (v. a. Erwachsenenbildung), Gesundheitswesen, Frauenberatung, Bauhandwerk, Transportdienst, Wasserversorgung und Brennholzeinsparungen, Schaffung von Kleingewerbe.

Das Projekt steht unter dem Druck der fortschreitenden Übernutzung der Umwelt. Die nepalische Bevölkerung hat sich in den letzten dreissig Jahren verdoppelt. Bei gleichbleibenden landwirtschaftlichen Methoden führt dieses Bevölkerungswachstum zu einem zunehmenden Druck auf Wald und Boden. Die Zerstörung des Waldes führt dazu, dass der Monsunregen jährlich immer mehr Humus in die indische Ebene schwemmt. Die Ertragskraft des Hügellandes ist eher rückläufig, wodurch die Bevölkerung ihre natürliche Lebensgrundlage zunehmend gefährdet. Innerhalb von 15 Jahren soll das Projekt versuchen, das Verhalten der Bevölkerung so zu ändern, dass es der bisherigen langfristigen Entwicklung entgegenwirkt.

Der Experte kommt zum Schluss, dass das IHDP für nepalische Verhältnisse den Nachteil einer *massiven externen Hilfe* hat. Man versucht, einem abgelegenen Distrikt mit einem massiven Entwicklungsschub von aussen her zu helfen. Man bestimmt die Entwicklungs-Inputs, die verabreicht werden müssen, um einen als verhängnisvoll erkannten Übernutzungsprozess von Menschen an ihrer Umwelt aufzuhalten und in wachsende Prosperität umzulenken. Dieser Anstrengung vermag die nepalische Seite, insbesondere die lokale Bevölkerung, nicht ganz zu folgen. Ohne die *führende Rolle der Schweizer* würde das Projekt daher entweder nicht entstanden sein, oder es würde in sich zusammenfallen.

Der Experte stellt daher die Frage, ob die Zielvorgaben des Projektes nicht zu ehrgeizig gewesen sind. Die DEH hätte sich vermehrt auf die Beihilfe zur Selbsthilfe beschränken und sich in der praktischen Durchführung nicht noch zunehmend von diesem Grundsatz entfernen sollen. Ursprünglich war eine *eigene Leistung der Nepali* von 40–50 Prozent der gesamten Projektaufwendungen vorgesehen. Dieser Anteil ist inzwischen auf 12 Prozent abgesunken (Aufwendungen für den Strassenbau, für die schweizerischen Entwicklungshelfer und für den Unterhaltsdienst der Strasse, ebenso die nichtbezahlten, freiwilligen Leistungen der dörflichen Bevölkerung nicht berücksichtigt).

Eine weitere Schwäche des IHDP liegt darin, dass *von Anfang an offen* war, wie und *an wen das Projekt übergeben werden soll*. Auch diese Frage liesse sich leichter beantworten, wenn man das Projekt konsequenter als Hilfe zur Selbsthilfe hätte konzipieren können.

Der Experte *glaubt nicht, dass mit diesem Projekt das ursprünglich erhoffte Ziel, nämlich den Kreislauf von Verarmung und Umweltübernutzung zu stoppen und in wachsenden Wohlstand umzulenken, erreicht werden kann*. Er neigt aber zur Annahme, dass auch eine nur teilweise Erfüllung des hochgesteckten Zieles bereits Mühe und Aufwand rechtfertigen könnte. Damit ist eine Zwischenbilanz vorerst eindeutig positiv. Mit Blick auf das *Bevölkerungswachstum* stellt er jedoch die Frage, ob wir mit unserer Hilfe längerfristig das Problem der wachsenden Umweltübernutzung nicht zusätzlich verschärfen, indem ein unumgänglicher, harter Lernprozess einer Bevölkerungsgruppe hinausgezögert wird. Möglicherweise treten dieselben Probleme mit einem Zeitverzug von ein paar Jahrzehnten und nach Inkaufnahme von zum Teil irreversiblen ökologischen Schäden erneut und in noch grösserem Ausmass auf. *In jedem Fall wird die Übernutzungsproblematik nur durch einen Lernprozess der lokalen Bevölkerung je überwunden werden können*. Damit stellt sich die Frage, ob das IHDP einen solchen Lernprozess positiv oder negativ beeinflussen wird. Anzeichen sind für beides vorhanden. Ob der intensive stattfindende Kulturkontakt als unerlässlicher Anstoss für eine Eigenentwicklung gewertet werden darf, oder ob er zu Unterentwicklung und Verelendung beiträgt, ist nach Ansicht des Experten ungeklärt.

Die Geschäftsprüfungskommission hatte sich daran gestossen, dass aufgrund einer nepalischen Statistik geschlossen werden müsste, die *Nahrungsmittelproduktion* im Projektgebiet des IHDP gehe seit ungefähr 1976 markant zurück. Der Experte bezweifelt diese Statistik. Die Behauptung der DEH, dass der Grund dafür eher in einem Fehler der statistischen Erhebungsmethoden liege und weniger in der Projektaktivität, ist nach seiner Ansicht nicht unbegründet. Jedenfalls lässt sie sich mit den vorhandenen Informationen nicht widerlegen. Umgekehrt lässt sich auch der Einfluss einer vereinzelter Erlahmung des Selbsthilfswillens durch den plötzlichen Einsatz einer so breit gefächerten Entwicklungshilfe nicht völlig ausschliessen. Der Experte möchte dem IHDP die Chance offen halten, dass die Nahrungsmittelproduktion längerfristig gesteigert wird. Sehr schade ist, dass zu Beginn eines so neuartigen Projektes der Ist-Zustand nicht wenigstens in ein paar wichtigen Punkten aufgenommen wurde und die Veränderungen registriert worden sind.

Abschliessend empfiehlt der Experte, dass das *IHDP*, trotz der vorgebrachten Zweifel, im vorgeplanten Rahmen, allerdings mit den dabei vertretbaren Modifikationen, *zu Ende geführt* wird. Die Hauptgründe dafür sind zweifach: Erstens liegen gewisse Chancen für einen Übergang der Verantwortung im geplanten Rückzug in der dritten und letzten Phase des Projektes, die 1985 beginnt. Zweitens nimmt das IHDP in der Palette von integrierten ländlichen Entwicklungsprojekten eine Eckpunktstellung ein. Es macht die Grenzen der Entwicklungsmöglichkeiten sichtbar.

Der Experte befürchtet allerdings, dass das IHDP ein *ähnliches Schicksal* erleben wird *wie die Musterfarm von Jiri*, welche nach der Übergabe an die Regie-

zung im Jahre 1971 ihre Ausstrahlung weitgehend verloren hat. Die Bergstrasse von Lamosangu nach Jiri ist ein zu grosses Werk, um von den lokalen Gemeinden oder den Distrikten unterhalten zu werden. Das gleiche gilt für Teile des IHDP, zum Beispiel die Versuchsanstalt und Gärtnerei von Bonch. Hier stellt sich die Frage, ob man nicht alle Projektteile in solchen Grössen hätte konzipieren müssen, dass sie von einer lokalen Trägerschaft hätten übernommen werden können. Ähnlich wie heute angepasste Technologien gefordert werden, müsste man schon in der Projektanlage auf lokal angepasste Betriebsgrössen Rücksicht nehmen.

22 Der Lernprozess der DEH

Die DEH hat das IHDP im Jahre 1982 durch vier aussenstehende Gutachter überprüfen lassen. Diese äusserten in ihrem Bericht verschiedentlich Kritik am Projekt. Es gehörte zu den Hauptaufgaben des Experten der Geschäftsprüfungskommission, die Reaktion der DEH hierauf zu beurteilen. Der Experte stellt fest, dass zum *Evaluationsbericht 1982* in Bern, in Katmandu und im Projektgebiet intensive Auseinandersetzungen stattgefunden haben. Die zum Teil harte Kritik hat begrifflicherweise eine gewisse Betroffenheit ausgelöst. Obwohl der Bericht viele Schwachstellen enthält, ist er aber nicht in Bausch und Bogen abgelehnt worden. Die Projektmitarbeiter im Feld haben sich damit mit Pragmatismus, aber eher mit wenig Tiefgang befasst, was angesichts ihrer Beanspruchung begrifflich ist. Die Organe der DEH in Bern haben mehr Distanz und grössere Erfahrung. Entsprechend gründlicher waren denn auch gewisse Voten in den Auswertungsgesprächen. Der Experte der Geschäftsprüfungskommission stellt fest, dass die von ihm gestellten Grundfragen fast alle irgend wann einmal aufgeworfen worden sind, dass aber *eine sichtbare Bilanz* und die Entschlussfassung bezüglich *Kurskorrekturen fehlen*. Freilich könnten diese erst in der dritten Phase im IHDP oder bei Neukonzeptionen von weiteren ländlichen Entwicklungsprojekten Gestalt annehmen.

Einerseits kann die DEH heute keine ganzheitliche Lagebeurteilung mit entsprechenden Konsequenzen vorweisen. Andererseits lassen sich konkrete Beispiele dafür auffinden, das trotzdem ein gewisser Lernprozess stattfindet. So wird beispielsweise gegenwärtig die fehlende *Aufnahme des Ist-Zustandes* in bezug auf die Nahrungsmittelproduktion zu Beginn des Projektes angesichts der im Evaluationsbericht 1982 erhobenen Vorwürfe *nachgeholt*. Der langjährige, aussenstehende schweizerische Projektbegleiter hatte dies allerdings schon früher angeregt.

Ein zweites Beispiel ist der *Mangel an nichtlandwirtschaftlichen Beschäftigungsmöglichkeiten* ausserhalb des Baus der Strasse und der Arbeiten am IHDP. Kritiker befürchten, dass sich nach Abschluss des Projektes das Problem der Arbeitslosigkeit verschärfen könnte. Neu ist daher ein Schweizer Experte für Gewerbeförderung im Gebiet, der versucht, sich dieses Problemes vollamtlich anzunehmen.

Im *Gesundheitssektor* des IHDP ist die DEH nach ca. vier Jahren Projekterfahrung zur Überzeugung gelangt, dass kurative Hilfen weniger wirksam sind, als

präventive. Die für diesen Sektor zuständige Krankenschwester wurde durch einen Arzt mit Zusatzausbildung für Tropenmedizin ersetzt, der im Bereich der *Geburtenkontrolle* bereits bemerkenswerte Pionierarbeiten erbracht hat.

Auch zur Frage des massiven *Entwicklungsschubes* und der *Komplexität* eines integrierten Projektes mit über zehn Sektoren, die den Nachteil des Verlustes an Überblick bringt, hat die DEH erste Lehren schon vor dem Evaluationsbericht 1982 gezogen. Jedenfalls ist ein weiteres integriertes ländliches Entwicklungsprojekt, das mit der Bundesrepublik Deutschland zusammen in einem anderen Gebiet Nepals durchgeführt wird, bescheidener dimensioniert. Dasselbe soll auch der Fall sein in anderen Entwicklungsländern, wo unter Leitung der DEH inzwischen integrierte Projekte in Gang gebracht worden sind.

Auf einer grundsätzlicheren Ebene bereitet der Lernprozess aber offenbar mehr Mühe. So ist die Haltung der DEH bzw. einzelner Projektmitarbeiter in der Frage der von der Nepali geforderten *Dezentralisation* des IHDP widersprüchlich. Nach Ansicht des Experten hätte die DEH aufgrund der Erfahrung eine Dezentralisierung fördern müssen. Ferner schöpft die DEH die *Möglichkeiten privatwirtschaftlicher Mitwirkung* am Projekt nicht voll aus. Der Experte erwähnt dazu einige Beispiele (S. 41 seines Berichts).

Der *Rückgang der Eigenleistung der Nepali* hätte eigentlich als Warnlampe wirken müssen. Tatsächlich hat der externe schweizerische Projektbegleiter mehrfach auf diesen Zustand aufmerksam gemacht. Aber das Projekt hatte bereits eine so grosse Eigendynamik und Publizität, dass externe Kritiker den Ablauf nur noch beschränkt beeinflussen konnten. Die Konkurrenz zu anderen Geberstaaten in Nepal hat den Prozess, der von der Hilfe zur Selbsthilfe wegführt in Richtung einer Versorgungsorganisation mit Entwicklungsgütern, noch beschleunigt.

Die *Flexibilität*, wie sie bei den Mitarbeitern *im Feld* vorgefunden wird, kann in der Verwaltung der DEH in Bern nicht mehr im gleichen Ausmass festgestellt werden. Die DEH-Zentrale läuft Gefahr, immer mehr in eine *Routine* zu geraten, welche zwar in der Lage ist, die gesprochenen Kredite verwaltungs- und termingerech zu verteilen, aber keine Kräfte mehr freihat, um die grossen Probleme und Widersprüche zu erkennen und konsequent darauf zu reagieren. Der Experte kommt zum Schluss, dass auf «gefechtstechnischer» Ebene zwar immer wieder Hervorragendes geleistet wird, dass aber auf «strategischer» Ebene Schwachstellen und Widersprüche bestehen.

Zur Beurteilung der DEH führt der Experte wörtlich folgendes aus:

Die DEH hat es bis anhin schlecht verstanden, Aussenkritik in mehr als nur marginalen oder «frontnahen» Bereichen zu verarbeiten und in ihrer Strategie fruchtbar werden zu lassen. Vieles, was in diesem Bericht artikuliert worden ist, haben andere in der einen oder andern Form, zurückhaltend oder aggressiv, auch schon vorgebracht. Es scheint aber, als ob diese Kritik und Empfehlungen die DEH eher abweisender gemacht hätten. Offene, auch unbequeme Fragen aufgreifen, sie einer unbefangenen Klärung zuführen, auch die dabei gewonnenen Erkenntnisse in folgerichtige Handlungen umsetzen, dies müsste meines Erachtens in vermehrtem Masse geschehen. Dabei sollten auch aussenstehende Personen – selbst kritisch veranlagte – beigezogen werden.

In dieser Aussage steht kein Vorwurf gegen einzelne Personen, vielmehr ist hiemit die DEH als Institution angesprochen. Ist sie in diesem Punkt nicht zum Opfer einer zunehmenden Professionalisierung geworden? Ihr erdrückender Vorsprung an Detailkenntnissen von Vorgängen in abgelegenen Gegenden ferner Länder macht es ihr allzu leicht, ungewünschte Kritik zu entkräften oder zu ignorieren. Hierzu kommt – mangels gesicherter Grundlagen – der dominierende Wunsch, keine «schädlichen» Informationen oder verunsichernde Fragen verbreiten zu lassen. Damit vergibt sie sich aber ausgerechnet jene Instrumente, die notwendig wären, um die Fundamente auszu-leuchten und diese längerfristig verstärken zu können.

(S. 49 des Expertenberichts).

Nach Ansicht des Experten *ist die DEH stark beeinflusst von zu wenig hinterfragten öffentlichen Meinungen*. So widerspricht beispielsweise die immer wieder genährte Vorstellung, wonach *jede Hilfe «an sich» gut sei*, und, je mehr davon, umso besser, den Beobachtungen des Experten. Ein *ungezügelter Helferwille*, der sich nicht von tiefer Einsicht in die Zusammenhänge und von kulturellem Einfühlungsvermögen leiten lässt, *kann längerfristig mehr schaden als nützen*. Vereinfacht ausgedrückt liegt das Problem darin, dass vielenorts «das Herz dem Kopf vorausseilt».

Bewusst oder unbewusst ist auch die DEH getragen vom Gedanken, *dass sich Entwicklung* mittels gutem Management und genügend Finanzmittel *«machen» lässt*. Wir sind immer wieder versucht, das (ärgerliche) Entwicklungsproblem mit westlicher Effizienz auspacken und zu beseitigen.

23 Grundfragen der Entwicklungshilfe

Das Schwergewicht legt der Experte eindeutig auf Grundfragen der Entwicklungshilfe, die sich anhand des IHDP zwar sicher nicht beantworten, aber doch eindrücklich illustrieren lassen:

Wie bereits angeführt, war mit dem Projekt bei seiner Konzeption beabsichtigt, eine *Trendwende* im Prozess der zunehmenden Übernutzung der natürlichen Umwelt herbeizuführen. Idealerweise sollte dies über eine Steigerung des Lebensstandards erreicht werden. Dadurch sollte die Bevölkerung vom Zwang zur Übernutzung ihrer Ressourcen (Wald, Boden, Wasser) entbunden und – nach der damals noch international gültigen *Formel, wonach die Überwindung der Armut auch das Bevölkerungswachstum zum Stillstand bringe* – der verhängnisvolle Kreislauf der Verelendung zum Stillstand gebracht werden.

Während früher am Bevölkerungszuwachs lediglich bedauert worden ist, dass dadurch ein Grossteil der erzielbaren Wohlstandsverbesserungen wieder aufgezehrt wird, beginnt man sich heute der *ökologischen Dimension des Bevölkerungszuwachses* bewusst zu werden. Wenn es nämlich nicht möglich ist, innerhalb von wenigen Jahrzehnten dieses Wachstum zu begrenzen, wird die unumgängliche Katastrophe einfach auf einem höheren Niveau von Bevölkerung und Umweltzerstörung ablaufen. Während vor zehn Jahren allgemein der Satz galt: «Ohne Überwindung der Armut gibt es keine Hoffnung auf Reduktion des Bevölkerungszuwachses», müsste man heute nach Ansicht des Experten überprüfen, ob nicht die These: *«Ohne Reduktion des Bevölkerungszuwachses gibt es*

keine Hoffnung auf Überwindung der Armut» richtiger wäre. Dass hinter einer solchen Fragestellung ein *Strategiewandel* erster Ordnung steht, ist offenkundig. Ihn zu vollziehen, bedarf erstens einer willentlichen Entscheidung und zweitens einer Serie von neuen Massnahmen in Bereichen mit noch geringer (schweizerischer) Erfahrung.

In der Frage der «Machbarkeit» und Quantität der Entwicklungshilfe weist der Experte darauf hin, dass es auch *bei der Intensität der Entwicklungszusammenarbeit* so etwas wie ein *Optimum* gibt. In der öffentlichen Diskussion um die Entwicklungshilfe richtet sich aber das Augenmerk zu sehr auf den einen Zeiger, den prozentualen Anteil der Entwicklungsgelder am Brutto-Sozialprodukt, und viel zu wenig auf die qualitativen Aspekte. Auch die von nepalischen Experten mehrfach geäusserten Bedenken, dass Entwicklungshilfe mehr schaden als nützen könne, wenn eine gewisse *Aufnahmekapazität überschritten* werde, sind noch zu wenig gewichtet und untersucht worden. Besonders in massiver Form ist nach nepalischen Feststellungen Entwicklungshilfe auch geeignet, Misswirtschaften zu verdecken, Verantwortungen zu verwischen und unbequeme Massnahmen hinauszuschieben oder die Eigeninitiative zu lähmen. In der Stärkung der Eigeninitiative und der Begegnung des Fatalismus müsste jedoch der Schlüssel zur Entwicklung gesucht werden.

Zentral ist für den Experten dabei die Beschränkung unseres Beitrages auf die *Hilfe zur Selbsthilfe*. Die Ziele der Entwicklung müssen letztlich von der lokalen Bevölkerung selbst bestimmt werden und mit ihren Wertvorstellungen im Einklang stehen. Dabei müssen wir resigniert eingestehen, dass gewisse von uns gesteckte «Entwicklungsziele» nicht erfüllbar sind. Die Bedingungen, unter denen ein *intensiver Kulturkontakt* überhaupt verantwortet werden darf, sind zu wenig sorgfältig geklärt. Der Experte fordert daher mit Nachdruck, dass gerade auch in der Schweiz versucht werde, die *fehlenden Grundlagen der Entwicklungshilfe* zu erarbeiten. Auf diese Forderung ist im Rahmen der Schlussfolgerungen der Geschäftsprüfungskommission (Ziff. 4) näher einzutreten.

An dieser Stelle sei nur auf jene Leitlinie der gesicherten Erfahrung bisheriger Entwicklungshilfe hingewiesen, die der Experte bei seinen Gesprächspartnern und im Schrifttum gefunden und folgendermassen umschrieben hat (S. 27 seines Berichts):

Auf die Dauer hat nur dasjenige Bestand, was von der Motivation der lokalen Bevölkerung getragen wird. Mit der Hilfe muss man am empfundenen Bedürfnis der Zielgruppe beginnen, von dort her sanft lenkend aufbauen, keinen Schritt überspringen, und sich selber immer nur als geduldige, helfende Ergänzung zur Selbsthilfe der lokalen Strukturen (Familien, Gruppen, Organisationen, Körperschaften) verstehen».

3 Die grundsätzliche Stellungnahme der DEH

31 Zur Beurteilung des Projekts

An der Auswertungssitzung der zuständigen Sektion der Geschäftsprüfungskommission hat Herr Direktor Staehelin namens der DEH betont, dass zwi-

schen dieser und dem Experten in den vergangenen Wochen eine echte Auseinandersetzung stattgefunden hat, aus der sich ein Vertrauensverhältnis entwickelt hat. Dabei ist über weite Strecken eine gemeinsame Problemsicht entstanden. Im grossen und ganzen stimmt die DEH dem Expertenbericht zu.

Als anregend und herausfordernd wertet die DEH die Fähigkeit des Experten zum Blick fürs Ganze. Zugleich bringt sie hier einen generellen Vorbehalt gegenüber den allgemeinen Schlüssen des Experten an. In den komplexen Zusammenhängen der Dritten Welt und der Entwicklungszusammenarbeit ist vieles nicht linear verknüpft. Entsprechend können Schlüsse vom Einzelfall aufs Ganze gefährlich sein.

Zu den einzelnen Feststellungen und Kritiken des Experten am IHDP attestiert die DEH dem Experten eine sorgfältige Arbeitsweise und ein Abwägen der vielen Faktoren, die jeweils eine Rolle spielen. Der Experte zeigt Verständnis für die Art, wie die DEH auf den Evaluationsbericht von 1982 reagiert hat. Er bestätigt sie in ihrer Zurückhaltung vor überstürzten Massnahmen oder vorschnellen Kursänderungen. Dadurch wird deutlich, dass das Team, welches für das Projekt verantwortlich zeichnet, seine Aufgabe kompetent und in einer den Problemen angemessenen Art erfüllt. Dort, wo der Experte in Einzelheiten berechtigte Kritik formuliert hat, wird sie von der DEH ernst genommen und in der zur Zeit laufenden Planung für die letzte Projektphase verarbeitet.

Dem Vorwurf, das IHDP stelle eine hastige, massive externe Hilfe dar, begegnet die DEH mit dem Hinweis auf die vierjährige, systematische Vorbereitung und auf die Dauer des Projektes von fünfzehn Jahren. Massstab für die eilende Zeit in Nepal ist die Rasanzen einer ökologischen Degradation, die droht, allen menschlichen Korrekturmassnahmen davon zu eilen. Der Rhythmus des Handelns der DEH in Nepal wird durch die Bedrohlichkeit der negativen Entwicklungen in diesem Lande bestimmt. Dies gilt auch für die Intensität der Massnahmen. Im IHDP-Raum gilt es gleichzeitig im Verlauf einer einzigen Generation das Bevölkerungswachstum zu bremsen, einer ökologischen Katastrophe entgegenzuwirken, die landwirtschaftliche Produktion zu heben, die Volksgesundheit und Volksbildung zu verbessern, feudalistische Gesellschaftsstrukturen zu verändern, Grundlagen für ein modernes Staatswesen zu schaffen und bei der betroffenen Bevölkerung und den Staatsangestellten Nepals den Glauben an eine mögliche, lebbare Zukunft zu erhalten, um ihre Hoffnung und ihr Engagement zu stärken, ohne die alle übrigen Massnahmen chancenlos bleiben müssen. Angesichts solcher Problemfülle kann sich die DEH kaum vorstellen, den nepalischen Verantwortlichen einfachere, weniger massive und weniger eilige Hilfe vorzuschlagen. Die Herausforderung Nepals ist total. Damit muss auch unsere Antwort komplex sein. Um eine integrierte Arbeitsweise kommt die Entwicklungszusammenarbeit in Nepal daher nicht herum.

Freilich ist auch für die DEH die Frage, ob das IHDP zu komplex geraten sei, berechtigt. Sie stellt sich diese Frage seit langem, ohne allerdings eine definitive Antwort geben zu können. Wichtig ist dabei zu bedenken, dass das IHDP nur eines unter vielen Projekten ist, an denen sich die Schweiz in Nepal beteiligt. Neben integrierten Projekten gibt es punktuelle oder sektorielle Anstrengungen wie das nationale Kartoffelprogramm, ein Berufsbildungsprojekt oder die Ausbildung von medizinischem Personal. Entscheidend ist, dass die verschiedenen

Projekte zueinander komplementär sind. Beispielsweise hat sich das IHDP aus dem lokal beschränkten Jiri-Projekt entwickelt und selber Grundlage für das sektorielle Kartoffelprogramm gebildet. Alle diese Projekte haben im Rahmen der nepalischen Gesamtanstrengung ihren Platz; jedes trägt je etwas besonderes zum Lernprozess bei.

Zum Vorwurf der geringen nepalischen Eigenleistungen weist die DEH auf die Tatsache hin, dass die Dorfbewohner jeweils erhebliche Eigenleistungen erbringen müssen. Hinzu kommen beachtliche Aufwendungen, die die nepalische Regierung unabhängig vom IHDP in der Projektregion erbracht hat. Wichtigstes Beispiel dafür ist der Bau von Trinkwasserversorgungen. Für den längerfristigen Erfolg im Projektgebiet sind solche Anstrengungen ebenso wichtig wie die projektbezogenen Beiträge selber.

Die Frage, an wen das IHDP übergeben werden solle, ist zu Beginn des Projektes bewusst offengelassen worden. Die Erfahrung hatte gezeigt, dass solche Fragen nicht fünfzehn Jahre im voraus beantwortet werden können. Dies besonders wenn man bedenkt, dass der moderne nepalische Staat erst seit dreissig Jahren im Aufbau begriffen ist. Er hat sich in der Zwischenzeit auch merklich verändert. Heute wissen wir viel besser als vor zehn Jahren, mit welchen Partnern wir für eine Übergabe rechnen können. Es ist Aufgabe der letzten Projektphase, dafür eine Lösung zu erarbeiten und zu verwirklichen.

32 Zum Lernprozess der DEH

Die DEH nimmt dankbar zur Kenntnis, dass der Experte der Geschäftsprüfungskommission das Engagement und die Kompetenz der Feldmitarbeiter positiv beurteilt. Dies ist Folge einer sorgfältigen Selektions- und Vorbereitungspraxis, die in der DEH seit Jahren geübt wird. Nicht einverstanden ist die DEH allerdings mit den Schlüssen bezüglich der Arbeit der DEH-Zentrale. Nach Ansicht der DEH lassen das Mandat und die verfügbare Arbeitszeit des Experten nicht zu, dass er Aussagen über die Verwaltung in Bern macht. Er kennt weder die internen Vorschriften noch die Arbeitsabläufe aus eigenem Studium. Diese Basis genügt nicht, um Urteile über die Leistungsfähigkeit der DEH-Zentrale oder deren Fähigkeit, Kritik zu verarbeiten, treffen zu können. Das IHDP in Nepal ist kein ausreichendes Studienobjekt, um Schlüsse über die ganze DEH und deren Flexibilität zu gestatten. Seit Jahren arbeitet die DEH an Anpassungen und Verbesserungen. Ohne diese Anstrengungen hätte die Qualität schweizerischer Hilfe bei mehrfachem Finanzaufwand und fast stagnierendem Personalbestand nicht aufrecht erhalten werden können. In nächster Zeit gedenkt die DEH neue Vorschläge für die Bewältigung einer weiteren Leistungssteigerung zu unterbreiten.

Die DEH bemüht sich, an einem stetigen Lernprozess zu arbeiten. Es ist für sie selbstverständlich, dass sich Planer und Realisierende in der Entwicklungszusammenarbeit immer auch als Lernende verstehen. Die DEH ist ein Ort, wo solche Lernprozesse laufend stattfinden und wo die bewusste Verarbeitung vielfältigster Erfahrung breiten Raum einnimmt.

Aus dieser Sicht versteht die DEH nicht, dass der Experte ihr (auf Seite 26 seines Berichts) vorwirft; sie stehe noch mitten in einem Lernprozess. Der Experte hatte die Frage im Zusammenhang mit der Feststellung aufgeworfen, dass wir uns nach drei Jahrzehnten Entwicklungshilfe gegen Ende vieler Projekte immer noch bloss mit der Hoffnung trösten können, das nächste Projekt besser zu machen.

33 Zu den Grundfragen der Entwicklungshilfe

Die DEH anerkennt, dass die vom Experten der Geschäftsprüfungskommission herausgegriffenen Grundsatzprobleme echt sind und es verdienen, vertieft studiert zu werden. In der DEH bilden diese Probleme regelmässig und in vielen Variationen Gegenstand ernsthafter Auseinandersetzungen und methodischer Bemühungen.

Die Spannweite der angeschnittenen Fragen reicht vom IHDP als einzeltem Projekt über das Landesprogramm der DEH in Nepal zur schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit insgesamt, wie auch zur internationalen Entwicklungshilfe und zum kulturellen und wirtschaftlichen Zusammenprall von Nord und Süd. Diese Perspektive ist zwar faszinierend und berechtigt, doch erscheint der DEH der aus dem einen Projekt heraus erhobene Diskussionsanspruch nicht unbedenklich. Die vorhandene Basis reicht für die Diskussion nicht aus. Jedenfalls ist dabei Vorsicht und Zurückhaltung geboten. Es ist zu gewärtigen, dass jedem einzelnen, scheinbar einleuchtenden Argument ein ebenso einleuchtendes Gegenargument entgegengestellt werden kann.

So ist es schwierig, einen Regelsatz gesicherter Erfahrung zu schaffen. Zwar sind allgemeine Regeln in der Fassung von Artikel 5 des Bundesgesetzes über die Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe von 1976 vorhanden, ferner bestehen eine ganze Reihe von DEH-internen Richtlinien zu verschiedenen Teilbereichen der Entwicklungszusammenarbeit (Gesundheit, Forstpolitik usw.). Die DEH teilt auch die Grundauffassungen, die im Expertenbericht sichtbar werden. Jede dieser Regeln jedoch bleibt widersprüchlich. So ist zum Beispiel die Forderung nach Dezentralisierung dort nicht gültig, wo die Entwicklung nicht nur durch die zentrale Bürokratie, sondern ebenso sehr durch den lokalen Feudalismus gehemmt wird. Gerade in Nepal gibt es Fälle, wo die retardierende Lokalmacht durch die zentrale Verwaltung oder Gerichtsbarkeit gebrochen wird. Ebenso kommt es vor, dass die zentrale Bürokratie durch die lokalen Feudalherren gestützt wird. Unter diesen Bedingungen muss an die Stelle von Regelsätzen gesicherter Erfahrung die sorgfältige Einzelanalyse und das situationsbezogene Handeln treten.

Aus dieser Erkenntnis heraus versucht die DEH heute vermehrt, die je spezifischen Prozesse in den einzelnen Projekten zu verfolgen. Dazu gilt es, die Methoden der prozessbegleitenden Evaluation (das sog. Monitoring) ständig zu verbessern. Die DEH strengt sich an, vor allem ihre Koordinatoren in dieser Richtung besser auszubilden. Das Hauptthema des diesjährigen Koordinatoren-Seminars in der Schweiz ist daher auch der eingebauten Projektevaluation gewidmet. Im IHDP sind neu je ein Nepali und eine Schweizerin als prozessbegleitende Evaluatoren eingesetzt.

Abschliessend unterstützt die DEH die Forderung des Experten nach Erarbeitung von noch besseren Grundlagen der Entwicklungshilfe. Die gestellten Fragen verdienen es, wissenschaftlich und mit grossem, auch personellem Einsatz behandelt zu werden. Dies geschieht bereits zum Teil in vielen internationalen Organisationen und zahlreichen spezialisierten Forschungsinstituten seit Jahren. Abschliessende Antworten stehen allerdings bisher aus. Trotzdem haben die Hilfsorganisationen und viele Partner in der Dritten Welt aus solchen Untersuchungen bereits viel gelernt. Dieser Lernprozess muss weitergehen und verstärkt werden.

Mit welchen Mitteln die Schweiz an diesem Prozess durch eigene Forschung mitwirken kann und soll, ist bereits oft diskutiert worden: In bezug auf die spezielle Problematik der Bergumwelt in Nepal hat die Schweiz zusammen mit der Bundesrepublik Deutschland bei der Gründung eines entsprechenden internationalen Forschungszentrums (ICIMOD) in Katmandu mitgewirkt. 1983 hat sich die DEH für ein nationales Forschungsprogramm zu Problemen der Dritten Welt eingesetzt. Der Bundesrat hat dieses Programm jedoch in der Prioritätsordnung zurückgestellt. Mit Fragen der Bevölkerungsentwicklung befasst sich die DEH beispielsweise in ihrer Zeitschrift E + D (Entwicklung - Développement) Nr. 17 vom Juli 1984.

Die DEH erklärt sich bereit, zusammen mit den parlamentarischen Kommissionen konkreter zu prüfen, welche Möglichkeiten für vertiefte Grundlagenarbeiten in der Schweiz offen stehen. Voraussetzungen für solche Arbeiten ist, dass realistische Chancen bestehen, mit den eingesetzten Mitteln in den überschaubaren Fristen mindestens zu greifbaren Teilergebnissen zu gelangen.

4 Schlussfolgerungen der Geschäftsprüfungskommission

Die Geschäftsprüfungskommission kann sich nicht darauf beschränken, Expertenbericht und Stellungnahme der DEH zu veröffentlichen. Der Experte hat im Auftrag der Kommission und als Hilfsmittel der Oberaufsicht gehandelt. Die Kommission hat daher das Ergebnis seiner Abklärungen auszuwerten und ihre Schlüsse zu ziehen, soweit dies bereits möglich ist. Sie wird die Diskussion im eigenen Kreise und gemeinsam mit den anderen beteiligten parlamentarischen Kommissionen vertiefen.

41 Konsequenzen für das IHDP

Der Experte und die DEH sind sich darin einig, dass das IHDP Gefahr läuft, sein Ziel nicht zu erreichen. Mit etwas unterschiedlicher Begründung kommen sie trotzdem zum Schluss, dass das *Projekt vollendet* werden sollte. In der bevorstehenden letzten Fünfjahresphase sind dabei die noch möglichen Anpassungen des Projektes vorzunehmen. Die Geschäftsprüfungskommission schliesst sich diesem Urteil an. Ein Abbruch des Projektes würde in Nepal nicht verstanden. Zudem hiesse es eine Gelegenheit zerstören, wertvolle grundsätzliche Erfahrungen zu sammeln und auszuwerten.

Bei der Ausgestaltung der letzten Projektphase sollte jedoch den folgenden Überlegungen Rechnung getragen werden:

Die DEH geht immer noch davon aus, dass sie durch das Mass ihres Engagements in Nepal die dort drohende Katastrophe zwar nicht verhindern, deren Ausmass jedoch wesentlich verringern könne. Mit dieser Zielsetzung stellt auch das IHDP – vielleicht nicht nach westlichen Massstäben, aber doch für nepalische Verhältnisse – einen konzentrierten Eingriff in das Leben im Projektgebiet dar. Ein Jahrhunderte alter Entwicklungspfad, auf dem sich die Einwohner des Gebietes befinden, soll innerhalb von fünfzehn Jahren umgebogen werden. Unter diesem zeitlichen Druck besteht die Gefahr, dass der Rhythmus, in dem das Projekt fortschreitet, *zu wenig auf die Lernfähigkeit der lokalen Bevölkerung abstellt*. Als positive Leitlinie für die dritte Projektphase sollte gelten, dass das weitergeführt und vollendet werden sollte, was von der Bevölkerung bisher am meisten aufgegriffen worden ist.

Dass zu Beginn des Projektes die *Frage der Übergabe* völlig offen gelassen wurde, ist zu bedauern. Die Unterlassung dieser Fragestellung hat dazu geführt, dass zum Teil Werke geschaffen worden sind, die – wenn überhaupt – nur vom Zentralstaat weitergetragen werden können. Hätte man sich die Frage der Übergabe konsequent gestellt und wäre man dabei von den Bedürfnissen und Möglichkeiten der lokalen Bevölkerung ausgegangen, so hätte man Lösungen angestrebt, die besser angepasst gewesen wären, als beispielsweise die heutige Strasse. Bei Beginn eines Projektes muss das Mass der zu leistenden Hilfe von der Frage der Übergabe an die Betroffenen her begrenzt werden. Diesem Kriterium ist so weit möglich noch in der dritten Projektphase Rechnung zu tragen.

Das Projekt will den *Teufelskreis von Bevölkerungswachstum und Umweltübernutzung* durchbrechen. Dabei versucht es, die Gefahr zu umgehen, den alten durch einen neuen Teufelskreis zu ersetzen, nämlich jenen des Einsatzes einer unangepassten Technologie. Dafür verstärkt es mit den arbeitsintensiven Massnahmen der Verbesserung der Landwirtschaft den bestehenden Kreislauf: die optimale Bodennutzung erfordert mehr Arbeitskraft und das heisst mehr Kinder. Die DEH sieht keinen grundsätzlichen Ausweg aus dem Widerspruch der Ziele und Mittel im nepalischen Drama.

Einen wertvollen Beitrag bildet immerhin der Feldversuch zu einer *freiwilligen Geburtenkontrolle* im Rahmen des Gesundheitsprogrammes des IHDP. Mit der nötigen Behutsamkeit sind hier einheimische Instruktorinnen ausgebildet worden, die Familien beraten, welche bereits vier Kinder oder zwei Söhne haben. Eine Umfrage hatte gezeigt, dass die meisten Familien nicht mehr Kinder wünschen, obwohl die verheiratete Frau in Nepal im Mittel mehr als sechs Kinder zur Welt bringt. Im Feldversuch mit einer Methode, welche der Frau die Bestimmung ihrer fruchtbaren Tage innerhalb des Menstruationszyklusses mit grösser Wahrscheinlichkeit erkennen lässt, konnte die Zahl der unerwünschten Geburten um das Zehnfache verringert werden.

In grösserem Ausmass angewandt, könnte diese Methode einen echten Beitrag zum Bevölkerungsproblem bieten. In der geschilderten zurückhaltenden Form verdient diese Geburtenkontrolle volle Unterstützung: Es handelt sich um echte Hilfe zur Selbsthilfe, die von jedem Ehepaar in freier Selbstverantwortung ent-

gegengenommen wird und eine Eigenleistung voraussetzt. Sie ist auch in dem Sinne angepasst, als sie lokale InstruktorInnen einsetzt und auch ärmsten Leuten ohne Vorkenntnisse vermittelt werden kann.

Dieser Teil des IHDP ist in der dritten Projektphase möglichst zu fördern:

Schliesslich sind die Tätigkeiten des IHDP soweit möglich auf die vorhandenen *Distrikts- und Gemeindestrukturen* abzustimmen.

Das IHDP sollte fünf, zehn und fünfzehn Jahre nach der Beendigung dieses Hilfsprojektes *erneut* auf seine Auswirkungen *überprüft werden*. Das dafür erforderliche Zutrittsrecht sollte bereits heute ausbedungen werden.

42 Lehren für die DEH

421 Künftige Projekte

Die Erfahrungen aus dem IHDP können vor allem bei künftigen integrierten Entwicklungsprojekten genutzt werden. Dabei ist die *Zahl der gleichzeitig laufenden Programmteile* (Sektoren) zu *reduzieren* und auf die lokal empfundenen Prioritäten abzustimmen. Alle Tätigkeiten sollten von Anfang an auf die – wenn auch nur rudimentär vorhandenen – Distrikts- und Gemeindestrukturen aufgebaut werden.

Wo ein *Gesundheitsprogramm* möglich ist, sollten in dessen Rahmen eingebettet *Familienplanungsprogramme* durchgeführt werden. Wertvoll ist, wenn darüber hinaus eine Erwachsenenbildung stattfinden kann oder umfassendere wirtschaftliche und soziale Anreize zum Mitmachen geschaffen werden. Der Vorschlag des Experten, ein neues ländliches Entwicklungsprojekt in Nepal auf einen einzigen Distrikt zu beschränken und vorerst auf die beiden Sektoren Gesundheit mit Familienplanung einerseits, Erwachsenenbildung andererseits zu beziehen, erscheint prüfenswert. Die ersten Vorschläge für ein neues Projekt der DEH im Ramechap-Distrikt entsprechen jedenfalls bereits der Forderung nach Dezentralisierung und beschränken sich auf die Bereiche Forstwesen, Kreditförderung, Gesundheitswesen und Familienplanung.

In Nepal besteht offenbar ein *Überangebot an Entwicklungshilfe*. Die Konkurrenz verschiedener Geberstaaten kann dazu führen, dass die lokalen Selbsthilfekräfte nicht im möglichen Umfang gefördert, sondern eher geschwächt werden. Die Gewöhnung an ausländische Hilfe kann die Passivität der Bevölkerung verstärken. Zudem kann das Empfängerland mit jenen Geberstaaten zusammenarbeiten, die von ihm die geringsten Eigenleistungen verlangen. Das Departement für auswärtige Angelegenheiten sollte dieses Problem gemeinsam mit den anderen Staaten, welche in Nepal Entwicklungshilfe anbieten, überprüfen. Das Angebot an Hilfe und die als sinnvoll erkannten Bedingungen sollten unter diesen Staaten nach Möglichkeit koordiniert werden. Sollte es sich zeigen, dass keine vertretbaren gemeinsamen Grundsätze gefunden werden können, wird das Departement prüfen müssen, welche Konsequenzen daraus für die schweizerische Hilfe in Nepal zu ziehen sind. Dabei werden vor allem die Gründe für und gegen einen Rückzug der Hilfe abzuwägen sein.

Im gleichen Zusammenhang stellt sich die Frage, ob die verschiedenen Geberstaaten gesamthaft ihre Unterstützung davon abhängig machen sollten, dass Nepal auch die *Arbeit privater Hilfswerke*, welche die öffentliche Hilfe sinnvoll ergänzen, zulässt.

422 Allgemeine Fragen

Auf einer *grundsätzlicheren Ebene* bietet der Expertenbericht Anlass, auf zwei Gefahren hinzuweisen, welche den Lernprozess der DEH beeinträchtigen können. Einerseits führt die Fülle und Vielseitigkeit der Projekte, die zu bewältigen sind, zur Gefahr, dass man ob der Tagesprioritäten und der unerlässlichen fallweisen Entscheidungen vergisst, *grundsätzliche Regeln für die Anleitung der Praxis* zu entwickeln; andererseits bringt die wachsende Erfahrung und Tradition der DEH eine vielleicht *irrigierende Sicherheit* in Fragen, die einer grundsätzlichen kritischen Auseinandersetzung offen stehen müssen.

422.1 Grundsätzliche Regelbildung

Die DEH hat es bisher unterlassen, einen Satz von anerkannten Regeln der Entwicklungshilfe zu schaffen, der eine Brücke zwischen den allgemeinen Zielen des Entwicklungshilfegesetzes einerseits und den zahllosen Kriterien des Einzelfalles zu schlagen vermöchte. Solche Regelbildung setzt voraus, dass die grundsätzliche Bedeutung praktischer Erfahrungen erkannt wird und entsprechende Prioritäten gesetzt werden. Ein solcher Satz von Regeln würde in überschaubarer Weise die Gesichtspunkte aufführen, welche im Einzelfall eine grundsatzorientierte Entscheidung ermöglichen. Er wäre deshalb knapp zu halten.

Ohne Anspruch auf Vollständigkeit oder Verbindlichkeit seien im folgenden einige mögliche Inhalte eines solchen Satzes gesicherter Erfahrungsregeln angeführt.

Ein erster Grundsatz ergibt sich aus der auffallenden Differenz in der Optik zwischen Experte und DEH im *Verhältnis von Ziel und Weg eines Entwicklungshilfeprojektes*. Die DEH lehrt, dass bei der Beurteilung eines Projektes das zu erreichende Ziel, das heisst die Leistung, einerseits und der dabei zu beschreitende Weg, das heisst der Entwicklungsprozess, andererseits in einem Gleichgewicht zu stehen haben. In der Praxis steht die DEH unter einem Leistungsdruck, der die Bedeutung der Zielerreichung tendenziell verstärkt. Demgegenüber verlangt der Experte der Geschäftsprüfungskommission kein Gleichgewicht, sondern eine Priorität des Entwicklungsprozesses vor dem Leistungsziel. Nach seinen Worten hat auf die Dauer nur dasjenige Bestand, was von der Motivation der lokalen Bevölkerung getragen wird. «Mit der Hilfe muss man am empfundenen Bedürfnis der Zielgruppe beginnen, von dort her sanft lenkend aufbauen, keinen Schritt überspringen, und sich selber immer nur als geduldige helfende Ergänzung zur Selbsthilfe der lokalen Strukturen verstehen.» Wenn die Zielvorgaben unter dem Eindruck der herrschenden Not zu dominieren beginnen, verfällt die Entwicklungshilfe in einen Interventionismus, durch den die

Industriestaaten die Entwicklungsländer von ihnen letztlich nur abhängig machen und dort eine Mentalität des passiven Bedürftigen führen, statt die Selbstverantwortung stärken.

Der Experte erwähnt in diesem Zusammenhang eine Reihe von *Ordnungsgrundsätzen*, insbesondere jenen der Selbstverantwortung der kleinen Gruppen (Familien, Genossenschaften, Dörfer, Distrikte) und jenen des Subsidiaritätsprinzips in der Struktur der Projekte. Wo sich Chancen einer Schwerpunktverlagerung zugunsten der Basis ergeben, sind diese wahrzunehmen. Nach Möglichkeit ist der Verfügungsgewalt der zentralen Bürokratie über die Entwicklung in den Regionen des Landes entgegenzuwirken. Entwicklungshilfe hat derart möglichst von unten nach oben zu erfolgen, wobei sie auf alle Stufen nur als helfende Ergänzung zur Selbsthilfe auftreten soll.

Aus der Einsicht, welche Gefahr das Anwachsen der Bürokratie und der Korruption in den Partnerstaaten der Entwicklungshilfe darstellt, tritt der Experte für ein vermehrtes Einwirken zugunsten der Dezentralisation von Entscheidungen, das heisst für die Förderung einer eher föderativen Entscheidungs- und Verwaltungsstruktur ein. Ebenso verlangt er die Stützung der privatwirtschaftlichen Tätigkeiten im Entwicklungsland etwa dadurch, dass lokale Handwerker Arbeiten am Projekt als Unternehmer im Auftragsverhältnis und nicht als Angestellte des Projektes ausführen können.

Die Geschäftsprüfungskommission erachtet diese Ordnungsgrundsätze als *prüfenswert*. Sie passen zum gesetzlichen Grundsatz der Hilfe zur Selbsthilfe und dienen der Bekämpfung der zunehmenden Bürokratisierung in den Entwicklungsländern. Der Nutzen einer zentralen Planung und Steuerung kann von Land zu Land unterschiedlich sein. In der Regel dürfte die Zentralregierung hinreichend dafür sorgen, dass die wichtigen Entscheidungen in ihrem Einflussbereich verbleiben.

Es wird Aufgabe der DEH sein, diese Anregungen gemeinsam mit dem eigenen Erfahrungsschatz kritisch zu prüfen und zu einem *knappen Regelsatz der gesicherten Erfahrung* zusammenzustellen. Die Regeln sollen sodann bei der internen und externen Kontrolle der Entwicklungsprojekte der DEH massgeblich sein. Evaluationsberichte sollten darauf Bezug nehmen. Ziel der Regelbildung ist es, das Erfahrungswissen der Entwicklungshilfe in wenigen Grundsätzen sichtbar zu machen und dem weiteren Lernprozess eine Grundlage zu verschaffen.

In der geeigneten Anwendung durch Projektmitarbeiter und begleitende oder nachträgliche Erfolgskontrollen können diese Grundsätze als Gegensteuer zu Kräften wirken, die die Tendenz haben, die Praxis der Entwicklungshilfe von den ursprünglich anerkannten Zielsetzungen unmerklich abzutreiben. Letztlich dienen sie dazu, den *Vorrang der Qualität der Hilfe gegenüber ihrer Quantität* – eine Priorität, die durch den Expertenbericht sehr deutlich illustriert wird – auch in der täglichen Praxis zu sichern.

422.2 Öffnung in grundsätzlichen Belangen

Die zuständige Sektion der Geschäftsprüfungskommission ist zwar zur Überzeugung gelangt, dass sich die Verantwortlichen der DEH in aufrichtiger und kompetenter Weise bemühen, die bestmögliche Entwicklungshilfe zu leisten. Die Geschäftsprüfungskommission ist denn auch zurzeit nicht in der Lage, eine Antwort auf die Frage zu erteilen, ob die Fähigkeit der DEH, aus Kritik in grundsätzlichen Belangen zu lernen, gefährdet sei. Es gibt jedoch einige Anzeichen, die die Frage zumindest als berechtigt ausweisen.

Die Hauptfragen der Geschäftsprüfungskommission an ihren Experten zielten darauf ab, die *Lernfähigkeit der DEH* zu ermitteln. Es ging darum herauszufinden, ob die DEH der an sie herangetragenen Kritik eine optimale Verwirklichungschance gebe. Der Experte stellt zwar fest, dass einige konkrete Konsequenzen aus der Evaluation von 1982 gezogen worden sind, dass aber eine sichtbare Bilanz fehlt. Es ist nie eine ganzheitliche Lagebeurteilung getroffen worden, auf der sich die Beschlüsse für das künftige Vorgehen aufbauen könnten. Offenbar wurden auch schon frühere Warnungen von Seiten Dritter nicht in ihrer grundsätzlichen Bedeutung wahrgenommen. Nach Ansicht der Geschäftsprüfungskommission wäre es Aufgabe der DEH-Zentrale, den bei den Feldarbeitern verständlichen Mangel an Überblick und Grundsätzlichkeit durch die Entwicklung einer kohärenten Entwicklungsstrategie zu kompensieren. In bezug auf die Evaluation des IHDP-Projektes von 1982 hat die Zentrale diese Funktion zumindest bisher nicht wahrgenommen.

Vielleicht ist es typisch, dass die DEH den Vorwurf des Experten, sie befände sich noch mitten in einem Lernprozess, nicht aus seinem Kontext heraus richtig versteht, aus dem als wesentlich die Frage erhellt, ob die Entwicklungshilfe in grundsätzlichen Belangen immer noch die gleichen Fehler mache, wie vor 30 Jahren, bzw. ob sie ihren eigenen Kernverfahren noch immer nicht Rechnung trage.

Vor allem aus dem Studium der Reaktionen der DEH auf frühere Kritik kommt der Experte der Geschäftsprüfungskommission zum Schluss, die DEH habe es bis anhin schlecht verstanden, Aussenkritik zu verarbeiten. Die DEH sei möglicherweise ein Opfer der Professionalisierung. Die Grundfragen, welche von verschiedener Seite bereits aufgegriffen worden seien, seien bis anhin zu oft weggewischt oder ignoriert worden. Gegen wichtige Kritiker habe die DEH eine Abwehrhaltung entwickelt. Diese Reaktion scheint dem Experten insoweit begrifflich, als eine allzu grosse Offenheit der DEH in Grundsatzfragen von politischen Gegnern der Entwicklungshilfe als Schwäche interpretiert und missbraucht werden könnte. Trotzdem müsse eine Haltung, die sich grundsätzlicher Kritik verschliesst, für die Entwicklungshilfe als ganzes schädlich sein.

Die Geschäftsprüfungskommission versteht, dass die DEH Mühe hat, diese grundsätzliche *Kritik des Experten an ihrer Lernfähigkeit* zu akzeptieren. Sie möchte den Eindruck des Experten dennoch *als ernst zu nehmenden Hinweis werten* und als Frage zur Diskussion stellen. Im Rahmen der bevorstehenden Erörterung der Grundfragen der Entwicklungshilfe wird die DEH Gelegenheit haben, an der Antwort mitzuwirken.

43 **Folgerungen für die Oberaufsicht**

431 **Künftige Erfolgskontrollen**

Die Geschäftsprüfungskommission hat erstmals und versuchsweise einen Experten für die Erfolgskontrolle bei Entwicklungsprojekten beigezogen. Die Ergebnisse, die heute vorliegen, sind reichhaltig und veranlassen sie, der Empfehlung des Experten beizupflichten und *in Zukunft weitere ähnliche Überprüfungen* ins Auge zu fassen. Dabei wird es richtig sein, das Augenmerk vor allem auf die ganzheitlichen und längerfristigen Auswirkungen der Entwicklungsanstrengungen zu lenken. Typische Fragestellungen dürften jene nach dem Begriff der Hilfe zur Selbsthilfe oder nach der Aufnahmekapazität eines Landes sein. Interessant sind ferner Fragen nach dem Lernprozess, dem Kulturkontakt, dem Einfluss von Bürokratie, Zentralismus und Korruption, sowie nach den ökologischen Auswirkungen und nach dem Bevölkerungswachstum.

Die nächste derartige Erfolgskontrolle ist sinnvollerweise erst gestützt auf den von der DEH zu erarbeitenden Regelsatz der gesicherten Erfahrung durchzuführen.

432 **Überprüfung der Milchwirtschaftsprojekte in Nepal**

Der Bericht des Experten streift bloss die Förderung der Bergkäseereien und der Milchwirtschaft, wie sie seit 1953 in Nepal betrieben wird. Bei der Büffelmilchkäserei Pauwa handelt es sich offenbar um ein in mehrfacher Hinsicht schief gelaufenes Projekt, das aber bereits eine gewisse interne Kritik erfahren hat. Die DEH versichert, aus diesem Beispiel bereits ihre Lehren gezogen zu haben. Beim verflochtenen Bereich der Bergkäseereien und der milchwirtschaftlichen Versorgung handelt es sich um eine dreissigjährige Entwicklungsgeschichte, deren Rahmenbedingungen sich inzwischen wesentlich verändert haben. So tritt heute z. B. das mit der Käseproduktion verbundene Energieproblem in den Vordergrund. Bei der Evaluation der Milchwirtschaft müssten die zahlreichen Hilfeleistungen anderer Nationen miteinbezogen werden, um aussagekräftige Folgerungen zu gewinnen. Die DEH versichert, aus diesen Beispielen bereits ihre Lehren gezogen zu haben. Sie ist bereit, diese Projekte selber zu überprüfen und die daraus gezogenen Folgerungen darzulegen.

433 **Finanzhilfe**

Projekte der Finanzhilfe sind im Expertenbericht bloss unter dem Gesichtspunkt der Entwicklung der Bürokratie in Entwicklungsländern kritisch gewürdigt worden. Entwicklungshelfer im Feld bestreiten oft die Wirksamkeit der Finanzhilfe und bemängeln, dass der Hauptteil der Aufwendungen in den internationalen, nationalen, regionalen und lokalen Bürokratien versickere.

Das Problem der *Erfolgskontrolle von Finanzhilfen* ist besonders heikel. Von den Regierungen der Entwicklungsländer wird die Finanzhilfe als besonders angepasst geschätzt, weil sie dem Partnerstaat die grösste Entscheidungsfreiheit belässt. Eine Überprüfung der Geldflüsse innerhalb der nationalen Strukturen

würde hingegen als Einmischung in die inneren Angelegenheiten des Landes angesehen. Zudem steht die Finanzhilfe im Zusammenhang mit der politisch höchst bedeutsamen Frage der Überschuldung der Dritten Welt. In Einzelfällen kann der Verzicht auf Finanzhilfe ein Entwicklungsland in die Nähe des Bankrotts führen. Je nach ihrem Ergebnis kann somit eine Erfolgskontrolle in diesem Bereich der Entwicklungshilfe schwerwiegende Konsequenzen nach sich ziehen. Trotzdem stellt sich für alle mit Entwicklungsfragen befassten parlamentarischen Kommissionen die Frage, ob eine Treuhandfirma mit grosser internationaler Erfahrung auf dem Wege einer *Input-Output-Analyse* eine Erfolgskontrolle versuchen sollte. Zuerst wäre dazu eine kleine Pilot-Studie nützlich, die zum Ziel hätte, aussagekräftige Beispiele zu finden:

44 Grundfragen der Entwicklungshilfe

441 Vier Grundfragen

Nach Ansicht des Experten der Geschäftsprüfungskommission fehlen heute noch wesentliche Grundlagen, an denen Entwicklungshilfe gemessen werden könnte. Die Rückschläge lassen sich nicht überwinden, wenn es nicht gelingt, die Entwicklungshilfe auf eine tragfähigere Basis zu stellen. Der Experte sieht vor allem vier Teilbereiche, in denen die Erarbeitung von grundlegenden Kenntnissen über die Voraussetzungen der Entwicklungshilfe noch nötig ist:

- *Probleme der Kulturbegegnung:* Zu wenig bekannt sind die Voraussetzungen, unter welchen intensive Kontakte unter fremden Kulturen zu einer zivilisatorisch sinnvollen Entwicklung führen, und wann sie im Gegenteil zur Ursache von Unterentwicklung werden.
- *Probleme der Bevölkerungsentwicklung:* Die bisherigen Erfolge der Entwicklungshilfe, insbesondere in der Gesundheitspflege verschärfen die Bevölkerungsexplosion in der Dritten Welt. Mit ein paar Jahrzehnten Zeitverzug führen sie zu neuen, fast unlösbaren ökologischen Problemen. Aus der Erkenntnis dieser Zusammenhänge sind politisch sinnvolle Formen der Familienplanung zu entwickeln.
- *Probleme der Umweltbelastung:* Die Entwicklungspolitik ist aus der Sicht der weltweiten und längerfristigen ökologischen Probleme zu überprüfen.
- *Handel mit Drittweltstaaten:* Unsere Handelsbeziehungen mit der Dritten Welt sollten die Ziele der Entwicklungshilfe nicht durchkreuzen, sondern nach Möglichkeit unterstützen. Die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für die Verwirklichung dieser Leitlinie sind soweit zu klären, dass sie eine verlässliche Grundlage für die politische Diskussion über das Verhältnis von Aussenwirtschafts- und Entwicklungspolitik bilden.

Nach Ansicht der Geschäftsprüfungskommission verdienen die skizzierten Grundfragen eine *breitangelegte, gründliche Auseinandersetzung*. Wohl trifft es zu, dass die Diskussion hierüber bereits in vielen internationalen Gremien stattfindet. Offenbar führt dies jedoch bis anhin nicht zu greifbaren Ergebnissen. Beispielsweise ist die Frage der Auswirkungen der Entwicklungshilfe auf die Bevölkerungsentwicklung keineswegs neu. Im Rahmen der praktischen Ent-

wicklungsstrategien wird sie aber offenbar nur wenig wirksam. Dies mag damit zusammenhängen, dass neue Fragestellungen mit Vorliebe als Teilaspekte in bestehende Konzeptionen integriert werden. Dadurch können sie keinen grundsätzlichen Strategiewandel bewirken.

442 Verhältnis von Armut und Bevölkerungsentwicklung

Ob Entwicklungshilfe bei der Überwindung der Armut oder bei der Steuerung der Bevölkerungsentwicklung ansetzen soll, verdient grundsätzlich und in bezug auf die Unterschiede in typischen Ländern und unter bestimmten Problemlagen geprüft zu werden. Als Planspiel könnte die DEH die Konsequenzen aufzeigen, die aus einer Umkehrung der bisher üblichen Fragestellung bei ausgewählten laufenden Projekten gezogen werden müssten.

Die Zurückhaltung der DEH in der ethisch und politisch heiklen Frage der Geburtenkontrolle in Entwicklungsländern ist berechtigt. Wenn sich aber die Einsicht in die zentrale Bedeutung der Bevölkerungsentwicklung für den Erfolg der Entwicklungshilfe durchsetzen sollte und sich entwicklungspolitisch sinnvolle Möglichkeiten der Familienplanung auf tun, dann wird es von grosser Bedeutung sein, ob die entsprechende künftige Strategie der DEH auf die Unterstützung des Parlamentes zählen kann.

443 Konflikt von Herz und Vernunft

Wird das gesetzliche Kriterium der Hilfe zur Selbsthilfe ernst genommen, so führt es zu grundsätzlichen Beschränkungen von Umfang und Intensität der Entwicklungshilfe. Auch die Entwicklungshilfe stösst an Grenzen der Machbarkeit. Es gilt jeweils, ein Optimum zu bestimmen, das nicht überschritten werden darf. Dabei verlangt die Beschränkung der Hilfe auf ein gesamthaft und langfristig sinnvolles Mass die Austragung eines Konfliktes zwischen Herz und Vernunft:

Der europäische Entwicklungshelfer, der mit der Not seines Gegenübers konfrontiert ist, muss aus seiner ethischen Grundhaltung heraus im Einzelfall helfen, so gut er kann. Er handelt als Mensch seinem Mitmenschen gegenüber und erfährt die Richtigkeit seines Handelns auf unmittelbare Weise, ohne Rückgriff auf allgemein erprobte Konzepte und Methoden. Diese aber haben die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen zu schaffen, unter denen die menschliche Begegnung des Entwicklungshelfers mit seinem Partner überhaupt stattfinden kann. Während der Entwicklungshelfer nur Verantwortung für sein Verhalten in der Situation trägt, in der er gestellt ist, muss die Entwicklungsorganisation als Ganzes ihr Handeln nach ganzheitlichen und langfristigen Massstäben ausrichten. Im konkreten Fall kann man immer helfen. Hier hat Hilfe immer einen Sinn. Für die Entwicklungshilfe als Ganzes muss diese Optik jedoch in eine Strategie eingeordnet werden. Ansonsten verlagern wir die Probleme nur.

Diese Anforderung gilt jedenfalls für staatliche Organisationen der Entwicklungshilfe. Von ihnen muss erwartet werden können, dass sie eine Entwicklungspolitik betreiben, die aus globaler und langfristiger Sicht vernünftig ist.

5 Empfehlungen

Die Geschäftsprüfungskommission unterbreitet dem Bundesrat folgende Empfehlungen:

1. Das IHDP ist zu Ende zu führen, wobei die noch möglichen Anpassungen an die Aufnahmekapazität der lokalen Bevölkerung vorzunehmen sind. Ebenso sind die Tätigkeiten auf die vorhandenen Distrikts- und Gemeindestrukturen abzustimmen. Im Rahmen des Gesundheitsdienstes ist das Familienplanungsprogramm nach Möglichkeit zu fördern.
2. Zum IHDP sind nach dessen Abschluss Nachkontrollen durchzuführen.
3. Die Lehren aus der vorliegenden Überprüfung sind bei integrierten ländlichen Entwicklungsprojekten in Nepal und anderswo zu nutzen.
4. Mit den anderen Geberstaaten in Nepal ist eine Koordination der Grundsätze, denen die angebotene Entwicklungshilfe folgen soll, anzustreben. Können sich die Partner nicht auf vertretbare Richtlinien einigen, sind entsprechende Schlüsse zu ziehen.
5. In Auswertung der eigenen Erfahrungen und jener der privaten schweizerischen Hilfswerke soll die DEH innert Jahresfrist einen knappen Satz von Regeln gesicherter Erfahrung zusammenstellen, der die massgebenden Grundsätze ihrer Entwicklungsstrategie wiedergibt.
6. Die Dienste der DEH sollen den parlamentarischen Kommissionen, die sich mit Fragen der Entwicklungshilfe befassen, bei der Diskussion der in Ziffer 44 dieses Berichts angeschnittenen Grundfragen der Entwicklungshilfe auf Wunsch zur Verfügung gestellt werden.

Die Geschäftsprüfungskommission bittet den Bundesrat, ihr bis Ende 1984 mitzuteilen, welche Folge er diesem Bericht zu geben gedenkt.

Namens der Geschäftsprüfungskommission
des Nationalrates

Der zuständige Sektionspräsident:
D. Robbiani

Der Kommissionspräsident:
A. Rüttimann

Anmerkung

Der Bericht von Dr. Ernst Basler, Zürich, zu «Sinn und Erfolg von Projekten der Schweizerischen Entwicklungshilfe in Nepal» vom 14. Jnni 1984 kann bei der Eidgenössischen Drucksachen- und Materialzentrale, 3000 Bern, bezogen werden.