

vertraulich

(bis zu allfälliger Freigabe
durch GPK)

B E R I C H T

zu

"SINN UND ERFOLG VON PROJEKTEN
DER SCHWEIZERISCHEN ENTWICKLUNGSHILFE IN NEPAL"

zuhanden der Geschäftsprüfungskommission
des Nationalrates

von

Dr. Ernst Basler, dipl. Bauing. ETH, in Firma
Ernst Basler und Partner, Ingenieure und Planer AG,
Forchstrasse 395, 8029 Zürich

14.6.1984

An die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Ich beziehe mich auf den Auftrag der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 13. Juni 1983 betreffend einer Erfolgskontrolle über Entwicklungsprojekte der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe in Nepal. Ich beehre mich, Ihnen hiemit über meine Eindrücke und Folgerungen Bericht zu erstatten.

E. Basler

Ernst Basler

Zürich, den 14. Juni 1984

INHALTSVERZEICHNIS

1.	<u>Auftrag, Interpretation, Vorgehen</u>	
1.1	Zum Auftrag	1
1.2	Auftragsabwicklung	2
1.3	Bemerkungen zu den Milchwirtschaftsprojekten	4
1.4	Persönliche Interpretation und Gesamteindruck	6
2.	<u>Das IHD-Projekt, Ziele und Evaluation</u>	
2.1	Das IHD-Projektgebiet	7
2.2	Entwicklungsziele, Durchführung	8
2.3	Der Evaluationsbericht 1982	10
2.4	Reaktion der DEH auf den Evaluationsbericht 82	11
3.	<u>Beantwortung einzelner Fragen</u>	
3.1	Zur Kritik am Bildungsprogramm	13
3.2	Fragen zum Tuki System	14
3.3	Funktioniert die "Integration"?	16
3.4	Abnahme der Nahrungsmittelproduktion im Projektgebiet?	18
3.5	Mangel an nichtlandwirtschaftlichen Beschäftigungsmöglichkeiten	22
3.6	Die "führende Rolle" der Schweizer	23
3.7	Verbesserung der Zusammenarbeit mit den Nepali	24
4.	<u>Zur Sinnfrage des IHD-Projektes</u>	
4.1	Hastige, massive externe Hilfe	25
4.2	Missachtung der eigenen Erfahrung?	26
4.3	An wen übergeben?	28
4.4	Beurteilung der Arbeit der DEH	30
4.5	Erwägungen zur Sinnfrage	32
5.	<u>Grundsatzfragen der Entwicklungszusammenarbeit</u>	
5.1	Bürokratie, Zentralismus, Korruption	36
5.2	Förderung des privaten Sektors	39
5.3	Oekologische Rahmenbedingungen und Entwicklungsziele	42
5.4	Geburtenkontrolle - ein Hoffnungsschimmer?	44
6.	<u>Schlussfolgerungen und Empfehlungen</u>	
6.1	Zur Beurteilung der DEH	49
6.2	Entwicklungshilfe und öffentliche Meinung	50
6.3	Empfehlungen	53
	<u>Anhang</u>	
A1	Auftrag der Geschäftsprüfungskommission	
A2	Liste der konsultierten Personen	
A3	Auswertung des "Evaluationsberichtes 82" durch Organe der DEH	
A4	Liste der Abkürzungen	

1. AUFTRAG, INTERPRETATION, VORGEHEN

1.1 Zum Auftrag

Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates GPK (handelnd durch die Sektion "Departement für auswärtige Angelegenheiten") hat in ihrer Sitzung vom 13. Juni 1983 den Berichtsverfasser mit der Ueberprüfung gewisser Entwicklungsprojekte in Nepal beauftragt. Der Arbeitsumfang sollte maximal 66 Arbeitstage betragen und eine Reise nach Nepal miteinschliessen. Der Wortlaut der Auftragserteilung ist im Anhang enthalten.

Im Auftrag der GPK lag das Schwergewicht beim sogenannten IHDP. IHDP steht für "Integrated Hill Development Project", zu deutsch: Integriertes Hügel-Entwicklungs-Projekt, einem Basisentwicklungsprojekt für die ländliche Bevölkerung. Beim IHDP handelt es sich - auch rein finanziell gesehen - um ein Schwerpunktprojekt. Während der finanzielle Aufwand, welchen die Schweiz erbracht hat, bei den Milchwirtschaftsprojekten in der Grössenordnung von 0,9 Millionen Franken liegt, bewegen sich die gesprochenen Kredite für das IHDP bei rund 28 Millionen, für den damit verbundenen Strassenbau bei weiteren 40 Millionen Franken.

Das IHDP spielt eine wichtige Rolle im Verständnis der Entwicklungshilfe innerhalb der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe, DEH. So sind weitere, ähnliche "integrierte" Projekte geplant oder in Angriff genommen worden. In seiner ursprünglichen Konzeption, welche auf die Jahre 1970 - 1974 zurückgeht, war man geleitet durch die Vorstellung einer ganzheitlichen Entwicklung, eine Entwicklungs-Vorstellung, wie sie im Vorläuferprojekt, der Talentwicklung von Jiri, in den 1960er Jahren schon angestrebt wurde: "Das neue Projekt - IHDP - ist aus der Ueberzeugung entstanden, dass auch die qualitativ besten Kleinprojekte in Nepal für sich allein keinen dauerhaften und selbsttragenden Wandel herbeizuführen vermögen und dass das Risiko kombinierter Aktionen und langfristiger Detailplanung trotz allen Unzu-

länglichkeiten gewagt werden muss" (R. Hoegger: Die Schweiz in Nepal, S. 156). Die Frage nach Sinn und Erfolg dieses Projektes ist aber noch offen. Im Hearing, welches die zuständige Sektion der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates am 11. Februar 1983 mit der Direktion der DEH durchgeführt hat, wird in den Protokollnotizen abschliessend zum IHDP ausgeführt: "Wir selber - die DEH - und die nepalische Regierung sind nicht der Meinung, dass das Projekt als Ganzes in Schwierigkeiten ist. Wir wissen, dass es ein schwieriges Projekt in der Durchführung ist, dass es aber für Nepal lebenswichtig ist und einen Versuch darstellt, um der in diesen Hügeln tödlichen Katastrophe beizukommen. Wir haben in den vergangenen Jahren Teilantworten gefunden, doch sind andere Fragen noch unbeantwortet. Wir sind entschlossen, hier weiter zu arbeiten."

Die zuständige Sektion der Geschäftsprüfungskommission hat nun ihren Experten nicht beauftragt, eine abschliessende Antwort auf diese offenen Fragen zu geben. Er soll vielmehr beurteilen, wie die DEH in diesem Lernprozess gegangen ist, insbesondere: welche Konsequenzen im Nachgang zu einem grösseren Evaluationsbericht, den eine vierköpfige Gruppe im Jahre 1982 verfasst hat, gezogen wurden. Hiezu wurde eine Serie konkreter Detailfragen (Ziffern a bis m im Expertenauftrag) formuliert und um eine abschliessende Gesamtbeurteilung gebeten.

1.2 Auftragsabwicklung

Ich bin in meiner Tätigkeit unterstützt worden durch eine Starthilfe vom Sekretär der Geschäftsprüfungskommission, Herrn Dr. Ph. Mastronardi, sowie Herrn Dr. iur. R. Aeschlimann, Wirtschafts- und Personalberater, Bern. Beide Herren haben auch bei der Sichtung des umfangreichen Dokumentationsmaterials massgeblich mitgewirkt und standen mir als Korreferenten bei. Die Eidgenössische Finanzkontrolle, vor allem durch die gleichzeitig in Nepal weilenden Herren W. Frei und P. Leuenberger, hat in der Reisevorbereitung und durch Informationen im Finanzbereich wertvolle Beiträge geleistet.

Die Hauptaussagen dieses Berichtes stützen sich auf:

- Ein umfangreiches Dokumentationsmaterial, welches mir die DEH (Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe) zur Auswertung überlassen hat. Es handelt sich hierbei um Quartals- und Jahresberichte, Konzepte, Programme, Statistiken, Besprechungsprotokolle, Evaluationsberichte und Aktennotizen von Projektmitarbeitern der DEH.
- Befragungen von ehemaligen und aktiven DEH-Mitarbeitern und andern, mit der Entwicklungshilfe vertrauten Personen in der Schweiz und im Ausland. Eine Liste der rund 50 Personen, welche ich kontaktiert oder deren Berichte ich ausgewertet habe, ist im Anhang 2 aufgeführt.
- Eindrücke einer Inspektionsreise nach Kathmandu und in das Gebiet des IHD-Projektes vom 28. Oktober bis 13. November 1983.
- Die Auswertung von Zeitschriften, Zeitungsartikeln und Berichten aus dem Jahre 1983 zu Fragen der Entwicklungszusammenarbeit, und die letzten zwei Jahrgänge der Vierteljahreszeitschrift E+D, Entwicklung, Développement.

Die Auftragsabwicklung hat sich in die drei folgenden Phasen gegliedert:

- Auftragsanalyse, Sichtung der Dokumente, Fragelisten für Hearings, in der Zeit von Juli bis Oktober 1983
- Reise nach Nepal und Befragungen, November/Dezember 1983
- Auswertung und Berichtsredaktion, Januar bis April 1984
- Anhören der DEH zum Berichtsentwurf Mai 1984

Hinsichtlich Unterstützung durch die Zentrale der DEH in Bern und ihren Mitarbeitern in Nepal kann ich nur Gutes berichten. Nie entstand der Eindruck, dass unangenehme Akten zurückgehalten oder unerwünschte Kontakte verhindert worden sind. Auch der Gesprächsrahmen, ob unter vier Augen oder in Begleitung durch Mitarbeiter der SATA (Swiss Association for Technical Assistance), war mir immer frei gestellt.

1.3 Bemerkungen zu den Milchwirtschaftsprojekten

Bei den Milchwirtschaftsprojekten zielte der Auftrag dahin zu untersuchen, ob sich abgeschlossene Projekte bewährt haben, oder ob sie nach der Uebergabe an lokale Träger wieder verkümmern. Die Gründe, weshalb ich die beiden Projekte Büffelmilchkäserei Pauwa und Bergkäsereien einschliesslich Milchversorgung in diesem Bericht nicht zur Darstellung bringen möchte, liegen im folgenden.

Bei der Büffelmilchkäserei in Pauwa handelt es sich um ein schief gelaufenes Entwicklungsprojekt der Helvetas. Das Projekt ist nach einer Anfangsphase nicht in Zusammenarbeit mit der später vorgesehenen Trägerorganisation der DDC (Dairy Development Corporation) und nicht als gemeinsames Werk aufgebaut worden. Seit einigen Jahren ist zwar die schlüsselfertige Uebergabe geplant, aber immer wieder verschoben worden. Das serbelnde Projekt hat aber intern bereits genügend Kritik erfahren, so dass ein Nachdoppeln auf parlamentarischer Ebene aus der Sicht des Lernprozesses nicht notwendig erscheint. Eine interne Projektkritik kommt auch im vierzigseitigen Bericht "SATA heute - SATA morgen" vom 19.8.1981 zum Ausdruck. Der Wille, aus den gemachten Fehlern zu lernen, ist unverkennbar, und Aussenstehende sollten diese selbstkritischen Aeusserungen von DEH Mitarbeitern nicht pönalisieren.

Den Themenkreis Bergkäsereien und Milchwirtschaft aus einer Rückschau zu evaluieren, wäre äusserst nützlich und verdienstvoll. Aus zwei Gründen - nebst der arbeitsmässigen Begrenzung - konnte ich diese Arbeit nicht erbringen:

Erstens: Beim Sichten des - spärlich vorgefundenen - Dokumentationsmaterials hat es sich gezeigt, dass die Schweizer wohl die ersten, aber nicht die einzigen gewesen sind, die hiebei geholfen haben: nacheinander und zum Teil gleichzeitig haben sich auch noch Neuseeland, FAO (Food and Agricultural Organisation), WFP (World Food Program), Holland und Dänemark mit Teilproblemen von Nepals Milchwirtschaft befasst. Die von 1972 bis 1976 gesprochenen und angeforderten Kredite betragen 5,58 Mill. US \$. Ohne Einbezug dieser Impulse lässt sich aber der Einfluss von Entwicklungshilfen auf die gesamte Käse- und

Milchversorgung Nepals nicht mit genügender Aussagekraft ermitteln. Eine solche gemeinsame Evaluation wäre geeignet, um aufzuzeigen, ob in diesem Bereich die Vielfalt und leichte Zugänglichkeit zu Helferorganisationen nicht eher beigetragen hat zur Erosion der lokalen Selbsthilfekräfte.

Zweitens: Die Zielsetzung und Rahmenbedingungen der Käseproduktion haben sich zwischen 1953 und 1983 drastisch gewandelt. Damals standen nebst der Bereicherung des Speisezettels mittels Käse die Haltbarkeit, die gute Transportfähigkeit von konzentrierten Nahrungsmitteln und später der Exportartikel und Devisenbringer im Vordergrund. Auch als Alternative zur Butter(Ghee)-Herstellung war die Käseproduktion sinnvoll, umso mehr, als die Buttermilch mit ihrem immer noch beachtlichen Nährwert schlecht verwertet wurde. Heute ist die ziemlich energieintensive Käseproduktion angesichts des teilweise akuten Holzmangels schon problematischer. Auch werden die rund 70 - 80'000 kg Käse, die in Nepal jährlich produziert werden, fast ausschliesslich von Touristen und Ausländern gekauft und konsumiert. Das bringt zwar immer noch Devisen und Geldmittel für die Bauern, damit wird aber auch Protein aus Gebieten abgezogen, wo teilweise Mangelernährung herrscht. Diese pauschalen Aussagen müssten allerdings für jeden Ort der fünfzehn Käsereien abgeklärt werden. Es ist durchaus möglich, dass es abgelegene Betriebe gibt, die auf Ressourcen basieren (Weideland, Holz), welche ohne diese Möglichkeit der Milchverwertung anderweitig gar nicht sinnvoll genutzt werden könnten.

Mit der Infragestellung des Sinnes der heutigen Käseproduktion ist kein Vorwurf gegen die Pionierwerke der ersten schweizerischen Entwicklungshelfer verbunden. Es widerspiegelt sich darin vielmehr die rapide Veränderung von Rahmenbedingungen in einem Zeitraum von bloss dreissig Jahren.

1.4 Persönliche Interpretation und Gesamteindruck

Der Auftrag hat sich als äusserst schwierig und vielschichtig erwiesen. Die Fülle von sich zum Teil widersprechenden Informationen ist erdrückend. Mit zunehmender Bearbeitung habe ich erkennen müssen, dass sich die relevanten Aussagen und Fakten nicht wie in einem Beweisverfahren logisch aneinander fügen lassen, um zu einem abschliessenden Urteil zu gelangen. Ich habe deshalb versucht, mich vorerst möglichst vorurteilsfrei und unbefangen den vielfältigen Eindrücken auszusetzen, um diese anschliessend zu gewichten und in fortschreitenden Stufen von Grundsätzlichkeit wiederzugeben.

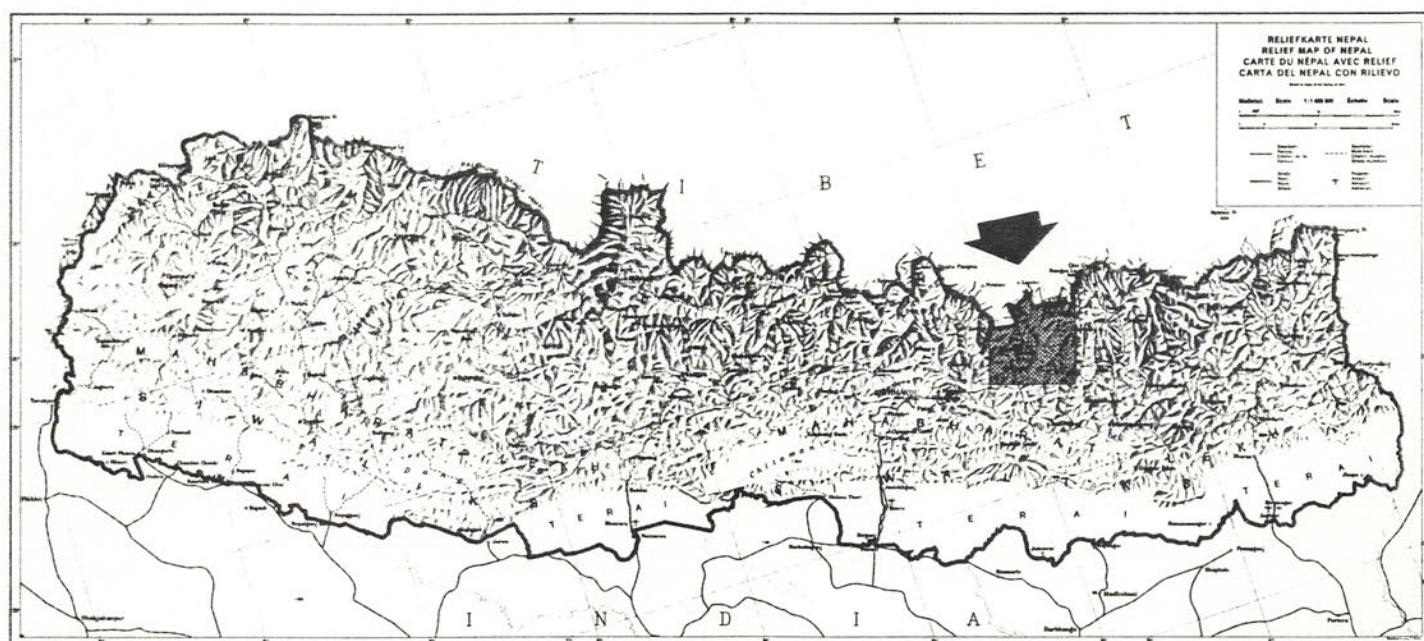
Die Ergebnisse, wie sie sich in den Kapiteln 4 (Zur Sinnfrage des IHD-Projektes), Kapitel 5 (Grundsatzfragen der Entwicklungszusammenarbeit) und Kapitel 6 (Schlussfolgerungen und Empfehlungen) präsentieren, haben mich selbst überrascht. Nie hätte ich solche Antworten zu Beginn dieser Arbeit erwartet. Die Wende in der Bearbeitung ist erst mit der Auseinandersetzung zur Sinnfrage eingetreten. Ich habe dabei nach gültigen Aussagen, nach einem unbestrittenen Konsensbereich gesucht und vorerst keinen gefunden. Bei dieser Recherche sind Widersprüchlichkeiten und grosse ungeklärte Fragenkomplexe sichtbar geworden. Auch erschien mir die Entwicklungszusammenarbeit als zu wenig hinterfragt nach Gesichtspunkten ihrer grossräumigen und langfristigen Auswirkungen. Unsere Neigung zu ethnozentrischer Befangenheit, d.h. die Tendenz, unsere eigenen Wertvorstellungen als Massstab und die westliche Zivilisation als Mittelpunkt anzusehen, verunsicherten mich zunehmend. Viele Erscheinungen von Unterentwicklung und gestörten Gleichgewichten deuten auf unbewältigte kulturelle Erschütterungen hin.

2. DAS IHD-PROJEKT, ZIELE UND EVALUATION

2.1 Das IHD-Projektgebiet

Das IHDP, Integrated Hill Development Projekt, erstreckt sich auf ca. 1 1/3 der rund 75 Distrikte von Nepal, d.h. auf ein Gebiet von ca. 2'200 km², was 1,6 % der Landesfläche Nepals (140'000 km²) entspricht. Zum Vergleich: Kanton Tessin 2'810 km², Landesfläche Schweiz: 41'300 km².

In diesem Projektgebiet leben 220'000 Einwohner, also 1,5 % der gegenwärtigen Bevölkerung Nepals, die seit 1930 von 5,5 auf 15 Millionen angestiegen ist. Topographisch liegt die Region am Südfuss des Himalaya-Gebirges auf einer Höhenlage von 800 m bis 3900 m ü.M. Rund 18 % des Gebietes sind bewaldet und man schätzt, dass dieser Anteil vor 20 Jahren noch doppelt so gross war. Die mittlere Ackerfläche beträgt weniger als 0,3 Hektaren pro Einwohner. Es werden hauptsächlich Reis, Mais, Weizen, Hirse und in höheren Lagen auch Kartoffeln angepflanzt. Kleingewerbe ist in diesem Gebiet wenig zu finden. Etwa 93 % der aktiven Bevölkerung sind Bauern, die für ihren Eigenbedarf das Land bewirtschaften und dabei nahe am Existenzminimum leben. In kultureller und sozialer Hinsicht ist die Bevölkerung äusserst heterogen mit ethnischen Ausprägungen, die sich oft von Dorf zu Dorf oder von einer Höhenstufe zur andern verändern.



Kartenausschnitt von Nepal (Kümmerli & Frey, 1960) mit Projektgebiet

2.2 Entwicklungsziele, Durchführung

Mit dem 1974 begonnenen Entwicklungsprojekt hat man beabsichtigt, eine Trendwende im Prozess der zunehmenden Uebernutzung der natürlichen, lebensunterstützenden Umwelt herbeizuführen. Idealerweise sollte dies über eine Steigerung des Lebensstandards erreicht werden. Dadurch soll die Bevölkerung vom Zwang zur Uebernutzung ihrer Ressourcen (Wald, Boden, Wasser) entbunden und - nach der damals noch international gültigen Formel, wonach die Ueberwindung der Armut auch das Bevölkerungswachstum zum Stillstand bringe - der verhängnisvolle Kreislauf der Verelendung zum Stillstand gebracht werden.

Mit dem Bau einer 110 km langen, teilweise asphaltierten Erschliessungsstrasse will man die Kommunikation innerhalb des Projektgebietes verbessern, den Transport von Saatgut und allfälligen Ernteüberschüssen erleichtern und die Region näher mit der Hauptstadt Kathmandu verbinden. Diese ursprünglich als "Rückgrat" oder Voraussetzung für eine erfolgversprechende Entwicklung angesehene Strasse soll nicht als isoliertes Projekt realisiert werden. Vielmehr sind gleichzeitig alle Beziehungen zwischen der Bevölkerung, ihrem Tierbestand, dem Acker-, Weide- und Waldland in positivem Sinne zu beeinflussen.

Das gesamte Entwicklungsprojekt gliedert sich denn auch in eine Serie von Sektoraktivitäten, wobei einzelne grössere Sektoren sich weiter auffächern:

- der grüne Sektor mit den Bereichen Getreidebau, Tierhaltung, Futterproduktion, Gartenbau, Obstbau, Saatgutverbesserungen
- Forstwirtschaft und Erosionsschutz mit dem Hauptziel, Gemeinde- und Staatswälder zu schützen und wieder aufzuforsten
- Erziehung, gegliedert in formelles Schulwesen (Lehrerweiterbildung und Unterstützung beim Bau von Schulhäusern) sowie Erwachsenenbildung, vor allem Alphabetisierung
- Gesundheit, Aufbau eines Netzes von Gesundheitsposten und Ausbildung von dorfeigenen Gesundheitshelfern, Bau von subregionalen Untersuchungsstellen
- Frauenprogramm, Unterstützung der Frauen durch Beratung und Ausbildung im Bereich Haushalt, Ernährung, Mutter-Kind-Beziehung, Gartenbau

- Bauwesen, Anleitung im Bauwesen, Ausbildung von Schreibern, Maurern, Zimmerleuten; Projektmitilfe bei Fusswegen, Stegen, Renovation von Bauwerken und kleineren Verbauungen
- Transportwesen, eine Art Transportzentrale als Dienstleistungsunternehmen für die verschiedenen IHDP-Aktivitäten
- Wasserwirtschaft und Energie, Bau von Trinkwasserversorgungen für die Siedlungen und von Bewässerungskanälen für die Felder; Nutzung von Brennholz im Haushalt
- Kleingewerbe mit dem Ziel, Arbeitsplätze und Verdienst ausserhalb der Subsistenz-Landwirtschaft zu schaffen
- Extension, TEF-System (Training - Extension - Follow up), Ausbildung - Ausweitung - Nachbetreuung, z.B. von landwirtschaftlichen Anbaumethoden, Kompostierungstechnik, Latrinenbau, Fassung von Quellwasser, Baumpflege

Die Projektdauer von 15 Jahren ist konzeptionell in drei gleich lange Phasen aufgeteilt: Aufbau ab 1974, Konsolidation ab 1980, Ablösung ab 1985. Zur Zeit wird die Ablösungsphase vorbereitet. Die Strasse dürfte Ende 1984 fertiggestellt sein.

Organisatorisch und administrativ wird der mitten im Projektgebiet liegende Bau der Erschliessungsstrasse getrennt vom IHDP durchgeführt. Die gemeinsame, übergeordnete Instanz ist die Direktion der SATA (Swiss Association for Technical Assistance), die Dachorganisation der beiden in Nepal tätigen Institutionen DEH und Helvetas mit Sitz in Kathmandu. Sie koordiniert alle schweizerischen Entwicklungsprojekte in Nepal. Das IHDP wird gemeinsam durch einen nepalischen und einen schweizerischen Projektleiter sowie gegenwärtig acht schweizerische Experten und eine Anzahl nepalischer Sektorleiter betreut. In Spitzenzeiten waren rund 15 Schweizer im IHD-Projekt tätig. Jedem Schweizer gleichgeordnet war ein Nepali-Funktionär, der von der Zentralregierung bzw. dem zuständigen Ministerium gestellt wird. Heute wirken einzelne Experten nur noch als Berater eines oder mehrerer nepalischer Funktionäre.

2.3 Der Evaluationsbericht 1982

Normalerweise wird eine Evaluation, d.h. eine Beurteilung des Projekterfolges, erst nach Abschluss eines Projektes vorgenommen oder zur Vorbereitung einer neuen Phase veranlasst. Beim Evaluationsbericht 82 war weder das eine noch das andere der Fall. Die diesbezügliche Vereinbarung zwischen dem zuständigen nepalischen Ministerium und der DEH zur Durchführung einer ausserordentlichen externen Evaluation datiert vom 12.3.1981, also nach Beginn des zweiten Fünfjahresprogrammes. Der Auslöser hiezu lag im Wechsel der zuständigen Personen in der königlichen Regierung Nepals bzw. der Umteilung des IHD-Projektes vom Landwirtschaftsministerium in ein neues "Ministerium für Dorf-Entwicklungen" sowie Meinungsverschiedenheiten von schweizerischen und nepalischen Projektverantwortlichen bezüglich Leitung und finanzielle Verfahrensfragen.

Auf diese Verunsicherung hat die DEH-Leitung in Bern mit dem Vorschlag zu einer Evaluation des IHDP durch ein Team von je zwei schweizerischen (europäischen) und zwei nepalischen Experten reagiert. Von Schweizer Seite (DEH) wurden ein seit 35 Jahren in Indien lebender und in der basisnahen Sozialarbeit sehr erfahrener Schweizer Pater, Father H. Volken, sowie ein englischer Ethnologe mit nepalischen Sprachkenntnissen, Dr. G.E. Clarke, ernannt. Die beiden nepalischen Experten haben ebenfalls eine längere Erfahrung in Fragen der Entwicklungshilfe. Der Hauptberichtverfasser, Dr. D.R. Panday, war früher Generalsekretär im Finanzministerium Nepals und hat eine Ausbildung in Volkswirtschaft mit einem Abschluss der University of Pittsburg USA. Sein Kollege, Dr. P.K. Adhikary, ursprünglich in Biologie und Physik ausgebildet, mit einem Doktorat der Indiana University USA, war als Entwicklungsberater für vorwiegend ökologische Probleme in verschiedenen Ländern tätig.

Der britische Experte, Dr. Clarke, hat ein äusserst umfangreiches Dokumentationsmaterial über seine Feldinterviews und eine eigenständige Zusammenfassung (Volume II des Hauptberichtes, ca. 50 Seiten) abgeliefert. Es handelt sich aber weitgehend um Zustandsbeschreibungen aus der Sicht des Ethnologen. Es bedürfte weiterer Arbeit, um aus diesem an sich wertvollen Beobachtungsmaterial die relevanten Schlussfolgerungen für das IHDP zu ziehen. Die übrigen drei Experten haben ihre Eindrücke im Hauptbericht (Volume I, ca. 150 Seiten) zusammengefasst.

2.4 Reaktion der DEH auf den Evaluationsbericht 82

Der Bericht, in seiner ersten Fassung, ist im Juli 1982 abgeliefert und verteilt worden. Auf verschiedenen Stufen, in Bern, in Kathmandu (SATA) und im Projektgebiet hat daraufhin eine intensive Auseinandersetzung mit dem Bericht stattgefunden, allerdings fast ausschliesslich mit dem ersten Teil, Volume I. Die Besprechungen und Auswertungen, über die ich schriftliche Dokumente vorgefunden habe, sind im Anhang 3 chronologisch aufgeführt. Bei den schweizerischen Projektverantwortlichen hat die im Bericht zutage geförderte, zum Teil harte Kritik begreiflicherweise eine gewisse Betroffenheit ausgelöst. Obwohl der Bericht viele Schwachstellen enthält, ist er nicht in Bausch und Bogen abgelehnt worden.

Leider ist der Bericht durchsetzt mit Anregungen, Hinweisen und Details, die zum Teil im Widerspruch zu anderen Aussagen stehen. Auch enthält er meines Erachtens zu viele Empfehlungen, vierzig an der Zahl, mit geringer prioritärer Gliederung. Trotzdem handelt es sich für das IHDP und die DEH um einen sehr wichtigen Bericht. Er ist durchdrungen von der Vorstellung, dass die Entwicklung vor allem von der Basis her kommen muss und das oberste Ziel darin bestehe, lokale Institutionen zu schaffen oder zu stärken, die sich aus eigener Kraft fortentwickeln können (sogen. self propelled development). Das Wertvollste am Bericht liegt wohl darin, dass er Grundfragen der Entwicklungshilfe berührt, und dies aus der Sicht von Nepali und eines sehr erfahrenen unabhängigen Schweizer Experten. Nebst einer Vielzahl an Hinweisen und Detailkritiken werden die Hauptschwächen des IHDP angesprochen. Einzelne dieser Punkte sind im Fragenkatalog der GPK aufgegriffen worden und kommen im nächsten Kapitel zur Sprache. Es gibt aber auch positive Punkte, die hiebei nicht erwähnt sind.

Dem aussenstehenden Beobachter fallen bei der Reaktion der DEH auf diesen Bericht zwei Aspekte auf: Die Projektmitarbeiter im Feld haben sich primär mit denjenigen Bereichen auseinandergesetzt, in denen sie sich persönlich angesprochen fühlten. Aus ihren Papieren ist zwar Pragmatismus, aber eher wenig Tiefgang zu erkennen. Nach meinem Feldbesuch ist das für mich zum Teil begreiflich. Sie sind so sehr vom Frontgeschehen beansprucht, dass das Dringende zum Feind des Besseren wird. Abstand, Musse und Erfahrung fehlen, um so vielschichtige Fragen aus dem Grundsätzlichen heraus bewältigen zu können.

Die Organe der DEH in Bern haben mehr Distanz und grössere Erfahrung. Entsprechend gründlicher waren denn auch gewisse Voten in den Auswertegesprächen, wenigstens so weit ich sie Protokollen und Briefwechseln mit der SATA entnehmen konnte. Grundfragen, wie sie im vierten Kapitel des vorliegenden Berichtes zur Darstellung kommen, sind fast alle irgendwann einmal aufgeworfen worden. Aber es fehlt eine Bilanz und die Entschlussfassung bezüglich Kurskorrekturen. Freilich könnten diese erst in der dritten Phase im IHDP oder bei Neukonzeptionen von weiteren ländlichen Entwicklungsprojekten Gestalt annehmen.

Auf eine Schwierigkeit muss an dieser Stelle hingewiesen werden: Es fehlten die adäquaten Gesprächspartner auf Seite der nepalischen Regierung. Auf jener Seite war man an diesem spät erscheinenden Bericht nicht mehr gross interessiert. Die verantwortlichen Hauptpersonen im zuständigen Ministerium haben inzwischen wieder gewechselt oder waren mit anderen, dringenderen Problemen eingedeckt.

3. BEANTWORTUNG EINZELNER FRAGEN

Die nachfolgende Beurteilung verschiedener Probleme bezieht sich auf die Frageliste der GPK (Anhang 1). Die dort aufgeführten Fragen d), h) und i) sind als Grundsatzprobleme zu bewerten und werden in Kapitel 4 resp. 5 aufgegriffen. Die Frage a), welche sich auf das Buchhaltungssystem bezieht, wird durch die gleichzeitig stattfindende Revision der Eidgenössischen Finanzkontrolle beantwortet.

3.1 Zur Kritik am Bildungsprogramm

Frage b) Forderung nach funktionaler Ausrichtung des Bildungsprogramms

Das Bildungsprogramm im IHDP gliedert sich in zwei Teilsektoren. Die formelle Ausbildung befasst sich mit Problemen der Lehrerausbildung, dem Schulhausbau und dem Stipendienwesen für den Besuch von höheren Schulen, bzw. der beruflichen Ausbildung ausserhalb Nepals. Unter der sogenannten non formal Education hat man Alphabetisierungskurse für Erwachsene zu verstehen.

Den Vorwurf im Evaluationsbericht 82, wonach die Alphabetisierungskurse für Erwachsene zu wenig Rücksicht auf die praktischen Anwendungsmöglichkeiten nehmen, kann ich schwerlich bestätigen. Dieses Urteil muss sich auf eine nicht repräsentative Einzelbeobachtung stützen. Ich hatte Gelegenheit, die Hauptarchitektin dieser Erwachsenenbildung zu befragen und den Unterrichtsstoff zu sichten. Ich konnte mich auch vom grossen Anklang dieser Kurse überzeugen. Hier wurde offenbar ein echtes Bedürfnis der lokalen Bevölkerung getroffen. Das Resultat ist umso überzeugender, als es sich bei der Erwachsenenbildung ja nicht um ein blosses Verteilen von Geschenken handelt. Der Kursbesucher muss ordentlich motiviert sein, um nach hartem Tagwerk abends noch zur Schule zu gehen (ein Kurs umfasst ca. 60 - 70 Lektionen à 2 Stunden).

Die Alphabetisierung wird anhand von Bildmaterial vorgenommen, welches Situationen aus dem Alltag darstellt und sich nicht nur zur Besprechung eignet,

sondern auch nützliche Hinweise vermittelt zu Themen wie: Ernährung, Gartenbau, Kleintierhaltung, Hygiene, Kinderpflege, Brennholzversorgung und - was in unserem Zusammenhang wichtig ist - Ziel und Möglichkeiten der IHD-Projekte. Es handelt sich gewissermassen um den "software"-Teil der IHDP-"hardware".

Wenn ich einem Sektor besonders kritisch gegenübergetreten bin, so diesen Erwachsenenbildungsprogrammen. Hier findet die sogenannte Bewusstseinsbildung statt. Mit den Inhalten, die hier vermittelt werden, kann man sich gut solidarisieren. Da ist echte Lebenshilfe zu finden. Wenn im Gefolge solcher Kurse sich bei einzelnen lokalen Machtträgern ein gewisser Widerstand regt, weil sie es nicht gerne sehen, dass ihre Pächter oder Tagelöhner rechnen und lesen lernen, dann handelt es sich um einen Konfliktstoff, den wir Schweizer wohl mehrheitlich verantworten können.

3.2 Fragen zum Tuki System

Frage c) Vorwurf zum Tuki-System als einer Vorgehensweise, welche der nepalischen, ländlichen Wirklichkeit fremd sei und daher die angestrebte Wirkung nicht erziele im Verhältnis zu den Empfehlungen betreffend den Ausbau des Tuki-Systems. Zusatzfrage: Ist das System sinnvoll, lässt es sich anpassen?

Die Tukis (nepalisch: Laternen) sind eine Art "barfüssige", landwirtschaftliche Verbindungsleute zwischen der IHD-Projektorganisation und den Bauern. Man könnte sie auch als Musterbauern bezeichnen. Sie haben im Projektzentrum einen mindestens zweiwöchigen landwirtschaftlichen Kurs absolviert und treffen sich jährlich zwei- bis viermal zur Entgegennahme weiterer Instruktionen und zum Austausch von Erfahrungen. Als Anreiz für ihre Informations- und Lehr-tätigkeit rund um ihren eigenen Hof (Weiler, Dorfteil) erhalten sie nicht nur diese Ausbildung gratis, sondern tragen auch das vom Projekt zur Verfügung gestellte Saatgut, Setzlinge, Bäumchen oder Kücken in ihre Nachbarschaft. Sie verkaufen diese Güter für einen vom Projekt bezeichneten Preis, dürfen aber 20 % des Verkaufserlöses für sich als Kommission behalten.

Das Tuki-System hat in Nepali-Kreisen, die sich mit der ländlichen Entwicklung befassen, Fragen aufgeworfen. Es gibt in andern Distrikt-Entwicklungsprojekten keine ähnlichen Modelle. Die Tukis werden nicht von einer Dorf- oder Distriktbehörde ernannt, vielmehr werden in landwirtschaftlichen Ausbildungskursen die verständigsten Leute angefragt, bzw. auserwählt. Dies hat dann verschiedentlich - vor allem auch von schweizerischer Seite - den Vorwurf eingebracht, dass nicht die Aermsten oder die Analphabeten primär gefördert würden, sondern solche, die sich auch sonst zu helfen wüssten. Aus meiner Sicht ist man bei dieser Kritik zu perfektionistisch. Wie kann man einer Bevölkerung helfen, ohne dass die begabteren, motivierteren, unternehmungsfreudigeren Menschen in den Prozess einbezogen bzw. als Zugpferde eingespannt werden? Hier ist ausserhalb der Bürokratie ein System geschaffen worden, welches Initiative, Aufmerksamkeit und Einsatz belohnt.

Das Tuki System hat auch seine Nachteile. Der gewichtigste liegt darin, dass es unklar ist, was passiert, wenn das IHD-Projekt zu Ende geht. Lassen sich die Tukis in die politische Distrikt- oder Dorf-Verwaltung integrieren, oder zu einer landwirtschaftlichen Selbsthilfeorganisation zusammenschweissen? Der zweite Nachteil liegt im Umstand, dass keine hierarchische Auffächerung besteht im Verbindungsglied zwischen Projektversorgung und dem Endverbraucher. Zwar liegt in diesem Transmissionsträger der Tukis eine Stärke in der beidseitigen Kommunikation. Projektexterten und Distriktstellen, die sich mit Landwirtschaft befassen, können ausgewählte Bauern direkt ansprechen. Aber viel mehr Tukis als heute im Einsatz sind (110 im D-Distrikt und 64 im S-Teil-distrikt), können zentral nicht verkraftet werden. Demgegenüber gibt es wohl an die 30'000 bis 40'000 Bauern im Projektgebiet, also rund 200 pro Tuki. Soviele kann aber ein einzelner Musterbauer wiederum nicht versorgen und ausbilden. Man rechnet, dass ein Tuki im Mittel 10 bis 20, vielleicht 30 Familien erreicht, d.h. dass nur ca. 5 bis 15 % der Bevölkerung via Tukis direkt berührt werden.

Man könnte nun aufbegehren und sich über so unperfekte Zustände beklagen. Dies ist gestattet. Nur hat leider jedes andere System auch wieder seine Nachteile. Erst die Zukunft kann zeigen, welches System eher geeignet ist,

Entwicklung herbeizuführen, wenn überhaupt! Einstweilen sollten wir mit einer gewissen Zuneigung zur Kenntnis nehmen, dass hier das IHDP einen neuen Weg ausprobiert, der mit grossem Interesse auch von anderen Geberorganisationen und von den zuständigen Ministerialbeamten beobachtet wird.

Eine abschliessende Antwort auf diese Frage der Geschäftsprüfungskommission darf man meines Erachtens erst nach der dritten Projektphase, die von 1985 bis 1990 dauert, geben. Dannzumal wird es sich erweisen, ob die ursprünglichen Saatgut- und Informationsträger auch ein Stück weit selbstmotivierte landwirtschaftliche Animatoren oder mindestens progressivere Bauern geworden sind und, wenn ja, ob sich ihr Kenntnisstand über ihre Verwandtschaft hinaus noch ausbreitet. Natürlich stellt sich die Frage, ob solche Experimente gerade in diesem Ausmass vorgenommen werden müssen. Da es sich aber um eines der zentralsten und schwierigsten Probleme in der praktischen Durchführung von Basishilfsprojekten handelt, nämlich um die Frage, wie oder ob man die ärmsten Bevölkerungsteile überhaupt erreichen und stärken kann, sollten wir ein gewisses Verständnis für solche Versuche aufbringen.

3.3 Funktioniert die "Integration"?

Frage e) Vorwurf der Vernachlässigung der Zusammenhänge unter den verschiedenen Sektoren des Projektes. Zusatzfrage: Gelingt eine echte Integration der Sektoren?

Die erste Teilfrage richtet sich nach dem (mangelnden) Zusammenhang unter den rund ein Dutzend Sektor-Aktivitäten des IHDP.

Meines Erachtens ist ein so umfassendes Entwicklungsprogramm zu anspruchsvoll. Einen Synergismus zu erzielen, d.h. einen Zustand, in dem sich die einzelnen Sektortätigkeiten in potenzierender Weise fördern, wäre schon in unseren binnenländischen Verhältnissen eine höchst schwierige, wenn nicht gar unmögliche Management- und Koordinationsleistung. Man vergegenwärtige sich noch

einmal den weiten Fächer der Tätigkeiten: Saatgutproduktion für Weizen, Mais, Hirse, Reis und Kartoffeln sowie deren Verteilung, Gemüse-Samen und Setzlinge, Veterinärdienste, Baumschulen, Aufforstungsprogramm, Erosionskontrolle, Frucht- und Futterbäume; Schulbauten, Lehrerbildung, Erwachsenenbildungs- und Stipendienprogramm; Siedlungswasserbau, Bewässerungsanlagen und Alternativenergie-Versuchsprogramme; Gesundheitsposten-Bauprogramme; Impfungsprogramme; kleinhandwerkliche Ausbildungskurse; Frauenbildungsprogramme; Baumaterialbeschaffung, "Ingenieur- und Architekturbüros" sowie Transportzentrale. All dies sollte koordiniert werden, ohne sich auf stärker ausgebildete, selbstlenkende privatwirtschaftliche Mechanismen abstützen zu können.

Solange die Schweizer noch gemeinsam am selben Ort lebten und die Probleme unter sich (autonom) diskutieren konnten, mag diese Programmvielfalt für sie gegenseitig eine stimulierende und potenzierende Wirkung ausgeübt haben. Sobald die Uebertragung ins Feld, die geographische Auffächerung sowie das äusserst erschwerende Doppelmanagement mit den nepalischen "counterparts" einschliesslich der Kommunikationsschwierigkeiten in den Vordergrund tritt, wird ersichtlich, dass jeder Sektorchef voll gefordert ist durch die Bewältigung der Probleme im eigenen Verantwortungsbereich. (Man muss sich vergegenwärtigen, dass es sich hiebei zum Teil um recht junge Männer und Frauen handelt, mit geringer praktischer Erfahrung, nach einem in der Regel langjährigen Studium.) So präsentieren sich auch die Jahresberichte eher als eine Ansammlung von Berichten über Sektoraktivitäten denn als eine integrierte Gesamtbetrachtung.

Eine Ausnahme macht hier der periodisch erscheinende, aussenstehende Projektbegleiter. Er ist noch am ehesten in der Lage, auf Synergismen oder Kontraproduktives hinzuweisen und hat auch immer wieder in dieser Richtung gewirkt. Dies ist keine Kritik an den Projektleitern, die eigentlich hiezu primär befähigt wären. Ihre Koordinationsaufgabe ist so anstrengend und konfliktreich, dass sie stellenweise überfordert sind. So sehe ich die Ursache für die mangelnde Souveränität eher in der zu anspruchsvollen Projektkonzeption als bei den mit der Durchführung betrauten Personen. Die Tatsache, dass heute, im zehnten Jahr der Projektdauer, bereits der fünfte schweizerische Projektleiter wirkt, steht nicht im Widerspruch zu dieser Diagnose.

Mit der heutigen Erfahrung und gestützt auf den inzwischen erstarkten nepalischen Gestaltungswillen, müsste ein neues integriertes ländliches Entwicklungsprojekt in zwei entscheidenden Punkten modifiziert werden:

- Die Zahl der gleichzeitig aktiven Sektoren ist zu reduzieren und auf die lokal empfundenen Prioritäten abzustimmen. Freilich muss bei diesem Grundsatz der Begriff "lokal" noch präzisiert werden. Die Antworten fallen sehr verschieden aus, je nachdem, ob die direkt betroffenen Familien, die Dorf- oder Distriktvorsteher oder die zentrale Verwaltung in Kathmandu befragt wird. (Einen Vorschlag zur Präzisierung wird in Kapitel 5.1 gegeben.)
- Die Sektortätigkeiten sollten von Anfang an auf die - wenn auch nur rudimentär vorhandenen - Distrikts- und Gemeindestrukturen abgestimmt, bzw. darauf aufgebaut werden. Das müsste meines Erachtens so weit gehen, dass man die Projektorganisation am Distrikthauptort ansiedelt und von Anbeginn mit den Distrikt- und Gemeindebehörden zusammen arbeitet.

Die Projektverantwortlichen stimmen heute dieser Auffassung mehrheitlich zu. Sie beabsichtigen, in der dritten Projektphase des IHDP noch Anpassungen vorzunehmen, soweit das nachträglich überhaupt möglich ist. Auch sind die Kontakte zu den Distriktsbehörden inzwischen verstärkt worden.

3.4 Abnahme der Nahrungsmittelproduktion im Projektgebiet?

Frage f) Behauptung einer Verringerung der Nahrungsmittelproduktion (aufgrund umstrittener Statistiken) und Nachteile des Strassenbaus für die Förderung der Landwirtschaft

Im Evaluationsbericht 82 werden die Tonnagen der wichtigsten landwirtschaftlichen Erträge der beiden Projektdistrikte über die Jahre 1971 bis 1981 zusammengestellt und mit den umliegenden verglichen. Auf Grund dieser Statistik ginge die Nahrungsmittelproduktion im Projektgebiet des IHDP seit ungefähr

1976 markant zurück. Wenn diese Zahlen verlässlich wären, dann läge der Schluss nahe, dass mit dem Erscheinen der Schweizer in diesem, von fremdem Einfluss beinahe unberührten Gebiet eine Erschütterung eingetreten ist, welche die Selbsthilfekraft der Region bezüglich Nahrungsmittelproduktion negativ beeinflusst. Dieser statistische Befund hat begreiflicherweise sehr viel Staub aufgewirbelt, auch bei der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates.

Zur statistischen Erhebung: Die "nationalen Zahlen" beruhen auf stichprobeweisen Befragungen von Bauern durch "agrartechnische Assistenten" (Junior Technical Assistants) in ihren Bezirken. Diese liefern ihre Befunde an den zuständigen Beamten für die landwirtschaftliche Entwicklung im Distrikt (Agricultural Development Officer), und von hier aus gehen sie ins Landwirtschafts-Ministerium der königlichen Regierung. Dass bei einem solchen Prozess einige Auf- oder Abrundungen vorkommen, ist anzunehmen. Die Zahlenreihen lassen auf einen systematischen Fehler oder eine Trendwende schliessen, sonst müssten diese Zahlen über die Jahre hinweg eine grosse erratische Streuung ergeben. Dies ist aber nicht der Fall. Man könnte sich höchstens noch vorstellen, dass gewisse Glieder in dieser Meldekette dem Projekt feindlich gesinnt oder aus irgend einem Grund zum Frisieren nach unten motiviert sein könnten. Die Werte geben bestenfalls Entwicklungstendenzen wieder und haben wenig Bezug zu absoluten Ertragszahlen. Dies signalisiert schon die Tatsache, dass der Uebergang zur Vermessung der Felder und katasterweisen Erhebung in anderen Teilen Nepals plötzlich die zwei- bis dreifachen Tonnagen zutage gefördert hat! Die Behauptung der DEH, dass der Fehler wohl eher in den statistischen Erhebungsmethoden liege und weniger in der Projektaktivität, ist meines Erachtens nicht unbegründet. Jedenfalls lässt sie sich mit den vorhandenen Informationen nicht widerlegen.

Ich möchte aber den Einfluss einer vereinzelt Erlahmung des Selbsthilfswillens durch den plötzlichen Einsatz einer so breit gefächerten Entwicklungshilfe aber auch nicht völlig ausschliessen. Die Tatsache, dass man an der Strasse oder am IHDP Arbeit findet und Geld erwerben kann (auch für Spiel, Tabak und Alkohol) sowie das Zuführen von Nahrungsmitteln durch das Welternährungsprogramm für die an der Strasse Beschäftigten, könnten negative Ein-

flüsse ausüben. Trotzdem fällt es mir schwer, an eine negative Gesamtbilanz der landwirtschaftlichen Erträge im Ausmass von rund 20 % zu glauben, dies schon im Blick auf all das, was der grüne Sektor via Tukis an die Bauern vermittelt. Qualitativ besseres Saatgut, Setzlinge und Bäumchen werden abgegeben, Kenntnisse in Anbaumethoden vermittelt mit Einbezug von Naturdünger mittels Kompost und stickstoffproduzierenden Pflanzen (Leguminosen), günstige Fruchtwechselfolgen und Bodenbearbeitungsmethoden gelehrt und Bewässerungskanäle gebaut. All das sollte doch bei einer Bevölkerung mit Mangelernährung zu einer grösseren landwirtschaftlichen Produktion führen.

Nun könnte man an dieser Stelle einwenden, dass selbst diese landwirtschaftlichen inputs, wie sie im Entwicklungsjargon genannt werden, immer nur als Messgrössen der Abgabe (aspects of delivery) registriert werden und somit noch nichts aussagen über den Endnutzen. Tatsächlich liegt hier eine echte Gefahr: In Hilfsprogrammen wird von Geber- und Empfängerstaaten als verständliches Anliegen der Wunsch nach einer Quantifizierung der Tätigkeit laut. Aber hierbei werden allzuoft nur die leicht und sofort registrierbaren Grössen gewertet wie: Anzahl Fruchtbäume abgegeben, Kilogramm Saatgut produziert, Laufmeter Bewässerungskanäle gebaut, usw. Ob die Waldbäume später auch gedeihen oder zu früh umgehauen werden, ob die verteilten Fruchtbäume überleben und später gesunde Früchte tragen, ob die Früchte überhaupt ausreifen können oder von Kindern vorzeitig gestohlen und unreif gegessen werden und so bei Ungewohnten mehr Schaden anrichten als Nutzen bringen, ob die Bewässerungssysteme auch ohne allzu grosse Verluste funktionieren und unterhalten werden, ob die Felder zur rechten Zeit für die rechte Frucht angemessen bewässert werden, all das ist noch offen. In den Statistiken eines fernöstlichen industrialisierten Geberstaates wird sicher als Erfolg registriert, wenn Hunderte von Achtkilowatt-Wasserturbinen mit angebautem Generator mittels Helikopter in dieses unwegsame Land abgesetzt worden sind, gedacht als Energiequellen für Bewässerungspumpen. Nun, jene Turbinen, die ich gesehen habe, verrosteten nutzlos an abgelegenen Bächen.

Aus dieser Sicht gesehen ist die Frage nach der Gesamtmenge der geernteten Nahrungsmittel schon etwas näher am Ziel. Sie stellt einen relevanteren Er-

folgsmassstab dar als nur die Masszahl der inputs. Ganz am Ende der Erfolgskette ist allerdings auch diese Grösse noch nicht. Bis die Nahrungsmittel in verdaulicher Form hungrige Mägen stillen, sind noch einige nicht unkritische Bedingungen zu erfüllen: Die Möglichkeit, die Nahrungsmittel ohne Verderben zu lagern; einen funktionsfähigen Markt schaffen, um Ueberschüsse und Defizite ausgleichen zu können; Austauschgüter, um Nahrung zu erwerben; und - was sich immer mehr als Engpass abzeichnet - genügend Brennholz, um die Nahrungsmittel aufzuschliessen, d.h. kochen zu können.

Ich möchte diesen Exkurs für zwei Hinweise benützen: Rein punktueller Entwicklungsprojekte sind mehr gefährdet, weil sie bestenfalls ein einzelnes Glied in einer Kette von Voraussetzungen zu stärken vermögen. Sie sind aber überall dort sehr wirksam, wo man den Flaschenhals trifft und dabei den entscheidenden Engpass beseitigt. Dies erfordert aber eine sehr sorgfältige und umsichtige Projektvorbereitung. Der oft vorgetragene Vorwurf, dass es nicht an Geld mangle, sondern an einer genügenden Zahl von guten Entwicklungsprojekten, wird aus dieser Sicht verständlicher. Integrierten Projekten, also solchen, die mehrere Schwachstellen gleichzeitig beeinflussen, können aus dieser Sicht eine grössere Erfolgchance eingeräumt werden. Sie sind allerdings auch schwieriger zu überblicken und komplizieren möglicherweise die Ursachen-Wirkungsketten derart, dass man den Ueberblick verliert und die lokalen Kräfte überfordert.

Um zur Hauptfrage zurückzukommen: Ich möchte dem IHDP die Chance offen halten, dass die Nahrungsmittelproduktion längerfristig gesteigert wird. Sehr schade, dass zu Beginn eines so neuartigen Projektes der Ist-Zustand nicht wenigstens in ein paar wichtigen Punkten aufgenommen und die Veränderungen registriert worden sind. Damit ist jetzt, angesichts dieser im Evaluationsbericht 82 erhobenen Vorwürfe, nachträglich begonnen worden. Der langjährige, aussenstehende schweizerische Projektbegleiter hat schon früher angeregt, dass an ein paar auserwählten festen Standorten über die Jahre hinweg wenigstens Bildaufnahmen gemacht werden, die es gestatten, den Wandel, z.B. an Forstfläche, Futterbäumen, Gemüsegärten, Anzahl Ernten usw. auszuwerten. Diese Anregungen werden jetzt verwirklicht. (Damit ist auch Punkt m des Fragenkataloges der GPK kurz beantwortet.)

3.5 Mangel an nichtlandwirtschaftlichen Beschäftigungsmöglichkeiten

Frage g) Mangel an zusätzlichen Einkommensmöglichkeiten neben der Landwirtschaft (abgesehen vom vorübergehenden Strassenbau)

Der Evaluationsbericht 82 wirft dem IHD-Projekt vor, dass bis heute zur Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten neben der Subsistenzlandwirtschaft wenig vorgekehrt worden sei, obwohl einer der verschiedenen Sektoren sich erklärtermassen mit der Förderung von Kleingewerbe befasst. Die meisten der durch das Projekt neu geschaffenen Arbeitsplätze - die 200 Angestellten des IHDP, die temporär beschäftigten Zimmerleute, Maurer, Schreiner und vor allem die vielen tausend Strassenarbeiter - gehen verloren, wenn das Entwicklungsprojekt zu Ende geht.

Tatsächlich sind auf diesem Sektor bis zum Zeitpunkt meines Besuches wenig Erfolg, aber auch wenig Aktivität zu verzeichnen. Die Möglichkeit, dass sich nach Abschluss des Strassenbaues und der IHD-Projekt-Versorgung ein verschärftes Problem der Arbeitslosigkeit ergeben könnte, ist zu befürchten. Ein Schweizer Experte für Gewerbeförderung ist neu im Gebiet und versucht, sich dieses Problemes vollamtlich anzunehmen. Eine Schwierigkeit bei der Förderung von Kleingewerbe besteht wohl darin, dass die handwerklichen Berufe in Nepal traditionell den niedrigsten Kasten zugeordnet sind. So beschränkt sich die Rekrutierungsbasis auf einen Bevölkerungsteil, den zu erreichen, auszubilden und zu motivieren recht schwierig ist. Die Projektmitarbeiter glauben, dass die handwerklich-gewerbliche Tätigkeit innerhalb der letzten dreissig Jahre rückläufig ist. (Nur die Tibeter Flüchtlinge haben mit ihren selbstgewebenen Teppichen einen wachsenden Erfolg.) Die Gründe für diese Rückbildung sind zu wenig bekannt. Ob diese (Unter-) Entwicklung mit dem zunehmenden Import von Billigwaren zusammenhängt, ob sich der wachsende Druck zur Nahrungsmittelproduktion als Folge der Bevölkerungsentwicklung auszuwirken beginnt, oder ob die Ursachen im Verlust von traditionellen Werten zu suchen sind - all das sind einstweilen blosse Vermutungen.

3.6 Die "führende Rolle" der Schweizer

Frage k) Massnahmen dafür, dass das Projekt nach Abschluss der schweizerischen Hilfe nicht in sich zusammenfällt und Abbau der führenden Rolle der schweizerischen Experten

Die Fragestellung der GPK umfasst zwei Probleme: Erstens die Frage nach Massnahmen, welche sicherstellen, dass das Projekt nach Abschluss der schweizerischen Hilfe nicht in sich zusammenfällt bzw. eigenständig weiterläuft. Diese Frage wird im Kapitel 4 aufgegriffen. Die zweite Frage betrifft den immer wiederkehrenden Vorwurf, dass die Schweizer im Projektgebiet zu sehr dominieren, dass sie das Geschehen eigenmächtig dirigieren und den Nepali wenig Chancen einräumen, das Heft selber in die Hand zu nehmen. Dieser Vorwurf ist nicht vereinzelt und etwa von eifersüchtigen nepalischen Projektmitarbeitern vorgetragen worden, sondern gehört mit zu den Grundaussagen der vier Experten im Evaluationsbericht 82. Auch das zuständige Ministerium empfand die Zahl der im Projektgebiet tätigen Schweizer als zu gross und hat auf eine Reduktion gedrängt. Eine entsprechende Vereinbarung wurde am 12.3.83 getroffen. Der Abbau von vierzehn (1981) auf neun (Herbst 1983) ist bereits vollzogen.

Als Angehöriger eines Geberstaates haben mich diese Aussagen nachdenklich gestimmt. Sie waren für mich ebenso neu wie der Umstand, dass in einem so armen Entwicklungsland wie Nepal die Geberorganisationen um gute Projekte buhlen und sich gegenseitig konkurrenzieren. Praktisch macht sich dies dadurch bemerkbar, dass harte Auflagen, die mit einem Projektvorschlag verbunden sind, abgelehnt werden mit dem Hinweis, dass man leicht andere Hilfsorganisationen finden könne, die weniger Gegenleistungen fordern. Dieser Tendenz wird neuerdings durch sogenannte "aid group meetings" zu begegnen versucht. Unter Initiative der Weltbank treffen sich die in einem bestimmten Land tätigen Entwicklungsorganisationen und versuchen, ihre Tätigkeit unter sich zu koordinieren.

Wenn man die schweizerischen Projektmitarbeiter fragt, weshalb sie dominieren und weshalb sie nicht gewillt seien, in das zweite Glied zurückzutreten, so erkennt man bald, dass dies nicht an einem ungezügelten Ehrgeiz liegt. Das Projekt würde einfach nicht funktionieren bzw. entstehen, oder es würde ohne energischen Eingriff der schweizerischen Mitarbeiter in sich zusammenfallen.

Ich teile diese Beurteilung. Es stellt sich hiebei unweigerlich die Frage, ob die Zielvorgaben nicht zu ehrgeizig waren? Hätte man sich vermehrt auf die Beihilfe zur Selbsthilfe beschränkt und sich in der praktischen Durchführung nicht noch zunehmend von diesem Grundsatz entfernt, wären die Voraussetzungen anders und dieses Problem nicht so akut.

3.7 Verbesserung der Zusammenarbeit mit den Nepali

Frage 1) Verbesserung der Zusammenarbeit mit den Nepali

Die Zusammenarbeit mit den Nepali, soweit ich dies beobachten konnte, ist wieder gut. Das war nicht immer der Fall. So wird im Evaluationsbericht 82 mehrfach auf Spannungen zwischen Schweizern und ihren sogenannten "counterparts", d.h. den gleichrangigen und in der Projekthierarchie gleichgestellten Nepali, hingewiesen.

Die Rücksichtnahme der Schweizer erschien mir bewunderungswürdig und verlangt von ihnen ohne Zweifel eine aussergewöhnliche Frustrationstoleranz im frictionsgeladenen täglichen Ablauf. Es scheint aber, dass auch die Nepali-Partner Mühe haben und das gleichrangige Counterpart-System als anspruchsvoll empfinden. Der Nepali ist ebenfalls in einer eigenen Hierarchie eingebettet. Auch er hat seine eigenen Anliegen, Sorgen und Vorstellungen. Dazu kommt, dass ihm die horizontale Partnerschaft wesensfremd ist, er kennt Gleichrangigkeit nicht. Schon die religiöse Ordnung weist jedem von Geburt an einen Status zu. Unklarheit über die Hierarchie verunsichert ihn nur. In dieser Beziehung ist das schweizerische System mit der zweigleisigen nepali-schweizerischen Verantwortung auf allen Stufen für jeden Beteiligten äusserst anspruchsvoll. Darüberhinaus bestehen noch die kulturellen Barrieren. Dem überlagern sich die zusätzlichen Schwierigkeiten mit der sprachlichen Verständigung. Hinzu kommen die häufigen personellen Wechsel auf beiden Seiten, bei den Nepali noch häufiger als bei den Schweizern.

4. ZUR SINNFRAGE DES IHD-PROJEKTES

4.1 Hastige, massive externe Hilfe

Das IHD-Projekt und der gleichzeitige Bau der Strasse sind den Köpfen von Schweizern und von Regierungsbeamten in Kathmandu entsprungen. Sie haben sich entschieden, einem abgelegenen Distrikt mit einem massiven Entwicklungsschub von aussen her zu helfen. Bei der Sichtung der Projektdokumente bekommt man gelegentlich den Eindruck, man habe sich eine volkswirtschaftliche Bemessungsaufgabe gestellt: Man bestimmt die Entwicklungs-Inputs, die verabreicht werden müssten, um einen als verhängnisvoll erkannten Uebernutzungsprozess von Menschen an ihrer Umwelt aufzuhalten und in wachsende Prosperität umzulenken. Das Ziel ist hoch, die Zeit drängt, an Mitteln soll es nicht fehlen! Und weil man in der Zwischenzeit zur Erkenntnis gekommen ist, dass punktuelle, eindimensionale Projekte naturgemäss nur eine bescheidene Auswirkung haben können, versucht man, mit einem Dutzend verschiedener Aktivitäten gleichzeitig einzuwirken. Innert kürzester Zeit hat sich alsdann unter der Leitung von einem Dutzend begeisterungsfähigen Schweizern eine Projektorganisation mit über 200 Mitarbeitern gebildet. Ausgerüstet mit Zielvorgaben, Programmen und - für nepalische Verhältnisse - reichlich fliessenden Geldmitteln sind die Entwicklungs-Inputs auf zehn oder mehr Sektoren sowie durch den Strassenbau eingespiesen worden.

Das gleichzeitige Anpacken auf vielen Sektoren hat zwar den grundsätzlichen Vorteil, die Möglichkeit zu schaffen, unerwünschte Nebenwirkungen aufzufangen, die ein Teilprojekt (z.B. Strassenbau) zeitigen kann. Es birgt aber in der Praxis den Nachteil des Verlustes an Ueberblick in sich. Wenn einem Patienten alle denkbaren Mittel zusammen verabreicht und verschiedene Therapien verordnet werden, ist man anschliessend kaum in der Lage, Ursachen für positive wie negative Veränderungen seines Zustandes anzugeben. Darüber hinaus dürfte es recht schwierig sein, die

Motivation und damit den Willen zur Selbsthilfe des Empfängers zu stärken, wenn er selbst die Ursachen-Wirkungsbrücke nicht überblickt, beziehungsweise erfährt.

Diese Darstellung bedarf einer Ergänzung. Mindestens mit dem Erwachsenenbildungsprogramm und dem Verbindungsglied der Tukis (Musterbauern) hat man den Kontakt und das Gespräch mit der lokalen Bevölkerung in breiterem Ausmass aufgenommen. Auch in den übrigen Sektoraktivitäten versuchte man, dem Grundsatz der Hilfe zur Selbsthilfe nachzuleben. So ist z.B. der Bau von Schulhäusern, Bewässerungs- und Trinkwasseranlagen von einer gewissen Eigenleistung der Nutzniesser abhängig gemacht worden. Auch landwirtschaftliche Hilfsgüter wie Samen, Setzlinge, Bäumchen werden nicht einfach verschenkt, sondern via Tukis verkauft.

Eine gewisse Selbstkritik bzw. erste Lehren aus dieser offenbar zu massiven und komplexen Hilfeleistung hat die DEH schon vor dem Evaluationsbericht 82 gezogen. Jedenfalls ist ein weiteres integriertes ländliches Entwicklungsprojekt, das mit 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.

4.2 Missachtung der eigenen Erfahrung?

Man könnte hier einwenden, dass es leicht sei, im Nachhinein klüger zu sein. Darum geht es nicht. Die Feststellung, dass wir nach drei Jahrzehnten Entwicklungshilfe immer noch mitten in einem Lernprozess stehen, und uns gegen Ende vieler Projekte mit der Hoffnung trösten müssen, das nächste besser zu machen, stimmt nachdenklich. Es ist bedauerlich, mitansehen zu müssen, wie sehr die Hilfswerke immer noch gedrängt werden, sofortige Erfolge auszuweisen. Das trübt unweigerlich den Blick für längerfristige Ziele.

Gibt es denn noch keine universellen Erfahrungen, die man als gesichert ansehen könnte, um aus dem Experimentieren herauszukommen? Mit der Hoffnung, gewisse Kriterien zu finden, die zu einer besseren Erfolgchance führen könnten, habe ich die letzten acht Nummern von "E+D, Entwicklung Développement", Vierteljahreszeitschrift der DEH, gesichtet. Darin berichten viele Entwicklungshelfer aus den verschiedenen Kontinenten über ihre Erfahrungen. Ich finde Uebereinstimmung in etwa folgendem Regelsatz: "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."

Beim IHD-Projekt habe ich den Eindruck, dass man im Laufe der Zeit - wohl unmerklich und in kleinen Schritten - immer mehr von dieser Beschränkung abgekommen ist oder sie gar nie als ernsthafte Rahmenbedingung in Betracht gezogen hat. In der ursprünglichen Vereinbarung vom 28. November 1975 war z.B. vorgesehen, dass die Nepali Eigenleistung 40 bis 50 Prozent der gesamten Projektaufwendungen betragen sollte. Inzwischen ist dieser Anteil auf 12 % abgesunken. In diesen Zahlen sind die Kosten der schweizerischen Entwicklungshelfer, der 1974 gesprochene Kredit von 15 Millionen Franken für den Strassenbau (als rückzahlbares Finanzhilfedarlehen gewährt, 1978 in einen à-fonds-perdu Beitrag umgewandelt, welcher inzwischen um weitere 20 Millionen Franken aufgestockt wurde), sowie das Begehren für einen von der Schweiz zu tragenden Unterhaltsdienst noch nicht berücksichtigt. Auch wenn diese Zahlen die nicht bezahlten freiwilligen Leistungen der dörflichen Bevölkerung, etwa beim Bau von Schulhäusern, Trinkwasserversorgungen oder bei Aufforstungsaktionen, nicht berücksichtigen, beträgt der nepalische Anteil (unter Einschluss auch der Gemeinkosten des Projektes, welche im Koordinationsbüro in Kathmandu und der Zentrale in Bern anfallen) bestenfalls einen Zehntel.

Dieser Indikator hätte eigentlich als Warnlampe wirken müssen. Tatsächlich hat der externe schweizerische Projektbegleiter mehrfach auf diesen Zustand aufmerksam gemacht. Er hat schon vor der Evaluation 82 darauf hingewiesen, dass damit keine gute Ausgangslage geschaffen wird für die Uebergabe in der dritten Phase. Aber das Projekt hatte bereits eine so grosse Eigendynamik und Publizität, dass externe Kritiker den Ablauf nur noch beschränkt beeinflussen konnten. Die Tatsache schliesslich, dass andere Geberstaaten inzwischen ihre "Rural Development Projects" (Ländliche Entwicklungsprojekte) ohne jede Bedingung an Eigenleistungen begonnen haben, hat diesen Prozess, der von der Hilfe zur Selbsthilfe wegführt in Richtung einer Versorgungsorganisation mit Entwicklungsgütern, noch beschleunigt. Dass ein sich gegenseitig überbietender Helferwille zur Erosion der lokalen Selbsthilfekräfte beitragen kann, ist nicht mehr auszuschliessen und müsste meines Erachtens zum Gegenstand von ernsthaften Ueberprüfungen werden.

Die Ausführungen dieses Kapitels münden in die zweite Empfehlung in Kapitel 6.3.

4.3 An wen übergeben?

Wenn eine Entwicklungsregion nicht in dauernde Abhängigkeit einer Helferorganisation geraten soll, muss jedes Entwicklungsprojekt zeitlich begrenzt werden. Das ist ein vernünftiger Grundsatz. Auch das IHD-Projekt wurde auf eine Dauer von fünfzehn Jahren angelegt, gegliedert in drei Phasen.

Eine Schwäche des IHDP liegt darin, dass von Anfang an offen war, wie und an wen übergeben werden soll. Genügt es, die ländliche Bevölkerung auszubilden und für Probleme zu sensibilisieren? Braucht es für die Fortsetzung gewisser Projektaktivitäten eigenständige Nachfolgeorganisationen, wie z.B. Dorfgemeinschaften? Was überfordert die dörflichen

Kräfte und kann nur den Distriktbehörden oder der Zentralregierung zugemutet werden? Die mehr oder weniger geschickte Lösung dieses noch offenen Problems in der dritten Projektphase beeinflusst die Antwort auf die Schlüsselfrage: Haben die Anstrengungen des IHD-Projektes eine Chance, weitergeführt oder fortentwickelt zu werden? Das sogenannte "self propelled development" (Fortentwicklung durch Eigenantrieb) kann ja schliesslich nur auf Kräften der Region beruhen.

Hätte man das Projekt konsequenter als Hilfe zur Selbsthilfe konzipieren können, dann würden sich diese Probleme der Uebergabe weniger zentral stellen. Man hilft denjenigen basisnahen Organisationen, die bereit sind, sich selber helfen zu wollen und überlässt sie ihrer vollen Eigenverantwortung nach einem Stück Wegbegleitung oder einer Starthilfe. Hier war dies nicht der Fall und konnte es nicht sein. Man wollte eine Region gesamtheitlich durch externen Anstoss entwickeln. Mit dieser hohen Zielsetzung geht einher, dass zu Beginn lokal noch wenig tragfähige Strukturen vorhanden waren, um einen so plötzlichen Entwicklungsschub verkraften und organisatorisch tragen zu können. Man musste darauf vertrauen, dass sich im Laufe der Projektdauer noch Kräfte für die Ablösung und Fortentwicklung finden lassen. Auch wurde angestrebt, in einem wenigstens teilweise behördenfreien Raum zu arbeiten, um ein so breit angelegtes Entwicklungs-Programm kraftvoll und zielgerecht durchführen zu können und einen gewissen Spielraum für Innovationen sicherzustellen. Zudem bestand ein gewisses Misstrauen von Seiten der Schweizer gegenüber den vorhandenen lokalen Machtstrukturen. Die armen Leute sollten direkt erreicht werden, was als Zielsetzung sicher lobenswert ist.

Die Aermsten direkt, ohne die meinungsbildenden Zwischenmänner zu erreichen, ist höchst anspruchsvoll. Man muss sich dazu tief bücken, sich ganz in die lokale Bevölkerung hinein begeben können, das bestehende Beziehungsgefüge kennen lernen und erst einmal eine Vertrauensbasis aufbauen. Nicht nur ist eine solche Hilfe für Angehörige fremder Kulturen erst nach jahrelangem Aufenthalt im Gastland überhaupt möglich,

sondern sie kann auch nur lokal, d.h. in kleinem Umkreis, wirksam werden. Das ist ein Hauptproblem einer konsequenten Entwicklung von unten, von der Basis her. Man könnte damit bestenfalls kleine Entwicklungsinselformen schaffen in der Hoffnung, dass sich ein Erfolg im Laufe der Zeit horizontal ausbreiten werde. Mit grösserem Einsatz, in vielen Dörfern gleichzeitig eine solche Entwicklung anzufachen, würde eine Grosszahl von begabten Entwicklungshelfern mit langjähriger Erfahrung erfordern.

4.4 Beurteilung der Arbeit der DEH

Die Kritik, wie sie in diesem Bericht verschiedentlich zur Sprache kommt, wird aufgehellt durch die Beobachtung der Entwicklungshelfer im Feld. Ihr hingebungsvoller Einsatz ist bewundernswürdig. Sie haben es sich nicht leicht gemacht. Im Rahmen ihrer Möglichkeiten beschränken sie sich nicht nur auf die Erfüllung der kurzfristig messbaren Ziele. Viele haben einen Sinn für die Abstimmung von "software"- und "hardware"-Massnahmen, bzw. das erwünschte Zusammenwirken von Kopf und Hand. Das Herz liefert den Antrieb dazu, jedenfalls war das mein Eindruck. Rückschläge werden nicht leichtfertig den Nepalis oder den liederlichen Infrastrukturbedingungen zugeschrieben und damit externalisiert. Noch erfreulicher ist der immer noch lebendige Pragmatismus und die Anpassungsfähigkeit im Kleinen. Trotz der relativ starren Programmierung (11 Sektoren gleichzeitig, drei Phasen hintereinander, Nepali und Schweizer parallel) ist in der Durchführung Flexibilität und Improvisationstalent sichtbar.

Als besonders segensreich hat sich - auch nach Aussagen von Projektmitarbeitern - die in der Regel einmal jährliche, für einige Wochen stattfindende Projektbegleitung durch einen externen privaten Schweizer-Experten erwiesen. Aus seinen Berichten erkennt man nicht nur das wiederkehrende Anliegen, die kurzfristigen Ziele auf die längerfristigeren

abzustimmen, sondern es tritt auch hier der Gedanke der rollenden Planung auf. Rollend in dem Sinn, dass man aus dem bisher Gelernten und Beobachteten korrigierende Massnahmen für die weitere Projektgestaltung und Abwicklung des Projektes ergreift.

Meine hauptsächlichsten Bedenken gegen die starke Präsenz der Schweizer im Projektgebiet liegen im westlichen Lebensstil, der nicht leicht abgestreift werden kann, auch wenn aus unserer Sicht kein Hang zu Luxus festzustellen ist. Aber schon die Tatsache, dass unter ihrer Leitung eine bequeme asphaltierte Strasse entsteht in einem Umfeld, in dem bis anhin nur Fusswege existierten, dass sie sich mit dem Auto bewegen, öfters nach der Hauptstadt fahren und nach zwei bis drei Jahren wieder fortfliegen in ein fernes Land, wo der Reichtum unermesslich sein muss, all das könnte unbeabsichtigte negative Auswirkungen haben. Freilich sind diese eher klein etwa im Vergleich mit denjenigen, welche durch einen unangepassten Neugierdetourismus verursacht werden.

Die Flexibilität, wie wir sie im Feld vorgefunden haben, kann bei der Verwaltung in Bern nicht mehr im gleichen Ausmass festgestellt werden. Zum Teil ist das begreiflich, ist sie doch eingebunden in ein Netz von Vorschriften und Verwaltungsprozessen. Läuft aber die DEH nicht Gefahr, immer mehr in eine Routine zu geraten, welche zwar in der Lage ist, die gesprochenen Kredite verwaltungs- und termingerecht zu verteilen, aber keine Kräfte mehr frei hat, um die grossen Probleme und Widersprüche zu erkennen und konsequent darauf zu reagieren?

Je tiefer ich mich als Aussenstehender in das IHDP eingearbeitet habe, umso mehr bin ich zur Ueberzeugung gekommen, dass auf "gefechtstechnischer" Ebene zwar immer wieder Hervorragendes geleistet wird, dass auf "strategischer" Ebene aber Schwachstellen und Widersprüche bestehen. Diese sind allerdings ursächlich verbunden mit dem Lernprozess, in dem sich die Entwicklungszusammenarbeit immer noch befindet. Die auf dieser Ebene angetroffenen ungeklärten Fragen und Widersprüche werden im nachfolgenden Teil dieses Berichtes artikuliert. Sie zu klären, überfordert zum Teil die Möglichkeiten der DEH. Aus diesem Grund wird in der dritten Empfehlung (Kapitel 6.3) für den Beizug von weiteren verwaltungsexternen Kräften plädiert.

4.5 Erwägungen zur Sinnfrage

Die abschliessende Frage der Geschäftsprüfungskommission: "Hat das Projekt nach dem Eindruck des Experten als Ganzes gesehen einen Sinn?" überfordert mich. Trotzdem ist es das Ringen um die Sinnfrage, welche auf Grundfragen der Entwicklungsproblematik führt. Die Pro- und Contra-Argumente, wie ich sie am Beispiel des IHDP kennen gelernt habe, sind etwa die folgenden:

Ich glaube 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. Ist aber das gesetzte Ziel nicht so hoch, dass auch eine nur teilweise Erfüllung, z.B. die Verlangsamung eines als verhängnisvoll erkannten Prozesses, bereits Mühe und Aufwand rechtfertigt? Wenigstens das Menschenmögliche unternommen zu haben, empfinden wir als beglückend. Wenn wir darüber hinaus noch die Schwierigkeiten in Rechnung stellen, die damit verbunden sind, weil die Zielrichtung der Hilfeleistung auf die ärmsten, ländlichen Teile der Bevölkerung gerichtet ist, und wenn wir darauf vertrauen, dass in der dritten Projektphase noch wesentliche Erfolge erzielt werden können, dann ist die Zwischenbilanz vorerst eindeutig positiv.

Der Zweifel an der Sinnfrage kommt aber erneut, wenn die ökologische Problematik und ihren Zusammenhang mit dem Bevölkerungswachstum, wie in Kapitel 5.3 aufgegriffen, in die Beurteilung miteinbezogen wird. Stark verkürzt und an dieser Stelle vermutlich schwer verständlich, geht es hierbei um 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. Mit andern Worten: ein momentaner Erfolg, z.B. in den Bereichen der Lebenserwartung und der Ernährung, darf nur vorübergehend gebucht werden. 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 diese Uebernutzungs-Problematik nur durch einen Lernprozess der lokalen Bevölkerung je überwunden werden können.

Diese Feststellung ruft die Frage, ob das IHDP einen solchen Lernprozess positiv oder negativ beeinflussen wird. Anzeichen sind für beides vorhanden. Aus den Notizen zu Feldebefragungen, wie sie etwa durch Pater Volken und den Ethnologen Dr. Clarke (siehe Kap. 2.3) vorgenommen wurden, gewinnt man den Eindruck, dass die lokale Bevölkerung sich stellenweise überfordert fühlt; dass schon die Erscheinungsvielfalt und die Geschwindigkeit, mit der die Aktivität des Schweizer Projektes sich ausgebreitet hat, nicht voll begriffen worden ist oder einfach schicksalsergeben angenommen wird. Dem ist aber entgegenzuhalten, dass schon wenige Jahre nach Projektbeginn ein eindeutiges Bedürfnis nach gewissen Projektaktivitäten verzeichnet werden konnte, dies insbesondere in den Bereichen Erwachsenenbildung, Trinkwasserversorgung und Aufforstungen.

In diesem Zusammenhang, so wird gelegentlich argumentiert, könne nur ein Kulturkontakt neue befruchtende Impulse auslösen. Ob diese Konfrontation der ländlichen abgelegenen Bevölkerung mit den vielfältigen Projektaktivitäten als unerlässlichen Anstoss für eine Eigenentwicklung notwendig sei oder beitrage zu Unterentwicklung und Verelendung, ist meines Erachtens alles andere als geklärt. Als rational denkender, westlich geschulter Fachmann bin ich zwar geneigt, diese offene Frage positiv zu beantworten. Ohne ein minimales Verständnis von Ursache und Wirkung im naturwissenschaftlich-objektiven Sinn ist kein Fortschritt nach westlichem Vorbild zu erreichen. Sobald ich versuche, mich in die Vorstellungswelt des Nepali Bauern zu versetzen, bin ich erneut verunsichert über unser Entwicklungsvorhaben. Seine Arbeitswelt ist von einer allgegenwärtigen Alltagsreligiosität durchdrungen und durch Rituale geordnet. Ethnologen und begabte Entwicklungshelfer mit guten Sprachkenntnissen und langjähriger Erfahrung berichten von einer Weltvorstellung, die gekennzeichnet sei durch umfassende kosmische Weltge-

setze, in denen sich der Einzelne als Teil einer Ganzheit fühle. Wer sich nicht in die traditionell überlieferte Ordnung einfüge, gefährde nicht nur die Stabilität der Natur, sondern auch sich selbst und seine Familie. Alles sei mit allem verwoben, Individuum und Universum. Der Mensch selbst sei ein Teil in den grossen Kreisläufen von Werden und Vergehen.

Diese Welt wird nun konfrontiert mit unserem westlichen linearen Planungsdenken. Wir vermitteln ganz andere Kausalitäts-Vorstellungen und ein primär ökonomisches Nutzen-/Aufwand-Verständnis. Bricht dabei nicht eine geistige Welt zusammen, was zu Verunsicherungen, Orientierungslosigkeit, Entwurzelung mit mangelnder Geborgenheit führen könnte, alles mögliche Ursachen einer wachsenden Unterentwicklung? Selbst wenn sich dieser geistige Wandel als unumgänglich erweisen sollte, drängt sich die Frage auf, wie sanft er eingeleitet und in welchen Zeiträumen er überhaupt ohne Erschütterung vollzogen werden könnte. Womit legitimieren wir ausserdem unsere westliche Ueberlegenheit im Anspruch auf ein besseres Umweltverständnis?

Ich empfehle, 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 Uebergang der Verantwortung im geplanten Rückzug in der dritten Projektphase. Ausserdem hätte ein abrupter Strategiewechsel einen Vertrauensschwund mit negativen Auswirkungen zur Folge. Zweitens nimmt das IHDP in der Palette von integrierten ländlichen Entwicklungsprojekten eine Eckpunktstellung ein. Nicht nur gebietet die Signalwirkung, welche man ihm während Jahren zugewiesen hat, eine konsequente Fertigstellung, sondern es beansprucht auch, zusammen mit dem Strassenbau, hinsichtlich Mitteleinsatz pro Kopf der Bevölkerung eine Spitzenstellung. Die Grenzen der Entwicklungsmöglichkeiten werden hiebei sichtbar. Den Vorwurf, dass man mit zu geringen Mitteln

zu zaghaft oder zu wenig integriert entwickelt habe, wird man nach diesem Projekt nicht mehr erheben können. (Im Vergleich zu gewissen integrierten ländlichen Entwicklungsprojekten anderer Donatoren in Nepal präsentiert sich das IHDP - ohne Strasse - allerdings immer noch als bescheiden und besonders basisorientiert.)

Am IHDP kann auch in Zukunft noch viel gelernt werden. Weitere Zwischenbilanzen oder abschliessendere Urteile sollte man sich erst 5, 10 oder 15 Jahre nach Beendigung dieses Hilfsprojektes bilden. Dass dannzumal leidenschaftslose Nachkontrollen angeordnet werden, scheint geradezu eine Selbstverständlichkeit, und das spätere Zutrittsrecht sollte mit den nepalischen Behörden bei den Vertragsgesprächen für die dritte Fünfjahresphase eingehandelt werden. Gleichzeitig müssten in der Schweiz die am Beispiel des IHDP sichtbar gewordenen Grundfragen einer breiteren und gründlichen Ueberprüfung unterzogen werden.

5. GRUNDSATZFRAGEN DER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

5.1 Bürokratie, Zentralismus, Korruption

Zu den Besorgnis erregenden Entwicklungen in den Dritt-Welt-Ländern gehört das unaufhörliche Anwachsen der Bürokratie. Nicht nur scheinen hier Parkinsons Gesetze am Werk zu sein, sondern darüber hinaus noch weitere Mechanismen: So werden überall dort, wo die privaten Entfaltungsmöglichkeiten stark eingeschränkt sind, in der zentralen Bürokratie oftmals die einzigen Aufstiegschancen gesehen. Das gesicherte Einkommen und die Pensionen - Einrichtungen, welche die ländliche Bevölkerung nicht hat - verstärken den Wunsch, in eine Beamtenstellung zu gelangen, wie auch den Anreiz, sich mittels Schmiergelder besser stellen zu können. Dieser Sog nach der Hauptstadt hat zur Folge, dass die gebildeten Leute ihre Dörfer verlassen und in der Stadt ihr Glück suchen. Wer den Einstieg in eine Beamtung einmal geschafft hat - meist nicht ohne Hilfe eines Verwandten - steuert einen vorsichtigen Kurs von Untätigkeit und Entscheidungsindifferenz, um nirgends Unwillen zu erregen.

Dieses für viele Dritt-Welt-Staaten so typische Verhaltensmuster gilt nach Aussagen von SATA Mitarbeitern leider auch für Nepal. Die mit der Zentralisation und Monopolisierung von Entscheidungen stets begünstigte Korruption sei auch in diesem Land am Zunehmen. Zuvor wurde diese unter dem eher harmlosen Begriff des Schmiergeldes, also der marginalen Einkommensverbesserung von an sich schlecht bezahlten Beamten, gesehen. Hierbei nistete sich eine Vielzahl von Maklern ein, die sich im Dickicht der staatlichen Instanzen auskennt und es versteht, gegen angemessene Bezahlung die amtlichen Papiere zu beschaffen und die Entscheide zu beschleunigen.

Das sind aber erst die "Nebenkosten" des Problems, die, abgesehen vom Anreiz zur zunehmenden Bürokratisierung, als unerwünschte Auswüchse klassifiziert werden könnten. Von hier aus zur volkswirtschaftlichen Miswirtschaft ist aber nur ein kleiner Schritt. Diese beginnt dort, wo der Kick-

back die Entscheidungen zu beeinflussen beginnt; wo Entscheide nicht mehr nach sachgerechten Kriterien erfolgen, sondern nach dem versteckten persönlichen Nutzen, der damit verbunden ist.

Ich habe viele Personen befragt, wie diesem Uebel der zunehmenden Bürokratisierung, der zunehmenden Anreicherung der Entscheidungsbefugnisse an der Spitze und der mit dieser Monopolstellung einhergehenden Korruption entgegengewirkt werden könnte. Die Antworten sind eher entmutigend: Das könne nur "von innen" und "von oben" kommen. Damit ist auch aufgezeigt, dass die Entwicklungszusammenarbeit diese Probleme nicht ursächlich beeinflussen, geschweige denn lösen kann. Trotzdem - so scheint es mir wenigstens - müssten die Geberstaaten allen flankierenden Massnahmen, die geeignet sind, um solchen Fehlentwicklungen entgegen zu wirken, Priorität einräumen; in jedem Fall aber dafür sorgen, dass die Entwicklungshilfe sie nicht noch zusätzlich begünstigt. Ich denke hiebei an ein vermehrtes Einwirken zu Gunsten der Dezentralisation von Entscheidungen; also an eine eher föderative Entscheidungs- und Verwaltungsstruktur anstelle der zentralistischen. Ausserdem sollten möglichst wenige Entwicklungsprojekte der Zentralregierung direkt unterstellt sein. Zudem ist eine vermehrte Verlagerung der Aktivitäten in den privaten Sektor mit dem Ziel, Marktmechanismen zu fördern, wo die Interessen durch die Interessen kontrolliert werden, sinnvoll. Diesem letzten Punkt werden wir uns im Abschnitt 5.2 zuwenden.

Was die Dezentralisation anbelangt, sind in nepalischen Parlaments- und Regierungskreisen seit einigen Jahren harte Auseinandersetzungen über die Ausgestaltung im Gang. Die einen befürchten, es gehe hiebei lediglich um eine Verlängerung des Arms der Zentralregierung, die andern erhoffen sich eine Schwergewichtsverlagerung der Entscheidungen zu Gunsten der Distrikte. In dieser, durch persönliche Interessen einzelner nepalischer Regierungsbeamter zusätzlich verkomplizierten Auseinandersetzung erschien mir die Haltung und die Stellungnahmen der DEH bzw. einzelner Projektmitarbeiter widersprüchlich.

Gegen eine Dezentralisierung der für die Entwicklungszusammenarbeit verantwortlichen nepalischen Organe sind von schweizerischen Projektmitarbeitern folgende Argumente ins Feld geführt worden: Eine Verunsicherung und Störung im vorgeplanten Ablauf des Entwicklungsprojektes bei einem Partnerwechsel, zusätzliche Koordinationsschwierigkeiten mit einem dreistufigen föderativen System, Verlust an eigenem Handlungsspielraum, Angst, dass sich eine Clique von Distriktsgewaltigen des Projektes zu bemächtigen versucht. Auch sind Bedenken geäußert worden, dass eine echte Dezentralisation bisher zentralverwalteter Drittweltstaaten vielenorts zum Chaos führen könnte oder eine Verschlechterung der Rahmenbedingungen für Entwicklungsprozesse mit sich bringen würde.

Wer immer mitten in der Auseinandersetzung steht und die Verantwortung für die konkreten Massnahmen trägt, ist in einer schwierigeren Lage als der aussenstehende Beobachter und Berater. Trotzdem möchte ich für die Entwicklungszusammenarbeit folgende Ordnungsgrundsätze vorschlagen:

- Jede Chance einer Schwerpunktsverlagerung zu Gunsten der Basis wahrnehmen.
 - Jede der zentralen Planung und zentralen Verfügbarkeit entgegengerichtete Möglichkeit begünstigen.
 - Die Selbstverantwortung der kleineren Gruppen (Familien, Genossenschaften, Dorf, Distrikte) stärken.
 - Das Subsidiaritätsprinzip als Ordnungsgrundsatz wählen mit dem Ziel, dass jede übergeordnete Instanz sich immer nur als helfende Ergänzung der kleineren Gemeinschaft verstehen soll.
 - Dieses Prinzip derart auf die Entwicklungshilfe ausdehnen, dass diese primär von unten nach oben erfolgt, und sich ihrerseits auf allen Stufen nur als helfende Ergänzung zur Selbsthilfe begreift.
-

Nicht in direktem Zusammenhang mit Entwicklungsprojekten in Nepal, wohl aber im Interesse der Anliegen dieses Kapitels liegt es, dass die Finanzhilfen auf ihre mögliche Begünstigung eines unerwünschten Anwachsens zentralstaatlicher Bürokratien überprüft werden. Ueberall dort, wo nur wenig kontrollierbare Finanzströme (z.B. für Basisentwicklungen) "oben", d.h. bei Zentralregierungen, eingespiesen werden, ist eine Kontrolle des Wirkungsgrades angezeigt. Dem Verdacht, dass ineffiziente Bürokratien grosse Teile dieser Entwicklungsgelder absorbieren, müsste mit Hilfe von überzeugenden Stichproben dringend begegnet werden.

5.2 Förderung des privaten Sektors

Dieser Abschnitt befasst sich nicht mit der Frage, ob die DEH mehr (schweizerische) privatwirtschaftliche Dienste für ihre Tätigkeit in Anspruch nehmen könnte. Er richtet sich ganz auf das Problem, was die DEH in Nepal zur Förderung und Stärkung des einheimischen privaten Sektors unternimmt und ob alle sich bietenden Chancen genutzt werden. Oder gilt auch für die DEH, was ein ausländischer Diplomat zu diesem Thema für seinen Verantwortungsbereich geäussert hat: "Als staatliche Institution können wir nur staatlichen Institutionen helfen. Etwas anderes ist reines Wunschdenken. Nur so kann uns niemand einen Vorwurf der Begünstigung von privaten Gruppierungen oder gar von Einzelpersonen machen."

Dass hiebei die privaten Hilfswerke oder NGO, wie sie im Entwicklungsjargon genannt werden (Non Governmental Organisation), eine bessere Chance haben, versteht sich von selbst. Weniger verständlich ist es, warum gewisse zentralistisch regierte Staaten - darunter Nepal - die Tätigkeit von privaten Hilfswerken stark einschränken oder grundsätzlich verbieten. Diese Haltung der Regierung in Kathmandu ist angesichts der Armut auf dem Land sehr bedauerlich. Wenn man von der Vorstellung ausgeht, dass sich private und staatliche Hilfswerke sinnvoll ergänzen sollen, dann wäre zu prüfen, ob nicht die Geberstaaten gesamthaft ihre Unterstützung abhängig machen sollten von einer Oeffnung zu Gunsten der NGO?

Mit dieser Problematik war die SATA (Swiss Association for Technical Assistance), in der auch das private schweizerische Hilfswerk der Helvetas miteingeschlossen ist, schon immer konfrontiert. Die schweizerischen Bemühungen, beim Abschluss von Rahmenverträgen mit der Zentralregierung einen möglichst grossen Spielraum für die Zusammenarbeit mit basisnahen Organisationen zu erreichen, sind unverkennbar. Ob man bei diesen Vertragsverhandlungen den zentralstaatlichen Anteil hätte verkleinern können, ist auch fraglich angesichts der Grosszahl von Geberländern, die sich um Entwicklungshilfe bemühen, und die gegeneinander ausgespielt werden können.

Wenn man die Geschichte der schweizerischen Entwicklungshilfe in Nepal summarisch durchgeht, fällt der grosse Prozentsatz von Werken auf, die heute der Zentralregierung direkt oder indirekt via staatliche Regiebetriebe gehören. Das Vorläuferprojekt zum IHDP, die Musterfarm von Jiri, ist ein typisches Beispiel. Der Besucher im Jahre 1983 ist ergriffen von der aufopfernden Aufbauleistung, welche Schweizer Entwicklungshelfer in den 1960er Jahren, sieben Tagesmärsche von Kathmandu entfernt, erbracht haben. Diese Anlage diente damals als ländliches Ausbildungs- und Ausstrahlungszentrum für die Talententwicklung. 1971 musste das fast zwanzig Gebäulichkeiten umfassende Gut "der Regierung" übergeben werden. Heute hat das einstmals berühmte Werk seine Ausstrahlung weitgehend verloren.

Es ist zu befürchten, dass man im IHD-Projekt ähnliche Frustrationen erleben wird. Nicht nur die asphaltierte Bergstrasse von Lamosangu nach Jiri ist vermutlich ein zu grosses Werk, um von den lokalen Gemeinden oder den Districts unterhalten zu werden, auch Teile des IHDP sind so angelegt, dass sie weder lokal noch privatwirtschaftlich weitergeführt werden können. Die 19 Hektaren grosse und rund 60 Personen beschäftigende landwirtschaftliche Versuchsanstalt und Gärtnerei von Bonch beispielsweise kann höchstens dem Staat (Landwirtschaftsministerium) unterstellt werden. Hier stellt sich die Frage, ob man nicht alle Projektteile in solchen Grössen hätte konzipieren müssen, damit sie von einer lokalen Trägerschaft hätten übernommen werden können. Aehnlich wie heute angepasste Technologien - mit Recht - gefordert werden, müsste man schon in der Projektanlage auf lokal angepasste Betriebsgrössen Rücksicht nehmen.

Die Frage, ob die gesellschaftlichen und kulturellen Voraussetzungen für eine privatwirtschaftliche Betätigung überhaupt gegeben seien, möchte ich bejahen. Dass selbstregulierende Kräfte des Marktes in der Lage sind, selbst anspruchsvolle Aufgaben zu bewältigen, zeigt die Güterversorgung der Stadt Kathmandu mit ihren 250'000 Einwohnern. Diese vollzieht sich mit Hilfe eines kaum überschaubaren Geflechtes von marktähnlichen Leistungen und Tauschgeschäften und ist vermutlich weitgehend unabhängig von Entscheidungen der zentralen Regierung.

Als weiteres Beispiel sei die privatwirtschaftliche Betätigung eines ehemaligen schweizerischen Entwicklungshelfers erwähnt. Als Architekt führt er seit 24 Jahren in Kathmandu ein eigenes Büro. Viele seiner nepalischen Mitarbeiter haben sich in der Zwischenzeit ebenfalls selbständig gemacht. Hier sind Erfahrungen zu gewinnen, wie man privatwirtschaftliche Betätigungen anregen und fördern könnte. Jedenfalls ist es wenig verständlich, dass ein schweizerischer DEH Mitarbeiter in Kathmandu die Pläne für die Gebäude im IHD-Projekt oder der neuen Gewerbeschule in Jiri entwirft und zeichnet. Auch bei den Absolventen der schweizerischen Berufsschulen wird vermisst, dass ihnen, nebst der fachlichen Ausbildung, nicht wenigstens rudimentäre Kenntnisse vermittelt werden, wie man einen Kostenvoranschlag erstellen oder gar eine bescheidene Buchhaltung führen könnte. Beides wären aber entscheidende Voraussetzungen, um sich je einmal privatwirtschaftlich betätigen zu können.

Dass auf dem Land mit der ausgeprägten Selbstversorgungswirtschaft die marktwirtschaftlichen Kräfte wenig ausgeprägt sind, ist evident. Trotzdem liegen hierin Chancen zum Ausgleich von Gütern und Dienstleistungen, die meines Erachtens noch konsequenter genutzt werden könnten. Dies wäre freilich nur in Verbindung mit Kleinprojekten möglich.

5.3 Oekologische Rahmenbedingungen und Entwicklungsziele

Im Abschnitt 5.3 und 5.4 wenden wir uns der Frage des Gleichgewichtes zwischen menschlicher Existenz und der natürlichen Umwelt zu, also im Grunde genommen den Urfragen der Zivilisation. Zu allen Zeiten war der Mensch gezwungen, sich in einer an und für sich bedrohlichen Umwelt "ein Nest zu bauen", die Natur zu nutzen und in seinen Dienst zu stellen. Nirgends erschien mir diese Umweltgestaltung so harmonisch wie in Nepal. Jedenfalls war der erste Eindruck dieser Kulturlandschaft überwältigend: Eine Vielzahl von kunstvoll angelegten Terrassen passen sich den Geländeformen geschmeidig an, von Hand geformte Lehmmäuerchen halten das Regenwasser auf den Reisfeldern zurück, die kleinen Häuser, aus getrocknetem Ton und strohbedeckt, sind ganz aus einheimischen Materialien hergestellt. Alles wird von Hand bewirtschaftet, d.h. ohne jeden Einsatz von Motoren, von verschiedenaltrigen barfuss gehenden zierlichen Menschen. Ueber Jahrhunderte hinweg müssen offenbar solche Gleichgewichte von Mensch und Natur bestanden haben. Flüsse, Quellen und Teiche wurden dabei als heilig betrachtet.

Heute ist diese Harmonie gestört. Noch sind die Schäden erst für den Fachmann sichtbar. Unheimlich werden sie erst, wenn man die Dynamik erkennt, welche hinter diesem Prozess der zunehmenden Uebernutzung steht. Der Hauptgrund kann nur in der wachsenden Bevölkerungsdichte gesehen werden. Denn die landwirtschaftlichen Bebauungsformen bzw. der Umgang mit der Natur haben sich in den letzten Jahrzehnten nicht wesentlich geändert. Noch gibt es keine umweltschädigenden Industrien, oder - mit Ausnahme der Hauptstadt - kein umweltbelastendes Verkehrssystem. Rund 14 von 15 Nepali leben noch heute von der Landwirtschaft. Die Bevölkerungsdichte - auf die heutige Kulturlandfläche bezogen - beträgt aber bereits über 300 Einwohner pro km², und das pro Kopf verfügbare Nutzland hat sich in der Hügelzone auf weniger als 0,3 Hektaren pro Person verringert.

Bei den Wäldern sind die Uebernutzungserscheinungen am augenfälligsten. Man schätzt auf Grund von Luftbildaufnahmen, dass sich die Waldfläche Nepals

innerhalb der letzten dreissig Jahre halbiert hat. Wegen des zunehmenden Mangels an Brennholz wird immer häufiger Kuhmist getrocknet und als Brennmaterial genutzt. Der Verlust dieses wertvollen Düngers senkt den Ertrag der landwirtschaftlichen Böden. Die Kühe oder Ziegen müssen heute einen weiteren Weg zurücklegen, um auf den übernutzten Weiden ihr Futter zu finden. Damit brauchen sie nicht nur mehr "Bewegungsenergie", was die Milchproduktion beeinträchtigt, sondern sie verursachen auch grössere Trittschäden an den Weiden. Die von Bäumen und Sträuchern entblössten Hänge werden anfälliger für Erdbeben. Es gibt noch viele weitere Ursachen-Wirkungsketten, die alle zur Folge haben, dass die im Hügelland Nepals wohnenden Menschen zunehmend in eine "Armutsecke" getrieben werden, aus der sie sich - ohne eingreifende Verhaltensänderung - nicht mehr befreien können.

Das IHD-Projekt hätte nun diese Wende herbeiführen sollen und zwar nach der Vorstellung, dass mit der Ueberwindung der Armut sich auch eine Reduktion des Bevölkerungszuwachses einstellen werde. Diese These wurde noch an der Weltbevölkerungskonferenz in Bukarest im Jahre 1974 offiziell vertreten und lag auch den Vorstellungen bei der Konzeption des IHDP zugrunde. Seit einigen Jahren regen sich innerhalb der DEH Kräfte, welche die negativen Folgen der Bevölkerungsvermehrung (in Nepal über 2 % pro Jahr) mit wachsender Besorgnis verfolgen. Währenddem man früher lediglich bedauert hat, dass dadurch ein Grossteil der erzielbaren Wohlstandsverbesserung wieder aufgezehrt wird, beginnt man sich heute der ökologischen Dimension bewusster zu werden. Wenn es nämlich nicht möglich ist, innerhalb von wenigen Jahrzehnten dieses Wachstum zu begrenzen, so wird die unumgängliche Katastrophe einfach auf einem höheren Niveau von Bevölkerung und Umweltzerstörung ablaufen.

Wäre das Beispiel der Hügelzone Nepals die einzige "übernutzte Weide" der Erde, so liesse sich ein externer Kraftakt (Ueberwinden der Armut mit anschliessender Abnahme der Geburtenziffer) eher rechtfertigen, und die damit verbundenen grossen sozio-kulturellen Eingriffe dürften im Sinne eines Krisenmanagements eher verantwortet werden. Die Uebernutzungsprobleme durch eine schnell wachsende Bevölkerung stellen sich aber weltweit.

Die sichtbaren Auswirkungen in Nepal konnten bis dahin noch in Grenzen gehalten werden, weil es - dank westlicher Hilfe - möglich wurde, den Urwaldgürtel am Südfuss der Hügel von der menschenfeindlichen Malaria zu befreien. Im sogenannten Terai, dem nepalischen Teil der Gangesebene, werden nun seit rund 30 Jahren diese Urwälder abgeholzt. Waldgürtel im Schwemmlandgebiet der Himalajaflüsse, die noch vor zwanzig oder dreissig Jahren von Tigern, Leoparden, Bären, Elefanten, Büffeln und Rhinoceros beherrscht waren, sind heute zu Kulturland geworden und zur Auffangregion einer überquellenden Bergbevölkerung. Während Jahren hat man solche zivilisatorische Errungenschaften als Musterbeispiel von wirksamer internationaler Entwicklungshilfe angesehen. Heute muss man erkennen, dass damit neue, noch grössere und möglicherweise irreversible ökologische Probleme geschaffen wurden.

Nepal wäre nicht das einzige Beispiel, welches man für eine Neuüberprüfung der Entwicklungsziele zum Anlass nehmen müsste. Währenddem vor zehn Jahren die offizielle Schweiz - und viele private Hilfswerke - sich noch an den Grundsatz klammerten: "Ohne Ueberwindung der Armut gibt es keine Hoffnung auf Reduktion des Bevölkerungszuwachses", müsste man beim Ausweiten der Erfahrungen der letzten dreissig Jahre nun doch überprüfen, ob nicht die These: "Ohne Reduktion des Bevölkerungszuwachses gibt es keine Hoffnung auf Ueberwindung 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.

5.4 Geburtenkontrolle - ein Hoffnungsschimmer?

Bei meinem Besuch in Nepal habe ich den Fragen von Bevölkerungswachstum und Oekologie Priorität eingeräumt. Ich bin mit drei Haupteindrücken nach Hause gekehrt:

Erstens: Die lokale Bevölkerung hat eine viel weniger furchtsame Einstellung zum Tod als wir Europäer. Für sie ist ihr gegenwärtiges Leben nur eine Episode in einem ewigen Kreislauf von Geburt, Wachstum und Vergehen. Ihre Bereitschaft "zu gehen", d.h. Abschied zu nehmen vom Leben, wird vom westlichen Besucher mit einer Mischung von Befremden und Bewunderung zur Kenntnis genommen.

Zweitens: Der weniger geschulte Teil der Bevölkerung überblickt die Dynamik des Bevölkerungswachstums mit seinen langfristigen und globalen Auswirkungen kaum, und gewichtet die damit zusammenhängenden Probleme entsprechend weniger stark. Bewusst werden sie eigentlich nur im Bereich des familiären Erlebens und Erinnerungsvermögens. Früher hat unsere Familie noch mehr Land besessen. Früher konnte man das für den Herd notwendige Brennholz noch am nahe gelegenen Wald holen, jetzt muss man oft stundenweit gehen, usw.

Drittens: Auf allen Stufen der königlichen Regierung in Kathmandu war man sich bewusst, dass Ueberbevölkerung, verbunden mit dem Verlust von traditionellen Auswanderungsmöglichkeiten nach Tibet oder Indien, eine Hauptursache für die abnehmende Lebensqualität ist. "But what can you do about it?" Ein gewisser Fatalismus gegenüber diesen Fragen war unverkennbar.

Nach ca. vier Jahren Projekterfahrung mit dem Gesundheitssektor des IHDP ist man zur Ueberzeugung gelangt, dass kurative Hilfen weniger wirksam sind als präventive. Die für diesen Sektor zuständige Krankenschwester wurde durch einen Arzt mit Zusatzausbildung für Tropenmedizin ersetzt. Dieser Schweizer Arzt hat zusammen mit seinem Nachfolger nebst den übrigen Arbeiten beim Aufbau der Gesundheitsversorgung aus eigener Initiative bemerkenswerte Pionierarbeiten im Bereich der Geburtenkontrolle erbracht. Nachdem er durch Feldbefragungen festgestellt hat, dass im Projektgebiet aus der Differenz der Geburten- und Sterberate eine jährliche Bevölkerungszunahme von rund 2,5 Prozent resultiert, wollte er die Motivationsbereitschaft für Familienplanungs-Programme ergründen. Aus einer Befragung von 1200 verheirateten Frauen hat er entnehmen können, dass die Wunschgrösse für ihre

Familien im Durchschnitt nur bei 3,7 Kindern lag (2,2 Söhne und 1,5 Töchter). Im Mittel bringt aber die verheiratete Frau 6,2 Kinder zur Welt, hievon sterben noch 20 bis 30 Prozent bis zum reproduktionsfähigen Alter von 15 Jahren. Daraus schloss er, dass mindestens alle diejenigen Familien an einer Geburtenkontrolle interessiert sein müssten, die bereits 4 Kinder oder 2 Söhne haben. (Ein Sohn würde für die Hofübernahme und Altersfürsorge genügen, da man aber nicht sicher ist, ob er frühzeitig stirbt, ist eine Reserve angezeigt.) Wenn es nur wenigstens gelingen würde, alle ungewünschten Kinder zu verhüten, wäre schon ein massgebender Beitrag zur Drosselung des Bevölkerungszuwachses erbracht.

Einem Hinweis des ehemaligen IHDP-Projektleiters folgend, hat der Schweizer Arzt eine Methode aufgegriffen, die vom "Indian Social Institute" (einem katholischen Forschungsinstitut in Delhi) mit einigem Erfolg angewendet worden ist. Im wesentlichen geht es darum, dass die Frau durch Selbstbeobachtung des Schleims des Gebärmutterhalses ihre fruchtbaren Tage innerhalb des Menstruationszyklus mit grosser Wahrscheinlichkeit erkennen kann und, in Uebereinstimmung mit ihrem Mann, während den drei bis fünf Tagen ihrer Konzeptionsfähigkeit Abstinenz übt.

Das erscheint einfach. In Wirklichkeit braucht es zur erfolgreichen Verbreitung und Massen Anwendung einen hingebungsvollen Einsatz im Feld. Die Lehrmethode, welche im IHD-Projektgebiet ausprobiert wurde, umfasst einen Instruktionkurs für die lokal zu rekrutierenden Helferinnen über eine Dauer von ca. sechs Monaten. Als "Instruktorinnen" wurden verheiratete Frauen gewählt, die selber schon Kinder haben. Jede ausgebildete Frau ist in der Lage, einige Dutzend Ehepaare in ihrem Dorf zu betreuen. Ich hatte die Möglichkeit, eine dieser "barfüssigen" Familienplanungs-Beraterinnen zu befragen (mittels Dolmetscher), die diese Beratung schon seit rund zwei Jahren leistet. Sie unterrichtet nur Ehepaare, bis anhin 155 an der Zahl. Sie teilte mir mit, dass sie nach anfänglicher Zurückhaltung bald überall gute Aufnahme gefunden hätte. Das Interesse, Kinder in nicht allzu kurzen Intervallen zu haben, sei gross und fast alle Ehepaare mit mehreren Kin-

dern seien an der Methode besonders interessiert. Neue Ehepaare besuche sie während den ersten drei Monate etwa 12 mal, nachher noch einmal pro Monat. Sie wendet etwa 3 Stunden pro Tag auf für diese Nebenbeschäftigung. Das Projekt bezahlt sie für diesen Verdienstaussfall. Der Stundenlohn in Nepal beträgt ca. 20 Rappen.

Und das Resultat dieser Feldversuche? Bis dahin wurden erst einige hundert empfängnisfähige Frauenjahre registriert und ausgewertet. In dieser Versuchsperiode gab es im Mittel 6 Schwangerschaften pro 100 Frauenjahre. Ohne diese Familienplanungs-Methode würde diese Ziffer aber bei ca. 60 Schwangerschaften pro 100 empfängnisfähigen Frauen pro Jahr liegen! Also ein überwältigender Erfolg, freilich erst ein Feldversuch.

Darf man eine solche Entwicklungshilfe verantworten? Ich glaube ja. Sie erfüllt alle Kriterien, die wir bis anhin als Handlungsrichtlinien akzeptiert haben:

- Es handelt sich um eine Hilfe zur Selbsthilfe im besten Sinn des Wortes.
- Jedem Ehepaar wird das Recht und die Freiheit zugebilligt, selbstverantwortlich über die Zahl der Kinder, die es haben möchte, zu bestimmen. Es erbringt auch eine Eigenleistung.
- Die Gesundheitshilfe, vor allem die Beiträge zur weiteren Reduktion der Kindersterblichkeit, dürfen weiter ausgebaut werden, ohne den belastenden Vorwurf tragen zu müssen, dass man damit die Probleme vom Gesundheitssektor in den ökologischen verlagere.
- Die Hilfe kann mit vertretbarem Organisationsaufwand auskommen. Sie erfordert allerdings gewisse Geldmittel für die Instruktorinnen. Die Instruktorinnen lassen sich lokal rekrutieren.
- Sie kann auch von Analphabeten verstanden und angewendet werden und ist nicht abhängig vom Import westlicher Pharmazeutika oder Produkte. Sie könnte auch als Hilfe der Armen für die Armen verstanden werden. Freilich setzt dies voraus, dass der potentielle Hilfskreis überhaupt weiss, dass Hilfe möglich wäre.

Meine Befragung von anderen Entwicklungs-Experten zur Erfolgchance von Familienplanungen hat etwa folgenden Konsens ergeben: Familienplanungs-Programme hätten eine gute Erfolgchance, wenn sie nicht isoliert durchgeführt würden. Idealerweise sollten sie eingebettet sein in ein Gesundheitsprogramm. Noch besser, wenn darüber hinaus eine (Erwachsenen-) Bildung stattfindet. Ganz ideal, wenn noch umfassendere, gewisse flankierende sozio-ökonomische Anreize beständen.

Mit diesem - immer noch beschränkten und im Grunde genommen ungenügenden - Einblick in die Entwicklungszusammenhänge möchte ich eine Skizze zur Ausgestaltung eines nächsten ländlichen Entwicklungsprojektes in Nepal zur Prüfung unterbreiten. Dies möge nicht als Belehrung gedeutet werden, sondern eher als einen Versuch zur Synthese des bisher Analysierten. Das neue Projekt sollte sich nur auf einen Distrikt beziehen, sich vorerst auf die beiden Sektoren Gesundheit mit Familienplanung und Erwachsenenbildung beschränken. Im dadurch hergestellten Gespräch mit den vorhandenen lokalen Behördenstrukturen und Bevölkerungsgruppen kann dann die Bereitschaft zur Unterstützung von lokalen Selbsthilfeprojekten (etwa im Wahlbereich des IHDP) signalisiert werden unter der Voraussetzung, dass die Initiative dazu und ein wesentlicher Teil der Mittel hierfür von lokalen Kräften erbracht wird. Was schliesslich realisiert wird und in welchen Zeitspannen, kann nicht zum vornherein geplant werden, sondern wird sich erst im Laufe der Zeit erweisen. Geduld und die Befähigung, warten zu können, gehörte ausserdem zu den Qualitäten der Projektverantwortlichen und der Projektorganisation.

6. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

6.1 Zur Beurteilung der DEH

Zur konkreten Frage der Geschäftsprüfungskommission nach der angemessenen Reaktion der DEH auf die Kritik im "Evaluationsbericht 82", möchte ich auf frühere Kapitel verweisen. Um mich nicht zu Pauschalurteilen verleiten zu lassen, möchte ich es auch bei den übrigen Bemerkungen in den Kapiteln 4 und 5, die sich mehr auf Entwicklungsgrundsätze und Sinnfragen beziehen, bewenden lassen. Eine Kritik an die DEH ist aber als Schlussbemerkung angezeigt.

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 Kritiken 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 umzusetzen, 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 und verunsichernde Fragen verbreiten zu lassen. Damit vergibt sie sich aber ausgerechnet jene Instrumente, die notwendig wären, um die Fundamente auszuleuchten und diese längerfristig verstärken zu können.

6.2 Entwicklungshilfe und öffentliche Meinung

Rückblickend auf diese Ueberprüfung stehe ich unter dem Eindruck, dass die DEH stark beeinflusst ist 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, unseren Beobachtungen. Ein von tiefer Einsicht in die Zusammenhänge und kulturellem Einfühlungsvermögen ungezügelter Helferwille kann längerfristig mehr schaden als nützen. Wohlwissend, dass jede einfache Formel eine ungenügende Erfassung der Wirklichkeit ist, glaube ich nach diesem Einblick doch, dass die wichtigste Ursache für die Problematik in der Entwicklungshilfe darin liegt, dass vielenorts "das Herz dem Kopf vorausseilt".

Eine Entwicklungshilfe, die sich bestenfalls im Laufe von Generationen festigen und ausbreiten kann, ist schwer verträglich mit unserem Taten-drang und unseren westlichen Vorstellungen. Bewusst oder unbewusst sind wir - auch die DEH - getragen vom Gedanken, dass sich Entwicklung mittels gutem Management und genügend Finanzmitteln "machen" lässt. Wir sind immer wieder versucht, das (ärgerliche) Entwicklungsproblem mit westlicher Effizienz anzupacken und zu beseitigen. Es geht uns darum, eine angeschlagene oder festgefahrene Volkswirtschaft zu "entpannen", wieder flott zu machen.

Wenn wir diese Einstellung konfrontieren mit der Zielvorstellung der Entwicklungshilfe, wie wir sie in Kapitel 4.2 kennen gelernt haben und die wir ihrer zentralen Bedeutung wegen hier noch einmal aufführen, so ist unverkennbar, dass es auch bei der Intensität der Entwicklungszusammenarbeit so etwas wie ein Optimum gibt. Diese Zielvorstellung, von der wir annehmen dürfen, dass sie mit kleineren Modifikationen und Ergänzungen von erfahrenen Entwicklungsexperten heute geteilt wird, verdichtet sich in der Vorstellung: "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 begin-

nen, 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".

In der öffentlichen Diskussion um die Entwicklungshilfe richtet sich aber das Augenmerk zu sehr auf den einen Zeiger, den prozentualen Anteil der Entwicklungsgelder am Bruttosozialprodukt, und viel zu wenig auf solche qualitativen Aspekte. Dass gewisse Projekte vom Geld mehr gestossen als vom lokalen Selbsthilfewillen getragen, dass Geberorganisationen gegeneinander ausgespielt werden, um "weiche Bedingungen" einhandeln zu können, dass Entwicklungshilfe nicht in einem Freiraum, wie auf einem verlassenem Schlachtfeld, betrieben werden kann (wo die Devise "doppelte Kräfte bringen doppelte Hilfe" zutrifft), sondern in die Seele von lebendigen kulturellen Einheiten hineingreift, all das ist oft zu wenig berücksichtigt worden und führt zu Rückschlägen und Frustrationen, eventuell gar zu kulturellem Zerfall.

Auch die von nepalischen Experten mehrfach geäusserten Bedenken, dass Entwicklungshilfe mehr schaden als nützen könne, wenn eine gewisse Aufnahmekapazität überschritten werde, sind meines Erachtens noch zu wenig gewichtet und untersucht worden. Ihre Wahrnehmungen sind die folgenden: Entwicklungshilfe, besonders, wenn sie in so massiver Form angewendet werde, wie dies z.B. in Nepal der Fall ist (wo vierzig Prozent aller infrastrukturellen Ausgaben, einschliesslich Erziehung und Gesundheit, aus Mitteln der Entwicklungshilfe erbracht werden), sei immer 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 - der schicksalshaften Ergebenheit in äussere Kräfte, die man ohnehin nicht beeinflussen kann - müsste jedoch der Schlüssel zu "Entwicklung" gesucht werden.

Die Bedingungen, unter denen ein intensiver Kulturkontakt überhaupt verantwortet werden darf, sind meines Erachtens zu wenig sorgfältig geklärt. Nicht jede Technologieübertragung, auch nicht jede "Bewusstseinsbildung", führt zu einer kulturellen Befruchtung. Zu hastige Hilfeleistungen - aber auch gewisse Formen von Handelsbeziehungen sowie der Neugierdetourismus, der sich geradezu spezialisiert, um möglichst unerschlossene Gebiete zu entdecken - sie alle können zu Fehlentwicklungen, Neurosen und dem Verlust von kulturellen Identitäten in Drittweltstaaten beitragen.

Zerstören wir mit zu massivem Eingriff nicht das Kostbarste, was Nepali haben, nämlich das Urvertrauen und die Geborgenheit in ihre Traditionen? Es ist erschütternd, mitansehen zu müssen, wie z.B. das kulturelle Erbe im Kathmandu-Tal - mit einer Dichte von Kulturdenkmälern, wie sie weltweit nur selten zu finden ist - innerhalb weniger Jahrzehnte in wachsender Unordnung zerfällt, und dies gar nicht etwa mit Anzeichen eines Aufbruchs zu neuen Blüten. Bis zum Jahr 1950 war Nepal praktisch unerschlossen und durch kein koloniales Erbe "vorbelastet". Sind wir mitschuldig an diesem Drama?

Wir müssen bescheiden zur Kenntnis nehmen, dass unsere ethische Grundhaltung allein noch nicht ausreicht, um Sinn und Zweck unserer Handlungen im Drittweltland zu bestimmen. Der bei Debatten um die Entwicklungshilfe immer wiederkehrende Aufschrei: "Ich finde es unerträglich, mitansehen zu müssen, wie wir hier in Luxus leben, währenddem in anderen Teilen der Welt Armut herrscht", gibt zwar die Triebkraft (den Motor) zum Handeln, aber noch nicht die letzte Rechtfertigung (das grüne Licht) dazu. Vorerst müssen wir noch zur Kenntnis nehmen, dass die Wertempfindungen im Empfängerland mit den unseren nicht notwendigerweise übereinstimmen. "Was diesseits der Pyrenäen wahr ist, heisst jenseits ein Irrtum". Dieses berühmte Wort von Pascal soll uns stets zur Vorsicht mahnen, dass gut und böse, wertvoll und nutzlos je nach Ort und Zeit anders beurteilt werden.

Wie sollen wir uns angesichts der noch fehlenden Grundlagen verhalten? Nichts scheint mir hiebei so geeignet wie die Beschränkung 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. Wenn wir unseren Beitrag als helfende Ergänzung zu ihrer Eigenleistung verstehen, dann wird die Entwicklungshilfe differenzierter, angepasster und weniger belastet von unseren ethnozentrischen Vorurteilen oder unserem Wunschdenken. Diese Haltung anerkennt auch die Menschenwürde unserer Partner, indem wir sie nicht einfach entwicklungsmässig bevormunden. Freilich müssen wir hiebei resigniert eingestehen, dass gewisse von uns gesteckte "Entwicklungsziele" nicht erfüllbar sind und dass es uns nicht vergönnt sein wird, das Schicksal anderer Völker in unsere Hand zu nehmen.

Auf meine Frage, was er allgemein von der ausländischen Entwicklungshilfe halte, hat der Finanzminister Nepals wie folgt geantwortet: "Die Entwicklungshilfe kann verglichen werden mit dem Stock eines Berggängers. Sie ist geeignet, uns eine gewisse Unterstützung zu geben auf einem Marsch, den wir aus eigenem Antrieb unternehmen müssen und dessen Ziele wir selbst zu bestimmen haben."

6.3 Empfehlungen

1. Periodische Ueberprüfungen

Ich empfehle der Geschäftsprüfungskommission, weitere Ueberprüfungen im Bereich der schweizerischen Entwicklungspolitik zu veranlassen. Hiebei ist das Schwergewicht nicht so sehr auf organisatorische, administrative oder technische Fragen zu legen. Es wäre wichtiger, dass das Augenmerk auf die indirekteren, umfassenderen und längerfristigen Auswirkungen der Entwicklungsanstrengungen gelenkt wird.

Typische Fragestellungen, welche geeignet sind, die alles dominierende Sinnfrage weiter zu klären, sind in diesem Bericht in den Kapiteln 4.5 (Lernprozess, Kulturkontakt), 5.1 (Bürokratie, Zentralismus, Korruption), 5.3 (Ökologische Auswirkungen), 5.4 (Bevölkerungswachstum), 6.2 (Aufnahmekapazität, Klärung des Begriffes der Hilfe zur Selbsthilfe) angesprochen. Probleme, wie sie am Schluss von Kapitel 5.1 dargestellt sind (Entwicklungshemmende Nebenfolgen und mangelnde Effizienz von gewissen Finanzhilfen), könnten wohl besser von einer Treuhandfirma mit internationaler Erfahrung als von Einzelexperten abgeklärt werden.

2. Regelsatz der gesicherten Erfahrung, Kontrollorgane

Im Sinne einer Sofortmassnahme empfehle ich, dass die DEH nach Anhören privater Hilfswerke einen knappen Regelsatz der gesicherten Erfahrung zusammenstellt. Ich habe den Eindruck, dass der Konsens gross ist zu einer Vorstellung der Entwicklungszusammenarbeit, wie sie in Kapitel 4.2 sowie mit den Ordnungsgrundsätzen des Kapitels 5.1 bereits artikuliert sind und wohl nur noch weniger Ergänzungen und Abgrenzungen bedürfen.

Mit Hilfe eines solchen, durch Erfahrung abgesicherten (und nicht von Wunschdenken getragenen) breit anerkannten Regelsatzes sollen Kontrollorgane die Entwicklungsprojekte ihrer eigenen Organisation überprüfen und ihrer letztverantwortlichen Stelle gegenüber Bericht erstatten. (Die Unterstellung dieser Personen sollte nach ähnlichen Grundsätzen erfolgen wie bei Kontrollorganen von privaten Vereinigungen und Gesellschaften. Insbesondere könnten auch aussenstehende private Personen damit beauftragt werden.)

Mit dieser Empfehlung werden zwei Ziele angestrebt: Erstens soll das Erfahrungswissen der Entwicklungszusammenarbeit, soweit es generalisierbar ist, in wenigen Grundsätzen transparent gemacht und dem weiteren Lernprozess als Grundsubstanz zugeführt werden. Zweitens sollen Mechanismen geschaffen werden, die geeignet sind, als Gegensteuer zu wirken zu Kräften, die bei der Entwicklungszusammenarbeit ausgesprochen stark vorhanden sind und immer die Tendenz haben, von ursprünglich aner-

kannten Zielsetzungen unmerklich abzutreiben. (Man versetze sich in die Lage von Mitarbeitern in Drittweltstaaten und bedenke, welchen Spannungsfeldern sie ausgesetzt sind: Das Armutsgefälle, konkrete Einzelchicksale, die Distanz von Feld zu Zentrale; der Arbeitsdruck angesichts der unvermeidlichen Friktionen, die Widersprüche zwischen dem als dringend empfundenen und dem als langfristig besser anerkannten; die Gewichtung von indirekten Wirkungen oder solchen von globalen Ausmassen gegenüber konkreten Problemen.)

3. Grundlagenarbeiten

In vier Teilbereichen sind wissenschaftliche Grundlagen nötig, um die Voraussetzungen der Entwicklungshilfe besser ergründen zu können und um ihre Fundamente zu stärken. Die Abgrenzung zu entwicklungshemmenden oder zu Unterentwicklung beitragenden Aktivitäten sind hiebei besonders sorgfältig zu ergründen. Diese Abklärungen sollten von aussenstehenden Persönlichkeiten vorgenommen werden, die den politischen Behörden zu berichten hätten.

Erster Themenkreis: Hiebei geht es um die Probleme der Kulturbegegnung. Die Voraussetzungen, unter welchen intensive Kontakte über so grosse Kulturschranken hinweg zu (beidseitig) wünschbarer Bereicherung und einer zivilisatorisch sinnvollen Entwicklung führen und wann sie das Gegenteil bewirken, nämlich zur Ursache von Unterentwicklung werden, sind zu wenig bekannt. Jedenfalls sind sie noch nicht zur Grundlage der Entwicklungszusammenarbeit geworden. Befürchtungen, dass massive Eingriffe zu Gleichgewichtsstörungen, mangelnder Geborgenheit, Entwurzelung und Orientierungslosigkeit führen können, sind ernster zu werten angesichts des kulturellen Zerfalls, der wachsenden Slumbildung sowie der ökologischen Destabilisierung, die in Gebieten mit intensivem westlichem Kontakt registriert werden.

Zweiter Themenkreis: Demographie (Bevölkerungsbewegungen), Geburtenkontrolle und Gesundheitspflege. Hier geht es um die Ursachen der so-

nannten Bevölkerungsexplosion in den Drittweltstaaten sowie um die entwicklungspolitisch sinnvollen Möglichkeiten ihrer Begegnung. Viele der bisher erreichten Erfolge im Gesundheitssektor führen mit ein paar Jahrzehnten Zeitverzug zu neuen, fast unlösbaren ökologischen Problemen mit z.T. irreversiblen Folgeschäden. Wenn in diesem Themenbereich nicht bald Fortschritte erzielt werden, ist ein rasch anwachsender, lähmender Fatalismus in Geber- und Empfängerstaaten zu befürchten.

Dritter Themenkreis: Ueberprüfung der Entwicklungspolitik aus der Sicht der weltweiten ökologischen Probleme. Es geht hierbei um ein Aufzeigen der Umbildung und Veränderung der natürlichen Lebensgrundlagen auf der Erdoberfläche bzw. der Biosphäre durch menschliche Aktivitäten. Im wesentlichen handelt es sich hierbei um Fragen, wie sie erstmals in der Studie "Global 2000" der amerikanischen Regierung aufgegriffen worden sind. Die Entwicklungszusammenarbeit allein kann diese Probleme nicht lösen. Sie muss aber mindestens im Einklang mit diesen weltweiten Zukunftsanliegen geleistet werden.

Vierter Themenkreis: Handel mit Drittweltstaaten. Es geht hier um eine vertiefte Klärung der Voraussetzungen und Rahmenbedingungen unserer Handelsbeziehungen mit Drittweltstaaten. In der obersten Zielsetzung dürfte man Einigkeit voraussetzen dürfen. Die Handelsbeziehungen sollten im Idealfall die Entwicklungsziele unterstützen, in keinem Fall aber zu Unterentwicklung beitragen. Dieses Anliegen liesse sich umso leidenschaftsloser klären, je gefestigter die Kenntnisse über die Ursachen von Entwicklung und Unterentwicklung sind.

Im Rahmen des mir gestellten Auftrages möchte ich über diese weiterführenden Anregungen nicht hinausgehen. Es wird Sache der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates sein zu entscheiden, ob und in welcher Form sie aufgegriffen werden sollen.

Anhang A1

PFLICHTENHEFT

zum Auftrag an Dr. Ernst Basler
Beschluss der Geschäftsprüfungskommission, Sektion EDA, 13. Juni 1983

Erfolgskontrolle über Entwicklungsprojekte der DEH1. Integrated Hill Development Project, Nepal

Beurteilung der Folgen, welche die DEH der Erfolgskontrolle gegeben hat

1.1 Zielsetzung

Beurteilung des Vorgehens der DEH im Nachgang zur Evaluation des IHDP von 1982 und der daraus gezogenen Konsequenzen für die Fortsetzung des Projektes.

1.2 Zu beantwortende Hauptfragen

- 1) Hat sich die DEH mit den Kritiken und Empfehlungen der Evaluatoren offen und gründlich auseinandergesetzt? Wurde dabei ein Vorgehen gewählt, das den Vorschlägen der Experten eine optimale Verwirklichungschance verschafft?
(z.B. interessiert zu erfahren, ob die Hinweise aus der Evaluation systematisch erfasst und nach Dringlichkeit gewichtet in einen Vorgehensplan aufgenommen worden sind)
- 2) Wurden die berechtigten Kritiken und Empfehlungen der Evaluatoren in angemessene Massnahmen für die künftige Gestaltung des Projektes umgemünzt? - Wie wurde dort, wo den Anliegen der Experten nicht oder nur teilweise entsprochen wurde, diese Abweichung begründet?
(Die Angemessenheit der Massnahmen ist unter dem Gesichtspunkt optimaler Verwaltungs- oder Unternehmungsführung und unter jenem der Erfüllung des gesetzlichen Auftrages der Entwicklungszusammenarbeit zu beurteilen)
- 3) Insbesondere interessieren die Antworten zu den Fragen 1 und 2 in bezug auf folgende Beispiele aus dem Evaluationsbericht (nicht notwendigerweise alle zu beantworten):
 - a) Vorwurf der Mängel in der Planung und im Buchhaltungssystem (S. 22 ff. des Hauptberichts)
 - b) Forderung nach funktionaler Ausrichtung des Bildungsprogramms (S. 38 ff.)

- c) Vorwurf zum Tuki-System als einer Vorgehensweise, welche der nepalesischen, ländlichen Wirklichkeit fremd sei und daher die angestrebte Wirkung nicht erziele (S. 86) im Verhältnis zu den Empfehlungen betreffend den Ausbau des Tuki-Systems (vgl. S. 125 ff.)
Zusatzfrage: Ist das System sinnvoll, lässt es sich anpassen?
 - d) Unklarheit über die Richtung, in welche die zur Zeit laufende Konsolidierungs- und Integrationsphase führen soll (S. 95)
 - e) Vorwurf der Vernachlässigung der Zusammenhänge unter den verschiedenen Sektoren des Projektes (S. 97-100)
Zusatzfrage: Gelingt eine echte Integration der Sektoren?
 - f) Behauptung einer Verringerung der Nahrungsmittelproduktion (aufgrund umstrittener Statistiken) und Nachteile des Strassenbaus für die Förderung der Landwirtschaft (S. 114 ff.)
 - g) Mangel an zusätzlichen Einkommensmöglichkeiten neben der Landwirtschaft (abgesehen vom vorübergehenden Strassenbau) (S. 121 f., 141)
 - h) Empfehlungen (S. 125 ff.) zur vermehrten Abstützung des Projektes auf die örtlichen Bedingungen zur Bildung von Zielgruppen und Schaffung von "non-governmental-organisations"
 - i) Gefahr, dass das Projekt im Interesse der regierenden Eliten stecken bleibt (S. 135)
 - k) Massnahmen dafür, dass das Projekt nach Abschluss der schweizerischen Hilfe nicht in sich zusammenfällt (S. 125 ff) und Abbau der führenden Rolle der schweizerischen Experten (S. 143)
 - l) Verbesserung der Zusammenarbeit mit den Nepali (z.B. S. 143)
 - m) Schaffung einer systematischen Erfolgskontrolle für das gesamte Projekt (S. 146)
- 4) Gesamtbeurteilung: Hat das Projekt nach dem Eindruck des Experten als Ganzes gesehen einen Sinn?

2. Erfolgskontrolle zu den Milchwirtschaftsprojekten in Nepal (Bergkäsereien und Milchversorgung Kathmandu; Käserausbildung; ev. Büffelmilchkäserei Pauwa)

2.1 Zielsetzung

Beurteilung des Sinns der Einführung einer Käseproduktion in Nepal

2.2 Zu beantwortende Hauptfragen

- 1) Wurde bei Beginn der drei Milchwirtschaftsprojekte genügend geprüft, welchem nepalesischen Bedürfnis die Förderung der Käseproduktion entspricht und welche Folgen sie haben kann?
- 2) Welchen Einfluss haben die Projekte auf die Entwicklung der betroffenen Regionen ausgeübt? Entspricht dieser Einfluss dem gesetzlichen Auftrag der Entwicklungszusammenarbeit?
- 3) Insbesondere sind folgende Unterfragen zu beantworten:

Wurde hier auf eine (wohl richtig erkannte) Mangellage zu sehr mit schweizerischen Vorstellungen geantwortet?

Dient die Käseproduktion der Verbesserung der Ernährung im Projektgebiet oder vor allem dem Export (bzw. dem Konsum durch Ausländer im Land)?

Welchen Nutzen hat die geschaffene Verdienstmöglichkeit der Bevölkerung gebracht?

Sind mittelfristige negative Folgen der geförderten Entwicklung erkennbar (z.B. Verschlimmerung der Erosion durch Uebernutzung)?
- 4) Gesamtbeurteilung: Welchen Gesamteindruck hinterlassen die Milchwirtschaftsprojekte beim Experten?

(Alle Fragen sind, soweit nähere Abklärungen erforderlich sind, möglichst am Beispiel der Käserausbildung und auf dem Hintergrund der Bergkäsereien zu beantworten, während die Büffelmilchkäserei in Pauwa zur Illustration eines Sonderfalls dienen mag: Diese Erfolgskontrolle befasst sich nicht mit der Zweckmässigkeit der einzelnen Massnahmen innerhalb der Projekte, sondern vielmehr mit dem Verhältnis der Projektziele und ihrer tatsächlichen Auswirkungen zu den Entwicklungszielen, die sich einerseits aus unserem Entwicklungshilfegesetz, andererseits aus der nepalesischen Entwicklungspolitik ergeben.)

Der Experte ist berechtigt und verpflichtet, abgesehen von den aufgelisteten Fragen auch andere Aspekte, die ihm im Laufe der Untersuchung als wesentlich auffallen, zu erfassen und zu bewerten. Andererseits soll die Frage 4 nicht uferlose Zusatzabklärungen auslösen; sie zielt auf die freie, persönliche Beurteilung des Projektes aufgrund der geleisteten Untersuchung ab. Das Urteil wird je nach den möglichen Erkenntnissen mit der nötigen Zurückhaltung zu fällen sein. Kommt der Experte zum Schluss, der Auftrag sei für die Gesamtbeurteilung zu eng gefasst, so kann er eine Erweiterung des Auftrages bei der Geschäftsprüfungskommission beantragen (Zusatzauftrag).

3. Allgemeine Bemerkung zu den Aufträgen

Die Einzelheiten der Auftragserfüllung sind im Expertenvertrag geregelt. Der Experte hat freien Zugang zu den Protokollen und Arbeitspapieren der GPK über das Thema und kann alle interessierenden Akten der DEH einsehen. Die Beamten des Bundes und die vom Bund beigezogenen Experten sind vom EDA von allfälligen Geheimhaltungspflichten dem Experten gegenüber zu entbinden. Die DEH-Zentrale und ihre Mitarbeiter im Feld sind vom EDA aufzufordern, dem Experten bei der Organisation und Durchführung seines Auftrages behilflich zu sein.

Der Auftrag betreffend das IHDP ist zunächst von der Schweiz aus zu erfüllen. Nach Rücksprache mit dem Präsidenten der Sektion EDA ist der Experte berechtigt, zur Klärung bestimmter Fragen nach Nepal zu reisen.

Namens der Sektion

Der Präsident:
(Fischer)

Der Sekretär:
(Mastronardi)

Anhang A2

LISTE DER KONSULTIERTEN PERSONEN

Personen, die der Experte entweder persönlich befragt hat, oder deren Schriften zur Fragenbeantwortung herangezogen worden sind.

A2.1 Nepali und Ausländer, wohnhaft in Nepal

- Adhikary P.K., Dr. phil. (Indiana University USA)
Nepali-Experte IHDP-Evaluationsbericht 1982
- Kayastha B.M., Chef Integrated Rural Development Division
Ministry of Panchayat and Rural Development
- Lohani P.C., Minister
Ministry of Finance
- Panday D.R., Doctor of economics (University of Pittsburg USA)
Nepali-Experte IHDP-Evaluationsbericht 82
- Panday K.K., dipl. Ing. agr. (ETHZ),
Nepali Projektmitarbeiter in Jiri und IHD-Projekt,
Hauptinitiant für das Tuki-System
- Pradhan B.B., Dr., Secretary
National Planning Commission
- Rajbhandari, Dr., former Director
Dairy Development Corporation DDC
- Rana P.J., General Manager
Dairy Development Corporation DDC
- Singh M.M., Chairman Rastriya panchayat (Parlamentsvorsitzender)
- Slade G., Resident Representative of the World Bank
- Thapa N., Asst. Minister
Ministry of Panchayat and Local Development
- Wienand Peter, Dr., Chargé d'Affairs
German Embassy
- Passang Tshering Sherpa, Cheese maker Thodung (Ausbildung in der Schweiz)
- Tobgay Sherpa, Cheese maker Chodung (Ausbildung in der Schweiz)
- Nicht namentlich registrierte Interview-Personen:
- Die Nepali Partner der Schweizer Entwicklungshelfer im IHDP
 - Die Distrikt Behörden in Charikot
 - Tukis; Health Leaders; women in women affairs and health program

A2.2 Schweizer, wohnhaft in Nepal oder Indien

Achard Thomas, Dr. med., Lecturer Community Health, Tribhuvan University

Amos Serge, Baufachmann, Jiri Trade School

Chappatte S., Koordinator DEH, Delhi

Frischknecht Alfred, Director, SATA

Güller Peter, International Centre for Integrated Mountain Development

Haerberli Christian, Dr. nat. oec., Sektorchef Kleinindustrie, IHDP

Kohler Anton, Dr., Koordinationsbüro DEH, Delhi

Lavizzari Luciano, Vice Director, SATA

Moos Hans, Projektleiter IHDP

Pfeiffer Hans-Ruedi, Projektleiter Jiri Trade School

Portmann Arthur, Dr. ing. agr., Sektorchef Pflanzenbau IHDP

Rüegger Peter, Sektorchef Erwachsenenbildung IHDP

Schaffner Urs, Projektleiter Lamosanghu-Jiri-Road-Project

Schrämli Reini, Abschnittsbauleiter Lamosanghu-Jiri-Road-Project

Schubarth Peter, Dr. med., Sektorchef Gesundheitswesen IHDP

Volken Henry, Pater, Experte IHDP Evaluationsbericht 1982, Delhi

Weise Robert, Architekt SIA

A2.3 Personen, wohnhaft in der Schweiz oder in Europa

StaeHELin Fritz, Direktor, Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (DEH)

Wilhelm Rolf, Dr. oec. publ., Stellvertretender Direktor, Abteilung Operationelles der DEH

Högger Rudolf, Dr. phil., Vizedirektor, Abteilung Allgemeine Angelegenheiten der DEH

Vögele Kurt, lic. rer. pol., Ehemaliger Projektleiter IHDP, Sektionschef der Abteilung Operationelles der DEH, Sektion Asien und Europa

Lutz Ulrich, Dr. phil., Wissenschaftlicher Mitarbeiter DEH, Sektion Asien und Europa, ehemaliger Projektleiter IHDP

Frey Werner, dipl. Bücherexperte, Stellvertretender Direktor Eidg. Finanzkontrolle

Leuenberger P., lic. oec., Mitarbeiter der Eidg. Finanzkontrolle

Wiederkehr, dipl. Bauing., Abteilungsleiter Nepal, Helvetas

Bachmann Marc, Prof. Dr.ing.agr., Institut für Lebensmittelwissenschaft, ETHZ

Eichenberger Veronika, Lehrerin für Erwachsenenbildung in Nepal von 1971-1980

Grubinger H., Prof. Dr., Institut für Kulturtechnik ETHZ

Grünenfelder Thomas, dipl. Forsting. ETH, 7311 Valens
Ehemaliger Entwicklungshelfer IHDP

Hagen Toni, Dr., Verfasser Buch "Nepal";
Manuskript: "Ökologische Bedrohung und Welternährung"
NADEL-Nachdiplomstudium.

Mauch Samuel, Dr. ing., Infrac, Infrastruktur und Entwicklungsplanung, Externer Projektbegleiter IHDP 1974-1984

Matzke Otto, Ehemaliger Direktor im "UN-World Food Program", Rom

Müller Bernhard, Dr., Regierungsrat und Nationalrat
Entwicklungsexperte im Landwirtschaftlichen Mehrzweckprojekt Jiri (Nepal 1962-65),

Viele Autoren bzw. Berichtsverfasser von E+D "Entwicklung, Développement", Zeitschrift der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe.

Anhang A3

Auswertung des "Evaluationsberichtes 82" durch Organe der DEH

Der Bericht in seiner ersten Fassung ist im Juli 1982 abgeliefert und verteilt worden. Auf verschiedenen Stufen hat daraufhin eine intensive Auseinandersetzung mit dem Bericht (fast ausschliesslich nur Band I) stattgefunden. Nachfolgend werden in chronologischer Reihenfolge die Besprechungen, Briefe, Aktennotizen aufgeführt, die sich damit befassen haben.

In Nepal (Akten in der Regel englisch)

- | | |
|----------------|--|
| August 1982 | Erste informelle Diskussion über den Bericht innerhalb der Schweizer Gruppe im IHDP. Jedes Mitglied macht Notizen zu Aussagen, die seinen Verantwortungsbereich betreffen. |
| 5. Sept. 1982 | Eintag-Seminar aller Schweizer im IHDP-Team mit Anwesenheit des SATA-Direktors. Diskussion über zweifelhafte und unkorrekte Aussagen. |
| 10. Sept. 1982 | Erster Meinungs austausch der SATA-Direktion und des schweizerischen Projektleiters mit dem Abteilungsleiter (jointsecretary) des Ministeriums für dörfliche und ländliche Entwicklung, Mr. B. K. Shresta. |
| 24. Sept. 1982 | Präsentation und Diskussion der Resultate des "Evaluationsberichtes 82" für interessierte SATA-Mitarbeiter. |
| 15. Sept. 1982 | Schriftlicher Kommentar zum "Evaluationsbericht 82" durch das Schweizer IHDP-Team zhd. der DEH (ca. 20 Seiten). |
| 15. Nov. 1982 | Diskussion des "Evaluationsberichtes 82" mit Dr. Adhikary, Mitverfasser des Berichtes. Fehlerberichtigung. Aktennotiz vom 19.11.82. |
| 10. Dez. 1982 | Zweitäges-Seminar des Schweizer Teams über "Die Zukunft des IHDP" und die "Zusammenarbeit mit den verschiedenen Fachministerien" in Anwesenheit eines Vertreters der DEH Bern (aus Notizen Dienstreise Nepal vom 3. - 21.12.82). |
| 17. Feb. 1983 | Persönliche Ansichten zur Zukunft des IHDP der schweizerischen IHD-Projektleitung und von sieben Sektorchefs. Ca. 50 Seiten. |

BEILAGE ZU EMPFEHLUNGEN; GRUNDLAGENARBEITEN S. 55

des Berichtes von E. Basler vom 14. Juni 1984

Im Sinne eines Arbeitspapiers zuhanden der GPK wird die dritte Empfehlung von Kapitel 6.3 (Grundlagenarbeiten) noch etwas ausführlicher dargestellt bzw. begründet.

Grundlagenarbeiten

Mit dem Ziel, die Voraussetzungen der Entwicklungshilfe besser ergründen zu können, ihre Fundamente zu stärken, aber auch die Abgrenzung zu entwicklungshemmenden oder zu Unterentwicklung beitragenden Aktivitäten zu erkennen, sollten Abklärungen in vier Teilbereichen in Angriff genommen werden. Für diese Grundlagenarbeiten mögen vier aussenstehende Persönlichkeiten gewonnen werden. Mit Finanzmitteln der Entwicklungszusammenarbeit ausgerüstet, unter Zuzug von geeigneten in- und ausländischen Kräften (Hochschulen, Institute, Studienbüros, Einzelpersonen), sowie im Kontakt mit der DEH und eventuell privaten Hilfswerken, wären sie zu beauftragen, je einen Teilbereich bestmöglich zu klären. Die Ergebnisse ihrer Arbeiten sollen sich über öffentlich zugängliche Zwischen- und Teilberichte, Seminarien und Fachtagungen zu einem als Entscheidungsgrundlage dienenden Schlussbericht verdichten. Die politischen Instanzen sollen sich dannzumal Bericht erstatten lassen,

- ob die gewonnenen Erkenntnisse ohne ihr Zutun zu folgerichtigen Revisionen im Konzept der schweizerischen Entwicklungshilfe führen,
- in welchen Bereichen und in welchem Ausmass Uneinigkeit oder Unsicherheit herrscht,
- wie der unumgängliche Lernprozess mit unseren und den internationalen Mechanismen der Meinungsbildung bestmöglich bewältigt werden kann.

Erster Themenkreis: Hierbei geht es um die Probleme der Kulturbegegnung. Die Voraussetzungen, unter welchen intensive Kontakte über so grosse Kulturschranken hinweg zu (beidseitig) wünschbarer Bereicherung und einer zivilisatorisch sinnvollen Entwicklung führen und wann sie das Gegenteil bewirken, nämlich zur Ursache von Unterentwicklung werden, sind zu wenig bekannt. Jedenfalls sind sie noch nicht zur Grundlage der Entwicklungszusammenarbeit geworden. Befürchtungen, dass massive Eingriffe zu Gleichgewichtsstörungen, mangelnder Geborgenheit, Entwurzelung und Orientierungslosigkeit führen können, sind ernster zu werten angesichts des kulturellen Zerfalls, der wachsenden Slumbildung sowie der ökologischen Destabilisierung, die in Gebieten mit intensivem westlichen Kontakt registriert werden.

Fragen und Probleme zu diesem Themenkreis sind in Kapitel 3.6 (Problem der Dominanz), 3.7 (Gleichrangigkeit), 4.4 (westlicher Lebensstil), 4.5 (Kulturkontakt), 5.4 (Einstellung zu Tod, Fatalismus), 6.2 (Wertempfinden im Empfängerland) zu finden.

Fachgebiete, die geeignet wären, Beiträge zur Klärung dieser Fragen zu geben, sind: Völkerkunde, Kultur-Anthropologie (Wissenschaft vom Menschen und seiner Entwicklung in natur- und geisteswissenschaftlicher Hinsicht), Religionswissenschaften, Sozialethik, Kulturphilosophie, Geographie.

Zweiter Themenkreis: Demographie (Bevölkerungsbewegungen), Geburtenkontrolle und Gesundheitspflege. Hier geht es um die Ursachen der sogenannten Bevölkerungsexplosion in den Drittweltstaaten sowie um entwicklungspolitisch sinnvolle Möglichkeiten ihrer Begegnung. Medizin und Gesundheitspflege sollte nicht mehr länger vom Bereich der Bevölkerungskontrolle getrennt bleiben. Viele der bisher erreichten Erfolge im Gesundheitssektor führen mit ein paar Jahrzehnten Zeitverzug zu neuen, fast unlösbaren ökologischen Problemen mit z.T. irreversiblen Folge-

schäden. Das längerfristig demographische Gleichgewicht zwischen Geburt und Tod müsste ins Zentrum der Ueberlegungen gerückt werden. Dass hierbei nebst medizinischen und hygienischen auch soziale, wirtschaftliche und politische Faktoren eine Rolle spielen, ist bekannt. Aber es geht nicht mehr an, dass sich jeder Spezialist nur auf ein Fachbereich beruft und es ist bedauerlich, dass man sich - mindestens in der Schweiz - noch nicht einmal auf eine Prioritätsordnung, geschweige denn eine Gesamtstrategie hat einigen können. Wenn in diesem Themenbereich nicht bald Fortschritte erzielt werden, ist ein rasch anwachsender, lähmender Fatalismus in Geber- und Empfängerstaaten zu befürchten.

In diesem Bericht sind Teilaspekte dieser Problematik in den Kapiteln 5.3 (Armutsstrategie, Neuüberprüfung der Entwicklungsziele) und 5.4 (Geburtenkontrolle - ein Hoffnungsschimmer) angeschnitten worden.

Die hiebei angesprochenen Fachleute sind in den Bereichen Medizin, Demographie, Volkswirtschaft, Erwachsenenbildung zu finden.

Dritter Themenkreis: Ueberprüfung der Entwicklungspolitik aus der Sicht der weltweiten ökologischen Probleme. Es geht hierbei um ein Aufzeigen der Umbildung und Veränderung der natürlichen Lebensgrundlagen auf der Erdoberfläche bzw. der Biosphäre durch menschliche Aktivitäten. Im wesentlichen handelt es sich hierbei um Fragen, wie sie erstmals in der Studie "Global 2000" der amerikanischen Regierung aufgegriffen worden sind. Stichworte hierzu: Weltweite ökologische Auswirkung von Uebernutzungsproblemen oder Monokulturen durch eine schnell wachsende, sich zunehmend spezialisierende Agrikultur. Folgewirkungen durch Abholzen von Urwäldern. Gründe für die Ausbreitung von wüstenähnlichen Verhältnissen und die menschlichen Möglichkeiten, diesem Trend entgegenzuwirken. Besiedlung von Küsten- und Ufergebieten, wodurch Fischarten dezimiert werden, die für menschliche Ernährung bedeutsam sind. Klimatische

Veränderungen durch grossräumige, menschenverursachte Veränderungen der Erdoberfläche, Reduktion des genetischen Artenreichtums, Destabilisierung von lebenswichtigen Gleichgewichten im Naturhaushalt. Die Entwicklungszusammenarbeit allein kann diese Probleme nicht lösen. Sie muss aber mindestens im Einklang mit diesen weltweiten Zukunftsanliegen geleistet werden.

Im vorliegenden Bericht ist diese Thematik lediglich mit ihren mehr lokalen Auswirkungen im Kapitel 5.3 angesprochen worden.

Obwohl sich diese ökologisch orientierte Fragestellungen primär an die Fachbereiche der Naturwissenschaft und Technik richten (Biologie, Geographie, Agrikultur-, Forst-, Kultur- und Bauingenieurwesen), wäre die Ausweitung auf eine entwicklungsgeschichtliche Dimension erwünscht. Während all den letzten Jahrtausenden haben alle Völker zu allen Zeiten im Gleichgewicht mit ihrer naturgegebenen Umwelt leben müssen, was seinen Niederschlag in Traditionen, Kulturen und Wertvorstellungen gefunden hat. Nun kommen westliche Entwicklungsorganisationen, die sich berufen fühlen, ausgerechnet diese Verantwortung "abzunehmen". Wohin führt das? Bilden wir uns nicht zuviel ein? Woher nehmen wir die Legitimation dazu?

Vierter Themenkreis: Handel mit Drittweltstaaten. Es geht hier um eine vertiefte Klärung der Voraussetzungen und Rahmenbedingungen unserer Handelsbeziehungen mit Drittweltstaaten. In der obersten Zielsetzung dürfte man Einigkeit voraussetzen dürfen. Die Handelsbeziehungen sollten im Idealfall die Entwicklungsziele unterstützen, in keinem Fall aber zu Unterentwicklung beitragen. Dieses Anliegen liesse sich umso leidenschaftsloser klären, je gefestigter die Kenntnisse über die Ursachen von Entwicklung und Unterentwicklung sind. Solange noch keine gesicherten Fundamente bestehen und gewisse Massnahmen der Entwicklungszusammenarbeit noch ihrer Bestätigung bedürfen, besteht wenig Hoffnung

auf einen Konsens in diesem Bereich. Es ist deshalb zu prüfen, ob dieser Themenkreis mit einem gewissen Zeitverzug zu den ersten drei in Angriff genommen werden sollte. Andererseits gibt es bereits einige unbestrittene Ziele, wenn auch ihre Gewichtung noch nicht klar ist. Dass wir mit unseren Handelsbeziehungen nicht beitragen sollten zur Förderung von volkswirtschaftlich bedenklichen und ökologisch gefährlichen Monokulturen in einzelnen Regionen, sondern Rücksicht nehmen auf den schwindenden Selbstversorgungsgrad von Drittweltstaaten, dürfte als Anliegen unbestritten sein. (Man bedenke die grossen Hungerkatastrophen, die in einzelnen Ländern ausbrechen würden, wenn aus irgendwelchen Gründen ein Unterbruch in den weltweiten Güterströmen entstünde.)

Volkswirtschaftler mit einem Ueberblick im Aussenhandel und Verständnis für die Anliegen, wie sie in den ersten drei Themenkreisen skizziert sind, dürften für die Bearbeitung dieser Entscheidungsgrundlage am ehesten berufen sein.

EB/amg 15.6.84

In der Schweiz (DEH Bern)

9. Sept. 1982 Erste Diskussionsrunde über den "Evaluationsbericht 82" innerhalb DEH mit Aktennotiz vom 20.9.82.
17. Sept. 1982 Zweite Diskussionsrunde über den "Evaluationsbericht 82" innerhalb DEH mit Aktennotiz vom 20.9.82.
27. Sept. 1982 Besprechung in Bern mit dem (durchreisenden) Abteilungsleiter des zuständigen nepalesischen Ministeriums für dörfliche und ländliche Entwicklung, Herrn B. K. Shresta. Aktennotiz vom 28.9.82.
30. Nov. 1982 Dritte Gesprächsrunde in Bern über den "Evaluationsbericht 82" innerhalb DEH. Beizug von Herrn Schild (Helvetas), und Herrn Dr. S. Mauch (INFRAS). Aktennotiz vom 5.1.83.
15. März 1983 Dienstreise der Herren Dr. Högger, K. Vögele, Dr. Mauch nach Nepal. Besprechungen mit zuständigem Ministerium und Projektleitung. Notiz vom 17.3.83.

Anhang A4

Liste der Abkürzungen

- IHDP "Integrated Hill Development Project", Integriertes Hügel-Entwicklungsprojekt
- GPK Geschäftsprüfungskommission
- DEH Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe
- SATA Swiss Association for Technical Assistance, die Dachorganisation von DEH und Helvetas in Nepal
- Tuki nepalisch: Laterne. Bezeichnung für die Verbindungsleute (Musterbauern) zwischen IHD-Projektorganisation und den Bauern