

STELLUNGNAHME

der

Direktion für Entwicklungszusammenarbeit
und humanitäre Hilfe

zum

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

vom 23. August 1984

12. Dezember 1984

Inhaltsübersicht

	Seite
Vorbemerkung	1
1. Zur Einleitung des Berichts	2
2. Zu den Schlussfolgerungen der GPK	3
3. Konsequenzen für das IHDP	3
3.1. - 3.4. Ziel und Erfolg des Projekts	3-4
3.5. - 3.7. Ein "konzentrierter Eingriff"	4-5
3.8. - 3.13. "Umbiegen" eines "Jahrhundertealten Entwicklungspfadens"	5-7
3.14. - 3.15. Zur Lernfähigkeit der Bevölkerung	8
3.16. - 3.17. Uebergabe des Projekts	9
3.18. - 3.22. Lokalbevölkerung und Zentralregierung	9-11
3.23. - 3.25. IHDP und Bevölkerungswachstum	11-12
3.26. - 3.29. Freiwillige Geburtenkontrolle	12-13
3.30. - 3.31. Planung und Erfolgskontrollen	14
4. Lehren für die DEH: künftige Projekte	14
4.1. - 4.4. Sektoren, Prioritäten, Familienplanung	14-16
4.5. - 4.8. Absorptionskapazität und Koordination der Hilfe	16-17
4.9. Private Hilfswerke	18
5. Lehren für die DEH: Allgemeine Fragen	18
5.1. - 5.2. Personalknappheit bei der DEH	19
6. Grundsätzliche Regelbildung	19
6.1. - 6.2. Was die DEH diesbezüglich leistet	19-20
6.3. - 6.5. Die Spannung zwischen Prozess und Ziel	21
6.6. Beispiel "Waldsterben in der Schweiz"	22
6.7. - 6.10. Relativierung aller Regelsätze	22-24
7. Oeffnung in grundsätzlichen Belangen	24
7.1. - 7.3. Zur Lernfähigkeit der DEH	24
7.4. - 7.5. Bilanz aus der IHDP-Evaluation	25-26
7.6. - 7.7. Strategiefragen sind Ermessensfragen	27
7.8. - 7.9. Pauschale, undeutliche Kritik an der DEH	27-28
8. Folgerungen für die Oberaufsicht	28
8.3. Erstaunen über den Abschnitt "Finanzhilfe"	29
9. Grundfragen der Entwicklungshilfe	30
9.2. Bevölkerungspolitik und Entwicklungspolitik	31
<u>Anhang:</u> Der Stand der Planung für die dritte IHDP-Phase am 1.12.1984	

Vorbemerkung

An der Sitzung vom 4. Juli 1984 der Sektion EDA der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates hatte der Direktor der DEH Gelegenheit, eine erste allgemeine Stellungnahme zum Expertenbericht Basler abzugeben, die heute auch in schriftlicher Form verfügbar ist. In der anschliessenden Diskussion und bei der Präsentation des IHDP durch eine Serie von Lichtbildern kamen auch weitere Vertreter der DEH zu wichtigen Fragen zu Wort.

Diese mündlichen Darlegungen haben im Bericht der GPK vom 23. August 1984 nur einen geringen Niederschlag gefunden.

Mit der vorliegenden Stellungnahme zum Bericht der GPK will die DEH nicht auf ihre frühere Beurteilung des Berichts Basler zurückkommen. Sie legt jedoch Wert darauf, sich nun auch schriftlich mit einer Reihe von Fragen auseinanderzusetzen, die im Bericht Basler angesprochen worden sind und nun - zum Teil in neuen Formulierungen - in den Bericht der GPK Eingang gefunden haben. Angesichts der Komplexität mancher solcher Fragen und in Anbetracht der in Gang gesetzten öffentlichen Diskussion muss diese Auseinandersetzung relativ breiten Raum einnehmen. Die Stellungnahme ist deshalb ausführlich gehalten.

Zur Erleichterung der Lektüre werden die jeweils zu behandelnden Textstellen des GPK-Berichtes zitiert, bevor die Auffassung der DEH zum entsprechenden Thema formuliert wird.

1. Zur Einleitung des Berichts

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

- 1.1. Es gibt weder in Nepal noch in irgend einem Entwicklungsland "Projekte der DEH", sondern nur Projekte, an welche die DEH direkte oder indirekte Beiträge leistet. Basis für jedes solche Projekt ist ein Vertrag mit einer Partnerinstitution (Regierung oder andere).

Diese Präzisierung ist deshalb wichtig, weil sie deutlich macht, dass der Planungs- und Handlungsspielraum der DEH immer im Rahmen eines Partnerschaftsverhältnisses und damit als relativ verstanden werden muss. Im Bericht der GPK scheint dieser Grundvoraussetzung nicht überall genügend Rechnung getragen zu werden (vgl. Ziff. 3.17ff.).

* * *

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

- 1.2. Die erste Würdigung aus der Sicht der GPK zieht einzelne Hinweise in der am 4. Juli 1984 abgegebenen Stellungnahme der DEH zum Bericht Basler nicht in Betracht (vgl. Ziff. 3.16. und 8.3.). Wichtige Aussagen der DEH-Vertreter in der Diskussion und der Projektpräsentation (Lichtbildervortrag) vom 4. Juli finden im Bericht der GPK keinen Niederschlag. Es ist zu hoffen, dass bei der geplanten Verfeinerung der GPK-Würdigung die Informationen und Argumente der DEH berücksichtigt werden.

2. Zu den Schlussfolgerungen der GPK

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

- 2.1. Die in den folgenden Abschnitten formulierte Stellungnahme der DEH zum Bericht der GPK will als Beitrag zu dieser Vertiefung verstanden werden.

3. Konsequenzen für das IHDP

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

- 3.1. Der erste Satz dieses Abschnitts erweckt den Eindruck, als gehe es im IHDP um ein Entweder - Oder: "entweder werden die Projektziele erreicht oder verfehlt." Eine solche Alternative wird dem Anliegen und dem Charakter des Projekts nicht gerecht. Das IHDP ist ein Versuch, durch vielfältige, auf einander abgestimmte Aktionslinien einem verhängnisvollen Kreislauf entgegenzuwirken. Dieser Kreislauf lässt sich - sehr vereinfachend! - mit den Stichworten "Subsistenzwirtschaft", "Bevölkerungswachstum", "Umweltzerstörung" und "Verarmung" beschreiben. Angesichts der komplexen Zusammenhänge von Natur, Wirtschaft, Sozialgefüge und Politik, aber auch angesichts des knappen vorläufig gesetzten Zeitrahmens und der geographischen Begrenzung des Projekts wäre es unrealistisch, vom IHDP eine totale Trendwende zu erwarten. Weder die nepalische Regierung noch die DEH haben je solche Erwartungen gehegt.
- 3.2. Entscheidend ist in den Augen der Verantwortlichen vielmehr die Frage, ob es im Rahmen des IHDP gelingt, sichtbare, spürbare, wiederholbare (also: signifikante) Veränderungen in der gewünschten Richtung zu erzielen. Aendern sich landwirtschaftliche Methoden? Entsteht leb-

hafterer wirtschaftlicher Austausch? Wird der Wald besser geschützt? Werden neue Arbeitsplätze geschaffen? Und vor allem: gibt es beim Einzelnen und in den lokalen Gemeinschaften neue Bereitschaft zu sozialer Verantwortung; gibt es neuen Zukunftsglauben, neue Initiative? Mit anderen Worten: Wachsen die Voraussetzungen dafür, dass der beschriebene Teufelskreis aufgebrochen werden kann?

- 3.3. Die Evaluation des IHDP hat - so gut dies im gegebenen Rahmen möglich ist - gezeigt, dass es all diese positiven Wirkungslinien gibt. Die nepalische Regierung und die DEH sind überzeugt, dass die Summe der komplexen Wirkungen des IHDP trotz negativer Teilaspekte und einzelne Fehlschläge in die gewünschte Richtung führt.
- 3.4. In diesem relativen Sinn darf das IHDP als erfolgreiches Projekt gelten. Wenn es fortgeführt wird, so ist dieser Erfolg der entscheidende Grund dafür. Die DEH ist also nicht der Meinung, "dass das IHDP Gefahr läuft, sein Ziel nicht zu erreichen". Die von der GPK angesprochene Möglichkeit, "wertvolle grundsätzliche Erfahrungen zu sammeln und auszuwerten", wird von der DEH zwar weiterhin als sehr wichtig erachtet. Als Begründung für die Weiterführung des Projektes kommt ihr aber - unter Berücksichtigung der Grösse der betroffenen Bevölkerung (ca. 250'000 Einwohner) und der für das IHDP eingesetzten beträchtlichen Mittel - nur untergeordnete Bedeutung zu.

* * *

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

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

- 3.5. Wenn hier von einem "konzentrierten Eingriff in das Leben im Projektgebiet" gesprochen wird, so verbindet sich damit beim Leser wahrscheinlich die Vorstellung, dass es die gebündelte Wirkung der verschiedenen Projektkomponenten ist, die das IHDP zu einem möglicherweise bedenklichen, in seiner Wirkung nicht mehr zu verantwortenden Unterfangen macht. Die Regierung von Nepal und die DEH gehen bei der Planung der 3. Phase des Projekts von anderen Erfahrungen aus.

- 3.6. Im Zentrum dieser Erfahrungen steht die Tatsache, dass z.B. der Bau von Erschliessungsstrassen im nepalischen Hügelland nur dann zu verantworten ist, wenn die Wirkungen dieses Eingriffs durch zahlreiche flankierende Massnahmen kanalisiert und positiv genutzt werden. Strassenbau ohne gleichzeitige Bemühungen um landwirtschaftliche Produktionssteigerung fordert u.U. den Zustrom von Nahrungsmitteln aus anderen Landesteilen und damit eine Verschlechterung der Verhältnisse auf dem lokalen Anbietermarkt. Strassenbau ohne forstliche Massnahmen kann der Ausbeutung der Wälder und damit dem ökologischen Verhängnis Vorschub leisten. Ohne zusätzliche Arbeitsplätze (z.B. in der Mine von Kharidunga), ohne bessere Schulung, ohne Erwachsenenbildung und ohne zugängliche Gesundheitsdienste wird die Strasse vor allem den ohnehin Mächtigen und Begüterten, den grösseren Grundbesitzern und Händlern nützen, nicht aber den Kleinbauern, abhängigen Pächtern oder Landlosen. Spekulation, Konzentration des Grundbesitzes und politische Dominanz der Privilegierten würden rasch zunehmen. Das zeigen die Beispiele früherer Strassenbauten in anderen Teilen Nepals (Vgl. dazu Blaikie, P.M., Cameron, J., and Seddon, J.D. "The Effects of Roads in West-Central Nepal: a Summary". Norwich 1977).
- 3.7. So paradox es klingen mag: nicht die Bündelung von verschiedenen Massnahmen kann ein Projekt zu einem unzulässig einschneidenden Eingriff machen, sondern das Gegenteil: der isolierte sektorielle Ansatz kann für eine gleichgewichtige Entwicklung viel gefährlicher, für die Bevölkerung viel folgenschwerer sein als ein integrierter Ansatz. Vergleiche mit anderen Projekten in und ausserhalb Nepals machen dies deutlich.
- Mit der Erinnerung an diese grundlegende Erfahrung, die dem Konzept des IHDP zu Gevatter stand, soll nicht die andere, nun auch von Herrn Basler aufgenommene Erfahrung widerlegt werden, wonach das IHDP unter praktischen Koordinations- und Führungsaspekten möglicherweise zu komplex geraten ist. (Vgl. dazu den Anhang, S. 1).
- 3.8. Aehnlich missverständlich wie der "konzentrierte Eingriff" ist das folgende Bild, wonach ein jahrhundertalter Entwicklungspfad innerhalb von 15 Jahren umgebogen werden soll. Es weckt Assoziationen eines rücksichtslosen Vorgehens gegenüber den Menschen im Projektgebiet, einer respektlosen Haltung vor einer fremden Kultur und eines naiven Voluntarismus angesichts starker historischer Kontinuität. Solche Vorstellungen werden der geschichtlichen Realität Nepals und der Dynamik heutiger Unterentwicklung nicht gerecht. Natürlich werden die Kulturen der verschiedenen Volksgruppen Nepals wie alle Kulturen der Erde unter anderem von alten geistigen und sozialen Formen geprägt. Entscheidender für die Gegen-

wart und die Zukunft sind aber wohl die Kräfte des Wandels, die im nepalischen Raum schon seit Jahrzehnten wirksam sind und viel stärker sein dürften, als dies einem westlichen Besucher zunächst erscheinen mag. Hierüber muss - ohne Anspruch auf Vollständigkeit - einiges notiert werden.

- 3.9. Das nepalische Hügelland (nicht die Königsstädte im Kathmandu-Tal!) ist - in historischen Dimensionen gesprochen - ein sehr junger Lebens- und Kulturraum, der überdies von einer ausserordentlichen Dynamik gekennzeichnet ist. Es ist ein Einwanderungsgebiet, das erst in der neuesten Zeit (seit etwa 200 Jahren) dichter besiedelt und agri- kulturell gestaltet worden ist. Hinzu kommt eine starke Binnenwanderung. Nur ganz selten finden sich Täler oder Hügelflanken, deren Bewohner seit mehr als 3, 4 oder höchstens 5 Generationen (also insgesamt rund 100 Jahren) ansässig sind. Nicht älter ist vielerorts die Kultur wichtiger Ackerfrüchte wie Reis, Weizen oder Kartoffeln, ganz zu schweigen von den meisten Obst- und Gemüsearten. Verglichen etwa mit der schweizerischen Alpwirtschaft oder auch nur dem emmentalischen Küherwesen ist die heutige Form der nepalischen Hügellandwirtschaft jungen Datums (Vgl. dazu Sargent Philippe: "L'exemple de l'intégration politique des Limbu au Nepal", 1975).
- 3.10. Ähnliches gilt unter sozialen und politischen Gesichtspunkten. Der Bauer im nepalischen Vorhimalaya hat die beiden letzten Jahrhunderte keineswegs in traditionsbestimmter Kontinuität verbracht. Seit der Gründung des nepalischen Nationalstaates Ende des 18. Jahrhunderts war er gezwungen, sich immer neuen, durchaus nicht harmlosen Veränderungen anzupassen. Bedingt durch den Aufbau und später die Behauptung nationalstaatlicher Macht und zentralistischer Eliteherrschaft war er zahlreichen sehr unzimperlichen Versuchen der politischen Disziplinierung, militärischen Kontrolle und wirtschaftlichen Ausbeutung unterworfen. Was aus Distanz als romantische Kontinuität erscheint, erweist sich bei näherem Zusehen als dichte Folge traumatischer Ereignisse, von willkürlich angeordneten Umsiedlungen über Zwangsarbeiten für militärische Zwecke bis zur Einführung faktischer Leibeigenschaft und totaler wirtschaftlicher Ausbeutung (Pachtzinsen von über 50 % des Ertrags) (Vgl. dazu die Arbeiten des nepalischen Wirtschaftshistorikers M.G. Regmi).
- 3.11. Zu jener Zeit, d.h. zwischen 1850 und 1900, begann auch bereits (mindestens punktuell) die ökologische Uebernutzung des Hügellandes, die wohl im ersten Drittel unseres Jahrhunderts in jene allgemeine Katastrophe mündete, deren Zeugen wir heute sind. Für die Waffenschmie-

de der Rana-Herrscher, d.h. für die Herstellung von Holzkohle für die Eisenproduktion, wurden grosse Flächen in Ostnepal (z.B. bei Thosa im IHDP-Gebiet) entwaldet. Der Bau eines einzigen Rana-Palastes im Kathmandu-Tal soll um 1900 rund 400 dicke, lange Baumstämme aus der Gegend von Lamosanghu gekostet haben. Am gravierendsten aber wirkte sich wohl die Entrechtung und Ausbeutung der Bauern auf die Umwelt aus, verunmöglichte sie doch jeden dauerhaften, verantwortungsbetonten Bezug zwischen Mensch und Acker, Mensch und Wald. Wer geknechtet und nach Belieben vertrieben werden kann, baut weder Gemeinschaft noch Umweltpflege auf. Er wird selber zum verzweifelten Ausbeuter. Gerade hier zeigt sich, dass Nepal jene politisch-historische Kontinuität fehlt, die beispielsweise in der Schweiz mindestens stellen- und epochenweise zu genossenschaftlicher Verantwortung gegenüber Wald und Flur geführt hat. Nepal lebt nicht auf solidem jahrhundertealtem Kulturfundament, sondern leidet an jahrhundertelanger wirtschaftlicher und politischer Turbulenz, die wichtige Kulturbildung verhindert hat.

- 3.12. Schliesslich dürfen auch die externen wirtschaftlichen Einflüsse auf Nepal nicht unterschätzt werden. Spätestens mit der Oeffnung des Landes für englische (später indische) Industrieprodukte (1928) begann z.B. der Niedergang der einheimischen, im Familienbetrieb organisierten Tuchherstellung. Heute erreichen die aus Indien importierten Stoffe, Aluminiumgefässe und Plasticgeräte jedes hinterste Tal und konkurrieren mit den früher dort hergestellten handwerklichen Gegenständen. Mit der wachsenden Monetarisierung der Wirtschaft verschoben sich die lokalen Machtverhältnisse zum Teil drastisch. Seit der Mitte des letzten Jahrhunderts werden nepalische Söldner in britischen und indischen Diensten mit allen Möglichkeiten des modernen Lebens konfrontiert (Allein im II. Weltkrieg waren es gut 200'000). Umgekehrt tragen jährlich fast 100'000 japanische und westliche Touristen die Lebens-Massstäbe und Ansprüche der Industrielwelt nach Nepal. Die Mitarbeiter des IHDP treffen keineswegs auf eine in guter Tradition sicher verwurzelte Bergbevölkerung. Immer bedeutungsvoller wird dagegen eine durch manche Veränderung verunsicherte, nach neuen Chancen trachtende junge Generation, die auch politisch andere Massstäbe setzt als noch ihre Eltern (Vgl. dazu Caplan A.P., "Priests and Cobblers", A Study of Social Change in Western Nepal, 1972).
- 3.13. Von einem "Umbiegen" eines altehrwürdigen Entwicklungspfades durch die Entwicklungszusammenarbeit im IHDP kann deshalb keine Rede sein. Viel eher müsste davon gesprochen werden, dass wohl zum ersten Mal in der Geschichte Nepals offizielle Stellen überhaupt eine gezielte Anstrengung unternehmen, in Zusammenarbeit mit der betrof-

fenen Bevölkerung konstruktive und kohärente Massnahmen zur Bewältigung des Veränderungsstrudels zu unternehmen. Das IHDP - wie viele andere Projekte - reagiert auf rasante Veränderung; es ist nicht deren primäre Ursache. Der angetönte Vorwurf muss deshalb zurückgewiesen werden, es sei vor allem der Zeitplan des IHDP, der Druck erzeuge und die Bevölkerung überfordere. Der stärkste Druck und die eigentliche Herausforderung entstehen aus der sozio-ökonomischen Entwicklung und der raschen Degradation der Umwelt. Ihm wenigstens innerhalb des begrenzten Projektgebietes entgegenzuwirken ist Aufgabe des IHDP (Vgl. dazu Högger R., "Die Schweiz in Nepal", 1975).

- 3.14. Selbstverständlich spielt dabei die Lernfähigkeit der Bevölkerung eine wichtige Rolle, aber sie ist nicht der alleinige Massstab für die Gestaltung des Projekts. Sie muss vielmehr in ihrem Zusammenhang mit vielen anderen Faktoren verstanden werden. Lernfähigkeit ist keine statische Grösse, die in festgelegten Dosen reichlicher oder spärlicher verfügbar wäre. Sie ist vielmehr abhängig von vielfältigen Rahmenbedingungen, von sozialen, wirtschaftlichen und politischen Verhältnissen, aber auch von Kommunikationsformen und Zukunftsperspektiven, die in einer Gemeinschaft vorherrschen. Mit ihrem Programm und ihrer Vorgehensweise nehmen die nepalischen und die schweizerischen Projektmitarbeiter Einfluss auf diese Rahmenbedingungen und damit auf die Lernfähigkeit der Bevölkerung. Nicht nur ist das Projekt von der Lernbereitschaft der Hügelbauern abhängig. Ebenso abhängig ist diese Bereitschaft von den Anstössen des Projekts.
- 3.15. Beispiele: Wie bereit Eltern sind, die Zahl ihrer Kinder zu beschränken, hängt u.a. ab von deren Ueberlebenschance, mithin von verfügbaren Gesundheitsdiensten und Ernährungsmöglichkeiten; ob eine Gemeinde lernt, die Verantwortung für den Schutz des Waldes auf der Hügelkuppe oberhalb des Dorfes zu übernehmen, ist nicht zuletzt eine Frage ihrer Erfahrung, dass neugepflægter Wald wirklich wächst, vom Staat nicht enteignet wird und nachhaltig genutzt werden kann; und wenn ein Bauer seine Frau am Alphabetisierungs- oder Frauenarbeitskurs teilnehmen lassen soll, so muss ihm in langjähriger Anschauung vorerst glaubhaft gemacht worden sein, dass diese Projektkomponente auch ihm und seinen Kindern Nutzen bringt. Angebot und Nachfrage, Ueberzeugen und Lernen, Demonstrieren und Glauben verschränken und bedingen sich gegenseitig.

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

- 3.16. Aus dem ersten Satz dieses Abschnitts muss geschlossen werden, dass die GPK die begründete Antwort der DEH auf entsprechende kritische Bemerkungen im Bericht Basler nicht als relevant betrachtet, obwohl sie diese in ihrer Zusammenfassung der Stellungnahme der DEH erwähnt (S.10, Abschnitt 3 des GPK-Berichtes).
- 3.17. Schwer verständlich ist der Umstand, dass als Beispiel für die angeblich fehlende Uebergabep lanung ausgerechnet die Strasse angeführt wird, jenes Element im Gesamtkonzept also, für welches die nepalische Regierung von Anfang an als Bauherr die volle Verantwortung übernahm (die Schweizer Mitfinanzierung erfolgte ursprünglich als rückzahlbares Darlehen). In keinem anderen Projektteil war die Uebergabe von Anfang an so klar geregelt wie bei der Strasse von Lamosanhu nach Jiri.

Weshalb wird hier das Beispiel des Strassenprojekts bemüht, mit dem sich Herr Basler sehr viel weniger intensiv auseinandergesetzt hat als mit dem parallel dazu verfolgten IHDP?

- 3.18. Weiter fällt auf, dass als scheinbar einziger Massstab für ein angepasstes Entwicklungsprojekt implizit die lokale Trägerschaft gilt. Offenbar soll dem Zentralstaat diesbezüglich keine positive Rolle zugebilligt werden. Nimmt man diesen Massstab ernst, so dürfte es im IHDP-Gebiet heute weder ein Distrikt-Spital (das von der Zentralregierung finanziert wird), noch eine nationale Forschungsstation für Kartoffeln noch die Magnesitmine von Kharidunga geben.

Oder umgekehrt: diejenigen Projektelemente, die im Bericht Basler besonders positiv hervorgehoben werden, nämlich neue Formen der Familienplanung, Tuki-System und funktionale Alphabetisierung, hätten nie begonnen werden dürfen, weil es für sie vorderhand keine lokale Trägerschaft gibt.

- 3.19. "... wäre man von den Bedürfnissen und Möglichkeiten der lokalen Bevölkerung ausgegangen ..." Leider ist es in der Realität so, dass Bedürfnisse und Möglichkeiten dieser Bevölkerung weit auseinanderklaffen. Das Bedürfnis nach einer Strasse, den damit verbundenen Arbeitsplätzen und Transportmöglichkeiten ist - wie zahlreiche Gesprächskontakte und eigentliche Umfragen beweisen - im IHDP-Raum weit verbreitet. Die Möglichkeit, ein solches Projekt ohne die Zentralregierung in der Hauptrolle zu verwirklichen, muss ausgeschlossen werden.

Im übrigen lassen sich natürlich "die Bedürfnisse der lokalen Bevölkerung" nie eindeutig und endgültig festhalten. Sie sind in sich selber oft widersprüchlich, werden von unterschiedlichen wirtschaftlichen und sozialen Verhältnissen geprägt und wandeln sich im Laufe der Jahre zum Teil erheblich.

- 3.20. "... so hätte man Lösungen angestrebt, die besser angepasst gewesen wären..." Lösungen wozu - für welche Probleme? Welche Ziele werden mit der Strasse verfolgt? Geht es nur um die kleine Welt des einzelnen Subsistenzbauern? Geht es nicht auch um Landreform, medizinische Versorgung, ein Kartoffelsaatgutprogramm, den Export von Magnesit, den Aufbau einer Berufsschule in Jiri und ein wirkungsvolles nationales Forstprogramm? Ist all diesen Aufgaben der Bau einer Bergstrasse nicht angepasst? Könnten sie besser, wirkungsvoller, billiger, umweltgerechter oder schneller verwirklicht werden mit Lastträgern, Seilbahnen oder ohne Transportsystem? (Vgl. dazu Schmid Robert: "Zur Wirtschaftsgeographie von Nepal", Diss, Zürich, 1969; sowie Schmid Robert, Hartmann Armon und Zemp Robert: Road Feasibility Study of the Tamba Kosi/Khimti Khola Area, Eastern Nepal, Kathmandu 1971).

- 3.21. "... das Mass der Hilfe muss von der Frage der Uebergabe an die Betroffenen her begrenzt werden." Selbstverständlich anerkennt die DEH den Erfahrungsgehalt, der in dieser allgemeinen Formulierung steckt. Nur muss gefragt werden, wie absolut diese Regel in einer konkreten Entscheidungssituation wie jener der IHDP-Planung verstanden werden darf. Am Schluss des zitierten Abschnitts entsteht der Eindruck, als solle im IHDP nur das als legitime Projektkomponente gelten, was von der Bevölkerung der Region selber getragen, finanziert und verantwortet werden kann. Dieser Vereinfachung kann nicht zugestimmt werden. Wie bereits dargelegt, lassen sich längst nicht alle wichtigen Bedürfnisse der Bevölkerung mit "Selbsthilfemassnahmen" befriedigen (genau sowenig wie etwa der Kanton Graubünden alle seine "Bedürfnisse" wie Strassenbau etc. aus eigenen Kräften zu finanzieren vermag). Neben den Kräften der Panchayate und Distrikte braucht es zur Lösung der anstehenden Probleme die Kräfte der Zentralregierung. Zusätzlich zu den Nöten des Men-

schen muss das soziale und ökologische Ganze in Betracht gezogen werden. Die Komplexität der Situation erfordert komplexe Antworten auf verschiedenen institutionellen Ebenen.

- 3.22. Es ist vor allem diese letztgenannte Erfahrung der nepalischen Regierung und der DEH, welche bei der Planung und Durchführung der 3. Projektphase in Rechnung gestellt wird.

* * *

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

- 3.23. Es trifft nicht zu, dass die DEH keinen grundsätzlichen Ausweg aus dem Widerspruch der Ziele und Mittel im nepalischen Drama sieht. In zahlreichen Projektdokumenten haben die nepalische Regierung und die DEH ihr Konzept für die Eröffnung solcher Auswege formuliert (siehe auch oben Ziffern 3.1. - 3.4.). Allerdings haben sie nie behauptet, ein für alle Male das Ei des Kolumbus gefunden zu haben, sondern haben den Annäherungscharakter aller praktischen Bemühungen in Rechnung gestellt. Bei der zitierten Formulierung handelt es sich um eine Verabsolutierung, der die DEH nicht zustimmt.
- 3.24. Richtig ist, dass bei isolierter Betrachtung einzelner IHDP-Massnahmen der Eindruck entsteht, als werde dem Subsistenzbauern vor allem mehr Arbeit abverlangt (z.B. für Kompostierung, Stallhaltung des Viehs mit entsprechender Futterbeschaffung etc.). Dadurch kann im konkreten Einzelfall durchaus der Wunsch nach zusätzlicher Arbeitskraft entstehen. Dieser Einzelbezug allein bestimmt aber noch längst nicht die Gesamt-Dynamik der durch das IHDP geförderten Entwicklung, sondern bildet vor allem ein psychologisches Moment, das neben vielen anderen Faktoren in der praktischen Arbeit berücksichtigt werden muss. Bei der Beurteilung der Gesamtdynamik sind die verschiedenen Einflüsse des Projekts ineinander zu rechnen, also z.B. die ganz erheblichen Arbeitersparnisse, die durch den Strassenbau entstehen (Ersatz von Trägern), die Schulung, die sich verbessernden Gesundheitsverhältnisse und die sich stark ausweitenden Kommunikationsmöglichkeiten (dank Strasse und Radio) mit der Aussenwelt. Vieles spricht dafür, dass die Summe dieser und vieler anderer Faktoren mittel- bis langfristig bremsend auf das Bevölkerungswachstum wirken.

- 3.25. Mit der generellen Problematik des Bevölkerungswachstums in südasiatischen Ländern hat sich z.B. Gunnar Myrdal beschäftigt (vgl. sein Hauptwerk: Asian Drama). Entgegen einer verbreiteten Anschauung sind die Arbeitspraktiken in der nepalischen Landwirtschaft nicht arbeitsintensiv, sondern arbeitsextensiv. Nicht nur, dass der landwirtschaftliche Ertrag je Hektar niedrig ist - ein grosser Teil der Arbeitskraft ist damit beschäftigt, diesen niedrigen Ertrag zu produzieren. Der Arbeitseinsatz je Arbeiter ist jedoch dabei ebenfalls niedrig, wenn man die effektiv geleisteten Stunden, Tage und Monat pro Arbeiter betrachtet, und er ist von geringer Effizienz. In den Hügeln von Nepal verrichten die Bauern im Durchschnitt während mehr als 65% der Tage eines Jahres keine landwirtschaftliche Arbeit. Die niedrigen Bodenerträge sind daher weitgehend darauf zurückzuführen, dass die Arbeitskraft nicht voll ausgenützt wird. Die Erfahrung zeigt nach Myrdal, dass Massnahmen zur besseren Nutzung des vorhandenen Arbeitspotentials - durch Verbesserung der Dauer und Effizienz der Arbeit - auch ohne technologische Neuerungen oder zusätzliche Investitionen zu einer Erhöhung der Produktivität, nicht zu einer solchen des Bevölkerungswachstums führen. Neue landwirtschaftliche Technologien müssen in Nepal daher arbeitsintensiv konzipiert werden.

* * *

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

In grösserem Ausmasse angewandt, könnte diese Methode einen echten Beitrag zum Bevölkerungsproblem bieten. In der geschilderten zurückhaltenden Form verdient diese Geburtenkontrolle volle Unterstützung: Es handelt sich um echte Hilfe zur Selbsthilfe, die von jedem Ehepaar in freier Selbstverantwortung entgegengenommen wird und eine Eigenleistung voraussetzt. Sie ist auch in dem Sinne angepasst, als sie lokale Instruktorinnen einsetzt und auch ärmsten Leuten ohne Vorkenntnisse vermittelt werden kann.

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

- 3.26. Der erste Satz der angeführten Textpassage ist geeignet, die realen Wirkungen und Wirkungsmöglichkeiten des IHDP vor den Augen eines distanziernten Publikums erheblich zu verzerren: "Einen wertvollen Beitrag bildet immerhin der Feldversuch ..." Immerhin soviel! Offenbar sind alle übrigen Elemente des Projekts so wenig überzeugend und das Projektganze so fragwürdig, dass es schon dieses Feldversuches bedarf, um "immerhin" auch noch positive Perspektiven zu eröffnen.

Dazu sind drei Bemerkungen zu machen:

- 3.27. Erstens: Bei der beschriebenen Methode der Geburtenkontrolle handelt es sich um einen Versuch, der noch zu keinen gesicherten Schlüssen über die mittel- oder langfristige Wirksamkeit berechtigt und der überdies international umstritten ist. Es scheint der DEH nicht verantwortbar, mit der beeindruckenden Zahl einer zehnfachen Verringerung unerwünschter Geburten bei aussenstehenden Laien Erwartungen zu wecken, die u.U. nie eingelöst werden können.
- 3.28. Zweitens: Die Resultate der Periode 1981 - 1984 sind zwar gut, so dass sie dem Vergleich mit anderen temporären Methoden (Pille, Kondom etc.) im nepalischen Kontext standhalten. Die Methode wird von den Frauen besser akzeptiert als hormonale Kontrazeption und kann auch von ungebildeten Frauen erlernt werden. Einmal verstanden kann sie unabhängig von weiterem Nachschub gebraucht werden. Dies ermutigt die DEH, mit dem Programm weiterzufahren. Andererseits verlangt die Methode, soll sie nicht eine hohe Versagerquote aufweisen, einen sehr grossen Einsatz im Feld (Bericht Basler s. 46) und ist deshalb personalintensiv und teuer. Daraus muss gefolgert werden, dass zum heutigen Zeitpunkt nicht an eine indiskriminierte Ausweitung des Programms auf Distrikt- oder sogar Landesebene gedacht werden kann. Es ist nicht so, dass diese Methode andere eingeseessene temporäre Familienplanungsmethoden voll ersetzen könnte. Zudem gilt der Vorteil der Unabhängigkeit vom Nachschub an Hilfsmitteln nicht überall. Mit einer hingebungsvollen Feldarbeit kann von seiten der Regierungsmitarbeiter nicht unbedingt gerechnet werden. Die beiden nationalen Träger der Familienplanungsarbeit, die "Nepal Family Planning Association" und das "Nepal Family Planning and Mother Child Health Project" sind über die DEH-Arbeit orientiert und haben ihr Interesse bekundet. Es ist vorgesehen, dass sie in naher Zukunft ihrerseits Feldversuche mit natürlicher Familienplanung durchführen. Es wird hauptsächlich von den Resultaten dieser Versuche abhängen, wie weit die Methode institutionalisiert und damit über weitere Teile des Landes ausgebreitet werden soll. Bis darüber entschieden werden kann, sind aber noch einige Jahre intensiver Arbeit und weitere Evaluationen notwendig.
- 3.29. Drittens: Die bisherigen Erfolge mit der freiwilligen Geburtenkontrolle waren vermutlich nur möglich, weil die entsprechende Beratung auf einem guten Vertrauensverhältnis beruhte. Dieses Vertrauensverhältnis wiederum ist keine Selbstverständlichkeit, sondern ist u.a. ein Ergebnis der Gesamtaktivität des IHDP. Es geht deshalb nicht an, die Hoffnung, die durch die vorläufigen Ergebnisse

des Geburtenkontrollprogramms entstanden ist, vom IHDP zu trennen. Beides gehört zusammen. Ein möglicher langfristiger Erfolg der Geburtenkontrolle wäre auch ein Erfolg des Gesamtprojekts.

* * *

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

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

- 3.30. Die beiliegende Notiz über den Stand der Planung für die dritte Projektphase zeigt, dass die Abstimmung des künftigen Programms auf die Distrikt- und Gemeindestrukturen eingeleitet worden ist (siehe Anhang).
- 3.31. Gleichzeitig sind Vorkehrungen für künftige Erfolgskontrollen getroffen worden. Juristische Verpflichtungen für solche Untersuchungen in 10 bis 15 Jahren sind allerdings sowohl auf Seiten der nepalischen Regierung wie auf Seiten der DEH unerwünscht.

4. Lehren für die DEH: Künftige Projekte

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

- 4.1. Die DEH hat die IHDP-Erfahrungen in später begonnenen (integrierten) Projekten genutzt und wird dies auch künftig tun. Das "Tinao-Khola Watershed Development Project" in West Nepal trägt schon seit den siebziger Jahren der Erfahrung Rechnung, dass die sachlich so nötige Integration sehr vieler Projektkomponenten organisatorisch und psychologisch auch seine schwierige Seite hat. Das TWDP ist deshalb etwas einfacher konzipiert. Dass die DEH im übrigen den hier formulierten Empfehlungen der GPK nicht in dieser allgemeinen Form Folge leisten kann, ist unter den Ziffern 3.14. bis 3.21. bereits ausführlich begründet worden.

* * *

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

- 4.2. Die hier zusammengefassten Ideen bilden seit längerer Zeit Diskussionsstoff unter den DEH-internen und -externen Planern für Projekte in Nepal und anderen Ländern. Unbestritten ist dabei die Tatsache, dass in vielen (nicht in allen) Gesundheitsprogrammen auch die Familienplanung berücksichtigt werden soll und dass deren Einbettung in umfassendere Entwicklungsprogramme unerlässlich ist.
- 4.3. Auf welche anderen Projektkomponenten sich die nepalische Regierung und die DEH schliesslich für ein mögliches neues Projekt im Ramechap-Distrikt festlegen werden, ist noch nicht entschieden. Eine Einschränkung auf die Sektoren Familienplanung und Erwachsenenbildung ist jedenfalls kaum eine angemessene Strategie, um der fortschreitenden Armut und oekologischen Degradation in den Hügeln Nepals erfolgreich entgegenzuwirken. Dabei sind zwei Tatsachen in Erinnerung zu rufen: Erstens reicht nach einer offiziellen Publikation die durchschnittliche Grösse der landwirtschaftlichen Betriebe für mehr als die Hälfte der Hügelbevölkerung Nepals schon heute nicht mehr aus, die minimalsten Nahrungsbedürfnisse der Durchschnittsfamilie zu befriedigen. Zweitens sind diejenigen, die in 15 oder 20 Jahren den winzigen Grundbesitz ihrer Väter unter sich noch weiter teilen werden, heute schon geboren. Daran kann auch ein einsetzender Rückgang der Fertilität durch Familienplanung nichts mehr ändern. Die weitere Parzellierung des Grundbesitzes wird aber dazu beitragen, dass immer mehr landwirtschaftliche Betriebe ihrer schrumpfenden Grösse wegen noch unrentabler werden. Immer mehr Familien werden mangels alternativer Beschäftigungsmöglichkeiten gezwungen sein, sich bei den Dorfwucherern zu unterhörten Zinssätzen zu verschulden, um den Anteil an Nahrung zu finanzieren, die sie aus ihrem winzigen Besitz nicht mehr herauswirtschaften können. Viele dieser Familien werden jedoch kaum in der Lage sein, diese Kredite und Zinsen je zurückzuzahlen. Sie werden deshalb in ein totales Abhängigkeitsverhältnis zu den Dorfwucherern geraten und für sie unter- oder unbezahlte schwere Arbeiten verrichten oder gar ihr Land zur Tilgung der Schulden veräussern müssen. Das erklärt, weshalb die Zahl der Familien, die entweder landlos

sind, Land von ungenügender Grösse besitzen oder als Pächter tätig sind, ständig zunimmt. Es sind aber gerade diese Haushalte, die wegen ihrer Armut dazu gezwungen sind, zusätzlichen Wald für landwirtschaftliche Zwecke zu roden bzw. ungeeignete Lagen und Böden mit verheerenden Erosionsauswirkungen zu kultivieren. Armut und ökologische Degradation sind in den Hügeln Nepals durch vielfältige Beziehungen verbunden und von einer Reihe von Faktoren demographischer, ökonomischer, sozialer und geologischer Natur bedingt, die allein mit Familienplanung und Erwachsenenbildung nicht entscheidend zu beeinflussen sind.

- 4.4. Gewiss wäre es dem Gesprächsklima zwischen der Schweiz und Nepal wenig förderlich, wenn die DEH den Projektvorschlägen der nepalischen Verwaltung mit der einfachen Formel begegnen würde: "Ohne Reduktion des Bevölkerungszuwachses gibt es keine Hoffnung auf Ueberwindung der Armut" (vgl. Bericht Basler, S. 44). Der Satz, der dem eben zitierten Vorschlag des Experten für ein neues ländliches Entwicklungsprojekt zugrunde liegt, ist nicht wahrer und nicht weniger wahr als seine frühere Umkehrung. Gerade in der unauflösbaren gegenseitigen Bedingtheit von Verarmung und Bevölkerungswachstum sowie in den darin begründeten kumulativen Folgen liegt die eigentliche Schwierigkeit für jeden, dem konkrete Planung und Realisierung obliegt. Wenn die DEH ihrer Verantwortung gegenüber der nepalischen Regierung, Bevölkerung und Umwelt einigermaßen gerecht werden will, darf sie sich angesichts der Komplexität der Situation bei der Planung neuer Projekte nicht auf allzu einfache Regelsätze festlegen wollen.

* * *

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

- 4.5. Dass die Absorptionskapazität der nepalischen Entwicklungsstrukturen begrenzt und heute wahrscheinlich überbeansprucht ist, haben wohl alle Geber erkannt. In diesem Zusammenhang muss an den Grundsatzentscheid (und seine konkreten Folgen) erinnert werden, den die DEH und Helvetas im Jahre 1980 gefällt haben: das Programm der SATA zu konsolidieren bzw. ein Stück weit abzubauen.

- 4.6. Ob aber deshalb von einem "Ueberangebot" an Hilfe gesprochen werden kann? Noch ist beispielsweise das Ziel der nepalischen Regierung längst nicht erreicht, in jedem der 75 Distrikte ein integriertes regionales Entwicklungsprojekt durchzuführen. Die unter Ziff. 4.3. angetönten Probleme erfordern einen ungeheuren zusätzlichen Aufwand von der Regierung und ausländischen Gebern. Gewiss würden damit die heute bestehenden Verwaltungsstrukturen in Kathmandu noch stärker beansprucht. Gleichzeitig aber würden sich möglicherweise die Chancen zur Dezentralisierung verstärken. Und schliesslich: Die Rasanz der Verarmung, des Bevölkerungswachstums und der Umweltzerstörung lassen leider wenig zeitlichen Spielraum bis zum Beginn konkreter Gegenmassnahmen in allen Landesteilen.
- 4.7. Eine wichtige Voraussetzung hiezu ist zweifelsohne eine wirkungsvolle Koordination zwischen allen Gebern, vor allem aber zwischen diesen Gebern und der nepalischen Regierung. Die DEH unterstützt alle diesbezüglichen Bemühungen sowohl in Nepal als auch in ihren anderen Schwerpunktländern sowie im DAC (Entwicklungshilfeausschuss der OECD). Im Rahmen der im Zweijahreszyklus unter Führung der Weltbank stattfindenden "Nepal Aid Group"-Konferenzen hat die DEH seit je für eine bessere Koordination der Hilfe plädiert. An der 5. Nepal Aid Group (1983) wurde beschlossen, die lokalen Koordinationsbestrebungen der Geber unter Führung der nepalesischen Regierung (wieder) aufzunehmen. Seither haben bereits einige sektoruelle "local level aid coordination meetings" stattgefunden. Diese werden seit einiger Zeit durch monatliche Treffen mit Diskussionen über Landwirtschafts- und integrierte Projekte ergänzt, die von FAO/UNDP organisiert werden. Durch ihre gemeinsame Vertretung in Nepal, die SATA, nehmen DEH und Helvetas an diesen äusserst nützlichen lokalen Koordinationsbestrebungen aktiv teil. Dabei erfahren beide immer wieder, welche wichtige Funktion gerade in dieser Beziehung den multilateralen Hilfs-Institutionen wie Weltbank oder PNUD (deren Mitglied Nepal ist) zukommt. Noch sind viele Ziele nicht erreicht, aber es zeichnen sich Fortschritte ab, die zu weiteren Anstrengungen ermutigen.
- 4.8. Die DEH bedauert deshalb, dass für den Fall von Misserfolgen auf diesem Gebiet im obigen Textabschnitt ausschliesslich die extremste Konsequenz ins Auge gefasst wird: der mögliche Rückzug. Zahlreiche andere Mittel müssen unseres Erachtens vorher geprüft und wenn möglich realisiert werden. Von der Verstärkung des "Policy-Dialogues" mit der Regierung (Landesprogrammierung) über praktisches "Institution building" (Kaderausbildung) bis zur engeren Partnerschaft mit einem oder mehreren anderen Gebern (z.B. mit der bundesdeutschen GTZ) gibt es viele Möglichkeiten, um die sich die DEH und Helvetas mit ihrem

Koordinationsbüro in Kathmandu heute bemühen. Andere Geber arbeiten in dieselbe Richtung.

Eine wichtige Erfahrung, die bei all diesen Anstrengungen immer wieder gemacht wird, ist die, dass eine starke, handlungs- und durchsetzungsfähige Zentralregierung eine wichtige Voraussetzung für wirkungsvolle Koordination ist. Nicht zuletzt deshalb betont die DEH die Bedeutung einer engen Zusammenarbeit mit dieser Regierung.

* * *

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

- 4.9. Es stimmt nicht, dass ausländische private Hilfswerke in Nepal nicht zugelassen werden. Im Gegenteil sind deren zahlreiche im Lande tätig. Charakteristisch ist jedoch, dass sie alle bis auf zwei Ausnahmen (CARE und Dooley Foundation) ein Rahmenabkommen mit dem National Social Service Coordination Council (NSSCC) unterzeichnen mussten. Diese Dachorganisation, die von der Königin von Nepal präsidiert wird, hat zum Ziel, die Koordination unter den verschiedenen ausländischen Hilfswerken sowie den einheimischen privaten Vereinen, Clubs etc. zu fördern. Manche ausländische Hilfswerke empfinden die Kontrolle und Einmischungsmöglichkeiten von NSSCC als zu rigid bzw. störend. Dies trifft jedoch insbesondere für nepalische entwicklungsorientierte private Organisationen zu, die in ihren Aktivitäten der Kontrolle von NSSCC sowie seinen Weisungen und Richtlinien unterworfen sind. So muss sich auch jede einheimische soziale und humanitäre Organisation vor ihrer Gründung und formeller Eintragung das Einverständnis vom NSSCC einholen. Dies obwohl die Freiheit, Vereine zu gründen, verfassungsmässig garantiert ist. Die DEH erachtet es als eine wichtige Aufgabe, sich auch in Zukunft um eine Erweiterung des Spielraumes dieser nepalischen privaten Organisationen zu bemühen und sie noch vermehrt mit Beratungsaufträgen aber auch mit der Durchführung von Programm- oder Projektkomponenten zu fördern.

5. Lehren für die DEH: Allgemeine Fragen

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

- 5.1. Die Komplexität der Entwicklungsproblematik und das gewaltig gestiegene Arbeitsvolumen bei praktisch stagnierendem Personalbestand haben die DEH in den vergangenen Jahren gezwungen, vielfältige Anstrengungen zur konzeptionellen und organisatorischen Anpassung an neue Realitäten zu unternehmen. Ohne zahlreiche sich gegenseitig ergänzende Lernprozesse innerhalb der Institution wäre dieser Wandel nicht möglich gewesen (Vgl. dazu die Botschaft vom 19. März 1984 über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und die Finanzhilfe, insbesondere deren Ziffer 82).
- 5.2. Die DEH stimmt der GPK in der Auffassung zu, dass der beschriebene Druck auf die Dauer nicht ohne nachteilige Folgen auf ihre Arbeit bleiben könnte. Obwohl die DEH überzeugt ist, ihrem gesetzlichen Auftrag bisher gerecht geworden zu sein, besteht die Gefahr, dass die unerlässliche Umsetzung operationeller Erfahrung in wirksame Konzepte künftig zu kurz kommen könnte. Das allzu drängende Tagesgeschehen droht die langfristige Planungsarbeit zu beeinträchtigen. Die DEH wird deshalb dem Bundesrat 1985 Vorschläge darüber unterbreiten, durch welche personellen und organisatorischen Massnahmen dieser Gefahr begegnet werden kann.

6. Grundsätzliche Regelbildung

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

- 6.1. Die DEH hält es weder für möglich noch für wünschbar, einen knapp gehaltenen Satz von Regeln für das gesamte Tätigkeitsfeld der Entwicklungshilfe zu schaffen. Dieses Feld ist viel zu breit, als dass verbindliche, auf praktischer Erfahrung beruhende Richtlinien von mehr als nur allgemeiner Bedeutung ausgearbeitet werden könnten. Der Entwicklungsprozess in der 3. Welt spielt sich ja gleichzeitig im mikro- wie im makro-ökonomischen Bereich ab, im individuellen wie im gesellschaftlichen, im technischen wie im kulturellen. Der Vielfalt der Situationen und Probleme (vgl. dazu Ziff. 112 der Botschaft vom 19.3.1984) entspricht denn auch ein differenziertes Instrumentarium der öffentlichen Entwicklungshilfe: Zu unterscheiden sind die technische Zusammenarbeit, die Finanzhilfe, handelspolitische Massnahmen und die För-

derung des Einsatzes privatwirtschaftlicher Mittel (vgl. Artikel 6 des Gesetzes); hinzu kommt die Differenzierung zwischen bilateraler und multilateraler Zusammenarbeit. All diese Formen und Modalitäten lassen sich so wenig über einen Leist schlagen wie die vielschichtigen Verhältnisse in den Entwicklungsländern.

6.2. Hingegen sind für zahlreiche Teilgebiete und besondere Fragestellungen immer wieder Regelsätze entwickelt und als interne Arbeitsinstrumente genutzt worden. Als Beispiele seien erwähnt:

- Kriterien für die Auswahl von Ländern, Einsatzbereichen, Projekten und Partnern (vgl. dazu die Ziffern 311 - 313 der oben genannten Botschaft);
- Kriterien für die Wahl von Ländern und Sektorschwerpunkten bei der Gewährung von Mischkrediten;
- Liste von Fragen, die bei der Bewilligung neuer Projekte der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe gestellt und beantwortet werden müssen;
- Richtlinien für die Beurteilung von Projekten in bestimmten Sektoren; das jüngste Beispiel hiezu ist das "Cahier bleu de l'eau potable et de l'assainissement";
- Grundregeln für die Vorbereitung und Durchführung von Projektevaluationen ("Die fünf Gleichgewichte der Projektevaluation").

Darüber hinaus befasst sich die DEH seit drei Jahren mit der Ausarbeitung von Länderprogrammen, worin die spezifischen Erfahrungen insbesondere der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe festgehalten und in Planungsrichtlinien für die künftige Zusammenarbeit mit dem betreffenden Land umgeformt werden.

* * *

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

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

- 6.3. Das Verhältnis von Ziel und Weg eines Entwicklungsprojekts ist in der Tat ein Thema, das die DEH und ihre Feldmitarbeiter immer wieder stark beschäftigt. Sie verbreitet hiezu allerdings keine "Lehrmeinung", sondern hält lediglich ihre eigenen Erfahrungen fest. Im oben erwähnten Regelsatz "Die fünf Gleichgewichte der Projektevaluation" heisst es darüber folgendes:

"Der Erfolg einer Aktion wird nicht zuletzt an den Zielen gemessen, die dem Projekt zugrunde liegen. Wenn es darum geht, innert dreier Jahre in einer bestimmten Gegend 200 Tiefbrunnen zu bohren, so wird die Frage, ob dieses Ziel erreicht worden ist, in der Evaluation zweifelsohne wichtig sein. Ebenso wichtig ist aber eine Untersuchung darüber, wie dieses Ziel erreicht worden ist. Hat die lokale Bevölkerung bei der Durchführung der Aktion mitgewirkt oder haben Ingenieure und Wasserfachleute allein den Gang des Projekts bestimmt? Die enge Zusammenarbeit mit den betroffenen Dorfleuten kann den Gang des Projekts erheblich verlangsamen und verteuern, aber ein Alleingang der Techniker kann zur Folge haben, dass die Dorfgemeinschaften keine Mitverantwortung übernehmen und die installierten Pumpbrunnen nicht sachgemäss unterhalten. Das technische Ziel und der soziale Prozess, der darauf hinführt, stehen also in gegenseitiger Spannung. Die Evaluation hat beidem Rechnung zu tragen."

- 6.4. Die DEH ist sich bewusst, dass die hier formulierte Regel keine absolute Gültigkeit hat. Andererseits hat sie immer wieder die Erfahrung gemacht, dass es für die Planer wie für die Realisatoren eines Projekts entscheidend wichtig ist, sich der beschriebenen Spannung zwischen Ziel und Prozess bewusst zu sein. Sie würde es als verhängnisvoll empfinden, wenn diese Spannung zugunsten einer einseitigeren Regel aufgehoben werden sollte. Denn gewiss verstärkt der Leistungsdruck mit seinen zahlreichen legitimen und weniger legitimen Ursachen die Bedeutung der Zielerreichung. Umgekehrt aber verführen Bequemlichkeit und Bürokratie immer wieder zu unnötigen, dem Entwicklungsprozess abträglichen Verzögerungen im Prozess der Projektdurchführung. Ein guter Feldmitarbeiter weiss die Spannung zwischen diesen Polen zu ertragen und gegen die Gefahren auf beiden Seiten anzukämpfen.
- 6.5. So bedeutungsvoll das "empfundene Bedürfnis" einer Zielgruppe ist und so unerlässlich die "geduldig helfende Ergänzung zur Selbsthilfe in lokalen Strukturen", so unmöglich ist es, die Praxis der Projektarbeit auf diese Gesichtspunkte allein abzustützen. Gleichzeitig muss darauf hingewiesen werden, dass unerlässliche Formen der Hilfe wie internationale Rohstoffverhandlungen oder Zahlungsbilanzhilfe (für die beide das BAWI zuständig

ist) sich gar nicht auf individuell empfundene Bedürfnisse, sondern auf Bedürfnisse ganzer Volkswirtschaften ausrichten.

- 6.6. Wie schon in der Stellungnahme der DEH zum Bericht Basler sei hier zur Verdeutlichung nochmals ein Beispiel aus unserem eigenen Land angeführt: das Drama des Waldsterbens. Wo es um fundamentale Werte wie den Wald und um Bedrohungen wie z.B. die gegenwärtige Luftverschmutzung geht, werden sich Bundesrat und Parlament ihrer Regierungsverantwortung nicht nur "sanft lenkend" und "geduldig helfend" entledigen können. Es werden auch drastischere Massnahmen ins Auge zu fassen sein, die sich nicht einseitig nur am Prozess, sondern vor allem auch am zu erreichenden Ziel orientieren. Genau dasselbe gilt auch für die Regierung Nepals in ihrem Kampf gegen die Umweltzerstörung im Vorhimalaya. Und dementsprechend gilt es für die DEH in ihrer Zusammenarbeit mit Nepal.

* * *

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

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

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

- 6.7. Die DEH stellt die vom Experten erwähnten und von der GPK zur Prüfung empfohlenen Ordnungsgrundsätze als solche nicht in Frage. In verschiedenen Botschaften betreffend die technische Zusammenarbeit und die Finanzhilfe hat der Bundesrat die hinter solchen Grundsätzen stehenden Erfahrungen und Konzeptionen ausführlich dargelegt (vgl. dazu insbesondere Ziffer 31 der Botschaft vom 27. Sept. 1976; Ziffer 224 der Botschaft vom 23. Nov. 1977; Ziffer 311 der Botschaft vom 9. Juli 1980 sowie Ziffer 24 der Botschaft vom 19. März 1984.)

- 6.8. Wie immer beim Umgang mit grundsätzlichen Regeln liegt die Schwierigkeit vor allem in der situationsgerechten Anwendung des jeweiligen generellen Leitsatzes. Es gehört zu den wichtigsten Erfahrungen der DEH, dass es keine Konzepte gibt, die sich unter allen Umständen bewähren. In diesem Zusammenhang wurde der erste Abschnitt des bereits erwähnten Regelsatzes über "die fünf Gleichgewichte der Projektevaluation" wie folgt formuliert:

"Kein Vorhaben der Entwicklungszusammenarbeit ist an sich gut oder schlecht. Die positiven und negativen Seiten eines Vorhabens (z.B. Aufforstung, Saatgutverbesserung, Alphabetisierung, Verkehrswege) lassen sich immer nur im Bezug auf bestimmte Rahmenbedingungen erkennen. Was hier nützlich ist, kann dort schädlich wirken; was am einen Ort wirtschaftlich vertretbar erscheint, muss anderswo abgelehnt werden. Die Qualität eines Projektes kann nur im Zusammenhang mit vielen anderen Elementen erwogen werden. Zwischen diesen und dem begrenzten Vorhaben der Entwicklungszusammenarbeit muss der Evaluator ein Gleichgewicht finden."

- 6.9. Das Verhältnis von zentraler zu de-zentraler Macht ist - wie das schweizerische Beispiel zeigt - von zahlreichen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Gegebenheiten abhängig und ständigem historischem Wandel unterworfen.

In der besonderen Situation Nepals ist vor allem daran zu erinnern, dass es keineswegs der unberührte lokale Kontext ist, welcher der Eigeninitiative und Selbsthilfe in jedem Falle förderlich ist. Je nachdem von welcher ethnischen Gruppe die Rede ist, muss die lokale Tradition eher mit genossenschaftlicher Kooperation oder mehr mit feudalem Herrschaftssystem assoziiert werden. Es kommt immer wieder vor, dass die relativ fortschrittliche zentrale Verwaltung oder Gerichtsbarkeit massiv in die lokalen Verhältnisse eingreifen muss, um krassen Formen der Ausbeutung oder anderen Machtmissbräuchen entgegenzuwirken. Dass der unendlich schwierige Prozess der Landreform ohne starke Zentralgewalt ohnehin chancenlos bleiben müsste, liegt auf der Hand.

* * *

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

6.10. Die DEH wird fortfahren, ihre Erfahrungen auf verschiedene Arten aufzuarbeiten und zur Nutzung in ihrer weiteren Tätigkeit festzuhalten (vgl. dazu Ziffer 6.2). Sie betrachtet es jedoch als verfehlt, die Fülle und Komplexität ihres Erfahrungsschatzes in allzu einfache und knappe Regelsätze zu zwingen. Dadurch würde der dauernd notwendige Lernprozess an der Zentrale und im Feld nicht gefördert, sondern behindert.

7. Oeffnung in grundsätzlichen Belangen

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

7.1. Mit Genugtuung nimmt die DEH zur Kenntnis, dass ihre Arbeit im Grossen und Ganzen als "kompetent" beurteilt wird.

Betroffen ist sie andererseits darüber, dass hier und in den folgenden Abschnitten (siehe unten) Zweifel an ihrer Lernfähigkeit geäussert werden.

Zu dieser wichtigen Frage sind einige grundsätzliche Überlegungen vorzuschicken.

7.2. Es ist nicht zu bestreiten, dass in der Planungs- und Durchführungsarbeit der DEH auch Fehler auftreten. Neue Situationen werden nicht immer richtig eingeschätzt, alte Erfahrungen nicht nur zweckmässig umgesetzt. Arbeitsdruck und Unübersichtlichkeit gegebener Verhältnisse in der 3. Welt tragen das Ihre dazu bei, dass die praktische Entwicklungszusammenarbeit ein unvollkommenes Unterfangen bleibt. Für solche Fehler, die oft anlässlich von Evaluationen sichtbar werden, lässt sich die DEH kritisieren. Sie ist gewillt, daraus immer neu zu lernen.

7.3. Weniger bereitwillig nimmt die DEH jedoch eine im Inhalt so schwerwiegende, in ihrer sachlichen Begründung jedoch so wenig abgestützte Kritik entgegen, wie sie im Kapitel 422.2 des Berichts der GPK formuliert ist. Sie ist nicht bereit, sich Lernfähigkeit deshalb absprechen zu lassen, weil sie in Sachentscheiden zu anderen Schlüssen gelangt ist als der von der GPK beauftragte Experte. Die DEH ist in der Lage, das Gesamtkonzept des IHDP (oder anderer Projekte) sowie einzelne Beschlüsse im Zusammenhang mit

ihrer Projektarbeit zu begründen. Sie weiss gleichzeitig, dass die Komplexität der Entwicklungsproblematik sowohl im Grundsätzlichen wie im Einzelnen jeweils auch andere Folgerungen und Beschlüsse vertretbar erscheinen lässt. Sie empfindet es deshalb als unfair, wenn aufgrund von divergierenden Ansichten eines externen Experten ihre Lernfähigkeit ganz allgemein in Zweifel gezogen wird. Das erweckt bei einem wenig informierten Publikum den Eindruck, es gebe eine an sich "richtige" Entwicklungspolitik, die erlernt werden könne, von der DEH aber noch nicht begriffen worden sei. Die wichtige Einsicht, dass viele Entscheide in der praktischen Entwicklungszusammenarbeit Ermessensentscheide sind, wird damit überdeckt.

* * *

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

7.4. Seit dem Vorliegen des internen Evaluationsberichtes von 1982 hat sich ein intensiver Dialog zwischen dem Projekt, der DEH, ehemaligen DEH-Experten, externen Fachberatern und der nepalischen Regierung abgespielt. Folgende strategische Entscheide wurden im Anschluss davon getroffen und sind in die Planungsarbeiten für die Vorbereitung der dritten und letzten Phase des IHDP eingeflossen:

- Schrittweise Reduktion der Sektoren und der Schweizer Projektmitarbeiter;
- Abstimmung der Arbeitsweise des Projektes auf Distrikt- und Dorfstrukturen gemäss dem neuen Gesetz und den Verordnungen über die Dezentralisierung. Der grösste Teil aller Programme soll damit in Zukunft von lokalen Institutionen (Dorf- und Distrikträten) getragen werden;
- Vermehrte Konzentration der Projektaktivitäten auf die Deckung der Grundbedürfnisse der Bevölkerung und auf die Eindämmung der Umweltdegradation;

- Das IHDP-entgegen dem Wunsch der nepalischen Regierung nach einer Verlängerung - wie ursprünglich vorgesehen bis 1990 zu Ende zu führen, nur einige ausgewählte Programme auf dem ganzen Sindhupalchowk-Distrikt aus-zudehnen und die Vorbereitung für ein neues integrier-tes Projekt im Ramechap-Distrikt vorläufig zurückzu-stellen bis der neue IHDP-Vertrag abgeschlossen ist und erste Erfahrungen damit gesammelt worden sind;
- Finanzielle Vorbereitung der Uebergabe des Projektes durch schrittweise Reduktion des DEH-Anteils bei ent-sprechender Zunahme der Beiträge der nepalischen Regie-rung.

Schliesslich ist der wichtige Entscheid der DEH zu erwäh-nen, sich nicht mit einer einzigen Evaluation und der daraus gezogenen Bilanz zu begnügen, sondern darüber hinaus das Projekt einer laufenden prozessbegleitenden Evaluation zu unterziehen. Eine spezielle Projektzelle unter der Führung eines nepalischen Fachmannes und einer Schweizer Expertin wurde zu diesem Zweck bereits geschaf-fen.

7.5. Wenn die DEH nach der sorgfältigen und detaillierten Auswertung der IHDP-Evaluation darauf verzichtet hat, eine neue "kohärente Entwicklungsstrategie" für das nepalische Hügelgebiet oder sogar noch andere Teile der 3. Welt festzuschreiben, so hat dies folgende Gründe:

- Trotz offensichtlicher Schwächen und Schattenseiten im IHDP (die übrigens weitestgehend vorausgesehen worden waren) gab es 1982/83 keinen Anlass, das grundlegende Konzept des Projekts in Frage zu stellen. Auch heute verfügt die DEH über keine Anhaltspunkte dafür, dass irgend ein anderes Konzept weniger Nachteile und mehr Vorteile mit sich brächte. Kein anderer internationa-ler Geber, aber auch nicht die Regierung Nepals verfü-gen über ein eindeutig besseres Konzept.
- Das ursprüngliche Konzept hatte überdies in so vielen sorgfältig ausgearbeiteten Papieren seinen Nieder-schlag gefunden, dass es keinem Bedürfnis entsprach, zusätzliche Energie in eine Neuformulierung zu stecken.
- Viel wichtiger schien es, das Projekt mit gewissen Anpassungen im ursprünglich vorgesehenen Zeithorizont von 15 Jahren abzuschliessen. Eine Gesamtbilanz wird sich aufdrängen, wenn auch die dritte Phase des Pro-jekts durchlaufen ist (Vgl. dazu Ziffern 3.30., 3.31. + 7.4. oben) und sich die wichtigen und weniger wich-tigen Auswirkungen des IHDP aus einiger Distanz beur-teilen lassen.

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

- 7.6. Dieser Abschnitt erweckt oder verstärkt in besonderem Masse die verhängnisvolle Vorstellung (die in der Öffentlichkeit oft anzutreffen ist), dass es in der Entwicklungszusammenarbeit ganz selbstverständlich "Richtiges" und "Falsches" gebe und dass ein Experte, der zum ersten Mal nach Nepal reist, ohne weiteres in der Lage ist, dort das Richtige vom Falschen zu unterscheiden.
- 7.7. Demgegenüber betont die DEH den Ermessenscharakter, der diesen Fragen anhaftet. Ohne zu behaupten, immer nur richtig zu handeln oder keine kritische Sicht von Aussenstehenden nötig zu haben, beansprucht die DEH das Recht, in einer der Komplexität des Themas angemessenen Form nach der Begründung ihrer Ermessens-Entscheide, nicht nach der "richtigen" oder "falschen" Strategie befragt zu werden.

* * *

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

- 7.8. Die hier geäußerte Kritik ist für die DEH deshalb nicht akzeptabel, weil sie weder vom Experten noch von der GPK konkretisiert wird. Es ist leicht, der DEH vorzuwerfen, sie habe es schlecht verstanden, Aussenkritik zu verarbeiten, sie sei das Opfer von Professionalisierung (was heisst das?) und sie habe Grundfragen vom Tisch gewischt. Derart pauschale, gleichzeitig aber auch undeutliche Kritik weckt tatsächlich Abwehr. Ohne konkrete Angaben darüber, von welcher Aussenkritik und von welchen Grundfragen die Rede ist, kann sich die DEH weder mit den Vorwürfen auseinandersetzen noch dazu Stellung nehmen. Lernprozesse sind kaum möglich, und eine sachliche Diskussion zwischen Kritikern und Kritisierten wird erschwert.

* * *

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

7.9. Im Hinblick auf die bevorstehende Erörterung der vom Experten formulierten "Grundfragen der Entwicklungshilfe" und die dafür notwendige enge Zusammenarbeit zwischen parlamentarischen Kommissionen und der DEH ist es unerlässlich, die oben angetönten Unklarheiten über "Professionalisierung" und "Lernfähigkeit" auszuräumen. Soweit es in ihren Möglichkeiten steht, will die DEH zu dieser Klärung beitragen.

8. Folgerungen für die Oberaufsicht

8.1. Künftige Erfolgskontrollen

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

Die DEH hält es nicht für sinnvoll, einen allgemeinen Regelsatz gesicherter Erfahrung für das ganze Aktionsfeld der Entwicklungszusammenarbeit entwerfen zu wollen (vgl. dazu Ziffern 6.6. - 6.9. oben). Sie glaubt jedoch, dass künftige Erfolgskontrollen auch auf Grund der bereits bestehenden Regelsätze durchgeführt werden können und wird sich im Rahmen ihrer verfügbaren Kräfte weiter um die fassliche Darstellung ihrer praktischen Erfahrung bemühen.

8.2. Ueberprüfung der Milchwirtschaftsprojekte in Nepal

Die DEH versichert, aus diesen Beispielen bereits ihre Lehren gezogen zu haben. Sie ist bereit, diese Projekte selber zu überprüfen und die daraus gezogenen Folgerungen darzulegen.

Zur Zeit ist keine externe Evaluation von Milchwirtschaftsprojekten in Nepal geplant. Angesichts der Tatsache, dass diese Projekte zur Hauptsache zwischen 1956 und 1964 von Helvetas durchgeführt wurden, erschiene ein solches Vorhaben auch gar nicht als sinnvoll.

8.3. Finanzhilfe

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

Das Problem der *Erfolgskontrolle von Finanzhilfen* ist besonders heikel. Von den Regierungen der Entwicklungsländer wird die Finanzhilfe als besonders angepasst geschätzt, weil sie dem Partnerstaat die grösste Entscheidungsfreiheit belässt. Eine Überprüfung der Geldflüsse innerhalb der nationalen Strukturen würde hingegen als Einmischung in die inneren Angelegenheiten des Landes angesehen. Zudem steht die Finanzhilfe im Zusammenhang mit der politisch höchst bedeutsamen Frage der Überschuldung der Dritten Welt. In Einzelfällen kann der Verzicht auf Finanzhilfe ein Entwicklungsland in die Nähe des Bankrotts führen. Je nach ihrem Ergebnis kann somit eine Erfolgskontrolle in diesem Bereich der Entwicklungshilfe schwerwiegende Konsequenzen nach sich ziehen.

Trotzdem stellt sich für alle mit Entwicklungsfragen befassten parlamentarischen Kommissionen die Frage, ob eine Treuhandfirma mit grosser internationaler Erfahrung auf dem Wege einer *Input-Output-Analyse* eine Erfolgskontrolle versuchen sollte. Zuerst wäre dazu eine kleine Pilot-Studie nützlich, die zum Ziel hätte, aussagekräftige Beispiele zu finden.

Dieser Abschnitt (Ziff. 433 im Bericht der GPK) hat die DEH überrascht. Die summarische Behandlung des Themas Finanzhilfe scheint ihr aus den folgenden Gründen erstaunlich:

- Herr Basler hat sich mit der Finanzhilfe nicht gründlich befasst. Mit der DEH oder aussenstehenden Fachleuten sind hierüber keine Gespräche geführt worden. Der Experte kennt die Mechanismen der Finanzhilfe weder auf Seiten der Geberinstitutionen noch auf jenen der Empfänger. Die hier wiedergegebenen Aussagen stützen sich offenbar lediglich auf Meinungsäusserungen von Drittpersonen, die ihrerseits ebenfalls keinen genügenden Einblick in die Mechanismen der Finanzhilfe haben.
- Die Behauptung, wonach der Hauptteil der Aufwendungen in den verschiedenen Bürokratien versickere, ist eine groteske Verzerrung der Erfahrungen, welche die DEH in Nepal und in vielen anderen Ländern mit der bilateralen oder multilateralen Finanzhilfe gemacht hat. Träfe die Aussage zu, so würde dies u.a. heissen, dass der Hauptteil der schweizerischen Mittel, die für das Strassen- und das Hängebrückenprojekt in Nepal bestimmt sind, in den dortigen Bürokratien verschwinden.
- Eine solche Darstellung ist umso unverständlicher, als die Eidgenössische Finanzkontrolle u.a. auch die beiden genannten schweizerischen Finanzhilfeprojekte in Nepal überprüft hat und dabei - wie die GPK weiss - zu positiven Ergebnissen gelangt ist.
- Bezüglich Erfolgskontrollen von Finanzhilfeprojekten sowohl bilateraler als auch multilateraler Art verfügt die DEH über Erfahrungen, die hier unberücksichtigt bleiben. Die DEH teilt die Auffassung der GPK nicht,

wonach Evaluationen von Finanzhilfeprojekten grundsätzlich andere Probleme aufwerfen sollen als solche von Projekten der technischen Zusammenarbeit.

- Wenn hier ohne gründlichere Darstellung gebräuchlicher Methoden der Vor- oder Nachevaluation von der Möglichkeit einer "Input-Output-Analyse" gesprochen wird, so erweckt dies den Eindruck, als ob solche oder ähnliche Studien bisher nie unternommen worden wären. In Wirklichkeit verfügen aber gerade die internationalen Entwicklungsbanken (d.h. die Hauptquellen multilateraler Finanzhilfe) über ein hoch entwickeltes Instrumentarium umfassender Finanzanalyse, das nicht zu letzt auch anspruchsvolle Kosten-Nutzen-Rechnungen einschliesst. Die DEH selber hat ihren Finanzhilfebeitrag an den Strassenbau von Lamosanghu nach Jiri mittels einer Kosten-Nutzen-Rechnung vorbereitet und später entsprechende Nach-Berechnungen angestellt.

Die DEH bedauert, dass ihr Angebot vom 4. Juli 1984 bezüglich sorgfältige schriftliche und mündliche Information zum Thema Finanzhilfe von der GPK nicht berücksichtigt worden ist. Sie erklärt sich einmal mehr bereit, die GPK über die Methoden der Vorbereitung, Durchführung und Kontrolle von Finanzhilfeprojekten ausführlich zu dokumentieren, und ist daran interessiert, anschliessend auf die Diskussion einzelner Fragen und Probleme einzutreten.

9. Grundfragen der Entwicklungshilfe

9.1. Vier Grundfragen

Die DEH hat bereits in ihrer Stellungnahme zum Bericht Basler betont, dass die vom Experten herausgegriffenen Grundsatzprobleme echt sind. Sie kann sich vorstellen, dass im Rahmen eines nationalen Forschungsprogramms solche Fragen zwar nicht endgültig gelöst, aber doch schrittweise vertieft werden könnten und dass sich daraus für die Praxis der Entwicklungszusammenarbeit nützliche Schlüsse ziehen liessen.

Gleichzeitig muss hervorgehoben werden, dass es hier um Probleme geht, die an Komplexität und an politischer Bedeutung in nichts hinter jenen Fragen zurückstehen, die sich heute z.B. auf schweizerischer Ebene in den Bereichen Verkehr, Energie, Umwelt, Medien oder Arbeitsplatzentwicklung stellen. Diesem Umstand ist bei der Planung und finanziellen Dotierung möglicher Forschungsvorhaben Rechnung zu tragen.

9.2. Verhältnis von Armut und Bevölkerungsentwicklung

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

Seit mehr als zehn Jahren beschäftigen sich zahlreiche Entwicklungsländer intensiv mit den Fragen des raschen Bevölkerungswachstums. Internationale Spezialorganisationen, vor allem andern der "Fonds der Vereinten Nationen für Bevölkerungsfragen" (FNUAP), aber auch manche Universitäten widmen sich der wissenschaftlichen Forschung auf diesem Gebiet. Zwei internationale Konferenzen haben stattgefunden und eine gemeinsame Vertiefung vor allem der politischen Aspekte des Bevölkerungsproblems erlaubt: jene von Bukarest (1974) und jene von Mexiko (1984). Alle bisherigen Erfahrungen weisen auf die aussergewöhnliche Komplexität des Phänomens Bevölkerungswachstum hin. Als allgemein anerkannt darf dabei die Auffassung gelten, dass es unmöglich ist, in irgend einem Land der Erde Bevölkerungspolitik unabhängig von Entwicklungspolitik betreiben zu wollen. Demographische und wirtschaftlich-soziale Entwicklung sind eng miteinander verflochten. Die Bemühungen, das rasche Wachstum der Bevölkerung zu bremsen, haben nur dann Aussicht auf Erfolg, wenn sie in ein umfassenderes Massnahmenbündel eingegliedert sind, das seinerseits die notwendigen Voraussetzungen bezüglich Ernährung, Gesundheit und Bildung schaffen kann. Umgekehrt haben in Mexiko sehr viele Entwicklungsländer anerkannt, dass jede Entwicklungspolitik eine bevölkerungspolitische Komponente enthalten muss, wenn vermieden werden soll, dass das demographische Wachstum alle Früchte des wirtschaftlichen Wachstums auffrisst.

Angesichts der Komplexität der Fragestellung und der umfangreichen internationalen Forschungsanstrengungen dürfte es entscheidend sein, dass jede mögliche zusätzliche Bemühung von schweizerischer Seite von präzisen Zielsetzungen und klaren Prämissen ausgeht.

9.3. Konflikt von Herz und Vernunft

Während der Entwicklungshelfer nur Verantwortung für sein Verhalten in der Situation trägt, in der er gestellt ist, muss die Entwicklungsorganisation als Ganzes ihr Handeln nach ganzheitlichen und langfristigen Massstäben ausrichten. Im konkreten Fall kann man immer helfen. Hier hat Hilfe immer einen Sinn. Für die Entwicklungshilfe als Ganzes muss diese Optik jedoch in eine Strategie eingeordnet werden. Ansonsten verlagern wir die Probleme nur.

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

Der Konflikt zwischen Herz und Vernunft wird innerhalb der DEH, zwischen Zentrale und Feld, aber auch im Dialog mit Hilfswerken und Öffentlichkeit fast täglich ausge-tragen. Wer sich dem Konflikt stellt, weiss, wie belastend er sein kann.

Die DEH stimmt dem letzten Satz dieses Abschnitts im Be-richt der GPK mit Ueberzeugung zu: Von staatlichen Or-ganisationen der Entwicklungshilfe muss erwartet werden können, dass sie eine Entwicklungspolitik betreiben, die aus globaler und langfristiger Sicht vernünftig ist.

Die eigentliche Schwierigkeit der praktischen Entwick-lungszusammenarbeit besteht darin, zu wissen, was in den vernetzten Zusammenhängen der heutigen Welt langfristig vernünftig ist.

Die DEH ist gerne bereit, praktische Beispiele für diese schwierige Fragestellung mit den zuständigen parlamenta-rischen Instanzen zu erörtern. Sie freut sich darüber, wenn sie in ihren oft heiklen Ermessens-Entscheiden auf diesem Gebiet durch kritisches Interesse der ihr über-geordneten Gremien begleitet wird.

t.311 Nepal 21 - LL/oh

3003 Bern, den 30. November 1984

Der Stand der Planung für die dritte IHDP-Phase am 1.12.841. Ablauf

Die Planungsarbeiten laufen seit März 1984 programmgemäss und intensiv. Der Dialog resp. Briefwechsel findet zwischen allen Beteiligten, d.h. IHDP, SATA, Distrikten/Gemeinden, nepalesischer Regierung und DEH statt. Die wichtigsten diesbezüglichen Ereignisse waren der Besuch von R. Högger, Vizedirektor DEH, im IHDP im Mai, das anschliessende Ausarbeiten von Grundlagenpapieren der Sektoren, das Planungsseminar in Dandapakhar vom 1./2. Juli, an welchem das IHDP, das Ministerium für dörfliche und ländliche Entwicklung (MPLD) und die SATA vertreten waren, die gemeinsame Ausarbeitung des Positionspapieres "IHDP towards its Third Phase (1985 - 90)" durch den Nepali- und den Schweizer Projektleiter.

Vom 21. - 27. August besuchte eine nepalesische Regierungsdelegation, bestehend aus den HH. M.P. Kafle, Staatssekretär des MPLD, Y.N. Ojha, Stv. Staatssekretär MPLD und K.B. Sharma, Projektleiter IHDP, die Schweiz, um Vorverhandlungen zu führen und erste Entscheide zu treffen. Gleichzeitig ging es darum, den Gästen einen Einblick in die Entwicklungsproblematik der schweizerischen Bergregionen zu ermöglichen. Diese sehr positiv und erfolgreich verlaufene Mission ging mit der gemeinsamen Ausarbeitung und Unterzeichnung des "Memorandum of Understanding" vom 27.8.84 zu Ende.

Vom 8. - 22. Okt. 1984 war in Nepal eine gemischte Arbeitsgruppe am Werk, um zur Vorbereitung des neuen Fünfjahresplanes und des Projektvertrages über Programmauswahl und Durchführungsinstanzen zu entscheiden und um den zukünftigen Planungsfahrplan (bis Mitte 85) zu definieren. Die Arbeitsgruppe bestand aus den HH. K.B. Scharma, Projektleiter IHDP, R.K. Tiwari, Untersekretär MPLD, Dr. S. Mauch, Infrac, Berater des IHDP im Auftrag der DEH und U. Lutz, Sachbearbeiter DEH und ehemaliger Projektleiter IHDP. Auch diese Mission wurde erfolgreich abgeschlossen mit einem von beiden Seiten (HMG/MPLD-DEH/SATA) offiziell akzeptierten Dokument ("Summary of the main preliminary Results of the Discussions between HMG and SATA") vom 20.10.84.

2. Inhalte

Die wichtigsten Punkte des "Memorandum of Understanding" vom 27.8.84 sind :

- Die Arbeitsweise des Projektes ist abzustimmen auf Distrikt- und

Dorfstrukturen gemäss dem neuen Gesetz und den Verordnungen über die Dezentralisierung.

- Die wichtigsten Zielsetzungen des Projektes bleiben die Deckung der Grundbedürfnisse der Bevölkerung und die Erhaltung/Wiederherstellung des oekologischen Gleichgewichtes.
- Die wichtigsten Strategien : Training/Ausbildung auf allen Ebenen (Dorf, Distrikt, Projektkader, etc.), Fördern und Unterstützen von lokalen Initiativen, Planung von der Basis her, Verstärkung der nepalesischen Strukturen, Familienplanung, wirtschaftliche Verwendung der vorhandenen Ressourcen.
- Gegen zu Beginn sehr vehementen Widerstand der HMG-Vertreter wurde entschieden, das IHDP wie vorgesehen bis 1990 zu Ende zu führen, nur einige wenige Programme auf den ganzen Sindhupalchowk-Distrikt auszudehnen, den Ramechap-Distrikt zurückzustellen bis der neue IHDP-Vertrag abgeschlossen und erste Erfahrungen vorhanden seien.
- Der grösste Teil aller Programme wird von den Distrikt-Institutionen übernommen ("District level programmes"), welche vom IHDP finanzielle und technische Unterstützung erhalten. Direkt unter dem IHDP bleiben nur die Programme, die spezielle Flexibilität und Innovation benötigen, Trainingsprogramme und solche, für die noch keine starken lokalen Strukturen existieren ("Project level programmes").
- Das gemeinsame Management des Projektes wird beibehalten, die Schweizer Projektmitarbeiter werden ausschliesslich als Berater tätig sein und zahlenmässig schrittweise abgebaut.
- Ferner wurde grundsätzlich Uebereinstimmung erzielt bezüglich der schrittweisen Reduktion der DEH-Finanzierung, der Zunahme der HMG-Beiträge und der finanziellen Prozedere.

Das "Summary of the main preliminary Results..." vom "20. Okt. 1984" enthält detailliert die wichtigsten prinzipiellen Leitlinien für die letzte Projektphase und getroffene Entscheide zur Durchführung jedes einzelnen Programmes. Aus dieser Fülle von Informationen sei herausgegriffen :

- Alle Programme müssen der Absorptionskapazität der entsprechenden Institution/Zielgruppe angepasst sein.
- Setzen von klaren Prioritäten und Verzicht auf eine ganze Reihe von weniger wichtigen Programmen.
- Das IHDP führt nur noch ausnahmsweise selber Programme durch. Keine neuen Programme ohne Aufgabe von alten.
- Evaluations-, "Monitoring-" und Follow-up-Tätigkeiten werden intensiviert und verstärkt. Dabei geht es vor allem darum, eingebaute Evaluationssysteme zu entwickeln, die eine permanente Kontrolle der Auswirkungen der verschiedenen Programme und ein Verfolgen der wichtigsten Veränderungen (wirtschaftlich, ökologisch, sozial) in der Projektregion erlauben. Die nepalesische Regierung sieht die Notwendigkeit ein, auch über 1990 hinaus zusammen mit der SATA Auswirkungen der Projektarbeiten und Veränderungen weiterzuverfolgen

- Auf allen Stufen und Ebenen müssen Informationsfluss und Transparenz zunehmen.
- Die Regierungsadministration ist nicht aufzublähen; verstärkt sind Strukturen und Institutionen im privaten Sektor zu suchen.
- Schwierigste Verhandlungspunkte waren für uns die Förderung des privaten Sektors (hier werden sich in der Praxis noch beträchtliche Schwierigkeiten ergeben).

3. Bilanz und Ausblick

Bisher können wir mit dem Erreichten zufrieden sein. Mitarbeit und Engagement waren auf allen Stufen sehr gross. Inhaltlich haben wir die uns wichtigsten Ziele bisher erreicht.

Im Moment weilt R. Gautschi, stv. Sektionschef Asien in Nepal, um institutionelle und strukturelle Fragen weitervoranzutreiben und um das "Monitoring"-Konzept weiterauszuarbeiten.

Anschliessend folgt die Ausarbeitung des Fünfjahresplanes durch die Projektequipe, der dann von der DEH offiziell akzeptiert werden muss.

Nächster Schritt ist die Ausarbeitung des Projektvertrages und des neuen Jahresplanes 1985/86.

Alle diese weiteren Vorarbeiten sollten Ende Februar 1985 abgeschlossen sein. Für die weiteren Verhandlungen bleibt dann noch die Zeit bis zum Beginn des neuen Finanzjahres Mitte Juli 1985.