

EIDGENOESSISCHES DEPARTEMENT FUER AUSWAERTIGE ANGELEGENHEITEN

Direktion für Entwicklungszusammenarbeit
und humanitäre Hilfe

Tour d'Horizon über die Politik der
Entwicklungszusammenarbeit 1985

Grundsatzkritik an der Entwicklungszusammenarbeit

Dezember 1985



INHALT

Einleitung

- I DIE PROBLEME DER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT
 A Die Situation in den Entwicklungsländern
 B Die Rolle der Entwicklungszusammenarbeit
 C Schwierigkeiten der Entwicklungszusammenarbeit
- II DER INHALT VON FRAU ERLERS KRITIK AN DER
ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT
 A Hauptpunkte der Kritik
 B Die Schlussfolgerungen von Frau Erler
- III DER INHALT ANDERER PROMINENTER KRITIKEN DER
ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT
- IV DIE BANDBREITE DER SICHTWEISEN UEBER DIE AUFGABE
DER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT
 A Die in den Kritiken enthaltenen Sichtweisen
 B Der Ansatz des Bundesgesetzes über die
 Entwicklungszusammenarbeit
- V EINWAENDE GEGEN FRAU ERLERS KRITIK
- VI ENTWICKLUNGSTAETIGKEIT VS. KRITIK: GETREIDELAGERUNG IN
BANGLADESH
- VII ENTWICKLUNGSTAETIGKEIT VS. KRITIK: NEUE AUFGABEN IM SAHEL

Schlussbemerkungen

Bibliographie

Einleitung

Die Kritik an der Entwicklungszusammenarbeit hat in jüngster Zeit in verschiedenen Ländern Westeuropas an Einfluss gewonnen. Es gibt inzwischen ein breites Band kritischer Strömungen von unterschiedlicher politischer und weltanschaulicher Observanz. In ihrem Inhalt sind diese Kritiken längst nicht alle gleich. Des einen Uhl ist des anderen Nachtigall, wie stets. Die Entwicklungszusammenarbeit an sich stellen allerdings die wenigsten in Frage. Ihre Kritik beschränkt sich meist auf bestimmte Formen der Zusammenarbeit, oder auf einzelne Institutionen, Träger oder Projekte.

Vor diesem vergleichsweise gemäßigten kritischen Hintergrund haben nun einzelne Autoren kräftige Akzente gesetzt. Zu ihnen zählt Frau Erler, eine ehemalige Bundestagsabgeordnete der SPD, welche nach einer Dienstreise nach Bangladesh den Schlussstrich unter ihre Tätigkeit als Referentin des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) gezogen hat. Gleichzeitig hat sie im Frühjahr 1985 eine Schrift^{*)} veröffentlicht von allerdings brisantem Inhalt: Entwicklungszusammenarbeit sei nicht nur nutzlos, - den Armen, ihrer erklärten Zielgruppe, bringe sie nur Schaden. Diese Kritik, dargestellt an Beispielen aus ihrer eigenen langjährigen Tätigkeit beim BMZ und wiedergegeben in einer packenden Darstellung, hat die Öffentlichkeit mit der Grundfrage konfrontiert: Geht Entwicklungszusammenarbeit überhaupt? Ist sie ein taugliches Mittel überhaupt? Schadet sie nicht eher als zu nützen? Wie der Erfolg des kleinen Buches in den letzten Monaten beweist, hat damit die Autorin bei ihrem Publikum schwärende Zweifel aufgestossen.

*) Sämtliche bibliographische Hinweise finden sich im Anhang.

Die Kritik von Frau Erler verwirft die selbstverständliche Grundannahme jeder Entwicklungszusammenarbeit, dass nämlich mit Hilfeleistungen aus unseren industrialisierten Ländern den Armen in den ärmsten Ländern der Welt geholfen werden könne. Unsere Hilfe stärke nur die existierenden und drückenden Machtstrukturen in jenen Ländern. Sie helfe einer Elite, ja noch mehr, sie sei in Komplizenschaft mit jener Elite. Eine unheilige Allianz von Industrieinteressen der westlichen Welt, von Institutionen, Helfern und Konsulentenheeren habe sich etabliert, um Hand in Hand mit eben diesen Oberschichten der Entwicklungsländer ihr Geschäft zu verfolgen. Die Zielgruppe bleibe sich zwar gleich, es sind die untersten Schichten jener Gesellschaften. Aber der Sinn der Zusammenarbeit verkehre sich in sein Gegenteil: Die Ärmsten würden nicht gefördert, sondern ausgebeutet. Entwicklungshilfe könne gar nicht anders.

Böse Absicht wird von der Autorin zwar nicht durchwegs unterstellt, aber zumindest eine Berufsblindheit. Jene intellektuellen Mechanismen seien pausenlos am Werk, die auch die fürchterlichsten Fakten in Abstraktionen übersetzen und so die Wahrnehmung verdrängen. Unbekümmert um die realen Folgen ihrer Tätigkeit funktionierten die Entwicklungshelfer, die Industrie und die Eliten weiter; die Realität dringe nicht mehr durch.

Konsequenterweise, so schliesst die Autorin, müssten wir die Entwicklungszusammenarbeit nicht nur verändern, aufgeben müssten wir sie. Damit brächten wir den Armen zwar keinen Nutzen, aber zumindest schädeten wir ihnen nicht noch länger. Frau Erler hat diese Konsequenz gezogen und ihre Stellung beim BMZ gekündigt. Sie hat ihr Buch veröffentlicht und ist inzwischen im Lehramt und als Leiterin der deutschen Sektion von Amnesty International tätig.

Die Kommission für auswärtige Angelegenheiten des Nationalrates hat im Sommer 1985 die DEH eingeladen, im Rahmen des Tour d'Horizon zu dieser Kritik von Frau Erler Stellung zu nehmen. Unsere Absicht ist, erst die Entwicklungsproblematik, wie sie sich heute präsentiert, zu umschreiben. Als zweites möchten wir darstellen, wie die Kritik von Frau Erler diese Situation interpretiert. Und weil die Kritik aus einer Position gern von Kritikern aus anderen Lagern in Beschlag genommen wird, wollen wir

Frau Erler auch in bezug auf andere prominente Kritiker der Entwicklungszusammenarbeit ins Verhältnis setzen. Diese Vorbereitungen sollen es erlauben, die spezifische, durch das Gesetz umschriebene Sichtweise der DEH selbst herauszuarbeiten. Es ist eine Sichtweise, die von der DEH täglich umgesetzt wird, was anhand von Beispielen praktischer Entwicklungstätigkeit in einem abschliessenden Teil des Tour d'Horizon belegt wird. Die Beispiele sollen demonstrieren, dass die Sichtweise von Frau Erler nicht zwingend ist, dass sie also nicht unwidersprochen hingenommen werden muss. Es gibt durchaus Anlass, die Entwicklungszusammenarbeit positiver und differenzierter als Frau Erler zu beurteilen.

In der Tat erscheint es uns wichtig, auf ein bestimmtes Element der Kritik einzugehen, das nur als "Sichtweise" verstanden werden kann. Sie lässt im Fall von Frau Erler jede Argumentation über Projektresultate als Rechthaberei erscheinen. Auch wenn das aus Steinen gefügte Gewölbe hält - so argumentiert diese Sichtweise - es hält nur weil eigentlich jeder einzelne Stein fallen will. Auch eine Leistung der Entwicklungszusammenarbeit drückte somit nur das grundsätzliche Missglücken aus. Es ist eine Grundstimmung, die wohl noch jeden, der in Entwicklungsländern gearbeitet hat, wenigstens zeitweise überfallen hat. Diese Stimmung scheint nun auch in der Öffentlichkeit westlicher Industriestaaten an Bedeutung zu gewinnen.

I DIE PROBLEME DER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

A Die Situation in den Entwicklungsländern

Wie ist denn die reale Lage in den Entwicklungsländern nach über 30 Jahren Entwicklungszusammenarbeit? Eine Antwort darauf kann nur summarisch gegeben werden und gemessen an dem, was wir heute für erträgliche Lebensbedingungen halten. Es gibt Länder, in denen sich die reale Lebenssituation des Einzelnen generell verbessert hat und die Rahmenbedingungen gegenwärtig stabil erscheinen. Gerade die grossen Entwicklungsländer Asiens sind hier die Beispiele. Es gibt andere, in denen sich die Rahmenbedingungen destabilisieren und Rückwirkungen auf die Situation des Einzelnen eingetroffen sind. So ist die natürliche Grundlage des Entwicklungsprozesses in der ganzen Sahelzone durch das

relativ junge Phänomen der Trockenheit zum Erliegen gekommen. In anderen Erdteilen haben Veränderungen in den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen allein (Ueberschuldung und weltwirtschaftliche Rezession) zu Einbussen in der Lebenssituation der breiten Bevölkerung geführt. Mexiko und die Philippinen seien hier als Beispiele erwähnt. Wiederum in anderen Ländern scheint der Entwicklungsprozess nicht zu greifen, wobei Veränderungen in den Rahmenbedingungen eine untergeordnete Rolle spielen. Bangladesh kann hier als Beispiel herangezogen werden. Die Situation der Entwicklungsländer hat sich also nicht generell verbessert. Es sind sogar in den 80er Jahren massive Rückschläge (z.B in weiten Gebieten Afrikas) zu verzeichnen. Für andere Länder schiebt sich eine Lösung der Probleme immer weiter in die Zukunft (z.B. in Bangladesh). Jede Kritik kann zu Recht an diesen Punkten ansetzen. Wie es kürzlich Alt-Bundesrat Friedrich formuliert hat: "Gemessen an den Erwartungen hat die Entwicklungshilfe ihre Ziele nicht erreicht. Noch immer sind die Grundbedürfnisse in den Entwicklungsländern nicht gedeckt."

B Die Rolle der Entwicklungszusammenarbeit

Nun ist hier klarzustellen, dass zwar im Laufe der Jahre die Entwicklungszusammenarbeit ein bedeutendes Volumen erreicht hat. Aber sie ist doch nur ein Teil des sich täglich in den Entwicklungsländern vollziehenden technologischen Umwandlungsprozesses. Die öffentliche Entwicklungshilfe erreichte 1983 ein Volumen von 32 Mia. \$, Wohltätigkeitsorganisationen steuerten weitere 2 Mia. \$ dazu und Private investierten im gleichen Zeitraum noch einmal soviel wie beide. Das mag eine bedeutende Summe sein, aber der Wert der Güter, welche von den Entwicklungsländern 1983 importiert wurden, war zehnmal grösser als die öffentliche Hilfe und doch wieder nur ein Bruchteil dessen, was in den Entwicklungsländern selber Jahr für Jahr produziert und verwendet wird.

Ein zentrales Element in jedem Entwicklungsprozess, ob er nun in Industrieländern oder in Entwicklungsländern stattfindet, ist die Anwendung neuer Technologie. Technologie als Konzept erfasst die Einbettung technischer Prozesse in die Gesellschaft. So gesehen ist die neuere Geschichte der Welt ein gewaltiger technologischer Umwälzungsprozess. Die technologische Transformation vollzieht sich unablässig weltweit, auch ohne Entwicklungszusammenarbeit - das können die Zahlen im vorangehenden Abschnitt belegen. Entwicklungszusammenarbeit in ihren verschiedenen Formen betrifft allerdings eine entscheidende Wachstumsstelle in diesem Prozess. Sie kann mit ihren Massnahmen und Standards auf seine konkrete Ausgestaltung Einfluss nehmen. Das ist alles, aber dass es nicht unwichtig ist, billigen auch die schärfsten Kritiker der Entwicklungszusammenarbeit zu.

C Schwierigkeiten der Entwicklungszusammenarbeit

Die Geschichte der Entwicklungszusammenarbeit ist gute 30 Jahre alt. Sie hat in dieser Zeitspanne ihr Gesicht verändert. Ihre auf drei Kontinenten spielende Geschichte besteht aus einer Folge von Konzepten, wie den Entwicklungsländern zu helfen sei und entsprechend aus einer Folge unterschiedlicher Massnahmen, um den Graben zwischen entwickelten und anderen Ländern einzuebnen. Es stimmt nun zweifellos, dass der "Graben" - wie auch immer er definiert wird - nach wie vor existiert. Auch wenn die Entwicklungszusammenarbeit den Graben nicht geschaffen hat, sie hat ihn auf jeden Fall in den 30 Jahren ihrer Tätigkeit nicht eingeebnet und insofern versagt. Die eher polarisierenden Kräfte, die dem weltwirtschaftlichen Wachstums- und Umformungsprozess zu Grunde liegen, waren offenbar stärker als die ausgleichende, aber beschränkte Wirkung der gezielten Entwicklungsmassnahmen.

Es stimmt ebenso, dass auch im engeren Zuständigkeitsbereich der Entwicklungszusammenarbeit schwerwiegende Niederlagen hinzunehmen waren. Es gab und gibt Grossprojekte, deren Folgen nur einseitig bedacht worden sind. Es gab und gibt Kleinprojekte, deren Wirkung im grossen Rahmen nicht erfasst worden ist, oder die in ihrer Häufung die Umwelt aufs Schwerste belasten. Es gab und gibt Projekte, deren Rentabilität auf Kosten sozialer Effekte zustande kommt, und solche, die den Lieferanten dienen, aber kaum den

Empfängern. Und schliesslich, als wäre es eine Zusammenfassung aller einzelnen Fehlschläge der Entwicklungszusammenarbeit, zeigen sich in den letzten Jahren hartnäckige wirtschaftliche und ökologische Dauerprobleme in verschiedenen Regionen der Erde. Ein Dauerproblem wird als solches zur Kenntnis genommen, wenn grosse Teile der Bevölkerung eines Landes unter die Armutsgrenze absinken und in der Existenz bedroht sind. Es belegt, dass grosse Bevölkerungsgruppen von der Entwicklungszusammenarbeit nicht oder nur ungenügend erreicht worden sind.

Dabei ist es auf Grund vieler Einzelevaluationen erwiesen, dass die Entwicklungszusammenarbeit in vielen Ländern eine Funktion des Ausgleichs und der Stabilisierung übernommen hat. Es ist nur schwierig, ihren positiven Beitrag zu sehen, und dies aus verschiedenen Gründen. Sie kann z.B. gut arbeiten, aber die Ziele der Massnahmen stellen sich nicht als diejenigen der ins Auge gefassten Bevölkerungsgruppen heraus. Die Entwicklungszusammenarbeit kann auch gut arbeiten und die "richtigen" Projektziele anstreben, aber die hervorgerufenen Effekte schaffen zusätzliche und neue Probleme. Oder, sie kann gut arbeiten und mit ihren Massnahmen die richtigen Ziele anstreben, aber die Effekte werden durch Verschiebungen in den Rahmenbedingungen aufgehoben oder gar verkehrt. Und schliesslich kann die Entwicklungszusammenarbeit gut arbeiten und mit ihren Massnahmen die richtigen Ziele anstreben, aber was zum Zeitpunkt der Inangriffnahme richtig war, hat sich bis zum Abschluss der Massnahmen in den Augen der Beurteilenden verändert. Die Entwicklungszusammenarbeit kämpft also um eine angebrachte Beurteilung ihrer Tätigkeit, weil sie nicht nur selber Fehler begehen kann, sondern auch viele ihrer positiven Beiträge durch äussere Umstände und Veränderungen, aber auch durch ein Auswechseln der Masstäbe, zu Fehlern gemacht werden können. Sie kämpft mit denselben Schwierigkeiten, die für jedes Handeln im sozial- und wirtschaftspolitischen Raum - auch in unseren Breitengraden - charakteristisch sind. Nehmen wir z.B. die Landwirtschaftspolitik oder die Gesundheitspolitik der Schweiz: prinzipielle Unterschiede in den Möglichkeiten, Fehler zu begehen, oder in den Schwierigkeiten, positive Leistungen zu erfassen, bestehen in der Tat keine.

II DER INHALT VON FRAU ERLERS KRITIK AN DER ENTWICKLUNGS- ZUSAMMENARBEIT

A Hauptpunkte der Kritik

Kenntnis all dieser Probleme der Entwicklungszusammenarbeit hatte Frau Erler als langjährige Mitarbeiterin des BMZ gewiss. In ihrem Buch bringt sie manche Beispiele zu den oben erwähnten Kategorien möglicher Fehlleistungen der Entwicklungszusammenarbeit. Sie erwähnt übrigens nur ein Projekt, das gute Arbeit in richtiger Richtung leistete - es ist ein lokales Projekt, das ohne Entwicklungsgelder auskommt.

Beschreiben wir kurz, was für Beispiele das Buch "Tödliche Hilfe" herausgreift und wie sie Frau Erler beurteilt. Die meisten erwähnten Projekte beziehen sich auf Bangladesh, einige Hinweise auch auf Beispiele in anderen Ländern, etwa in Pakistan, kommen vor. Ausführlich befasst sich Frau Erler mit einem Projekt für integrierte ländliche Entwicklung in einem Distrikt Bangladeshs. Es umfasst die Einführung von Bewässerungspumpen durch Kleinbauern-Genossenschaften, die Förderung von Pumpen-Reparaturwerkstätten, Massnahmen für die Landlosen, die Förderung des ökologischen Landbaus, und die Einführung von Kreditsystemen für Kleinbauern. Nach der Darstellung von Frau Erler werden die Genossenschaften von Grossgrundbesitzern beherrscht, welche den Standort der Pumpen auf ihrem eigenen Land durchsetzen. Sie waren also die Hauptnutznießer der Entwicklungsmassnahmen. Die Pumpenreparaturen wurden offenbar nach dem Muster einer deutschen Werkstatt aufgezogen, die schlecht in die kleinindustrielle Struktur der Dörfer passte. Die Massnahmen zugunsten Landloser waren nicht erfolgreich. So wurde zum Beispiel eine Biogas-Anlage bestreikt - Frau Erler vermutet auf Anstiften Einflussreicher - oder dann scheiterte sie an den Tabu-Vorstellungen der Dorfbewohner. Fischzuchtprojekte für Landlose schnitten mit ihrem Einsatz chemischer Mittel zur Bekämpfung von Raubfischen schlecht ab im Verhältnis zu den traditionellen Methoden, die in Bangladesh verbreitet sind. Der ökologische Landbau gedieh nicht über ein illegal errichtetes und später erfolgloses Pilotprojekt hinaus. Das Kreditsystem für Kleinbauern, schliesslich, erwies sich wiederum von den Einflussreichen unterwandert.

Als nächstes kritisiert Frau Erler ein Tierzuchtprojekt, das zu empfindliche und zu teure Kühe produziere, während die für die Milchverarbeitung herangezogene Technologie zu aufwendig sei und ihr Produkt keinen Markt besitze.

Als Beispiel dafür, dass Entwicklungszusammenarbeit die industrielle Abhängigkeit der Entwicklungsländer fördere, schildert Frau Erler die von multinationalen Firmen vorangetriebene verfrühte Einführung elektronischer Vermittlungsstellen im bengalischen Telefonnetz.

Einen längeren Abschnitt widmet Frau Erler den Problemen der Saatgutproduktion. Auch weist sie allgemein auf die Einkommenseffekte und Landkonzentrationseffekte hin, die durch die Einführung von Hohertragssorten von Reis entstanden sind. Direkte Nahrungsmittelhilfe wird von Frau Erler verurteilt. Die "Food for Work"-Programme für die Aermsten seien schlecht geplant, das Personal korrupt, die Arbeiter verkauften ihren Reis, was dann die lokalen Märkte zersetze.

Ein nächstes Projekt, das integrierte Pflanzenschutzprojekt, das die Bauern lehren sollte, "mit verschiedenen aufeinander abgestimmten Methoden ihre Pflanzen zu schützen", erschien Frau Erler als sehr chemie-orientiert. Ein effizientes oder gar ein nicht korruptes Beratungssystem für die Bauern gab es nicht. Die intensiven Kontakte der internationalen Produzenten mit der Zentralregierung werden von Frau Erler hervorgehoben.

Ausführlich werden die Familienplanungsprojekte der Weltbank in Bangladesh beschrieben, an denen sich die Bundesrepublik Deutschland beteiligt. Frau Erler legt dar, dass die statistischen Grundlagen ungenügend seien. Die in den Projekten propagierten Verhütungsmethoden seien auf operative Eingriffe ausgerichtet und bezögen die weicheren oder gar die lokalen Methoden der Empfängnisverhütung nicht ein. Auch würden die Zusammenhänge zwischen dem Ernährungszustand der Frauen, der Praxis der Brusternährung und Häufigkeit der Schwangerschaften missachtet. Eine Tendenz zu unnützen Bauten wird dem Weltbankprogramm angelastet. Auch stammten die lokalen Beraterinnen vornehmlich aus der städtischen Oberschicht.

Schliesslich erwähnt Frau Erler einen Bericht über die Tätigkeit lokaler Entwicklungsbanken, welche mit ausländischer Unterstützung z.B. Kredite an kleine und mittlere Unternehmen vermitteln sollten. Der Bericht hatte diese spezielle Funktion der Banken ausgewertet und war zu kritischen Schlussfolgerungen gelangt. Die Zielgruppe sei häufig nicht erreicht und statt dessen durch die Stärkung grösserer Firmen beeinträchtigt worden. Die beiden von der Bundesrepublik Deutschland unterstützten Entwicklungsbanken in Bangladesh wiesen so schlechte Rückzahlungsquoten aus, dass die Kreditanstalt für Wiederaufbau alle weiteren Zahlungen einstellte. (Dasselbe taten auch die Weltbank, die Asiatische Entwicklungsbank und andere.)

Aus dem Geschilderten leitet Frau Erler ab, dass eine "unheilige Allianz" am Werke sei: "Es gibt eine perfekte Interessenidentität zwischen den Liefer- und Gewinninteressen der Industrie im Geberland und den Gewinn- und Machterhaltungsinteressen der Oberschicht in den Entwicklungsländern" (S. 83). Insbesondere profitiere die Oberschicht durch Bestechungsgelder und durch die Tatsache, dass sie kaum Steuern zu bezahlen habe. Entwicklungsbürokratie und Konsulenten übernahmen in diesem Prozess die Vermittlerfunktion: "Ihre Zielgruppe sind die Aermsten der Armen - als Opfer" (S. 86).

B Die Schlussfolgerungen von Frau Erler

Angesichts der Situation in vielen Entwicklungsländern ist schon manchem der Mut gesunken. Es ist verständlich, wenn das Herz stockt. Wenn die eigene Arbeit als vergeblich erscheint, die besten Absichten sich als fruchtlos erweisen - wer kann da Gefühlsausbrüche verargen?

Es liegt nicht an uns, zu den von Frau Erler aufgeführten und oben wiedergegebenen Projektängeln Stellung zu nehmen. Andere haben das ausführlich getan. Gewiss gibt es Misserfolge. Es ist schwierig - die Autorin hat durchaus Recht - es ist ausserordentlich schwierig, mit Entwicklungsmassnahmen die richtigen Bevölkerungsschichten zu erreichen. Es braucht ausserordentliches Durchstehvermögen und Feinheit und eigentlich Demut.

Die Autorin hat auch Recht, wenn sie ihre Kritik vorbringt. Ob sie sie in dieser Form veröffentlichen muss, ist zwar eine Frage für sich. Frau Erlers Kritik setzt aber an einem zentralen Problem an, das nicht wegbewiesen werden kann. Entwicklungspolitik soll die Menschen unter der Armutsgrenze freisetzen, und verfehlt oft dieses Ziel. Jede Kritik kann helfen, dieser Tatsache erneut bewusst zu werden.

Allerdings geht Frau Erler weiter. Ihre eigentliche These ist, dass Hilfe nicht möglich sei. Weil sie immerfort ihr Ziel verfehle und damit die Positionen der Mächtigen noch verstärke, sei die Hilfe für die Armen tödlich. Diesem summarischen Urteil von Frau Erler möchten wir allerdings entschieden widersprechen.

III DER INHALT ANDERER PROMINENTER KRITIKEN AN DER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

Wenn wir nun einen Blick auf andere Kritiken der Entwicklungszusammenarbeit werfen, so soll dies verdeutlichen, dass sie einem ganzen Spektrum von Sichtweisen entsprechen. Eine Aufzählung auch nur der gewichtigeren, die sich in den letzten Jahren zu Wort gemeldet haben, umfasste so unterschiedliche Gestalten wie den Urvater der Entwicklungsökonomie Gunnar Myrdal neben dem liberalen Ökonomen P.T. Bauer und dem konservativen neuen Philosophen Pascal Bruckner. Im engeren Kontext der Schweiz findet sich Toni Hagen oder Jean Ziegler; neben Gelegenheitskritikern aus den Reihen der Industrie- und Beratungsunternehmen stehen fundamentale Kritiker aus politisch entgegengesetzten Richtungen. Obwohl sich nun alle diese Kritiken auf die Entwicklungszusammenarbeit beziehen, weichen sie in ihrem Inhalt weit voneinander ab.

Für Gunnar Myrdal, auf dessen Forschungen die differenzierte Darstellung der innergesellschaftlichen Entwicklungsprozesse zurückgeht, ist die Durchführung institutioneller Reformen in den Entwicklungsländern notwendig, damit entwicklungspolitische Massnahmen überhaupt zum Greifen kommen. Es geht ihm darum, korrupte Bürokraten und schmarotzende Eliten auszuschalten, um einen Entwicklungsprozess bei den Unterprivilegierten in Gang setzen zu können. Vom Sinn der Entwicklungszusammenarbeit, auch von einer Ausweitung öffentlicher Entwicklungshilfe, solange sie

nicht in gebundener Form und für Grossprojekte erfolgt, ist Myrdal offenbar überzeugt.

Anders bei P.T. Bauer, der seine Kritik der Entwicklungspolitik am Modell des freien Wettbewerbs orientiert. Auch Entwicklungspolitik müsse dem freien Spiel der ökonomischen Kräfte entsprechen. P.T. Bauers bevorzugter Gegner ist damit der öffentliche Sektor, der natürlich in vielen Entwicklungsländern eine zentrale Rolle in der Industrie spielt und gewiss oft zweifelhafte Erfolge errungen und viele Fehlinvestitionen auf dem Gewissen hat. Seiner Meinung nach würde der Verzicht auf Entwicklungszusammenarbeit den Fluss der Investitionen in die Entwicklungsländer keineswegs zum Erliegen bringen, aber auf wirtschaftlich vertretbare Investitionen beschränken.

Für einen der Vertreter der neuen Rechten Frankreichs, Pascal Bruckner, ist die ganze Entwicklungszusammenarbeit ein nutzloses Rührstück, das dazu diene, das Abendland zu schwächen und dem Totalitarismus zuzuführen. Das schlechte Gewissen des weissen Mannes sei ein Effekt moderner Televisionssysteme und eine Folge masochistischer und selbstzerstörerischer Philosophie. Nur die Rückbesinnung auf die abendländische Tradition könne noch weiterhelfen; sollten die Entwicklungsländer Probleme haben, müssten sie diese selber lösen.

Im Visier von Pascal Bruckner stehen somit Autoren, die ihrerseits auch wieder einiges an der Entwicklungszusammenarbeit auszusetzen haben. So z.B. René Dumont, der in seinem letzten Buch auf die Unfruchtbarkeit westlicher Entwicklungsbemühungen hinweist und ein Modell eines selbstverwalteten Entwicklungsprozesses auf Gemeinde- oder Genossenschaftsbasis vorführt. Oder Jean Ziegler, der sich in seinem jüngsten Buch gegen die herrschende Ordnung in der Welt und für einen weit massiveren Einsatz finanzieller und technischer Mittel zur Lösung der konkreten Entwicklungsprobleme ausspricht. Und selbstverständlich geriete auch Frau Erler mit ihrem Bericht in die Gegenkritik von Pascal Bruckner. Die Versuchung liegt nahe, sich aus diesem Gewirr widersprüchlicher kritischer Stimmen zurückzuziehen und sich in der Entwicklungszusammenarbeit auf konkrete, überschaubare, und in ihrer Nützlichkeit nicht zu bezweifelnde Kleinprojekte zu beschränken. Toni Hagen ist wohl der bekannteste Verfechter dieses Ansatzes.

IV DIE BANDBREITE DER SICHTWEISEN UEBER DIE AUFGABE DER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

A Die in den Kritiken enthaltenen Sichtweisen

Dass ein und dasselbe Problem auf so unterschiedliche Weise kritisiert werden kann, ist weiter nicht erstaunlich. Wir bewegen uns hier im Bereich des Sozialwissenschaftlichen, in dem bekanntlich Objektivität nur innerhalb eines durch die Sichtweise gesetzten Rahmens möglich ist. Diesen Rahmen vorzugeben ist eine politische Aufgabe. Er würde also der Entwicklungszusammenarbeit Ziele vorgeben und ihre Handlungsinstrumente umschreiben. Man kann mit einem solchen Rahmen nicht Recht haben, höchstens überzeugen und Anhänger gewinnen. Der Rahmen ist Ansichtssache. Er entspricht einer von vielen möglichen und vertretbaren Sichtweisen.

Eine Sichtweise dessen, was die Entwicklungszusammenarbeit eigentlich zu tun oder zu lassen habe, liefert jede Kritik stillschweigend mit. So akzeptiert zum Beispiel der oben erwähnte Alt-Bundesrat Friedrich für die Entwicklungszusammenarbeit die gegenwärtig üblichen Handlungsinstrumente und setzt als Ziel die weltweite Befriedigung menschlicher Grundbedürfnisse. Wer diesen "Rahmen" akzeptiert, muss dem Kritiker Recht geben: das Ziel ist objektiv nicht erreicht worden, das ist belegt. Nur ist dieser Rahmen z.B. im Bundesgesetz über die Entwicklungszusammenarbeit nur teilweise enthalten. Das Bundesgesetz seinerseits ist als Sichtweise nicht "richtiger" als andere, aber wichtiger, da die Entwicklungszusammenarbeit des Bundes nach seinen Regeln verwirklicht und beurteilt werden muss. Es ist eine gesonderte (politische) Auseinandersetzung, wenn man diese Regeln selbst geändert haben möchte. Und dazu können freilich auch die Resultate der Entwicklungszusammenarbeit Anlass geben.

Wenn alle diese Dinge theoretisch auseinandergehalten werden können, in der Praxis der kritischen Äusserungen laufen sie doch durcheinander. Es gibt präzise und ernsthafte Kritik neben diffuser und zufälliger. Es gibt Kritiker, die sich auf die Welt als Ganzes beziehen, statt auf den möglichen Beitrag der Entwicklungszusammenarbeit; und andere, die eigentlich die Regeln der Entwicklungszusammenarbeit aus persönlicher Ueberzeugung

verändern möchten. Ausserdem gibt es in jeder Kritik persönliche Einsprengsel wie das Salz in der Suppe. Diese persönlichen Elemente in einzelnen Sichtweisen können derart überhand nehmen, dass der eigentliche Inhalt der Kritik mehr erahnt als herausgelesen werden kann.

Sichtweisen können veralten, wenn sich die Problematik verschiebt. Sie können auch Neues in den Griff bekommen. Bloss ohne Sichtweise geht es nicht: sie erst umreisst den Handlungsrahmen, in dem die Fakten der sozialen und oekonomischen Welt ihren Sinn erhalten.

Was findet nun ein Leser, der sich mit Frau Erlers "Tödlicher Hilfe" befasst? Nun, zunächst einmal ein Buschwerk persönlicher Aeusserungen. Ausrutscher und Unterstellungen wechseln mit faktischen Aussagen. Von Zynismus wird berichtet (aber wer kennt nicht die schwarzen Bemerkungen der Aerzte - es kann eine Art sein, psychische Belastungen zu meistern); Bereicherungsabsicht wird unterstellt, Nachlässigkeit, Uneinsichtigkeit, Unbelehrbarkeit.

Dabei gleitet die Argumentation in Frau Erlers Bericht ständig von einer Bezugsebene in die andere. Von Reflexionen makroökonomischer Art zu Charakterproblemen der Beteiligten, von Sektorpolitik zu Reisewidrigkeiten, von Lobbytum zu Projektdetails und zur täglichen Ungerechtigkeit. Es ist ein Erlebnisbericht, keine Kritik: werden doch fürchterliche Dinge vorgeführt, ohne jeden Rahmen, der die Fakten ordnete und am Ende ein Urteil erlaubte. Aber gerade der ständige Wechsel der Bezugsebene bevor ein Argument zu Ende gedacht und verarbeitet ist, erzeugt beim Leser jene eigenartige mentale Konfusion und moralische Entrüstung, die ihn diese Mischung mit der Realität verwechseln lässt.

Hinter diesem Buschwerk scheint aber doch ein konsistenter Gedanke fassbar zu sein. Es ist, als würde die reale Welt von heute an einer Idee gemessen. Es ist die Idee der selbstlosen Menschlichkeit in einer idealen Welt, in der die technischen Mittel, die der eine einsetzt, niemandem sonst in die Quere kommen müssen. Diese Sichtweise ist gewiss utopisch und in technologischer Hinsicht in jedem Land der Erde verspätet. Sie

setzt allenfalls den Rahmen für eine spezielle Tätigkeit, wie sie in einzelnen Hilfswerken möglich sein mag. Entwicklungszusammenarbeit dagegen ist in dieser Sichtweise zu technologisch und auf einen gesamtgesellschaftlichen Rahmen bezogen. Konsequenterweise ist die Lösung für die von Frau Erler dargestellten Mischung von Problemen nicht eine verbesserte Entwicklungszusammenarbeit, sondern ihre Abschaffung. Die Biographie von Frau Erler belegt ihre Konsequenz in dieser Hinsicht.

Die Sichtweise setzt nicht nur den Rahmen, innerhalb dessen ein Entwicklungsprojekt beurteilt wird - sie impliziert auch die Art der Lösungen, die überhaupt in Betracht gezogen werden können. Gunnar Myrdal möchte offensichtlich gesamtgesellschaftliche Reformen ins Auge fassen, bevor sinnvolle Projektarbeit aus seiner Sicht möglich wird. Für P.T. Bauer dagegen muss der Einzelne freigesetzt werden, der dann aus eigener Initiative die Probleme lösen würde. Andere sprechen sich für öffentliche Projekte aus, welche soziale Reformen wenigstens lokal oder regional gleichsam im Paket mitenthalten. René Dumonts Populismus gehört hieher. Ist die Skepsis grossen Projekten gegenüber dominant, dann wandelt sich Dumonts Ansatz zu dem von Toni Hagen, der sich auf die Vervielfachung kleiner Projekte verlassen möchte. Für Frau Erler und Pascal Bruckner schliesslich impliziert die Sichtweise ein Aufgeben der Entwicklungsbemühungen überhaupt, weil sich Entwicklungsländer nur selber helfen können (nach Frau Erler) oder eine andere Lösung als die abendländische gar nicht existiert (nach Pascal Bruckner).

Das Spektrum der Sichtweisen liesse sich fast beliebig erweitern. Denken wir an die Argumente der technokratischen Planer, die jedes Problem als "Flaschenhals" erfassen. Oder an die Kritiker aus religiöser Ueberzeugung, welche aus ihren eigenen Wertvorstellungen heraus argumentieren. Die Bandbreite sozio-ökonomischer Konzepte ist gewaltig und in der kritischen Diskussion können eigentlich alle Argumente, auch unsinnige, eingebracht werden. Erst wenn konkrete entwicklungspolitische Situationen analysiert werden, zeigt sich die Kraft der Konzepte. Ein Gesichtspunkt muss dann nicht nur logisch geschlossen sein, er muss auch Relevanz besitzen. Er muss das vorliegende Problem definieren können und eine Lösung vertreten. Wird sie angewendet, kann ihr Beitrag im realen Geschehen überprüft werden.

Nehmen wir die verschiedenen, in den Kritiken enthaltenen Konzepte und wenden wir sie auf eine konkrete entwicklungspolitische Situation an, z.B. auf die Situation der Kleinbauern in einem bestimmten Distrikt Bangladeshs. Das Konzept von Frau Erler überliesse diese Bauern sich selbst, nehmen wir an, in einer konkret ungleichgewichtigen Situation relativ moderner Gesundheitstechnologie, einer nachhinkenden Produktionstechnologie, mangelnder persönlicher Ressourcen und rein traditionaler Gebräuche. P.T. Bauers reiner Liberalismus würde paradoxerweise dieselbe Lösung wie Frau Erler vertreten. Die Vertreter der in sich richtigen Kleinprojekte könnten ohne Zeitverlust die Arbeit mit Landlosen oder Kleinbauern aufnehmen, etwa in der Nahrungsmittelproduktion, um in einem späteren Zeitpunkt von den nicht einbezogenen umfassenden Problemzusammenhängen überholt zu werden. Dumonts grosses Reformprojekt hingegen wartete stets auf einen grossen Staatsmann mit Entscheidungsmacht. Myrdal wiederum versuchte seine Reform wohl über internationale Gremien mit Unterstützung der Brandt-Kommission. Dieser Abschnitt mag zeigen, wie Verschiedenes mit den z.T. identischen Vorwürfen an die Adresse der tatsächlich ablaufenden Entwicklungszusammenarbeit eigentlich gemeint ist.

B Der Ansatz des Bundesgesetzes über die Entwicklungszusammenarbeit

Wir haben es bereits erwähnt: das Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe ist auch nicht mehr als eine Sichtweise. Sie umschreibt den Handlungsrahmen, innerhalb dessen die Entwicklungszusammenarbeit erfolgt. "Die Entwicklungszusammenarbeit unterstützt die Entwicklungsländer im Bestreben, die Lebensbedingungen ihrer Bevölkerung zu verbessern" (Artikel 5, Absatz 1). "Sie unterstützt in erster Linie die ärmeren Entwicklungsländer, Regionen und Bevölkerungsgruppen" (Artikel 5, Absatz 2). "Die Massnahmen ... berücksichtigen die Verhältnisse der Partnerländer und die Bedürfnisse der Bevölkerung, für die sie bestimmt sind" (Art. 2, Absatz 2). Und sie tut dies in folgenden Formen: als technische Zusammenarbeit, als Finanzhilfe, mit handelspolitischen Massnahmen, mit Investitionsbegünstigungen und in jeder anderen zweckmässigen Form (Art. 6, passim.).

So zeigt sich die Entwicklungszusammenarbeit, wie sie von den politischen Instanzen der Eidgenossenschaft konzipiert worden ist. Sie unterscheidet sich stark von einigen oben erwähnten Konzepten und schliesst manche aus rechtsstaatlichen Gesichtspunkten aus. Sie ist zum Beispiel vom Gesetz her so konzipiert, dass sie sich mit der Gesellschaft eines Landes als Ganzes in Bezug setzen muss. Auch wenn sie sich in ihren Wirkungen auf die ärmeren Schichten ausrichtet, muss sie ihre Arbeit im Rahmen der Gesamtgesellschaft abwickeln. Sie kann ihre Tätigkeit nicht unter Vernachlässigung des Ganzen, z.B. nur auf eine bestimmte Käufer-schicht oder auf eine revolutionäre Gruppe beziehen. Die eine oder andere Kritik, die aus solchen partiellen Gesichtspunkten gegen die Entwicklungszusammenarbeit vorgebracht wird, ist daher oft nicht konsistent mit dem eigentlichen Auftrag der Entwicklungszusammenarbeit.

Die Entwicklungszusammenarbeit besitzt, wie dem schweizerischen Gesetz zu entnehmen ist, eine breite Definition des Handlungsfeldes. Die für sie vorgesehenen Instrumente widerspiegeln die Komplexität der Entwicklungssituation. Wiederum ist festzuhalten, dass einige ihrer Instrumente im Grunde genommen durch das Gesetz vorgegebene Lösungskonzepte enthalten. Diese Instrumente müssen nicht angewendet werden, das ist dem Urteil der Ausführenden überlassen. Aber der (nicht erschöpfende) Katalog von Instrumenten zeigt doch, was für Vorstellungen sich der Gesetzgeber von der Art der Entwicklungszusammenarbeit machte.

Manche dieser "Konzepte" entsprechen keineswegs den Vorstellungen einzelner Kritiker der Entwicklungszusammenarbeit. Für einen Verfechter kleinräumiger technischer Zusammenarbeit mag Finanzhilfe und Investitionsbegünstigung ein untaugliches Mittel sein. Trotzdem sind diese ausdrücklich vom Gesetzgeber vorgesehene Instrumente der Zusammenarbeit. Auch in dieser Hinsicht kann daher eine Kritik mit der akzeptierten Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit inkonsistent sein. Inkonsistente Kritik ist eigentlich eine kaschierte Form der politischen Auseinandersetzung, die als solche gewertet werden sollte und ihre eigene Funktion besitzt.

Mit dem Satz: "die Entwicklungszusammenarbeit unterstützt die Entwicklungsländer im Bestreben, die Lebensbedingungen ihrer Bevölkerung zu verbessern" (Art. 5, Absatz 1) ist auch einiges über die Methoden der Zusammenarbeit angesprochen. Entwicklungszusammenarbeit versucht, durch gezielte Projekte die Kräfte in einer Gesellschaft freizusetzen, die zu einem Entwicklungsprozess notwendig sind. Sie darf vor allem nicht mit humanitärer Nothilfe verwechselt werden, welche versucht, konkrete Notsituationen mit Mitteln und Leistungen zu überwinden, die insgesamt von ausserhalb der betroffenen Gesellschaft zur Verfügung gestellt werden.

Lässt sich Nothilfe mit der Tätigkeit eines Wundarztes vergleichen, so entspricht Entwicklungszusammenarbeit in ihrer Konzeption dem Errichten einer Klinik oder dem Ausarbeiten und Zurverfügungstellen einer Formel zu einem Impfstoff. Wir sprechen hier in Bildern, die nicht zu sehr strapaziert werden dürfen. Als entscheidender Unterschied sei aber festgehalten, dass Nothilfe eine Gesellschaft von aussen her unterstützt, Entwicklungszusammenarbeit dagegen im Inneren der Gesellschaft wirkt und die inneren Reaktionen der Gesellschaft in ihre Tätigkeit einbezieht. Nothilfe bringt die "Wirkung" von aussen in die Gesellschaft; Entwicklungszusammenarbeit stellt technische Mittel, Methoden und Konzepte zur Verfügung, damit eine Gesellschaft bestimmte Wirkungen von innen her erziele.

Auch mit dieser Haltung läuft die Entwicklungszusammenarbeit einigen ihrer Kritiker zuwider, gerade jenen, denen die schweren Lebensbedingungen, welche in den Entwicklungsländern herrschen, am Herzen liegen.

Fassen wir das bisher Gesagte zusammen: Entwicklungszusammenarbeit ist eine durch das Gesetz auf eine Arbeit in gesamtgesellschaftlichem Rahmen festgelegte Tätigkeit. Sie ist von temporärem Charakter. Im Verhältnis zur Nothilfe sind ihre Methoden eher indirekter Art. Ihre Relevanz gewinnt sie erst im Kontext der Entwicklung jener Gesellschaft, auf die sie bezogen ist. Und vom ersten Teil des Tour d'horizon möchten wir in Erinnerung rufen: Auch ohne Entwicklungszusammenarbeit ist die Welt in starker technologischer Veränderung begriffen. Längst nicht jede Veränderung in Entwicklungsländern ist durch Entwicklungszusammenarbeit hervorgerufen, noch durch sie zu verantworten. Aber gerade

die durch technologische Veränderungen geschaffenen Ungleichgewichte machen Entwicklungszusammenarbeit unerlässlich. Angesichts der Grösse der Aufgabe muss sie sich darauf beschränken, jene Akupunkturstellen im gesellschaftlichen Körper zu finden, deren Ausstrahlung für das Gesamte positiv ist. Eine enge, flexible Zusammenarbeit mit dem Partner auf verschiedenen gesellschaftlichen Ebenen ist die Voraussetzung dafür. Es ist ein Lernprozess, der beide Seiten einbezieht. Wenn sich dieser Lernprozess vollzieht, beweist dies gegenüber Frau Erler, dass Entwicklungszusammenarbeit möglich ist. Das soll als Entgegnung auf ihre Kritik genügen. Die Frage nach der Relevanz dieses Prozesses im gesamtgesellschaftlichen oder gar weltweiten Rahmen kann freilich nicht in einem kurzen Tour d'horizon erfasst werden. In bezug auf die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit soll eine Gesamtbeurteilung im Rahmen des von der Kommission für auswärtige Angelegenheiten des Nationalrates geforderten Zehnjahres-Rückblicks zur Anwendung des Gesetzes über Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe versucht werden.

V EINWAENDE GEGEN FRAU ERLERS KRITIK

Wir befassen uns im folgenden mit Frau Erlers Kritik, wobei wir so systematisch wie möglich unsere Einwände darlegen möchten. Wir gehen dabei schrittweise vor, vom eher polemischen Beiwerk in ihrem Buch zum Kern ihrer Aussagen. In Frau Erlers "Tödliche Hilfe" finden sich immer wieder Bemerkungen eingestreut, welche sich auf die persönliche Sphäre beziehen, sei es von Experten, Vertretern multinationaler Firmen, bessergestellten Frauen aus der Hauptstadt, Regierungsvertretern, Party-Besuchern, Benützern von Swimmingpools etc. Wir können zu Gunsten von Frau Erler annehmen, dass ihr diese Aeusserungen aus dem Gefühl des Ungnügens an der bestehenden Entwicklungszusammenarbeit zugefallen sind. Ihre Schilderungen wiederholter demonstrativer Bezugnahme auf die Zielgruppe der Armen während ihrer letzten Dienstreise nach Bangladesh - indem sie sich zum Beispiel an einer Diskussion zu ihnen setzt statt an den Tisch, an dem die Experten versammelt sind - unterstreicht ihre Haltung. Ihr Bedürfnis nach direkter Hilfeleistung gegenüber der Zielgruppe ist gross. Aber Entwicklungszusammenarbeit ist nicht Nothilfe. Und wenn die Arbeit eines Experten ausschliesslich auf die Zielgruppe bezogen ist,

wird er sich doch mit Regierungsvertretern, Hilfswerken, anderen Experten, Dorfältesten, Reichen, Banken, Firmen, Beamten etc. herumzuschlagen haben, um für jene etwas zu erreichen. Ob eine Tätigkeit entwicklungsbezogen ist, misst sich nicht an unbedachten, unbeholfenen oder saloppen Bemerkungen. Es ist abzulesen am Konzept, in dessen Rahmen die Tätigkeit zu verstehen ist, an der "flexiblen Kreativität", die bei ihrer Umsetzung an den Tag gelegt wird, und im gegebenen Zeitpunkt an den Resultaten, d.h. den durch diese Arbeit ausgelösten Entwicklungsprozessen. Die Bemerkungen von Frau Erler zu den persönlichen Vorzügen und Nachteilen sind für die Entwicklungszusammenarbeit sicher relevant. Aber nicht mehr als die Tischmanieren eines Bankdirektors oder eines Lehrers für die Beschreibung und Bewertung der Arbeit einer Bank oder Schule. Wenn wir auf diese Art der Kritik in Frau Erlers Buch in der Folge nicht eingehen, entfällt natürlich ein Teil ihrer Aussage.

Aber auch bei den sachbezogenen Urteilen von Frau Erler ergeben sich Schwierigkeiten. Manche Aussagen beziehen sich nicht auf Entwicklungszusammenarbeit, sondern auf den umfassenden technologischen Prozess, der sich auch in Bangladesh vollzieht. So kann das von Frau Erler herangezogene Beispiel der Einführung moderner Telekommunikationstechnologie (S. 38) primär in diesem Rahmen verstanden werden, als ein Auswuchs der Marktsicherungsmethoden konkurrierender internationaler Grossfirmen, in den zusätzlich auch noch die Entwicklungszusammenarbeit der Bundesrepublik hineingezogen wurde. Dasselbe gilt für die durch internationale Pharmaunternehmen verdrängten lokalen Kleinproduzenten, deren Verschwinden von Frau Erler beklagt wird (S. 80). Es gibt wirtschaftliche Verdrängungsprozesse, die direkt mit Produktionsmethoden und Produktequalität zusammenhängen und die unter dem Zwang zur rationalen Verwendung beschränkter industrieller Infrastruktur zugelassen werden müssen. Das ist die Tendenz des technologischen Prozesses an sich, unabhängig von der Entwicklungszusammenarbeit. Von deren Standpunkt aus erscheint zudem in diesem Fall eine frühe Klärung der Produktionsstruktur und eine Beschränkung auf wesentliche Medikamente für Bangladesh als Ganzes wichtiger als die Erhaltung einiger veralteter Kleinbetriebe. Dies ebnet auch den Weg zu einer Indigenisierung der Produktion moderner Medikamente und einer nachhaltigen Entlastung

der Zahlungsbilanz in Zukunft. Sogar der Prozess der zunehmenden Konzentration des Landbesitzes (eine der wichtigsten sozio-ökonomischen Veränderungen in Bangladesh) ist ein Effekt der zunehmenden Marginalisierung der Kleinbauern, aber auch der steigenden allgemeinen Lebenserwartung und Bevölkerungsdichte, wobei die Technisierung, unabhängig von Entwicklungszusammenarbeit, beide Ursachen zweifellos hervorruft.

Mit ihrer Kritik schlägt Frau Erler die Entwicklungszusammenarbeit, aber im Grunde genommen meint sie in vielen ihrer Aussagen die um sich greifende allgemeine Modernisierung und Technisierung. Diese ist ohne Frage ein Problem, aber nicht wegen, eher trotz der Entwicklungszusammenarbeit. Damit reduzieren sich erneut jene kritischen Punkte im Buch von Frau Erler, die direkt dem Wirken der Entwicklungszusammenarbeit angelastet werden können.

Aber auch bei den direkt auf die Entwicklungszusammenarbeit bezogenen Aussagen findet sich der Leser der "Tödlichen Hilfe" vor einer spezifischen Schwierigkeit : Frau Erlers Kritik ist gleichzeitig sehr konkret aber auch sehr allgemein, d.h. ein spezifischer Vorwurf wird sofort in eine allgemeine Schlussfolgerung übergeleitet. In Bezug auf Bangladesh stellt sie zum Beispiel fest, dass die Einführung grosser Wasserpumpen in einem speziellen Projekt den reichen Bauern die Möglichkeit gegeben hat, die Aermere noch mehr auszubeuten. Dies ist einer der Zusammenhänge, der Frau Erler zur Schlussfolgerung veranlasst : "die Modernisierung der Landwirtschaft raubt den Subsistenz- und Kleinbauern wie in Bangladesh Grund und Boden und damit ihre Existenzgrundlage" (S. 83). Und nachdem auch die Industrialisierung nur Abhängigkeit bringen soll, schliesst sie als nächstes: "so wären Entwicklungsländern als Ganzes, besonders aber die Aermere in den Entwicklungsländern, ohne unsere 'Hilfe' besser dran" (S. 83). Diese Form der Kritik, die im Einzelaspekt berechtigt sein mag, in den verallgemeinernden Schlussfolgerungen aber kaum zu halten ist, stellt jeden Kommentator vor eine schwierige Aufgabe. Wir können uns zum Beispiel auf die faktische Information berufen, dass die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit in Bangladesh in soundsovielen Projekten darauf verzichtet hat, andere als kleine Handpumpen einführen, um die Umverteilungseffekte gering zu halten. Dadurch würde sich Frau Erler aber kaum

von ihrer Hauptschlussfolgerung abbringen lassen. Im Grunde genommen ruft sie nach einer umfassenden Antwort auf ihren allgemeinen Schluss: sie behauptet, Entwicklungszusammenarbeit sei überflüssig, weil schädlich - wir können nur umfassend belegen, dass sie durchaus nützlich sein kann und deswegen zu Recht existiert. Diese umfassende Analyse ist in Rahmen des Tour d'horizon nicht möglich. Frau Erler behauptet gleichzeitig, die Entwicklungszusammenarbeit sei unfähig, die eigentlichen Machtstrukturen im Lande zu erfassen und da im Sinne ihres Auftrags zu reagieren. Es gäbe eine wasserdichte Scheidung von Helfern, die nichts lernen können, auf der einen Seite, und Gesellschaften in den Entwicklungsländern auf der anderen, die von den Industrieländern nur Negatives annehmen sollen. Darauf können wir nun mit konkreten Beispielen antworten, in denen wir unsere Flexibilität dokumentieren und auch dadurch ausgelöste Lernprozesse im Entwicklungsprojekt nachweisen. Wir bringen dazu zwei Beispiele.

VI ENTWICKLUNGSTAETIGKEIT VS. KRITIK: GETREIDELAGERUNG IN BANGLADESH

Der folgende Auszug stammt aus einem Projektantrag der DEH aus dem Jahre 1983 : "Obwohl die Getreideerträge in Bangladesh stetig zunehmen, verschlechtert sich die Situation des einzelnen Bauern zusehends. Der Landkonzentrationsprozess nimmt ungebremst seinen Lauf, so dass heute schon über 50 % der ländlichen Haushalte ohne bebaubares Land sind. Damit stieg auch der Druck auf verfügbares Pachtland und auf verfügbare Arbeitsstellen in der Landwirtschaft mit dem Resultat, dass sich auch die Bedingungen für Pächter und Tagelöhner stark verschlechtert haben". Es handelt sich hier um den Antrag zur Finanzierung der 2. Phase eines Projektes, das schon 1978 auf Grund derselben Problemdiagnose in zwei Projektgebieten in Bangladesh eingerichtet worden war. Es geht dabei um die Einführung moderner Anbautechnologien (Saatgut, Dünger und Schädlingsbekämpfung als Paket) auf kleinsten Anbauflächen ohne Mechanisierung der Anbaumethoden. Von Anfang an stand also die Zielgruppe der Kleinbauern und landlosen Pächter im Mittelpunkt der Ueberlegungen. Den Initianten des Konzepts war bewusst, dass die Schwierigkeiten bei der Verteilung und Anwendung des Input-Pakets zur Hauptsache im Bereich der lokalen Machtverhältnisse

liegen. Grossbauern in Allianz mit lokalen Beamten versuchen ihre traditionelle Machtposition beizubehalten oder auszubauen, während Verschuldung und feudale Abhängigkeit den Kleinbauern (Kleinbesitzern oder Pächtern) den Zugang zu neuen Technologien verunmöglichen. Ohne Land - und 50 % der bäuerlichen Haushalte haben keinen Grundbesitz in Bangladesh - sind sie für Banken nicht kreditwürdig. Ohne Innovation können sie allerdings gegenüber den Grossbauern, die mit Kredit auf ertragreiche Sorten übergehen können, langfristig nicht mehr mithalten. Sie verlieren ihr Land oder geraten in immer tiefere finanzielle Abhängigkeit.

Der erwähnte Projektbericht fährt fort : "1978 hat das Bangladesh-Swiss Agricultural Projekt" (BASWAP) ein Experiment begonnen, um den Prozess des Landlos-Werdens abzubremsen. Mit sogenannten 'storage cum credit schemes' (d.h. durch das Errichten von Lagerhäusern, den Aufbau von Genossenschaften und die Bereitstellung von Kreditmöglichkeiten) wird angestrebt, die Einkommen der ärmsten Getreideproduzenten zu erhöhen und gleichzeitig deren Kreditwürdigkeit gegenüber den Banken zu verbessern, um so schrittweise die Abhängigkeit vom feudalistischen Geldverleiher abbauen zu können und Anreize für eine intensiviertere Produktion zu schaffen. Wichtigste materielle Voraussetzung für die Verwirklichung dieses Ansatzes ist die Bereitstellung von Bankkrediten zur Ueberbrückung der Wartezeit von der Ernte - wenn der Ankaufspreis für Getreide auf den Tiefpunkt fällt - bis zur günstigen Vermarktungszeit. Ein solcher Vermarktungskredit wird von den Banken auf der Sicherheitsbasis des eingelagerten Getreides erteilt. Die beteiligten Bauern wählen aus ihren Reihen ein Lagerhaus-Komitee und werden vom Projekt auf das Ziel hin ausgebildet, die Lagerhäuser nach einigen Jahren selber zu verwalten."

Schon im Projektansatz zeigt sich hier ein Eingehen auf die lokale Situation als eine Selbstverständlichkeit. Das Projekt wird nur konzipiert, weil den landlosen Pächtern und den Kleinbauern geholfen werden muss. Auch ist das Projekt von Anfang an auf Hebelwirkung ausgelegt. Der kleine Projektpunkt in der weiten Landschaft von gegen 100 Millionen Menschen ist ein Nichts. Erst wenn die Resultate überzeugen und seine Replikation gelingt, seine Rezeptwirkung durchschlägt, dann kann es ein Beitrag werden zur Verbesserung der tatsächlichen Situation, die nur von Bangladesh selbst "gerettet" werden kann.

Das Projekt wird deshalb nicht von aussen an Bangladesh herangebracht. Es handelt sich um die Konkretisierung einer Idee, die schon längere Zeit in der Luft lag. Aber erst mit dem aktiven Interesse der Partner kann die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit dazu ihren Beitrag leisten. "Die Grundidee der Verknüpfung von lokalen Lagerungsmöglichkeiten mit der Abgabe von Kleinkredit wurde von den Behörden in Dhaka sehr positiv aufgenommen," so heisst es im Projektantrag der DEH von 1977. Und weiter : "Unsere bengalischen Partner legen grossen Wert darauf, dass in einer ersten, explorativen Projektphase Lösungen gefunden werden, die sich anschliessend landesweit und zur Hauptsache aus eigenen Mitteln wiederholen lassen. Die Rolle der ausländischen Unterstützung sollte deshalb limitiert bleiben auf die Verminderung des Anfangsrisikos, verbunden mit technischer und sozialwissenschaftlicher Beratung."

Schliesslich steht das Projekt auch in organisatorischer Hinsicht nicht im luftleeren Raum. Es ist während der Vorbereitungsphase den wichtigeren in Bangladesh arbeitenden Hilfswerken und multilateralen Organisationen vorgestellt und mit ihnen diskutiert worden.

Ein kurzer Einschub sei an dieser Stelle gestattet, um die eigenwillige Art der Beweisführung und Schlussfolgerung von Frau Erler zu illustrieren. Sie beschreibt in ihrem Buch ein ähnliches Projekt der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, das nach dem Muster des vorliegenden Getreidelagerung und Kreditvergabe kombinieren soll und bei ihrem Besuch in Aufbau begriffen war.

Sie beschreibt es als ein Projekt, das alles enthalte, was sich ein entwicklungspolitisches Herz nur wünschen könne. Trotzdem ist nach Frau Erler vorauszusehen, dass dieses Projekt scheitern wird, weil auch mehrere reiche Bauern Mitglieder der Genossenschaft geworden seien. Einer habe bereits die Mitglieder dazu überreden wollen, ihre Kredite nicht zurückzuzahlen, was der deutsche Experte noch habe verhindern können.

Ueberdies wäre es der Genossenschaft nicht gelungen, ihren Kredit von der Bank zu erhalten, wenn nicht der deutsche Experte sich dafür eingesetzt hätte. Dagegen gewähre eine von Entwicklungsgeldern unabhängige bengalische Grameen-Bank^{*)} ihre Kredite an Kleingruppen ohne dingliche Sicherheiten zu verlangen und erreiche Rückzahlquoten von 95 %. Mit diesen paar Zeilen haben wir die gesamte faktische Information, die im Buch als Kritik zu diesem Projekt enthalten ist, wiedergegeben. Sie führt die Verfasserin im folgenden Abschnitt zum Schluss : "der Grundfehler aber besteht darin, dass wir auch mit dem besten Willen an den Machtstrukturen nichts ändern können, jedenfalls nicht im Sinne der Armen" (S. 27).

So klar und einleuchtend sich das Projektkonzept präsentiert, die Projektgeschichte zeigt eine fortlaufende Auseinandersetzung zwischen den Experten und den Partnern auf verschiedenen gesellschaftlichen Ebenen. Gleich zu Beginn wurde der ursprünglich für drei Projektregionen vorgesehene Aufbau angesichts der logistischen Probleme auf zwei nahe beisammenliegende Regionen reduziert. Dann zeigte sich, dass der ursprüngliche Träger des Projekts auf der Seite der Regierung von Bangladesh schon nach kurzer Zeit ersetzt werden musste. Das staatliche Forschungsinstitut BARC (Bangladesh Agricultural Research Council) wurde durch das Ministerium für Landwirtschaft abgelöst. Das Interesse der Forscher war nicht Motivation genug für das Projekt. Auch zeigte es sich, dass der rein monetäre Anreiz zur Verbesserung der Anbau- und Lagermethoden, der durch die neuen Genossenschaften

*) Die Darstellung von Frau Erlar muss insofern korrigiert werden als die Grameen-Bank vom Internationalen Fonds für Landwirtschaftliche Entwicklung (IFAD/FIDA) unterstützt wird.

ihren Mitgliedern geboten wird, nicht ausreichte. Es sind zwar am Ende genügend Genossenschafter rekrutiert worden, aber gerade um die Aermsten zu erreichen, brauchte es parallele Unterstützungsmöglichkeiten. Um die Zielgruppe zu erreichen, wurde erst ein Ansatz verfolgt, die Bauern aufgrund ihrer Landbesitzverhältnisse einzeln für die Genossenschaft zu rekrutieren. Nach einem Jahr ging man dazu über, die Bauern durch die lokalen Träger des sozio-ökonomischen Surveys vorerst zu motivieren. Im Laufe des Surveys musste ohnehin das ganze Projektgebiet statistisch erfasst werden. Der Wechsel im Ansatz erwies sich als sehr fruchtbar.

In der gleichen Richtung sollten weitere Massnahmen wirken, z.B. der Einbezug der Frauen in das Motivationsprogramm. Diese Massnahme wurde ergriffen, weil Frauen in kleinbäuerlichen Verhältnissen oft eine Schlüsselrolle bei der Lagerung und Verarbeitung der Getreideernte zukommt. Unterdessen sind die Männer oft gezwungen, anderen Arbeiten nachzugehen, um das Familieneinkommen aufzubessern.

Mit andern Worten, da die eigentliche Zielgruppe auch bei einem vorbildlichen Projektkonzept im Laufe der praktischen Arbeit zu entgleiten drohte, wurde mit neuen, aus dem Gefühl für die Situation heraus inspirierten Massnahmen gegengesteuert. Wie schon der Projektantrag von 1977 festhielt: "Das Vertrauen zwischen Projektteam und lokaler Bevölkerung wie auch unter den teilnehmenden Bauern muss sorgfältig, Schritt für Schritt aufgebaut werden. Das erfordert einen flexiblen Zeitplan und eine Organisationsform, die genügend Raum lässt für learning by doing, für Willensbildung und Initiative". Es ist eine Interpretation des Konzepts im Laufe seiner Implementation, die sich hier vollzieht. Sie ist getragen von einer laufenden Bewertung der Resultate durch die Projektträger (Schweizer wie Bengalis) sowie durch die von aussen kommenden Evaluationen des Erreichten im Lichte der vorgenommenen Ziele.

In diesem Projekt wurden bereits zwei Evaluationen durchgeführt. Die erste (Frühjahr 81) führte zu einer Verlängerung der Pilotphase. Das Tempo musste der zahlreichen Schwierigkeiten wegen, nicht zuletzt im Personalbereich, gedrosselt werden. Die anfängliche Redimensionierung hatte bereits dazu geführt, dass

statt vier Generalisten jetzt drei Spezialisten von schweizerischer Seite zum Einsatz kamen. Innerhalb des Teams trafen stark technisch-ökonomisch orientierte Argumentationen auf eher sozio-ökonomisch orientierte Anschauungen. Beide Blickwinkel haben ihre Berechtigung, beide sind für den Erfolg des Projekts unerlässlich; ein Kompromiss muss also gefunden werden. Die Lager müssen wirtschaftlich selbsttragend werden, weil sonst auch die Genossenschaften nie funktionieren können. Andererseits bringt eine Ausrichtung auf Kleinproduzenten zusätzliche Kosten langer Antransporte bei vorgegebenen Lagergrößen. Die Beteiligung grösserer Produzenten könnte (im Prinzip) auch der Zielgruppe die Beteiligung leichter machen, weil sich dadurch das für ein Lager nötige Einzugsgebiet verkleinerte und die Transportkosten für alle gesenkt würden. In der Praxis allerdings ist irgendwo die Limite des maximalen Landbesitzes festzusetzen, der noch zur Teilnahme an der Genossenschaft berechtigt, weil sonst einige wenige Grossproduzenten das Lager mühelos füllten.

Nicht zuletzt wegen dieser starken Zielgruppenproblematik mussten in diesem Projekt insgesamt drei schweizerische Mitarbeiter ausgewechselt werden. Umso kräftiger dafür hat sich die Gruppe der bengalischen Counterparts entwickelt. Sie übernahm wegen der anfänglichen Schwierigkeiten auf schweizerischer Seite die Funktion der Kontinuität.

Auch die zweite Evaluation (1983) beschäftigte sich mit der eben skizzierten entscheidenden Zielgruppenproblematik. Sie stellte fest, dass tatsächlich die reicheren Bauern in den bereits operierenden Genossenschaften des Projekts stärker vertreten waren, als ihrem Anteil an der gesamten Bevölkerung der Gegend entsprach. Es muss aber erwähnt werden, dass die offiziellen Statistiken, die hier zum Vergleich herangezogen wurden, nicht über jeden Zweifel erhaben sind und vermutlich die Konzentration des Landbesitzes systematisch unterschätzen. Trotz gewissen Vorbehalten empfahlen die Evaluatoren in bezug auf den Landbesitz eine Obergrenze festzulegen, und die Mitgliedschaft in den Genossenschaften zu beschränken. Aufgrund wirtschaftlicher Überlegungen wurde diese Grenze bei drei acres (ca. 1.4 ha) festgelegt. Sie ist in der Folge in allen Neugründungen von

Genossenschaften zur Anwendung gekommen und wird in den bereits bestehenden Genossenschaften wenigstens angestrebt. Die Auswirkungen auf die Standortwahl und die Dimensionierung der Lager liegen auf der Hand. Dass diese das Projekt modifizierenden Massnahmen von allen Projektpartnern als notwendig erkannt wurden, von der Regierung Bangladeshs wie von den bengalischen Mitarbeitern, sei hier unterstrichen. Es ist ein Resultat intensiver Auseinandersetzungen mit der Problematik.

Wir können hier festhalten, dass die Befürchtungen von Frau Erler in ihrem eigenen Getreidelagerungsprojekt sicher nicht unbegründet waren. Die Projektgeschichte in dem hier geschilderten älteren Projekt kann es belegen. Andererseits beweist sie auch, dass die beharrliche Auseinandersetzung mit den Realitäten von Machtstrukturen und Interessenlagen nicht hoffnungslos zu sein braucht. Jedes Projekt liegt in einem komplizierten Netz sozialer Beziehungen, die sich erst im Laufe der Projektarbeit für alle Beteiligten verdeutlichen. Es ist ein differenziertes Gebilde, in dem Veränderungen sich eher zu rasch vollziehen als zu langsam, haben doch die neuen Technologien in noch nicht entwickelten Ländern ein viel grösseres Potential als bei uns. Will die Entwicklungszusammenarbeit ihren Auftrag im Ernst verfolgen und auf eine sozial ausgeglichene Entwicklung hinwirken, dann kann sie diese Auseinandersetzungen mit Machtstrukturen nicht vermeiden. Es ist fast ein Beweis für die Notwendigkeit eines Entwicklungsprojekts, wenn es auf Schwierigkeiten dieser Art stösst.

Anpassungen erfolgten nicht nur im unmittelbaren Zielgruppenbereich. Auch die kreditvermittelnde lokale Bank hatte sich auf die neue Arbeit einzustellen. Sie richtete "mobile Betreuerdienste" ein, welche auch abends, wenn die Bauern Zeit haben, ihre Tätigkeit ausüben. Die Rückzahlquote, da ja schliesslich keiner sein eingelagertes Getreide verlieren will, liegt bei nahezu 100 %. In betriebswirtschaftlicher Hinsicht funktionieren die Genossenschaften zufriedenstellend.

In Vorbereitung der Ablösungsphase, nach der die Genossenschaften ohne spezielle Betreuung von aussen selbständig weiterarbeiten sollen, sind gegenwärtig rechtliche Probleme um die neuartige gemeinsame Besitzform an Getreidelagern abzuklären. Dieser Vorgang, der wiederum von allen Projektpartnern gemeinsam erarbeitet werden muss, belegt recht eigentlich, dass sich in den Machtverhältnissen doch etwas verändert.

Die Genossenschaften in den zuerst eingerichteten Projektgebieten sind inzwischen soweit herangereift, dass sie mit Aufsichtsrat, Lagerhaus-Komitee und Bauerngruppen die Funktionen der von aussen gestellten Berater übernehmen können. Es ist eine Phase der besonders intensiven Auseinandersetzung zwischen Projektmitarbeitern, Regierung, Banken und den Genossenschaften. Obwohl die Regierung das durch die Projekterfolge sich deutlich abzeichnende Modell der Getreidelagerung in grossem Massstab landesweit anwenden will - zögert sie doch, die Ablösung der Experten im bisherigen Projektgebiet rasch zu vollziehen, um den Erfolg nicht zu gefährden.

Um die widerspenstige Komplexität der Projektwirklichkeit zu verdeutlichen noch ein Hinweis auf ein vollständig neues Problem, das nach mehrjähriger Projektarbeit zum ersten Mal mit der Ernte 1984/85 aufgetreten ist. Die Getreidepreise zogen nach der Ernte auf den Märkten mit der Zeit nicht wieder an. Ueber die Gründe dafür herrscht noch keine Klarheit. Nachdem auch Indien eine Rekordernte verzeichnete, war offenbar sehr viel Getreide auf Schmuggelpfaden ins Land gelangt. Möglicherweise ist auch die Lagerhaltungspolitik der Regierung verantwortlich. Der Einnahmeausfall für die Genossenschaften war in diesem Jahr beträchtlich. Einvernehmlich wurde beschlossen, den Verlust auf den schweizerischen Projektträger, die Genossenschaften und die Bauern zu verteilen. Das wäre ein weiterer Beweis für die Tatsache, dass in einem guten Projekt von wasserdichter Trennung zwischen Helfern und Unterstützten keine Rede sein kann.

Für den Erfolg der Genossenschaften sind Preisschwankungen auf dem Getreidemarkt zwar nicht unbedingt notwendig, lediglich ein befriedigendes Preisniveau muss erreicht werden. Die Regierung sieht sich also möglicherweise mit der Aussicht konfrontiert, eine Preispolitik für Getreide konzipieren zu müssen, die mit ihrer in den Genossenschaften verfolgten Lagerhaltungspolitik konsistent ist. Die Abklärungen zu dieser Preisproblematik sind gegenwärtig noch im Gang. Für uns kann unabhängig davon festgehalten werden, dass ein Projekt ein Lernprozess für alle Beteiligten ist. Ausserdem zeigt es sich, dass ein schönes erfolgreiches Pilotprojekt durch Verschiebungen im umfassenden wirtschaftlichen oder sozialen Rahmen urplötzlich in Frage gestellt werden kann. Es gibt also noch eine andere Ebene, auf der mit Flexibilität reagiert werden muss, nicht nur jene des Projektes selbst. Die Arbeit auf dieser umfassenderen Ebene ist Gegenstand des zweiten Beispiels für die Anpassung der Aktivitäten der Entwicklungszusammenarbeit an die Bedürfnisse der Zielgruppe.

VII ENTWICKLUNGSTAETIGKEIT VS. KRITIK: NEUE AUFGABEN IM SAHEL

Im ersten Beispiel ging es darum, die kreative Zusammenarbeit zwischen Hilfsorganisationen, Projektmitarbeitern, Zielgruppe und Regierung zu beschreiben. Es ging um Anpassungsschritte, um einer hartnäckigen und gleichbleibenden Zielproblematik beizukommen. Das zweite Beispiel bezieht sich nun auf eine umfassendere Ebene der Entwicklungstätigkeit, auf der Einzelprojekte, Experten, Counterparts und sogar die Zielgruppe selbst in direkter Aktion nicht mehr auftreten. Es ist die Sphäre der Zusammenarbeit zwischen Regierungen, multilateralen und bilateralen Hilfsorganisationen. Kreative Anpassung und Lernfähigkeit ist auch auf dieser Ebene notwendig, wenn sich die Probleme, die in Einzelprojekten angegangen werden, drastisch verlagern. So etwas ist in der Sahelzone im letzten Jahrzehnt vor sich gegangen. Während der Begriff "Sahelzone" erst gar nicht existierte und Entwicklungsprobleme im Rahmen von Programmen für einzelne Länder bearbeitet wurden, weitete sich innerhalb weniger Jahre die Trockenheit zum dominanten Problem, unter dessen Einfluss gewisse Aspekte der Einzelprogramme in Frage gestellt wurden. Angesichts der ausbrechenden Katastrophe war die Entwicklungszusammenarbeit vor die Aufgabe gestellt, zum einen die wissenschaftliche Analyse der

Problematik in Bezug auf die Sahelzone als Ganzes voranzutreiben. Ausserdem mussten neue Formen der zwischenstaatlichen und zwischen-institutionellen Konsultation gefunden werden. In der Folge entstanden neue Formen der technischen Zusammenarbeit und der Finanzierung. Eine besondere Problematik bildete dabei der Versuch, Nothilfemassnahmen mit längerfristiger Entwicklungszusammenarbeit sinnvoll zu koordinieren.

Schon in den frühen Siebzigerjahren (1969-73) kam es zu einer ersten Trockenheit von katastrophalen Ausmassen. Nachdem mit internationalen Aktionen versucht worden war, den unmittelbaren Folgen beizukommen, wurde klar, wie schwerfällig die Hilfsaktionen vor sich gingen. So fehlte ein Frühwarnungssystem, und die Koordinationsmechanismen zwischen den Organisationen und den Regierungen waren auf die spezifische Problematik nicht vorbereitet. Die betroffenen afrikanischen Staaten organisierten sich im "Comité permanent inter-états de lutte contre la sécheresse dans le Sahel" (CILSS) (1973); die UNO setzte ein "Special Office" ein (Ouagadougou 1974); die OECD-Länder ihrerseits, wohl vor allem wegen der starken europäischen Verflechtung mit dieser Region, schlossen sich im "Club du Sahel" zusammen (1976).

Wir müssen uns hier aus Gründen der Darstellung des Materials auf einen Ausschnitt der schweizerischen Zusammenarbeit im Sahelgebiet beschränken. Zur Zeit der ersten grossen Trockenheit konzentrierte sich die schweizerische Hilfe in der weiteren Region auf das heutige Benin, das ausserhalb der eigentlichen Sahelzone liegt. Sie erfolgte als technische Hilfe, indem eine stattliche Zahl von bis zu 35 Feldmitarbeitern (die meisten davon wurden im Rahmen eines sogenannten "Freiwilligenprogramms" eingesetzt) zur Unterstützung der mittleren und höheren Verwaltungsebene verschiedener Länder beigestellt wurden. In den frühen Siebzigerjahren war abzusehen, dass diese Art der Zusammenarbeit weniger benötigt war und auslaufen würde.

1974 wurde folgerichtig das in Cotonou gelegene Büro der technischen Hilfe aufgelöst und als Koordinationsbüro nach Ouagadougou verlegt. In verschiedenen Etappen dokumentieren die Neugründungen von Koordinationsbüros in der Region die Verlagerung und Intensivierung der schweizerischen Hilfstätigkeit in der Sahelzone selbst

(Niamey/Niger 1978; Bamako/Mali 1980; erneut Cotonou/Benin 1983; Yaoundé/Kamerun 1981 resp. N'Djaména/Tschad 1983). Andere Länderhilfswerke und die multilateralen Organisationen vollzogen eine ähnliche geographische Neuorientierung. Gleichzeitig veränderte sich der Inhalt der Arbeit. In Niger z.B. waren seit 1971 drei Freiwillige der technischen Zusammenarbeit in der Fleischproduktion, Aufforstung, Wasserversorgung und Alphabetisierung tätig gewesen. Jetzt wurden aus einzelnen dieser Arbeitsgebiete Schwerpunkte der schweizerischen Projektstätigkeit (Wasser und Alphabetisierung). Diese Projekte waren meist vom CILSS empfohlen worden. Mit der Zeit liessen sie sich zu sektoralen Programmen verdichten. Als neuer Sektor wurde der Bereich der Umwelt einbezogen.

Die Formulierung von Programmen in wenigen Sektoren bot dabei verschiedene Vorteile. Es gab der schweizerischen Zusammenarbeit ein grösseres Gewicht gegenüber der Regierung, veranlasste diese zu einer aufgeschlosseneren Haltung. Sie erleichterte aber auch die Koordination und Kooperation mit anderen Geberinstitutionen, sodass jede wusste, mit wem in bestimmten Problemen gerechnet werden konnte.

Unter dem Eindruck der ersten Katastrophe hatte sich die Hilfstätigkeit in der Region generell verstärkt. Aber ein Verständnis für die Unausweichlichkeit angepasster Lösungen war damit noch nicht unbedingt gegeben. Als Beispiel möchten wir die Erfahrungen in Niger herausgreifen. Ab 1974, mit der Oelkrise, gewannen erstmals die Uraniumexporte Nigers an Bedeutung, was der neuen Regierung sehr willkommen sein konnte. Zwar vermochte sich die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit aus einer Tendenz herauszuhalten, die in der Folge durch grosszügige Investitionen im Agrarbereich dem Land eine Zukunft sichern wollte. Auch beteiligte sie sich nicht an Hilfswerken, die sich schlicht auf den Wiederaufbau der stark dezimierten Viehbestände konzentrierten, die ja mit der ökologischen Krise in direktem Zusammenhang stehen. Die Regierung ihrerseits glaubte, die Beteiligung der Bevölkerung an ihren Aufbauprogrammen vernachlässigen zu können. Steuern wurden aufgehoben, ein Brunnenbauprogramm wurde zentral finanziert - kurz, die Verantwortung der Einzelnen und der Dorfgemeinschaften wurde nicht erfasst, ihre Beteiligung nicht gefördert.

Mit der Rezession von 1979, welche die Uraniumexporte drastisch reduzierte, und mit einer erneuten Trockenperiode zeigten sich die Schwächen dieser Politik. Subventionstendenzen der Regierung und auch die meisten Grossprojekte mussten aufgegeben werden. Ein Lernprozess setzte ein. Die Regierung verlagerte den Planungsprozess von der Zentrale in die Provinzen und Distrikte, und plant die Verwirklichung eines Systems lokaler Partizipation von der Basis her. Durch die Einführung einer "Société de développement" sollen lokale kooperative Strukturen und die traditionellen Formen der gegenseitigen Hilfe (Samaria) auf Dorfebene kombiniert werden. Die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit, die mit ihren Grundprinzipien einer solchen Politik nahesteht, nimmt diese Bemühungen der Regierung von Niger ernst. Sie sieht in ihnen eine Chance, Projekttypen einzuführen, welche die Basisgruppen freisetzt und bei Konzept- und Durchführungsarbeiten miteinbezieht. So unterstützt sie die Projekte einer privaten Genfer Gruppe in der Nähe von Agadez, welche sich den Aufbau "dörflicher" Infrastruktur nach den Vorstellungen der in dieser Gegend lebenden Nomaden vorgenommen hat. Auch setzt sie sich gegenwärtig kritisch mit den Plänen für gemeinsam zu finanzierende Projekte eines anderen schweizerischen Hilfswerks auseinander, in denen man sich noch darum bemüht, der Motivation der Bevölkerung besser Rechnung zu tragen. Um den lokalen Entwicklungsvorstellungen besser zu entsprechen, werden auch Teile der Projektmittel freigehalten, um im richtigen Moment flexibel reagieren zu können.

Wie das Zusammenspiel im internationalen Rahmen inzwischen funktionieren kann, belegt die Verwendung der Mittel des Crédit d'urgence für Niger. Die im CILSS vertretenen Regierungen formulierten die Idee, mit den Mitteln dieses Kredits unter anderem die Kultur von Gemüse nach der Anbausaison für Getreide zu fördern. Die Idee wurde vorerst von privaten Organisationen aufgegriffen. Die Regierung selbst finanzierte mit, als die bilaterale Hilfe auf die ersten Erfolge aufmerksam wurde und Mittel zur Verfügung stellte. Das Programm ist in mehreren Sahelländern erfolgreich. Es hat die Ernährungslage der Zielgruppe verbessert, in vielen Gegenden zu einer positiven Veränderung der Essgewohnheiten geführt und eine spontane Verbreitung von Konservierungsmethoden eingeleitet.

Ein Rückblick auf die bisherige Arbeit im Niger zeigt, dass mit der zweiten Trockenperiode eine Phase der Ernüchterung bei allen an der Entwicklung des Landes Beteiligten eingetroffen ist. Die Regierung und die wichtigsten Geber (Weltbank, Frankreich) messen heute den Grossprojekten eine geringere Priorität zu. Einige frühere Fehler, wie zum Beispiel der rasche Wiederaufbau der Herden, sollten beim zweiten Mal vermieden werden. Gewisse neue Projekte haben sich trotz der Notsituation gut einfügen lassen. Aus Notkrediten ist damit langfristige Aufbauarbeit entstanden. Ökologie und die soziale Einbettung der Projekte (Mitverantwortung) haben in den letzten Jahren an Gewicht gewonnen. Die Sensibilisierung, d.h. der Lernprozess auch unter den Gebern, ist in dieser Hinsicht gegenwärtig im Gange. Seminare der Geber und der Regierungsstellen tragen dazu bei. Die Koordination zwischen der Regierung und den Gebern wird in naher Zukunft mit dem von der UNDP getragenen Roundtable-Treffen eine wichtige Konkretisierung erfahren. Dabei wird die Regierung mit den auf technische Hilfe spezialisierten UN-Organisationen und mit den eher projektorientierten multilateralen und bilateralen Gebern für die einzelnen Sektoren Schwerpunkte herausarbeiten. So wichtig wie die Resultate dieses Treffens sind die systematischen, jahrelangen Vorarbeiten zwischen allen Beteiligten. Sie fördern Information, und damit die Koordination der Tätigkeit durch besseres gegenseitiges Verständnis.

Schlussbemerkungen

Wir haben im ersten Teil des Tour d'horizon die Probleme der Kritik an der Entwicklungszusammenarbeit darzustellen versucht. Dabei haben wir festgestellt, dass jede Kritik auf einer Sichtweise beruht, die eigentlich ihre eigene Umschreibung und Zielsetzung der Entwicklungszusammenarbeit vertritt. Frau Erlers Kritik wurde mit der prominenter Autoren verglichen. Sie stellte sich als eine der leichtgewichtigeren heraus. Frau Erlers Kritik enthält viele Beimengungen, die vermuten lassen, dass sie die im Prinzip indirekt wirkende Entwicklungszusammenarbeit lieber als unmittelbare Hilfeleistung direkt an die Aermsten richten möchte. Auch sind viele ihrer Vorwürfe nicht an die Entwicklungszusammenarbeit mit ihrem begrenzten Auftrag und Einfluss zu richten,

sondern an den allgemeinen Modernisierungsprozess, der weltweit auch ohne Entwicklungszusammenarbeit seinen Lauf nimmt. Wieder andere Vorwürfe sind zu persönlich, um von grosser Relevanz zu sein.

Als Kern von Frau Erlers Kritik schält sich heraus, dass Entwicklungszusammenarbeit im Sinne der ärmeren Schichten der Entwicklungsländer nicht möglich sei. Diese Kritik ist nicht auf eine systematische Analyse abgestützt. Es müsste also auf jeden einzelnen Vorwurf eingegangen werden, der sich in ihrem (auf deutsche Projekte bezogenen) Buch finden lässt. Oder dann wäre eine umfassende Evaluation der gesamten Entwicklungstätigkeit in einem Land zu leisten, was im Rahmen des Tour d'horizon nicht zu schaffen ist.

Die Kritik von Frau Erler braucht eigentlich keine Projektresultate als Beleg. Sie zieht ihren Schluss gegen die Entwicklungszusammenarbeit aufgrund der von ihr behaupteten Unmöglichkeit, Machtverhältnisse im Sinne der Zielgruppe zu verändern. Dieser Schluss ist keineswegs zwingend. Unsere Beispiele sollen zeigen, dass sich in der praktischen Entwicklungszusammenarbeit sowohl auf Projektebene (Beispiel Bangladesh) wie auf umfassenderer Ebene (Beispiel Sahel) sehr wohl Verschiebungen zugunsten der Zielgruppe vollziehen, und dass dies im Einvernehmen aller Beteiligten und in kommunikativer Auseinandersetzung geschieht.

Die Beispiele müssen für sich selber sprechen. Sie ersetzen nicht die systematische Analyse des Beitrags der Entwicklungszusammenarbeit in der gegenwärtigen Entwicklungsproblematik. Trotzdem schien uns diese (indirekte) Art der Entgegnung auf eine unsystematische Kritik sehr wichtig. Jeder, der in der Entwicklungszusammenarbeit tätig ist, geht früher oder später durch eine Phase der Ernüchterung, Enttäuschung und der orientierungslosen Verwundbarkeit. Für sie ist eine Entgegnung notwendig, die dem subjektiven Empfinden Halt geben kann. Die Gegenüberstellung von Fakten hilft zwar einem rationalen Zweifler, nicht aber einem innerlich Verunsicherten. Dass Frau Erler mit ihrem Buch dieser Verunsicherung Vorschub leistet, ist leider wahr. Die Entwicklungsländer hätten eine solidere Kritik an der Entwicklungszusammenarbeit verdient.

Wir haben in unserer Antwort auf Frau Erler zuerst einmal ihre unsachlichen Aussagen beiseite gelegt und dann jene Elemente der Kritik ausgesondert, die sich zwar auf Entwicklungsländer beziehen, nicht aber auf die Tätigkeit der Entwicklungszusammenarbeit. In bezug auf die Kernpunkte ihrer Kritik sind wir mit Frau Erler einig, dass es sehr schwer ist, mit den Entwicklungsanstrengungen zu den eigentlichen Bedürftigen vorzudringen. Wir widersprechen Frau Erler hingegen, wenn sie behauptet, dass es unmöglich sei, Menschen aus der Armut zu befreien und dass jede Hilfe an sich tödliche Folgen habe. Wir haben versucht, an zwei Beispielen zu zeigen, wie konkrete Entwicklungsarbeit - komplex und fragil wie sie ist - vor sich geht. Beide Beispiele werden ihren eigentlichen messbaren Erfolg erst noch erbringen müssen. Aber sie belegen schon jetzt, dass zwischen den Helfern und Unterstützten ein Austausch von Meinungen und Wertungen stattfindet und dass Prozesse in Gang kommen können, welche die Situation der Aermsten verbessern.

Bibliographie

- P.T. BAUER, Reality and Rhetoric, Studies in the Economics of Development, Weidenfeld and Nicolson, London 1984.
- Pascal BRUCKNER, Das Schluchzen des weissen Mannes, Rotbuch Verlag, Berlin 1985.
- Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), (Postfach 5180, D-6236 Eschborn), Dokumentation Nr. 1/1985 zu "Tödliche Hilfe. Bericht von meiner letzten Dienstreise in Sachen Entwicklungshilfe", Eschborn, Juni 1985.
- René DUMONT, Finis les lendemains qui chantent, Vol 3 Bangladesh-Népal: "l'aide" contre le développement, Editions du seuil, Paris, Februar 1985.
- Brigitte ERLER, Tödliche Hilfe, Bericht von meiner letzten Dienstreise in Sachen Entwicklungshilfe, Dreisam-Verlag, Freiburg, März 1985.
- Anne de LATTRE et Arthur M. FELL, Le Club du Sahel, Etude sur une autre coopération internationale, OCDE, Paris 1984.
- Gunnar MYRDAL, International Inequality and Foreign Aid in Retrospect, in: Gerald M. Meier and Dudley Seers (eds.), Pioneers in Development, Oxford University Press, New York/Oxford/London, Juni 1984.
- Tore ROSE (ed.), Crisis and Recovery in sub-Saharan Africa, OECD Development Centre, Paris 1985.
- Markus SPINATSCH, Boda: Ein Dorf am Rande der Welt, Sozialwissenschaftliche Studien zu internationalen Problemen Bd 93, Verlag Breitenbach Publishers, Saarbrücken/Fort Lauderdale 1984.
- Jean ZIEGLER, Gegen die Ordnung in der Welt, Befreiungsbewegungen in Afrika und Lateinamerika, Peter Hammer Verlag, Wuppertal 1985.



Bern, den 7. Januar 1986

t.011-1

TOUR D'HORIZON UEBER DIE POLITIK DER
ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT 1985

Dem Wunsch der Kommission für Auswärtige Angelegenheiten des Nationalrates entsprechend, ist der diesjährige Tour d'Horizon über die Politik der Entwicklungszusammenarbeit ganz dem Thema "Grundsatzkritik an der Entwicklungszusammenarbeit" gewidmet.

Die Diskussion im Text geht aus von der Kritik, die Frau Erler 1985 in ihrem Buch "Tödliche Hilfe" formuliert hat. Sie setzt die Äusserungen von Frau Erler in den Kontext der von verschiedenen anderen Seiten vorgebrachten Kritik an der Entwicklungszusammenarbeit. Die Standpunkte, die diesen Kritiken zugrunde liegen, werden herausgearbeitet. Der Standpunkt der durch das Gesetz umschriebenen Entwicklungszusammenarbeit wird ausserdem an zwei Beispielen der praktischen Entwicklungstätigkeit erläutert. Die Beispiele relativieren die Kritik von Frau Erler sehr stark.

F. R. Staehelin

Geht an :

- EDA : - Herrn Bundesrat P. Aubert, Chef des Departments
 - Herrn Staatssekretär E. Brunner
 - Generalsekretariat
 - Direktion für Völkerrecht
 - Direktion für Internationale Organisationen
 - Politische Abteilungen I und II
 - Politisches Sekretariat
 - Finanz- und Wirtschaftsdienst
 - Presse und Information
 - Sekretariat des Departmentschefs
 - Alle schweizerischen Botschaften
 - Ständige Mission der Schweiz bei den Internationalen Organisationen, Genf
 - Schweizerische Mission bei der Europäischen Freihandels-Assoziation und beim GATT, Genf
 - Schweizerische Delegation bei der OECD, Paris
 - Ständige Beobachtermission der Schweiz bei den Vereinten Nationen, New York
 - Schweizerische Mission bei den Europäischen Gemeinschaften, Brüssel





- 2 -

- Koordinationsbüros, DEH
- SFR, WM, LS, GI, HL, CP, CL, BL, LP, CZ, BSZ, WR, PL, CH, GY, CN, PA, MEL, GC, GR, JA, GCH, JF, PT

EDI : - Bundesamt für Gesundheitswesen
 - Bundesamt für Statistik
 - Bundesamt für Umweltschutz

EJPD : - Bundesamt für Polizeiwesen
 - Bundesamt für Ausländerfragen

EVD : - Herrn Staatssekretär C. Sommaruga
 - Herrn Botschafter Sieber
 - Herrn Botschafter Roethlisberger
 - Herrn Botschafter Blankart
 - Herrn Botschafter Lévy
 - Herrn Botschafter Arioli
 - Herrn Minister J. Kellenberger
 Chef Integrationsbüro EDA/EVD
 - Herrn Saladin, Vizedirektor
 - Entwicklungsdienst, BAWI
 - Bundesamt für Landwirtschaft
 - Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit

EFD : - Eidgenössische Finanzverwaltung
 - Eidgenössische Finanzkontrolle

Bundesamt für Aussenwirtschaft	
No.	220.2
EE	
K	- 7. JAN. 1986
SB	
Kopieren	

