

CONSEIL NATIONAL

Commission de gestion
Section Chancellerie fédérale/
Département des affaires étrangères

Procès - verbal

de la séance du 4 avril 1985, 10. 45 heures à Berne,
Palais fédéral, salle du Président du Conseil national

Président: M. Robbiani, conseiller national

Participants: MM. Houmard, Jung, Rutishauser
conseillers nationaux

MM. Aubert, conseiller fédéral
Brunner, secrétaire d'Etat
Stahelin, ambassadeur
Wermuth, ambassadeur
Erard, secrétaire

M. Mastronardi, secrétaire des
Commissions de gestion

Procès-verbal: Mme Probst (a), Mme Bütikofer (f)

Excusée: Mme Christinat

Ordre du jour

Rapport de gestion 1984

du Département des affaires étrangères



Rapport de gestion 1984 du Département des affaires étrangères

Première partie

Le président remercie le chef du département pour le bon esprit de synthèse et l'aperçu politique publiés dans la première partie.

A. Situation internationale

M. Aubert, conseiller fédéral: Nous aurons des passages plus complets concernant les activités au Conseil de l'Europe qui seront inclus aux activités des autres départements concernés (DFJP, DFI). Nous présenterons une synthèse de toutes les activités fédérales au Conseil de l'Europe que nous joindrons au Rapport de gestion.

Le président: Il a été répondu par écrit à la question concernant les transferts d'emplois. Nous n'avons pas d'observation.

Deuxième partie

A. Secrétariat général

Pas d'observation

B. Direction politique

Le président soulève la question des activités et de la fonction d'Etat-major du secrétaire général, du secrétaire d'Etat et du collaborateur personnel.

Lors de l'affaire Weitnauer, nous avons constaté que le secrétaire d'Etat était en même temps le directeur politique, le vice-ministre des affaires étrangères et le chef du cabinet. L'année dernière, nous avons posé une question à ce sujet à Monsieur Brunner qui venait d'être nommé secrétaire d'Etat et qui nous a répondu de manière provisoire.

M. Aubert, conseiller fédéral: Le rôle du secrétaire général du DFAE n'est pas le même que celui des secrétaires généraux des autres départements. Nos problèmes financiers et personnels touchent des personnes dispersées dans le monde entier, ils concernent les résidences, les chancelleries et les appartements de services ainsi que le courrier, les informations et les transmissions par radio et les transferts. Le secrétaire général

effectue un travail souvent ingrat et méconnu mais essentiel au bon fonctionnement tant du département que de nos représentations à l'étranger. Il ne peut donc pas exécuter les tâches d'Etat-major prévues à l'article 50 de la loi fédérale sur l'organisation. Jusqu'en 1978, nous avons un directeur administratif, dès lors le titre a changé mais le travail est resté celui d'un directeur administratif, avec des responsabilités encore plus importantes. Le secrétaire d'Etat est notre directeur politique dont dépend toute la politique étrangère du département. Comme dans les autres départements, pour les tâches d'Etat-major, nous avons des conseillers personnels qui assurent la coordination au sein du département et avec les autres départements, qui dirigent la planification et qui informent le chef du département (préparation des séances hebdomadaires du Conseil fédéral, contacts avec les commissions et avec le Parlement). Mes secrétaires personnels (MM. Erard et Jaccard) sont des fonctionnaires. M. Jaccard est mon secrétaire diplomatique; il s'occupe exclusivement de tous mes rapports avec les ambassades étrangères (visites en Suisse et à l'étranger, voyages). M. Erard s'occupe de toutes les relations internes. D'autre part, j'ai des relations directes avec tous mes directeurs.

Notre système ne correspond pas absolument à la loi sur l'organisation de l'administration fédérale; il fonctionne pourtant parfaitement grâce à la qualité des personnes concernées.

Le président: Cette réponse correspond aux explications déjà reçues; la Commission de gestion n'a pas à s'occuper de ce qui fonctionne de manière satisfaisante.

M. Brunner: Nos activités étant principalement dirigées vers l'extérieur, nous devons nous y adapter. Les conditions sont souvent très difficiles. Le directeur administratif, au titre de secrétaire général, n'a jamais cessé de gérer les affaires concernant le personnel du département domicilié à l'étranger. Pour être à même de remplacer, dans certaines tâches, le chef du département, le directeur politique doit avoir le titre de secrétaire d'Etat.

La répartition des rôles et des fonctions, sans être celle prévue par la loi, est bien adaptée à nos besoins et aux exigences de notre politique extérieure. Lors de voyages ou d'absences prolongées, la flexibilité est telle que les personnes se remplacent les unes les autres (système collégial).

Hr. Wermuth: Ich kann mich den Ausführungen von Hrn. Brunner anschliessen. Da das EDA ein überschaubares, straff organisiertes Departement ist, kann der Sonderfall, dass der Generalsekretär sich mit allen andern Aufgaben als jenen des Stabsdirektors befasst, in Kauf genommen werden. Die Querverbindungen werden ständig gepflegt, was eine Frage des (vorhandenen) guten Willens ist.

M. Brunner (à M. Jung concernant l'efficacité des ambassades): défendre les intérêts de la Suisse et des Suisses et informer la centrale sur tout ce qui peut intéresser notre propre politique (sur les plans politique, économique et général).

Nous avons une deuxième catégories d'ambassadeurs auprès des organisations internationales qui eux défendent les intérêts de la Suisse non pas contre un seul pays, mais contre plusieurs pays. Cette diplomatie bilatérale a tendance à se développer.

Pour aider nos ambassadeurs à bien faire leur travail, nous leur donnons des instructions en formulant nos vœux et désirs et en les informant sur ce qui se passe en Suisse. Nous avons mis au point deux nouveaux instruments d'information: l'information hebdomadaire par telex chaque lundi (négociations au sein du département, visites reçues, visites effectuées et résultats de ces visites, 4 à 5 pages dont une partie est envoyée par courrier diplomatique); bulletin quotidien (résumé des principaux articles parus dans la presse suisse, 1 à 2 pages, envoyées par telex à 40 postes environ). Lors d'évènements extraordinaires, nous envoyons des télégrammes-circulaires. Nos ambassades sont souvent sollicitées à des titres sportifs et culturels. Nous ajustons la dimension de nos ambassades aux besoins du moment. Nous examinons actuellement tout le réseau de nos ambassades dans les pays du Tiers-monde.

Hr. Jung: Die Frage nach der Effizienz unserer Botschaften, stellt sich mir, weil dem Sohn eines Kollegen Rechnung für eine nie erbrachte Dienstleistung gestellt worden war (die Botschaft hatte zuvor erklärt, sie könne die für eine Diplomarbeit benötigten Unterlagen nicht liefern).

M. Brunner: Il n'y a certainement pas lieu de régler une facture pour un travail qui n'a pas été exécuté. Lorsque des Suisses demandent des études à une ambassade, à titre privé, l'ambassade peut exiger des émoluments. Dans le cas cité, il s'agit d'une erreur.

M. Aubert, conseiller fédéral demande à connaître le nom du coupable. En général, les services des ambassades sont très appréciés et fonctionnent parfaitement.

Hr. Wermuth (zur Frage der Kontrolle unserer Aussenposten): im administrativen Bereich werden unsere Missionen in regelmässigen Intervallen von verdienten Konsularmitarbeitern durchleuchtet. Diese Inspektionen gehen über das rein buchhalterische hinaus. Ein Inspektor kann zwar nicht den Missionschef kontrollieren, doch geben uns die Berichte wichtige Anhaltspunkte für unsere Versetzungspolitik. Die Frage der Kontrolle des diplomatischen Dienstes könnte gestellt werden, doch glaube ich, dass sie für uns nicht von besonderer Wichtigkeit ist, weil wir über eine laufende Erfolgskontrolle verfügen.

Eine weitere Kontrolle erfolgt auch über die zahlreichen Besucher, die bei einer Botschaft vorsprechen. Wir haben die Pflicht, kostendeckende Gebühren zu erheben, was uns vor allem bei Unfällen manchmal hart ankommt.

E. Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire

Le président: Nous ne reviendrons pas sur notre rapport qui a déjà fait l'objet de discussions. Restent à mettre à jour deux sortes de conclusions: celles concernant la philosophie et la stratégie de la DDA face aux opinions de M. Basler et qui seront traitées par la Commission des affaires étrangères avec laquelle nous avons pris contact et les six recommandations (page 25 de notre rapport) et les réponses reçues de la part du chef du département.

Première recommandation: l'adaptation du PIDC aux capacités d'assimilation est réalisée pour l'essentiel.

Deuxième recommandation: contrôles ultérieurs après l'exécution du PIDC - la DDA ne veut pas y être obligée mais elle ne s'y oppose pas. A notre avis, ces contrôles devraient être obligatoires.

Troisième recommandation: leçons à tirer pour d'autres projets, est en principe admise.

Quatrième recommandation: coordination avec les autres Etats donateurs intervenant au Népal, ni la DDA ni le Conseiller fédéral ne sont d'accord avec la menace de retrait. A ce propos, la commission elle-même était d'accord sur le principe tout en reconnaissant les difficultés d'application du point de vue politique.

Sixième recommandation: collaboration avec les commissions parlementaires lorsqu'il s'agit de traiter des questions fondamentales des projets de développement - cet objet est traité par la Commission des affaires étrangères.

Seule la cinquième recommandation évoque une certaine contradiction entre la réponse du conseiller fédéral et celle de la DDA. Il s'agit de formuler règles fondées sur l'expérience de la DDA. Il y a eu divergence aussi au sein de notre commission et au sein de la Commission des affaires étrangères. Il ni d'exiger ni d'imposer un schéma. Il s'agissait, sur la base de vos expériences, d'établir quelques critères de décision.

A la page 13 de sa réponse, M. Aubert conseiller fédéral mentionne à propos de la recommandation no 5: "la DDA rédigera un recueil des principaux éléments de sa politique opérationnelle, dans un texte de synthèse qui soit facilement compréhensible." C'est exactement ce que la Commission de gestion a demandé. Or, à la page 19 du rapport de la DDA on lit " Die DEH hält es weder für möglich noch für wünschbar, einen knapp gehaltenen Satz von Regeln für das gesamte Tätigkeitsfeld der Entwicklungshilfe zu schaffen".

Pour rapporter devant la commission plénière et devant le Parlement, je tiens à connaître l'opinion définitive du conseiller fédéral.

M. Aubert, conseiller fédéral: Votre commission demandait une série de règles dans un cadre relativement strict et rigide. A ce propos, je me rallie à l'opinion de notre spécialiste de l'aide au développement, on ne peut pas schématiser. Il y a lieu de tenir compte de la diversité et de la complexité de chaque cas en particulier. Je reprocherai au rapport de M. Basler d'avoir utilisé l'évaluation d'un projet, dans un pays pour y comparer des situations peu ou pas du tout semblables. Votre commission nous demandait "d'établir une liste de règles qui mettraient en évidence, de manière aisée à saisir, des points de vue qui permettent de prendre, dans les cas d'espèce, une décision axée sur des principes acceptés". Une telle formulation est impossible car elle ne tiendrait pas compte de la très grande diversité et de la complexité des situations particulières.

Toutefois, nous avons accepté les principes de vos recommandations et la DDA a préparé un document de travail résumant les critères d'évaluation permanente. Je tiens à souligner que notre direction d'aide publique au développement a entrepris la rédaction d'un texte de synthèse sur la base d'éléments développés dans les messages du Conseil fédéral (pages 8, 9 et 10 de ma lettre du 20 décembre 1984). Dans le message du 19.3.1984 concernant un crédit de 1,8 milliard, nous avons développé, au chapitre 31, des critères pour le choix des pays d'admission, le choix des secteurs d'intervention, les mobilités de dettes, les principes pour la collaboration avec les entités extérieures et la supervision opérationnelle et financière, etc.

D'autre part, à l'usage des Commissions des affaires étrangères, nous avons établi des "Tours d'horizon" en matière d'aide publique au développement, publiés une fois par année et traitant les thèmes suivants: programmes par pays, coordination des aides, intégration des zones de coopération, distribution géographique de l'aide, répartition sectorielle, rôle de l'aide multilatérale, choix des partenaires, perspectives démographiques etc. Nous avons travaillé étroitement avec la Commission consultative pour la coopération au développement. En 1979, la direction de la coopération au développement a créé un Comité des politiques qui a préparé une série de documents internes de réflexions qui ont été regroupés dans un manuel opérationnel. Des lignes de conduites très claires ont été établies et sont suivies. Sur la base de tous ces documents, la version définitive d'un rapport vous parviendra dans le cours du 2ème trimestre 1985.

En matière de compétence, la politique d'ouverture de crédits et les décisions d'engagements dépendent, selon l'importance du montant, du directeur de l'aide publique au développement, du chef du département ou du Conseil fédéral.

Le président: La Commission de gestion ne s'occupe que du contrôle administratif et de l'application de la loi, elle n'entre pas en discussion sur la politique fédérale de l'aide au développement. Nous ne demandons que des règles établies par la DDA sur la base de ses propres expériences, pour permettre d'évaluer l'efficacité, cas par cas, des projets en cours. La Commission de gestion n'a pas l'intention d'imposer une politique quelconque, même si M. Basler, dans son rapport, ne s'est pas borné à n'évoquer que les problèmes d'exécution. D'autre part, dans le rapport des Commissions de gestion aux Chambres fédérales concernant les inspections en 1981, nous avons déjà mentionné quelques critères tels que: transmission de connaissances à la population du pays, adéquation du projet au pays et à sa population, tenir compte de la situation sociale, culturelle et politique etc. Souvent, les choses les plus simples permettent de juger les problèmes les plus importants.

Hr. Staehelin: Sie glaubten, zwischen der Stellungnahme der DEH und dem Brief von Hrn. Bundesrat Aubert eine Nuance entdeckt zu haben. Dies ist sehr gut verständlich, weil sich die DEH mit der Forderung von Hrn. Basler (welche die GPK später aufgenommen hat), innert Jahresfrist einen knappen Satz von Regeln gesicherter Erfahrung zusammenzustellen, konfrontiert sah.

Es war für die DEH sehr wichtig, klarzustellen, dass eine Formulierung, die den Erwartungen ihrer Kommission entspricht, nicht möglich ist. Es ist nicht denkbar, diese Regeln als Massstab an jedes Projekt anzulegen (es besteht ein Unterschied, ob es sich um ein Projekt der landwirtschaftlichen Forschung, um Schulung oder um die Verbesserung der Hygiene und um die Familienplanung handelt).

Selbstverständlich arbeiten wir gestützt auf Regeln. Diese müssen aber so differenziert dargelegt werden, wie dies in den Botschaften der Fall ist. Wir kamen zum Schluss - und Hr. Bundesrat Aubert hat dies in seinem Brief ebenfalls festgehalten -, dass wir noch einiges tun müssen, um diese Grundsätze, die unsere Arbeit leiten, besser verständlich und besser zusammengefasst darzulegen. Aus diesem Grunde haben wir nun eine Sammlung bereits bestehender Regeln und Richtlinien systematisch geordnet. Ein erster Entwurf liegt vor und wir hoffen, diese Arbeit in den nächsten Monaten abschliessen und dem Parlament und den übrigen interessierten Kreisen zur Verfügung stellen zu können. Obwohl wir uns bemühen, eine leicht les- und überblickbare Darstellung zu erarbeiten, wird auch sie immer noch sehr differenziert und nuanciert sein. Ich glaube, diese Broschüre wird ihre Erwartungen aber trotzdem erfüllen, weil sie damit etwas konkretes in der Hand haben, das sie mit der notwendigen Differenzierung bei ihren Inspektionen anwenden können.

Die Prinzipien, welche sie im Bericht über die Inspektionen Ihrer Kommission im Jahre 1981 aufführten, bezogen sich nur auf ein konkretes Projekt (Madagaskar/Milchwirtschaft). Sie skizzierten dann gewisse Kriterien, welche nur für diesen einen Fall relevant sind. Weiter führten Sie in dem Bericht aus, man solle versuchen, solche Kriterien zu erarbeiten; dies passt in den Prozess der Evaluation, weil wir ohne Vorgabe keine Evaluation vornehmen können. Die Ziele und die daraus abgeleiteten Zwischenziele und Kriterien müssen für jedes Projekt einer Erfolgskontrolle unterzogen werden. Ich werde Ihnen gerne die Frucht unserer Arbeit inbezug auf das IHDP vorlegen (wir sind gerade daran, die dritte Fünfjahresphase des IHDP und das Unterhaltskonzept für das Strassenprojekt in Nepal zu erarbeiten). Die DEH hat dazu ein Konzept für die kontinuierliche Evaluation der verschiedenen Projektwirkungen erarbeitet. (Hr. Staehelin gibt den Sektionsmitglieder ein Exemplar des Dokumentes ab).

Es ist nicht der Fall, dass die DEH spätere Erfolgskontrollen (auch beim IHDP) ablehnt. Was wir in Frage stellten, war, ob es vorteilhaft sei, wenn wir Nepal vertraglich dazu verpflichten, uns in zehn bis fünfzehn Jahren freien Zutritt zu gewähren. Dies ist guten diplomatischen Beziehungen zwischen souveränen Partnern nicht zuträglich. Wahrscheinlich werden aber auch die Nepali daran interessiert sein, mit uns zusammen eine Evaluation vorzunehmen.

M. Houmard: De plus en plus, l'aide au développement permet à certains groupes de se profiler, il existe actuellement un certain danger d'inflation. A mon avis, le rapport Basler a permis de souligner que l'argent ne faisait pas forcément le bonheur des pays du Tiers-monde.

Les recommandations doivent servir à éviter l'utilisation démagogique de l'aide au développement en indiquant clairement la direction à prendre pour atteindre des objectifs simples et précis.

Le président: Lors de la discussion en commission plénière, puis devant le Parlement, pourra-t-on citer les critères en préparation auprès de la DDA?

Hr. Staehelin: Dies können sie sicher erwähnen. Wir sind zurzeit an der Ueberarbeitung der Broschüre. Wie schnell wir sie anschliessend veröffentlichen können, hängt auch davon ab, wann wir sie mit dem BAWI absprechen können.

In dieser Broschüre wird einleitend die Problematik der Entwicklungszusammenarbeit sehr einfach aufgezeigt werden, ebenso die Widersprüchlichkeit der Zielsetzungen (die Polarität, in welcher unsere Handlungen sich abspielen). Nach meiner Ansicht hat Hr. Basler dies viel zu einfach gesehen.

Wir haben gelernt, über wichtige Grundsatzfragen vermehrt Information zu betreiben.

Hr. Mastronardi: Ich hatte Gelegenheit, letzte Woche im Auftrag des Sektionspräsidenten ein fruchtbares Gespräch mit Hrn. Giovannini zu führen und ihm darzulegen, dass der Wunsch der GPK nicht ein widerspruchsfreies massstäbliches System sei, sondern ein Spiel von Prinzipien, die durchaus im Gegensatz zueinander stehen können (wie das bereits im Gesetz enthalten ist).

Er hat mich darüber informiert, dass auch DEH intern ein Bedürfnis bestehe, solche unterstufigen Prinzipien für die Mitarbeiter zusammenzufassen. Ich habe ihn darauf hingewiesen, dass aus der Sicht der GPK die Kürze den Vorteil der Uebersichtlichkeit und der Normativität hätte, währenddem ein langer Text Gefahr läuft, deskriptiv zu werden.

Es wäre gut, wenn die Sektion sich diesem Dokument im Verlaufe des Sommers/Herbsts widmen könnte. (Der Sektionspräsident stimmt diesem Vorschlag zu).

Le président: La discussion devant le Parlement aura certes des répercussions positives puisque nous n'évoquerons pas que les aspects négatifs, nous aurons maints aspects positifs à souligner.

M. Aubert, conseiller fédéral: A mon avis, en tirant des conclusions sur le travail effectué par la centrale, M. Basler a largement dépassé le mandat qui lui avait été donné. Pour formuler un jugement, il lui manquait les documents indispensables. Son rapport nous a été utile mais ses conclusions ne sauraient être pleinement satisfaisantes.

Le président précise que mis à part le rapport de M. Basler, il y a lieu de mentionner la réponse de la DDA, la lettre de M. Aubert, conseiller fédéral, les considérations de la Commission de gestion et le rapport verbal qui sera présenté devant le Parlement. Sans un minimum de provocation, la discussion n'aurait pas eu lieu.

M. Aubert, conseiller fédéral tient à préciser que la Commission consultative en matière d'aide publique au développement a siégé en janvier 1985 en présence de M. Basler.

Dicsussion du texte du rapport de gestion

M. Aubert, conseiller fédéral (en réponse à M. Jung, quant à la délégation suisse au Sri Lanka, page 11): Il s'agit d'une délégation du DFJP qui s'est rendue sur place au mois d'août et qui a établi un rapport sur la base des faits constatés à cette date. En novembre 1984 déjà, la situation s'est fortement désagrégée suite aux affrontements entre le nord du pays et le gouvernement.

Le président: En page 42 du Rapport de gestion, vous indiquez avoir publié des directives détaillées sur le travail culturel à l'étranger. Les directives en matière d'économie sont-elles aussi prévues? L'économie privée offre-t-elle un soutien financier à l'organisation des séminaires?

Hr. Wermuth: Das Seminar läuft über unser Budget. Ein namhafter Beitrag seitens der Industrie ist die Zurverfügungstellung von Führungskräften als Referenten.

Le président constate qu'une indication a été faite au sujet du nombre de femmes recrutées au département même si la proportion ne s'est pas beaucoup améliorée.

Au sujet du personnel de service des pays de l'Est il y a lieu de constater que ce dernier a été sensiblement réduit, passant de 801 à 773 personnes. Cette réduction est-elle due à l'intervention du département?

M. Aubert, conseiller fédéral: Ce problème avait été soulevé par la presse, tout spécialement en ce qui concerne l'ambassade d'URSS.

Le président: Avez-vous eu de fortes résistances dans l'application des directives concernant la participation suisse à des conférences internationales?

M. Aubert, conseiller fédéral: La question des délégations suisses à des conférences internationales se pose à presque chaque séance du Conseil fédéral. Le Département fédéral des finances demande systématiquement une réduction des délégations. La coordination se fait au plus haut degré puisque toutes les délégations sont approuvées par le Conseil fédéral.

Le président apprécie le fait que non seulement les visites sont énumérées dans le rapport de gestion, mais on y trouve un aperçu du contenu des entretiens.

Hr. Jung: Zur Frage des Beitritts zur UNO schreiben Sie: "Bereits heute konnte in der Öffentlichkeit ein wachsendes Interesse an der Beitrittsfrage festgestellt werden". Ich habe in der Öffentlichkeit alles andere als eine wachsende positive Stimmung festgestellt.

M. Aubert, conseiller fédéral: Lorsqu'il est question de l'augmentation de l'intérêt public à l'adhésion de la Suisse à l'ONU, il ne s'agit pas forcément d'une augmentation positive de l'intérêt. Il s'agit d'un intérêt croissant pour le problème. Les difficultés rencontrées à l'UNESCO ne servent pas à améliorer la situation. La demande de documentation au département a fortement augmenté.

Quatrième partie: Motions et postulats

Hr. Mastronardi: Die Geschäftsprüfungskommission hat einmal grundsätzlich festgehalten, wenn ein Postulat mit einer Botschaft erfüllt wird, solle diese auch den Abschreibungsantrag enthalten. Damit kann jene vorberatende Kommission, die sich mit dem Geschäft im Detail befasst hat, auch beurteilen, ob das Postulat erfüllt worden ist oder nicht. In diesen Fällen sind die Geschäftsprüfungskommissionen weniger gut in der Lage, die Abschreibung zu beurteilen (dies gilt z.B. für das Postulat 83.466 "Entwicklungshilfe. Bericht", welches mit der Botschaft über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit hätte abgeschrieben werden können).

Vorschläge betr. die Aufrechterhaltung von mehr als vier Jahre alten Motionen und Postulaten: Die drei Postulate zur Sozialcharta wurden offenbar in der Botschaft des Bundesrates zur Abschreibung vorgeschlagen, während er sie im Geschäftsbericht aufrechterhalten will.

M. Erard constate qu'il y a eu quelques erreurs quant au classement. Quant aux trois postulats concernant la Charte sociale, ils doivent être maintenus tant que la Charte sociale n'a pas encore été traitée par les Chambres fédérales.

Le président prend congé des participants et les remercie.

Séance interne de la section

Points forts: pour le DFAE, contrôle de l'efficacité des projet d'aide au développement.

pour la Chancellerie fédérale, procédures de consultation, commissions extraparlimentaires et traitement des données.

Pour tous les objets et pour la dernière fois le rapporteur sera le président lui-même.

Hr. Rutishauser: Leider reichte die Zeit nicht, Hrn. Bundeskanzler Buser noch eine Frage zu stellen: Beim Informationsdienst der Bundeskanzlei ist im letzten Abschnitt die Frage der Abgeltung der Autorenrechte für die Pressespiegel aufgeworfen. Ich bin darüber sehr erstaunt, weil dies grosse finanzielle Konsequenzen haben kann.

Die Geschäftsprüfungskommission sollte zu dieser Angelegenheit noch eine Auskunft verlangen (Kosten-Nutzen-Analyse der Presseschauen, der Sessionsvorschauen und Rückblicke). Ich verstehe nicht, weshalb hier Autorenrechte geltend gemacht werden, da keine kommerzielle Ausnützung dieser Texte erfolgt. Es handelt sich um eine administrative Erleichterung.

Le président est d'avis que la question posée par M. Rutishauser est bonne.

Le bulletin de presse envoyé aux ambassades et rédigé par les services du département incite à la question suivante: Ne vaudrait-il pas mieux demander à l'Agence télégraphique suisse de préparer et d'envoyer ce bulletin? Les frais ne seraient-ils pas moins élevés?

Les problèmes soulevés pourraient faire l'objet d'une enquête sur la politique d'information tant au DFAE qu'à la Chancellerie fédérale et aussi entre les départements.

Hr. Rutishauser: Ich habe nichts dagegen wenn auch dies organisatorische Frage abgeklärt wird. Ich möchte aber auch Auskunft über die erwähnte Abgeltung erhalten. Es handelt sich dabei um ein neues Kostenelement aufgrund eines Bundesgerichtsurteils.

Hr. Mastronardi: Es bestehen zwei Aspekte: die Frage der Autorenrechte ist durch das Bundesgerichtsurteil an sich entschieden. Darauf können wir keinen Einfluss nehmen. Zurzeit laufen Verhandlungen zwischen den Verwertungsgesellschaften und dem Bund (z.B. auch der PTT). Hier könnten Sie sich über den Stand dieser Prüfung bei der Bundeskanzlei erkundigen. Ebenso über die Risiken finanzieller Art, die zu gewärtigen sind und welche Massnahmen man vorsieht, um diese Kosten möglichst gering zu halten.

Eine interdepartementale Arbeitsgruppe prüft gegenwärtig die Frage, wie diese departementalen Presseschauen zusammengefasst und rationeller gestaltet werden könnten. Ich bin der Ansicht, da beide Fragen ineinanderspielen, sollten sie beide der Bundeskanzlei unterbreiten und bis zur Maisitzung einen Bericht verlangen.

A

Die Sektion ist mit diesem Vorgehen einverstanden.

Departement für aus-
wärtige Angelegenheiten

Département des affaires
étrangères

M. Robbiani: Rapport sur le contrôle de l'efficacité de projets de développement au Népal, recommandations. Ces dernières ont fait l'objet de discussions avec le chef du département, le directeur de la DDA et la Commission des affaires étrangères. Après de nombreux débats, il y a unanimité sur tous les points, sauf sur la recommandation no 5. Il y a eu contradiction entre la réponse du conseiller fédéral d'une part et celle de la DDA d'autre part. Il s'agit de formuler une brève somme de règles générales sur la base de notre rapport et de celui de Monsieur Basler. En 1981, nous avons déjà formulé quelques critères d'évaluation des projets de l'aide au développement dans le rapport annuel de la Commission de gestion.

Notre commission a pour tâche de contrôler l'exécution du mandat formulé dans la loi. Les principes fondamentaux de la politique de l'aide au développement sont du domaine de la Commission des affaires étrangères; la politique commerciale fait partie de la Commission des affaires économiques; la gestion du budget et l'affectation des crédits sont du domaine de la Commission des finances.

La Commission de gestion et la Commission des finances estiment qu'il faut approfondir et clarifier certains critères de base en matière d'aide au développement. La Commission des affaires étrangères a demandé au Conseil fédéral un rapport global sur dix ans de politique de coopération au développement. Ce dernier devrait être terminé à fin 1986 (la loi date de 1976). La Commission des affaires étrangères est favorable aux recommandations de la Commission de gestion, sauf à la recommandation no 5. Elle prétend qu'il est faux de mettre l'accent sur un problème isolé et d'en tirer des conclusions générales pour la politique du développement dans son ensemble. Or, nous n'avons jamais voulu imposer des critères, nous avons simplement demandé d'en établir. A mon avis, il s'agit d'une question de prestige et on ne voulait pas admettre une unité de doctrine à tous les échelons avec la Commission de gestion.

Nous pouvons rapporter devant le Parlement en expliquant l'objectif de l'opération qui n'était pas du tout de mettre en cause la qualité de l'aide au développement, mais de contribuer d'une toute petite part à l'amélioration de l'aide au Tiers monde. Nos arguments sont partagés par les organisations privées ici concernées.

M. Houmard: Le point 5 de nos recommandations doit aussi être développé d'une façon précise, c'est une nécessité absolue.

Die Kommission beschliesst, an ihrer Forderung nach einem "Regelsatz gesicherter Erfahrungen (nicht als starres Schema, sondern als Sammlung massgebender, z.T. widersprechender Gesichtspunkte) festzuhalten.

Die Kommission beauftragt die Sektion BK/EDA mit der Prüfung des von der DEH versprochenen Papiers (im Herbst 1985).

Zum Geschäftsbericht des EDA sind keine weiteren Bemerkungen anzubringen.

Plenum: Hr. Robbiani - Erfolgskontrolle von Entwicklungsprojekten in Nepal

NATIONALRAT

Geschäftsprüfungskommission
Geschäftsbericht 1984

Fragen an alle DepartementeStellenplafonierung

- Die Kommission wünscht eine Tabelle der Stellenverschiebungen, welche über die Aemtergrenzen hinaus
 - a) innerhalb des Departementes
 - b) über das Departement hinausvorgenommen worden sind.

- Die Kommission wünscht Auskunft über die Anzahl der 1984 frei gewordenen Stellen, die nicht mit der gleichen (oder allenfalls leicht angepassten) Funktion wiederbesetzt worden sind. (Neben den Stellenverschiebungen über die Aemter hinaus werden damit auch die Einsparungen oder Verschiebungen innerhalb der Aemter erfasst).

Bitte die schriftlichen Berichte in 35 deutschen und 15 französischen Exemplaren bis zum 18. März 1985 dem Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen, Bundeshaus West, 2. Stock, Zimmer 220/222 zustellen.

CONSEIL NATIONAL

29 janvier 1985

Commission de gestion
Rapport de gestion 1984

Questions posées à tous les départementsPlafonnement des effectifs du personnel

- La commission demande une liste des transferts d'emplois allant au-delà des limites d'un office
 - a) à l'intérieur du département
 - b) au-delà du département

- La commission tient à être renseignée sur le nombre de postes devenus vacants en 1984 et qui n'ont pas été occupés dans le même type de fonction (ou par une fonction légèrement modifiée). (A part les transferts d'emplois allant au-delà des offices, les économies en personnel et les transferts à l'intérieur des offices seront aussi recensés).

Veillez adresser les rapports écrits en 35 exemplaires allemands et 15 exemplaires français, avant le 18 mars 1985 au Secrétariat des Commissions de gestion, Palais fédéral ouest, 2e étage, bureaux 220/222.

NATIONALRAT
Geschäftsprüfungskommission
Geschäftsbericht 1984

Fragen an das EDA

1. Stabsfunktionen

Die Sektion wird an ihrer Sitzung die Aufteilung der Generalsekretärenfunktion im EDA auf den Staatssekretär, den persönlichen Mitarbeiter des Departementsvorstehers und den Generalsekretär mündlich erörtern.

2. Erfolgskontrolle von Entwicklungsprojekten

Die Sektion wird sich an ihrer Sitzung mit dem Departementsvorsteher über dessen Stellungnahme vom 20. Dezember 1984 aussprechen.

EIDGENOESSISCHES DEPARTEMENT FUER AUSWAERTIGE ANGELEGENHEITEN

NATIONALRAT

Geschäftsprüfungskommission

Fragen zur Geschäftsprüfung 1984

Stellenplafonierung

- Die Kommission wünscht eine Tabelle der Stellenverschiebungen, welche über die Aemtergrenzen hinaus
 - a) innerhalb des Departementes
 - b) über das Departement hinaus
vorgenommen worden sind.

- Die Kommission wünscht Auskunft über die Anzahl der 1984 frei gewordenen Stellen, die nicht mit der gleichen (oder allenfalls leicht angepassten) Funktion wiederbesetzt worden sind. (Neben den Stellenverschiebungen über die Aemter hinaus werden damit auch die Einsparungen oder Verschiebungen innerhalb der Aemter erfasst).

Antwort:

1984 hat sich der bewilligte Stellenbestand um 2 auf 1'778 Einheiten erhöht. Eine auf 3 Jahre befristete Stelle wurde vom Parlament für den Posten eines Inspektors bei der DEH bewilligt. Eine Stelle wurde vom EDI/BFF in das EDA/DEH verschoben (auf 2 Jahre befristeter Feldeinsatz).

Verschiebungen innerhalb des Departementes (mit Ausnahme der DEH-internen Reorganisationen) gehen aus der beiliegenden Aufstellung hervor. Die scheinbare Differenz zwischen Abbau und Verstärkungen erklärt sich einerseits mit dem zahlenmässigen Unterschied zwischen Abgängen und erstmaligen Einsätzen junger Karrierebeamter, andererseits mit Strukturanpassungen im Zusammenhang mit der Personalrotation und unseren Bestrebungen zur Einhaltung des bewilligten Personalbestandes.

Innerhalb der DEH, deren bewilligter Bestand sich 1984 um die zwei bereits erwähnten Stellen erhöhte, wurden auf diesem Gebiet folgende Massnahmen getroffen:

- Personalsektion: 1 Stelle wurde an die Sektionen Asien und Westafrika abgetreten.

- Sektion Asien: 1 Stelle eines wissenschaftlichen Mitarbeiters wurde umgewandelt in 1 Stelle eines administrativen Mitarbeiters.

- 2 -

- Sektion Lateinamerika: 0,7 Stelle eines wissenschaftlichen Mitarbeiters wurde umgewandelt in 0,7 Stelle eines administrativen Mitarbeiters.

- Sektion Forschung und Politik: 1/2 Stelle der Sektion wurde dem Evaluationsdienst zugeteilt.

- Personalrekrutierung: 1/2 Stelle des Dienstes wurde dem Dienst Personalselektion/Ausbildung zugeteilt.

- Dienst Einkauf: 1/2 Stelle des Dienstes wurde dem Dienst Rechnungswesen zugeteilt.

Beilage erwähnt.

DEPARTEMENT FEDERAL DES AFFAIRES ETRANGERESCONSEIL NATIONAL

Commission de gestion

Questions concernant la gestion en 1984Plafonnement des effectifs du personnel

- La commission demande une liste des transferts d'emplois allant au-delà des limites d'un office
 - a) à l'intérieur du département
 - b) au-delà du département
- La commission tient à être renseignée sur le nombre de postes devenus vacants en 1984 et qui n'ont pas été occupés dans le même type de fonction (ou par une fonction légèrement modifiée). (A part les transferts d'emplois allant au-delà des offices, les économies en personnel et les transferts à l'intérieur des offices seront aussi recensés).

Réponse:

En 1984, l'effectif du personnel autorisé a augmenté de 2 unités pour se porter à 1'778. Un poste d'inspecteur auprès de la DDA a été autorisé par le Parlement pour une durée limitée à 3 ans. Un emploi a été transféré du DFI/OFF au DFAE/DDA (engagement sur le terrain limité à 2 ans).

Les transferts à l'intérieur du Département (à l'exception de la réorganisation interne de la DDA) ressortent du tableau ci-joint. La différence apparaissant entre les réductions et les renforts s'expliquent d'une part par l'écart numérique entre les départs et les premiers transferts de jeunes fonctionnaires de chancellerie et, d'autre part, par les changements de structures en relation avec les mutations de personnel et nos efforts pour respecter l'effectif du personnel autorisé.

Au sein de la DDA, dont l'effectif a augmenté des 2 unités déjà mentionnées, les mesures suivantes ont été prises dans ce domaine:

- Section du personnel: 1 poste a été cédé aux sections Asie et Afrique occidentale.
- Section Asie: 1 poste de collaborateur scientifique a été transformé en 1 poste de collaborateur administratif.

- 2 -

- Section Amérique latine: 0,7 poste de collaborateur scientifique a été transformé en 0,7 poste de collaborateur administratif.

- Section recherche et politique: 1/2 poste de la section a été attribué au service évaluation.

- Recrutement du personnel: 1/2 poste du service a été attribué au service sélection et formation.

- Service des achats: 1/2 poste du service a été attribué au service de comptabilité.

Annexe mentionnée.

			Renforts			Réductions		
			A	B	C	A	B	C
<u>CENTRALE:</u>	SG	Comptabilité et Informatique						0,5
(Suisse)		Bibliothèque		1				
	DP	Direction	1		0,5			
		Secrétariat politique	1					
		Protocole						0,5
		Serv. Suisses à l'étranger				1		
		Serv. Information et presse	1					
	DDIP	Communications			1			
	DDA	Direction	1					
		Sect. Asie/Europe						0,5
	GE	Mission						1
<u>SERVICE</u>								0,5
<u>EXTERIEUR:</u>		Amman						0,5
		Bagdad						0,5
		Bonn						0,5
		Budapest						0,5
		Buenos Aires						0,5
		Caracas						0,5
		Catania					1	
		Colombo		1				
		Düsseldorf						0,5
		Florence					3	2
		Gênes		1				
		Guatemala		1				
		La Haye		1				
		Le Havre		1				
		Le Caire						0,5
		Karachi						0,5
		Kigali		1				
		La Paz		1				
		Lille					2	1
		Londres		1				
		New York						1
		Paris, Paris OCDE						2
		Rome		1				
		Rotterdam					2	1
		Seoul						0,5
		Sofia					1	
		Stockholm	1					
		Tokio						1
		Vancouver					1	
Total			5	10	10	1	10	7

Légende: A = Service diplomatique et consulaire
 B = Services consulaire et de chancellerie
 C = Service de secrétariat et autres services

NATIONALRAT

Geschäftsprüfungskommission
Sektion BK/EDA

3003 Bern, 21. März 1985
Mdi/ep

Stabsfunktionen im EDA

Aktennotiz des Sekretärs über die Aussprachen von Herrn Nationalrat Robbiani mit den HH. Staatssekretär Brunner, Dr. Erard und Generalsekretär Wermuth vom 13. und 20.3. 1985

1. Die Generalsekretärenfunktion, wie sie in Artikel 50 des Verwaltungsorganisationsgesetzes umschrieben ist, wird im Departement für auswärtige Angelegenheiten von drei Stellen wahrgenommen:
 - im Bereich der Politischen Direktion übt sie der Staatssekretär aus (vor allem mittels der Zentralen Dienste; z.B. dem Politischen Sekretariat, dem Dienst für Information und Presse und dem Protokolldienst)
 - im Bereich der Verwaltungsführung ist sie Sache des Generalsekretärs (Personalwesen, Dienstaufsicht, Finanzwesen, Kurierdienst)
 - in Fragen der Koordination innerhalb des Departements und im Aussenverhältnis ist der Sekretär des Departementschefs Stabsorgan des Departementsvorstehers (dies betrifft die Entscheidvorbereitung (v.a. ausserhalb des Bereichs der Politischen Direktion), die Redaktion von Texten des Departementschefs, das Verhältnis zu den andern Departementen, zum Bundesrat und zum Parlament).

2. Die Rolle des Sekretärs des Departementsvorstehers hat zwei Wurzeln:
 - Die Funktion geht zurück auf die Schaffung der Stelle eines persönlichen Mitarbeiters, wie er in der Verordnung des Bundesrates vom 25. Februar 1981 aufgezeigt ist. Danach ist der persönliche Mitarbeiter nicht Teil der Departementsorganisation und hat keine Entscheidungs- und Weisungsbefugnisse. Er untersteht direkt dem Departementsvorsteher und wird nicht im Beamtenverhältnis angestellt.
 - Von der Person her ist der heutige Amtsinhaber (wie auch schon seine Vorgänger) ein Beamter und damit in die Departementsstruktur eingeordnet.

- Die Rolle des Sekretärs des Departementschefs besteht daher aus einer Mischung von Departementsstab (Generalsekretärenfunktion als Koordinator nach innen und nach aussen) und von politisch gleichgesinntem Berater des Departementsvorstehers.

3. Aus dieser Struktur ergeben sich folgende Probleme:

- Es fehlt eine zentrale, umfassende Stabsstelle im Departement. Allerdings ist das Departement verhältnismässig übersichtlich, klar strukturiert und kommt daher unter Umständen auch ohne diese in anderen Departementen unerlässliche Stelle aus.
- Der Sekretär des Departementsvorstehers ist am ehesten in der Stellung des zentralen Stabsmannes, wird aber nicht zum Generalsekretär gemacht, da
 - sonst die Gefahr der Schaffung einer doppelten Verwaltung entstehen würde und
 - er nach politischen Kriterien vom Departementsvorsteher gewählt wird und grundsätzlich beim Wechsel des Departementsvorstehers auch wechseln sollte (eine Konzeption, die sich generell auch für die Generalsekretäre der übrigen Departemente diskutieren liesse).
- Der direkte Verkehr zwischen dem Departementsvorsteher und den Direktoren der einzelnen Bundesämter (vor allem Direktion für internationale Organisationen, Direktion für Völkerrecht und Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe, sowie die diplomatischen und konsularischen Vertretungen der Schweiz im Ausland) darf in Sachfragen nicht durch den Koordinator gefiltert werden; dieser darf nicht konkrete Sachgeschäfte in ihrem Inhalt überprüfen (oder bloss auf ihre externen Auswirkungen, bzw. ihre Darstellung hin).
- Alle befragten Personen geben zu, dass die Organisation von jener anderer Departemente abweicht und der Generalsekretär im wesentlichen nicht die im Gesetz vorgesehenen Funktionen erfüllt, vertreten jedoch die Ansicht, dass sich dies aus der besonderen Aufgabe und personellen Zusammensetzung des Departements heraus rechtfertigt. Sie stimmen darüber ein, dass die Struktur auf dem Papier fragwürdig aussieht, in der Praxis aber dennoch gut spielt. Das Zusammenwirken der drei Stellen ist primär eine Frage des guten Willens der Personen, der heute allseits vorhanden ist.

Im Auftrag des Sektionspräsidenten

Der Sekretär der
Geschäftsprüfungskommissionen


Ph. Mastronardi

NATIONALRAT

Geschäftsprüfungskommission
Sektion EDA

3003 Bern, 21. März 1985
Mdi/ep

An die Sektionsmitglieder

Zur Entwicklungsstrategie der DEHAktennotiz des Sekretärs

Am Bericht von Dr. Basler und der seitherigen Auseinandersetzung ist längerfristig bedeutsam, dass die Grundhaltung der DEH zur Diskussion gestellt wird. Die DEH vertritt (nach Herrn Dr. Basler) eine Strategie (die sich weniger offen in Grundsatzserklärungen als in den einzelnen Argumenten zum Bericht der Geschäftsprüfungskommission äussert), wonach

- a) Entwicklung mit genügendem Aufwand grundsätzlich machbar ist
- b) Art und Mass der Hilfe primär von den Anforderungen der Problemlage, wie sie von der DEH erkannt wird, abhängen
- c) die Fähigkeit der Bevölkerung zur Selbsthilfe und zur Weiterführung des Projekts weniger Voraussetzung als Ergebnis der Entwicklungshilfe darstellt und
- d) letztlich in der Gewichtung von Weg und Ziel die rechtzeitige Erreichung des Entwicklungsziels (Ergebnis) doch wichtiger ist, als der Weg (Lernprozess der Bevölkerung), der dahin führt.

Demgegenüber vertritt Herr Dr. Basler die Auffassung, dass

- a) Entwicklung grundsätzlich nur soweit möglich, sinnvoll und verantwortbar ist, als sie im wesentlichen von den eigenen Kräften des Landes getragen werden kann
- b) Art und Mass der Hilfe primär von der Selbsthilfekapazität bzw. dem Selbsthilfewillen des Partners abhängen; d.h. stärkeren Partnern mehr Hilfe gebracht werden kann als schwächeren
- c) die Hilfe am empfundenen Bedürfnis und den Möglichkeiten der Bevölkerung ansetzen muss und stets dienende Funktion bewahren soll
- d) nur das auf Dauer Bestand hat, was auf dem angepassten Weg geschehen ist, hingegen das, was aus Erfolgswang über das

Optimum der Aufnahmekapazität hinaus gegeben wurde, kontraproduktiv wirkt.

Diese Thematik kann von der Geschäftsprüfungskommission zwar als Ausfluss der Erfolgskontrolle erkannt, aber nicht ausdiskutiert werden. Dies ist Sache der Kommission für auswärtige Angelegenheiten. Die Geschäftsprüfungskommission könnte jene Kommission einladen, im Rahmen ihrer Arbeit auf diese Gegenüberstellung näher einzugehen.

Diese Notiz geht daher zunächst nicht an das Departement für auswärtige Angelegenheiten.

Im Auftrag des
Sektionspräsidenten

Der Sekretär der Geschäfts-
prüfungskommissionen



Ph. Mastronardi

NATIONALRAT

Geschäftsprüfungskommission
Sektion EDA

3003 Bern, 21. März 1985 Mdi/ep

Erfolgskontrolle von Entwicklungsprojekten

Gegenstände der Aussprache mit Bundesrat Aubert

- Empfehlung 1: Anpassung des IHDP an die Aufnahmekapazität (im wesentlichen erfüllt)
- Empfehlung 2: Nachkontrollen nach Abschluss des IHDP (DEH will keine Verpflichtung dazu - Nepal erklärt sich bereit dazu)
- Empfehlung 3: Nutzung der Lehren bei anderen Projekten (grundsätzlich anerkannt)
- Empfehlung 4: Koordination mit anderen Geberstaaten in Nepal (Rückzugsdrohung wird nicht übernommen)
- Empfehlung 5: Satz von Regeln gesicherter Erfahrung der DEH (DEH wehrt sich dagegen, Bundesrat Aubert sichert eine Sammlung der Grundsätze der Entwicklungsstrategie der DEH zu). - Hier liegt die wichtigste Differenz zur Geschäftsprüfungskommission: Die DEH soll danach auf der Ebene von Grundsätzen mittlerer Stufe eine Brücke schlagen zwischen dem Gesetz und dem Einzelfall (Pflicht zur gesetzeskonformen Regelbildung der Verwaltung und zur Schaffung transparenter Entscheidungskriterien für den Einzelfall); ansonst entzieht sie sich einer rationalen Verwaltungskontrolle.
- Empfehlung 6: Mitwirkung bei der Behandlung der vier Grundfragen (geschieht im Rahmen der Kommission für auswärtige Angelegenheiten).

Im Auftrag des Sektions-
präsidenten
Der Sekretär der
Geschäftsprüfungskommissionen


Ph. Mastronardi

Geht an:

- die Sektionsmitglieder
- den Vorsteher des EDA

LE CHEF
DU DÉPARTEMENT FÉDÉRAL
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Berne, le 25 février 1985

Monsieur le Conseiller national
Albert Rüttimann
Président de la Commission de
gestion du Conseil national

p.a. Monsieur Ph. Mastronardi
Secrétaire des Commissions
de gestion

3003 B e r n e

Monsieur le Président,

Par lettre du 31 août 1984 votre Commission avait exprimé le désir de connaître l'avis de la Commission consultative pour la coopération internationale au développement concernant tant le rapport de Monsieur Basler que le rapport de la Commission de gestion sur le contrôle de l'efficacité de projets de développement au Népal. Par lettre du 19 novembre 1984 je vous avais transmis copie d'une première prise de position que la Commission consultative avait fait parvenir au Conseil fédéral. Je vous fais tenir sous ce pli copie d'une deuxième lettre qu'en date du 12 février 1985 la même Commission a adressée au Conseil fédéral en la matière.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.



Pierre Aubert

Annexe ment.

BERATENDE KOMMISSION
FUER INTERNATIONALE
ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

Bern, den 12. Februar 1985

An den Bundesrat

Herr Präsident,
Sehr geehrte Frau Bundesrätin,
Sehr geehrte Herren Bundesräte,

An ihrer Sitzung vom 28. Januar 1985 hat sich die Kommission zum zweiten Mal eingehend mit dem Bericht Basler und dem sich darauf stützenden Bericht der GPK vom 23. August 1984 befasst. Dabei hat sich einmal mehr gezeigt, welche komplexe Aufgaben im Rahmen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit zu lösen sind und wie manche damit verbundene Frage vorläufig als offen betrachtet werden muss. Gesprächsbereitschaft und ständiges Suchen aller verantwortlichen Instanzen sind deshalb wichtige Voraussetzungen für weitere Fortschritte auf diesem Gebiet. Bei aller Bereitschaft zur Diskussion verschiedenster Aspekte hält die Kommission jedoch fest, dass es sich bei der Entwicklungszusammenarbeit um eine dringende nationale Aufgabe handelt. Die öffentliche Diskussion sollte deshalb nicht zu einer Verunsicherung auf diesem Gebiet führen.

Die Stellungnahmen des Vorstehers des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten sowie der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe zu den genannten Berichten bringen den Willen zum Dialog über die aufgeworfenen Grundsatzfragen deutlich zum Ausdruck. Die Kommission begrüsst und unterstützt diese Haltung und wird ihrerseits alles daran setzen, einen solchen Dialog unter Fachleuten und in der Öffentlichkeit zu fördern.

Entgegen einzelnen Andeutungen im Bericht der GPK sieht die Kommission keinen Anlass, am Lernwillen und an der Lernfähigkeit der DEH zu zweifeln. Gerade das von der GPK näher untersuchte Projekt in Nepal zeigt, dass die verantwortliche Institution in Bern Willens und in der Lage ist, ein spezifisches Entwicklungskonzept auf Grund ausgedehnter früherer Erfahrung zu planen, während seiner Verwirklichung aber auch notwendige Korrekturen anzubringen, soweit solche mit der unerlässlichen Kontinuität komplexer Projekte vereinbar sind. Die von der DEH in den letzten Jahren verstärkten Anstrengungen auf dem Gebiet der Projektevaluation dienen in allen Schwerpunktländern und Tätigkeitsbereichen grundsätzlich demselben Anliegen.

Nicht übersehen kann die Kommission andererseits die Gefahr, dass die DEH bei wachsendem Aufgabenvolumen und stagnierendem Personalbestand die Fähigkeit verlieren könnte, die an Komplexität zunehmenden technischen, sozialen und wirtschaftlichen Einzelerfahrungen vieler Projekte sinnvoll zu speichern und systematisch zu nutzen. Diesem Problem sollte bei den gegenwärtigen Bemühungen um Strukturanpassungen und Personalvermehrung bei der DEH grosse Aufmerksamkeit geschenkt werden.

Während die Kommission davor warnen möchte, Einzelbefunde auf Grund von Untersuchungen in einem einzelnen Land und in einem einzelnen Aktionsbereich der Entwicklungszusammenarbeit zu verallgemeinern, ist sie doch der Auffassung, dass die von der Geschäftsprüfungskommission erwähnten Grundfragen bedeutungsvoll sind. Neben anderen wichtigen Fragen, die im Verlauf der Diskussion genannt wurden, verdienen es diese Grundfragen, gründlicher erörtert zu werden. Die Kommission nimmt deshalb in Aussicht, zu all diesen Themen je eine vertiefte Diskussionsgrundlage ausarbeiten zu lassen und sich damit im Rahmen ihrer Kommissionsarbeiten auseinanderzusetzen. Das Schwergewicht soll dabei auf Fragen der praktischen Umsetzung grundlegender Erkenntnisse liegen. Als erstes Thema steht jenes des Bevölkerungswachstums und der Bevölkerungspolitik auf der Traktandenliste.

Gleichzeitig würde es die Kommission begrüßen, wenn die von der GPK genannten Grundfragen im Rahmen eines kommenden nationalen Forschungsprogramms wissenschaftlich vertieft werden könnten.

Wenn sich die Kommission in nächster Zeit mit den genannten Fragen auseinanderzusetzen beabsichtigt, so tut sie dies in der Absicht, den Bundesrat und die zuständigen Stellen der Verwaltung in ihrer sehr schwierigen Aufgabe zu unterstützen. Bei aller Unsicherheit, die mit manchem Vorhaben der Entwicklungszusammenarbeit unvermeidlicherweise verbunden bleibt, können der relative Erfolg und die weitere Notwendigkeit dieser Zusammenarbeit doch nicht in Frage gestellt werden. Die Kommission ist überzeugt davon, dass die Schweiz einen sehr wertvollen Beitrag an die internationalen Bemühungen leistet. Sie anerkennt die unermüdlichen Anstrengungen der zuständigen Verwaltungsstellen, das heisst der DEH und des BAWI, trotz wachsendem Aufgabenvolumen und Personalplafonierung die Qualität dieser Hilfe weiter zu steigern. Sie ist sich aber auch der Grenzen bewusst, die solchen Bemühungen unter den gegebenen Umständen gesetzt sind.

Beratende Kommission
für Internationale
Entwicklungszusammenarbeit

Die Präsidentin:

E. Blunschy-Feine

Dr. E. Blunschy

Der Vizepräsident:

P. Veyrassat

Dr. P. Veyrassat

LE CHEF
DU DÉPARTEMENT FÉDÉRAL
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Berne, le 20 décembre 1984

Aux Membres
des Commissions du Conseil
National et du Conseil des
Etats
- de gestion
- des affaires étrangères
- de la politique économique
extérieure
- des finances

Mesdames, Messieurs,

Ci-joint, je vous transmets, pour information,
copie de la lettre que j'adresse aujourd'hui au Président
de la Commission de gestion du Conseil national, avec ses
annexes.

Je vous prie d'agréer, Mesdames, Messieurs, l'assu-
rance de ma haute considération.



Pierre Aubert

Annexes: ment.

LE CHEF
DU DÉPARTEMENT FÉDÉRAL
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Berne, le 20 décembre 1984

Président de la Commission
de gestion du Conseil
national

Contrôle de l'efficacité de projets de développement au Népal

Monsieur le Président,

Vous m'avez adressé, par lettre du 31 août 1984, le Rapport de la Commission de gestion du Conseil national sur le contrôle de l'efficacité de projets de développement au Népal, en me priant de faire part à votre Commission des suites que j'aurai décidé d'y donner.

Avant de prendre position sur les observations et recommandations contenues dans le Rapport de la Commission de gestion, j'aimerais faire quelques remarques d'ordre général:

Vous savez que mon Département, et en particulier la Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire (DDA), s'est, dès le début, félicité de l'intention de la Commission de gestion d'approfondir le dialogue entre Parlement, Conseil fédéral et Administration sur la problématique de la coopération au développement, et cela sur la base d'un rapport d'expert. Ce dialogue approfondi correspond à une nécessité si l'on considère la complexité des problèmes que pose la coopération au développement et l'importance croissante que représente l'aide publique au développement pour la politique étrangère de la Confédération.

Le Directeur de la DDA a accepté l'essentiel des considérations présentées dans le rapport de M. Basler comme une contribution utile à la gestion future du projet intégré de développement rural de la région des collines (PIDC) et à la réflexion générale sur la coopération suisse au développement. Il a reconnu le bien fondé des questions fondamentales soulevées par l'expert dans la partie finale de son rapport. Je partage cette appréciation et espère que la discussion basée sur ce rapport permettra au Conseil fédéral et au Parlement, par l'entremise des diverses Commissions chargées d'examiner la problématique de la coopération au développement, de se mettre d'accord sur les principales conclusions qu'il convient de tirer de cet examen. Le Rapport de la Commission de gestion et la prise de position que je vous livre maintenant constituent les premières étapes de ce dialogue.

Cet examen devra naturellement être situé dans le contexte général dans lequel s'inscrivent des activités de coopération technique telles que le PIDC: situation politique et économique, difficultés liées au commerce international, problèmes de l'endettement, crise écologique, tout problème auquel doivent répondre un grand nombre de mesures diverses, la coopération technique n'étant que l'un des instruments de la coopération au développement. Ce contexte a été décrit dans le message du Conseil fédéral du 19 mars 1984 sur la continuation de la coopération technique et de l'aide financière. Il faudra également garder à l'esprit l'extraordinaire diversité des situations concrètes dans lesquelles la Suisse offre son appui aux efforts entrepris par nos pays partenaires pour surmonter leur pauvreté. Cette diversité rend toute généralisation difficile. Dans ce sens, l'intention manifestée par la Commission de gestion de procéder à d'autres vérifications, dans l'exercice de son mandat, ne peut que rencontrer notre appui. D'autres examens de cas concrets pourront en effet élargir la base empirique nécessaire à la Commission de gestion et aux autres Commissions parlementaires compétentes pour exercer leur fonction de haute surveillance et d'appui politique en parfaite connaissance de cause.

Conséquences pour le PIDC

Dans l'ensemble, et tenant compte de certaines réserves que j'exprimerai plus loin, je peux me rallier aux conclusions de la Commission de gestion concernant le PIDC. Nous entendons poursuivre l'exécution du projet et le mener à bonne fin. Les travaux de préparation et des négociations avec le Gouvernement du Népal pour la phase finale du projet ont déjà substantiellement progressé. Je me réfère à ce sujet à la prise de position de la DDA qui fait partie intégrante de la présente lettre (annexe, chiffres 3.30. et 3.31.).

Le Rapport de la Commission de gestion soulève, quant à la continuation du projet, certains problèmes fondamentaux, notamment la possibilité d'atteindre le but visé, l'intensité de l'intervention, le transfert du projet et la croissance démographique, sur lesquels je voudrais faire les réflexions suivantes.

L'expression du Rapport de la Commission de gestion laisse entendre qu'il y a une alternative simple: ou bien le projet atteint son but, ou bien il ne l'atteint pas. J'estime qu'une telle formulation ne tient pas suffisamment compte de la nature du PIDC, qui est une tentative de briser ou de ralentir un cercle vicieux de détérioration écologique, de croissance démographique, et d'appauvrissement de la population, et cela par un ensemble de mesures touchant à divers secteurs. Etant donné la très grande dimension du problème auquel est confronté le projet, les limites de temps et de moyens disponibles, il était impossible d'attendre du PIDC un renversement total de ces tendances négatives. Ni la DDA, ni le Gouvernement népalais n'ont attendu du projet autre chose qu'une amélioration partielle ou du moins une limitation de la détérioration en cours. C'est dans ce contexte également qu'il convient de considérer la notion de "intervention intense" dans les conditions de vie régnant dans la région. J'estime comme le fait la DDA dans sa prise de position sur le rapport Basler (chapitre 31 du Rapport de la Commission de gestion) et dans sa prise de position sur le Rapport de la Commission de gestion (point 3.5. à 3.10) que le PIDC n'est pas en lui-même une intervention massive, mais qu'il s'agit en fait de mesures correctrices face à l'intervention massive que sont le déséquilibre

écologique et, d'une manière générale, la confrontation avec un ensemble de phénomènes auquel le Népal ne peut échapper. En ce qui concerne la remise du projet, je constate à regret que le Rapport de la Commission de gestion ne tient pas compte de la prise de position de la DDA sur le rapport Basler. On peut tout d'abord rappeler que la route a été dès l'origine un projet réalisé sous la responsabilité du Gouvernement népalais. Les activités entreprises par le PIDC devraient être reprises quant à elles selon leur nature, soit par les paysans individuels eux-mêmes, par exemple en assimilant de meilleures techniques agricoles, soit par des organisations locales, soit par le Gouvernement central, et selon des modalités qu'il n'était pas possible de prévoir 15 ans à l'avance, d'autant plus que les structures de l'Etat népalais sont elles-mêmes récentes. Pour en venir à l'affirmation selon laquelle on doit se fonder sur les besoins et les possibilités de la population locale, il convient tout d'abord de rappeler qu'il y a un immense écart entre besoins d'une part et possibilités d'autre part, écart qui justifie précisément l'intervention d'une aide extérieure. On ne peut par ailleurs limiter les actions aux seules possibilités locales, certaines fonctions n'étant de toute évidence possibles que si elles sont réalisées par un gouvernement central. La complémentarité de ces différents niveaux d'action doit se faire en acceptant pleinement le principe de subsidiarité justement mentionné dans le Rapport de la Commission de gestion.

Le Rapport de la Commission de gestion, comme celui de M. E. Basler, accorde une très grande importance au problème démographique. Ce faisant, il rejoint entièrement les préoccupations de la communauté internationale, exprimées tout particulièrement lors de la Conférence internationale sur la population, tenue à Mexico en août 1984. L'évolution qu'ont connue les pays en développement au cours des 20 ou 30 dernières années démontre amplement l'importance des phénomènes démographiques et leur étroite interdépendance avec l'amélioration des conditions de vie des populations pauvres. Les expériences faites jusqu'ici dans de nombreux pays, ainsi que les recherches menées notamment par le Fonds des Nations Unies pour les activités en matière de population (FNUAP), auquel la Suisse contribue depuis de nombreuses

années, démontrent l'extraordinaire complexité des phénomènes démographiques. L'expérience démontre qu'il est impossible de s'attaquer aux problèmes de la croissance démographique de manière isolée, comme à un préalable du développement, et qu'en fait on ne peut mener une politique démographique en dehors d'un ensemble de mesures touchant à l'amélioration générale de systèmes de santé et d'éducation, qui elles-mêmes supposent un effort général de développement. A l'inverse, la plupart des pays en développement ont reconnu, au cours des dernières années, qu'il n'est pas possible d'avoir une politique de développement qui ne comprenne en même temps un important volet démographique, sous peine de voir tous les progrès obtenus sur le plan économique absorbés par une croissance trop rapide de la population. Cette perception de l'interdépendance des deux phénomènes a été beaucoup plus manifeste à la Conférence de Mexico qu'à celle de Bucarest tenue 10 ans plus tôt.

La croissance démographique tient à un grand nombre de facteurs tendant à maintenir élevé le taux de fécondité alors que le taux de mortalité baisse à la suite des progrès obtenus sur le plan médical. Parmi les facteurs tendant à maintenir un taux de fécondité élevé, on peut mentionner notamment: valeurs religieuses ou traditionnelles, crainte de tomber dans le dénuement au moment de la vieillesse, désir d'une aide pour les travaux agricoles, différence d'attitude entre hommes et femmes, manque de connaissance des méthodes de contrôle des naissances, manque de moyens matériels pour le faire, etc. La décision d'avoir des enfants dépend si étroitement de la sphère intime de la personne humaine que l'évolution en la matière n'est possible que par un ensemble de mesures touchant à tous les points mentionnés plus haut, et seulement de manière progressive, à moins qu'il n'y ait recours à une coercition brutale incompatible avec les valeurs que nous voulons défendre.

Le développement démographique depuis une dizaine d'années montre par ailleurs que le progrès en la matière est indéniable, si l'on considère l'ensemble des pays en développement, même si de grandes disparités existent d'un continent à l'autre, voire d'un pays à l'autre.

La coopération suisse au développement a depuis longtemps été sensible à l'importance des activités en matière de population, comme le lui demande d'ailleurs la loi du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales. Pour des raisons d'efficacité et de prudence politique, nous avons donné jusqu'ici la préférence à l'approche multilatérale, en contribuant de manière substantielle au FNUAP. Nous avons cependant déjà intégré des mesures de planning familial dans des programmes bilatéraux de santé, de renforcement des services éducatifs, de promotion de la femme. Nous entendons poursuivre dans cette voie, en examinant systématiquement s'il y a lieu d'adjoindre aux projets de développement rural intégré, de santé, d'éducation de base, de formation professionnelle un volet de sensibilisation ou d'action dans le domaine de la population et du planning familial.

Pour ce qui est du PIDC, nous avons l'intention de poursuivre et d'intensifier notre activité en la matière, tout en gardant à l'esprit le fait que nous sommes dans la phase finale du projet; il faut par ailleurs se rappeler que la méthode mentionnée dans le Rapport de la Commission de gestion ne représente que l'une parmi les plusieurs approches adoptées par le projet, et qu'elle suppose un encadrement intense et coûteux.

Leçons à tirer pour la DDA pour de futurs projets

Le Rapport de la Commission de gestion comprend des suggestions utiles pour la conduite de futurs projets intégrés de développement. Le PIDC a été une première expérience dans ce domaine et des enseignements en ont d'ores et déjà été tirés par la DDA pour d'autres projets similaires. C'est à juste titre que la Commission de gestion demande une grande prudence dans la préparation de tels projets, pour éviter une trop grande dispersion des activités. La recommandation de se baser, dans la mesure du possible, sur des structures locales de districts et de communes, correspond tout à fait à la politique de la DDA en la matière. Il faut cependant éviter de considérer ces principes de manière trop rigide. Comme on sait, la coopération suisse intervient dans des situations très diverses et très fluctuantes, tant par les

problèmes posés que par les structures économique, politiques et sociales constituant l'environnement de l'activité soutenue par la Suisse. Il faut aussi tenir compte des activités d'ores et déjà réalisées, avec ou sans le soutien d'autres aides bilatérales ou multilatérales. Tout en reconnaissant la grande importance du secteur de la santé et celui de la formation des adultes, ce n'est que par l'examen approfondi de chaque situation concrète qu'on peut déterminer, d'entente avec les autorités du pays partenaire, quels sont les domaines d'action nécessaires dans un programme intégré.

La remarque du Rapport de la Commission de gestion sur l'offre pléthorique d'aide au Népal pourrait être interprétée dans un sens que j'estime erroné, et qui serait que cette aide serait trop importante par rapport aux besoins du pays. En réalité, l'ensemble des moyens dont dispose le Népal pour son développement et cela en tenant compte à la fois des ressources intérieures et de celles de l'aide extérieure, reste tragiquement inférieur aux besoins réels d'une population extrêmement démunie. Il est par contre tout à fait exact que la capacité administrative et de gestion du Népal, tant au niveau du Gouvernement qu'à celui de l'économie privée, des organisations non gouvernementales, etc. constitue actuellement un goulot d'étranglement déterminant, et qu'il n'est guère possible d'accroître l'aide extérieure tant que les structures internes ne se seront pas développées. On peut se demander cependant si l'aide extérieure ne devrait pas entreprendre une action plus systématique de renforcement de la capacité du pays pour gérer son développement. Il va sans dire que l'aide suisse n'est accordée que si un usage utile peut en être fait au sens des priorités définies dans la loi du 19 mars 1976. Dans ce sens, nous continuerons de tenir compte des limites qui sont imposées par la situation du partenaire. C'est de cette manière que j'interprète les considérations du Rapport de la Commission de gestion sous le chiffre 421. Par ailleurs, nous sommes entièrement d'accord sur les recommandations concernant la coordination avec d'autres aides, qui correspondent à une politique

suivie de longue date par la coopération au développement suisse, et qui connaît actuellement des impulsions nouvelles sur le plan international.

En ce qui concerne l'intervention d'oeuvres privées d'entraide, il faut noter que nombre d'entre elles sont actives au Népal, en plus de Helvetas. Si elles sont soumises à un certain effort de contrôle par les autorités népalaises, elles n'en sont pas moins en mesure d'exercer une activité extrêmement utile. J'estime que la condition mentionnée à la fin du chiffre 421 du Rapport de la Commission de gestion est remplie par le Népal depuis longtemps.

Etablissement de règles fondamentales

Le Rapport de la Commission de gestion insiste à juste titre sur la nécessité d'un travail de définition des politiques qui servent à jeter un pont entre les objectifs généraux fixés par la loi sur l'aide au développement d'une part et les nombreux critères à appliquer dans les cas d'espèces d'autre part.

Je dois rappeler à ce sujet un certain nombre d'efforts qui ont déjà été accomplis dans cette direction. Tout d'abord, le Conseil fédéral lui-même a saisi l'occasion des divers messages sur la coopération au développement pour définir de manière aussi précise que possible la façon dont il interprète les principes de la loi sur la coopération au développement et l'aide humanitaire. Le message du 19 mars 1984 sur la continuation de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement développe notamment, en son chapitre 31, les critères suivis, dans l'aide bilatérale, pour le choix des pays bénéficiaires, le choix des secteurs d'intervention, le choix des actions et les modalités de l'aide. Le chapitre 32 décrit les principes suivis pour la réalisation des projets, notamment la collaboration avec des entités extérieures à l'administration, les principes suivis dans la supervision opérationnelle et financière, ainsi que pour l'évaluation des projets.

Le Département des affaires étrangères a d'autre part élaboré un certain nombre de principes dans les Tours d'horizon de la politique de coopération au développement, rédigés à l'intention des Commissions des affaires étrangères des Chambres. Ces Tours d'horizon ont porté en 1982 sur les programmes par pays, la coordination des aides, l'intégration des mesures de coopération technique et financière avec les mesures économiques, la coopération au développement en cas de crise politique dans les pays partenaires; en 1983 sur la politique suivie en matière de distribution géographique de l'aide, la répartition sectorielle, le rôle de l'aide multilatérale, le choix des partenaires dans les pays en développement et en Suisse; en 1984, sur les perspectives démographiques et les politiques de population.

La Commission consultative pour la coopération au développement a, pour sa part, en collaboration avec l'administration et sur la base de documents préparés par cette dernière, examiné notamment les problèmes suivants: priorités opérationnelles de la DDA, procédures d'examen et de décision pour les projets de coopération technique et d'aide financière, procédures d'examen et de décision pour les crédits mixtes, méthodes d'évaluation, procédures de recrutement et de formation des experts, politique de concentration des activités de la DDA, collaboration avec l'économie privée, stratégie pour atteindre les populations les plus pauvres, ainsi que les cas concrets des programmes de la DDA au Sahel, en Tanzanie et en Inde.

La DDA a elle-même, depuis toujours, ressenti le besoin de formuler des documents internes de travail concernant des points spécifiques de la politique de coopération au développement, de manière à guider la préparation, l'acceptation et la gestion de projets. Depuis 1979, elle a de plus constitué un comité des politiques dont la fonction est de systématiser ce travail. Parmi les documents ainsi élaborés, on peut mentionner ceux qui portent sur: les co-financements avec l'IDA et les autres banques de développement, la collaboration avec l'économie privée, la coopération dans les zones urbaines, les processus de décision à la DDA, la femme dans le développement, la politique en matière de recherche et de collaboration avec les universités, les politiques de santé et l'évaluation.

Par ailleurs, la DDA a établi des documents internes de réflexion qui, sans être à proprement dire des lignes directrices, n'en sont pas moins des instruments destinés à aider le personnel dans le terrain. Ces documents portent notamment sur la politique en matière de frais locaux et de frais récurrents, les programmations par pays, la politique en matière d'industrialisation, les principes de coopération bilatérale avec les banques de développement régionales, sous-régionales et locales, la coordination avec d'autres aides, la politique en matière de population. La plupart de ces lignes directrices, ainsi que les directives de nature administrative ou financière, ont été regroupées dans un "Manuel opérationnel" mis à la disposition de tous les collaborateurs de la DDA à Berne ainsi que des bureaux de coordination à l'étranger.

La DDA est la première à reconnaître que ce travail de réflexion et de codification doit être poursuivi et affiné. Pour répondre à la suggestion donnée par la Commission de gestion, elle s'efforcera de formuler les éléments de sa politique de manière plus facile à saisir. Je n'estime cependant pas qu'il soit possible d'établir une liste de règles qui "mettrait en évidence de manière aisée à saisir les points de vue qui permettent de prendre, dans les cas d'espèce, une décision axée sur les principes à respecter". Une telle formulation ne rend compte ni de la très grande diversité des situations dans lesquelles la coopération au développement suisse est appelée à intervenir, ni de la très grande complexité de chaque situation particulière, qui demandent non seulement l'existence de principes directeurs, mais aussi l'action concrète, intelligente et tenace d'un personnel très expérimenté et hautement qualifié.

Les principes d'ordre évoqués dans le Rapport de la Commission de gestion, concernant notamment la subsidiarité, l'interventionisme, le rôle de l'économie privée, n'appellent pas de commentaires particuliers de ma part. Ils correspondent largement aux objectifs poursuivis par l'administration fédérale dans sa politique de coopération au développement. L'application de tels principes devra bien entendu tenir compte des circonstances particulières de chaque projet: il peut bien arriver, comme c'est le cas au

Népal par exemple, que la situation locale soit caractérisée par des rapports de force où les plus riches oppriment les plus pauvres, et où seule une intervention d'un pouvoir central permet la poursuite des objectifs de la coopération au développement fixés dans la loi du 19 mars 1976.

Ouverture sur le plan des questions de principe

Le Rapport de la Commission de gestion insiste à juste titre sur la nécessité pour la DDA d'être constamment ouverte à des suggestions et des critiques venant de personnes ou d'institutions qualifiées extérieures. C'est là une condition indispensable pour garantir une adaptation constante aux exigences diverses, toujours nouvelles, que pose une coopération au développement efficace. On peut estimer cependant que, dans un dialogue constructif, la DDA a le devoir de se prévaloir de sa vaste expérience et du haut niveau de formation de son personnel pour expliquer son propre point de vue et les raisons de ses décisions, et de ne pas accepter de manière indiscriminée toutes les suggestions qui viennent de l'extérieur. Je me dois d'exprimer mon regret que les reproches formulés à ce sujet contre la DDA dans le rapport de M. E. Basler et dans le Rapport de la Commission de gestion ne soient pas fondés sur des exemples précis. J'estime pour ma part que la DDA, dans la mesure de ses moyens, fait preuve d'une grande ouverture d'esprit aux idées et suggestions venant de l'extérieur.

J'attache personnellement, comme le fait le Directeur de la DDA, une très grande importance à maintenir la capacité de cet office d'assimiler les apports utiles extérieurs, qu'il s'agisse des critiques, de suggestions, ou des apports de la recherche universitaire, ou encore de ceux provenant des institutions internationales. Nous devons malheureusement constater que le plafonnement du personnel a conduit à une charge opérationnelle toujours plus écrasante pour le personnel de la DDA, rendant très difficile l'exercice de ces fonctions essentielles. Nous nous attachons à chercher des solutions au problème des effectifs de manière à redonner à la DDA une plus grande capacité en la matière.

Aide financière

L'aide financière est un volet majeur de la coopération au développement depuis plus de 20 ans. De grandes institutions internationales, créées pour gérer l'aide financière, comme la Banque mondiale, les Banques régionales de développement, le Fonds international de développement agricole, ont mis au point des procédures extrêmement élaborées pour la préparation, la gestion, la surveillance et l'évaluation à posteriori des projets d'aide financière. Ces procédures reposent notamment sur des méthodes éprouvées d'analyse de la rentabilité économique et financière des projets et de leurs effets sur le développement du pays. Notre propre aide financière bilatérale utilise elle-même ces méthodes créées par les institutions spécialisées en la matière, tant pour la préparation et la gestion des projets que pour leur évaluation. Les projets d'aide financière sont soumis aux mêmes procédures d'évaluation que les projets de coopération technique. Plusieurs projets financés par la DDA ont déjà été évalués, d'autres le seront à l'avenir. Il n'est pas exact d'estimer que le contrôle de l'efficacité des aides financières soit une immixtion non admise par les pays en développement. Au contraire, les accords d'aide financière prévoient de manière explicite le droit de la source de financement de procéder à la surveillance et à l'évaluation des projets. Par ailleurs, je ne puis me rallier aux jugements rapportés par l'expert sur l'efficacité de l'aide financière. Les deux projets pour lesquels la Suisse a accordé une aide financière au Népal concernent les ponts suspendus et la construction de la route qui constitue l'épine dorsale du PIDC. Le Contrôle fédéral des finances a constaté, dans son rapport d'inspection, que les moyens mis à la disposition du Népal ont été utilisés de manière efficace et économe.

Questions fondamentales posées par l'aide au développement

Les problèmes de caractère fondamental mis en évidence par M. E. Basler sont centraux à la réflexion sur la coopération au développement et méritent certainement d'être approfondis, de manière à donner une base plus solide à notre politique de coopération au

développement. Cet approfondissement devra naturellement tenir compte de la recherche déjà accomplie jusqu'ici, recherche qui par ex. dans le domaine de la démographie est déjà très abondante et a conduit à de nombreuses décisions politiques et applications pratiques, comme l'ont démontré les travaux de préparation de la Conférence internationale sur la population de Mexico en 1984.

La Commission consultative pour la coopération au développement examinera dans sa prochaine session, en janvier 1985, les modalités que pourrait prendre l'examen de ces questions fondamentales. Nous étudierons les suggestions faites par la Commission consultative avant de formuler une proposition précise. A titre de première réflexion, on pourrait concevoir que l'examen des quatre questions fondamentales décrites dans le Rapport de la Commission de gestion fasse l'objet d'un programme de recherche du Fonds national, ce qui en garantirait l'objectivité et la qualité.

Recommandations

Reprenant les recommandations figurant au chapitre 5 du Rapport de la Commission de gestion, je résumerai ma position déjà décrite plus haut de la manière suivante:

Nous pouvons accepter sans autres commentaires les trois premières recommandations. Nous veillerons à mener à terme le projet, en tenant compte des suggestions formulées dans les Rapports de l'expert et de la Commission de gestion.

Nous sommes entièrement d'accord sur la nécessité d'améliorer et d'approfondir la coordination avec les autres aides au Népal, et veillerons à l'avenir, comme nous l'avons fait dans le passé, à n'intervenir que dans la mesure où les objectifs fixés par la loi sur la coopération au développement et de l'aide humanitaire internationale peuvent être effectivement poursuivis.

En ce qui concerne la 5ème recommandation, la DDA rédigera un recueil des principaux éléments de sa politique opérationnelle, dans un texte de synthèse qui soit facilement compréhensible. Je rappelle toutefois à ce propos les commentaires faits plus haut sur les limites d'un tel exercice.

Il va de soi que nous acceptons la 6ème recommandation; il faudra cependant tenir compte de la charge très élevée de travail du personnel de la DDA et chercher un soutien extérieur dès lors que l'examen des quatre questions fondamentales demanderait un travail supplémentaire important.

* * * * *

La prise de position de la DDA, que vous trouverez en annexe, contient une élaboration plus détaillée d'un certain nombre de points traités dans le Rapport de la Commission de gestion. Cette prise de position fait partie intégrante de ma réponse.

Pour terminer, je voudrais répéter combien j'apprécie la volonté de la Commission de gestion d'élargir et d'approfondir le dialogue entre le Conseil fédéral, l'Administration et le Parlement sur la politique de coopération au développement, et les impulsions substantielles qui ont été données à ce dialogue par le Rapport de la Commission de gestion.

Le Rapport de la Commission de gestion ayant été l'objet d'une large diffusion, je me permets de faire parvenir ma prise de position aux Commissions parlementaires s'occupant de coopération au développement et de la mettre à disposition du public.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

Signé:

Pierre Aubert

Annexe: ment.

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 Entwicklungspfades"	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.

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-

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 jahrhundertelanger 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-

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 Entwicklungspfadens 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-

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 Uebergabeplanung 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 Lamosanghu 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.

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.

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 verantwortlich, 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 eingesessene 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

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 oekologische 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 (Entwicklungshilfesausschuss 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 sektorielle "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 präsiert 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 Entwicklungs-hilfeprojektes*. 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 *präzise*. 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 zwängen. 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 befinde 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 weggewischt 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 Oeffentlichkeit fast täglich ausgetragen. Wer sich dem Konflikt stellt, weiss, wie belastend er sein kann.

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

Die eigentliche Schwierigkeit der praktischen Entwicklungszusammenarbeit 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 parlamentarischen Instanzen zu erörtern. Sie freut sich darüber, wenn sie in ihren oft heiklen Ermessens-Entscheiden auf diesem Gebiet durch kritisches Interesse der ihr übergeordneten 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 Entscheidungen 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. Sharma, Projektleiter IHDP, R.K. Tiwari, Untersekretär MPLD, Dr. S. Mauch, Infras, 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.