

## Stellungnahme

**der Kommission für auswärtige Angelegenheiten zum Bericht  
der Geschäftsprüfungskommission an den Nationalrat  
über die Erfolgskontrolle von Entwicklungsprojekten in Nepal  
vom 23. August 1984**

vom 9. April 1985

---

Sehr geehrter Herr Präsident,  
sehr geehrte Damen und Herren,

Mit Datum vom 23. August 1984 richtete die Geschäftsprüfungskommission an den Nationalrat einen Bericht über die Erfolgskontrolle von Entwicklungsprojekten in Nepal. Die Kommission für auswärtige Angelegenheiten hat sich, wie es ihrem Aufgabenbereich entspricht, schon zuvor und auch seither mit diesem Problemkreis befasst. Sie benützt deshalb den von der Geschäftsprüfungskommission vorgelegten Bericht für die folgende Stellungnahme zu den Problemen der Entwicklungshilfe:

9. April 1985

Im Namen der Kommission für  
auswärtige Angelegenheiten

Der Präsident: S. Widmer

0540



# Stellungnahme

## 1 Wie kam es zur heutigen Situation?

Die Problematik der Entwicklungshilfe wird eher verständlich, wenn man sich die Mühe nimmt, kurz auf den Werdegang der Dinge zurückzublicken. Das 19. Jahrhundert begegnete den «unterentwickelten» Völkern mit einer heute kaum mehr verständlichen herablassenden Unbefangenheit. Im Rahmen der imperialistischen Expansion sicherten sich europäische Grossmächte die letzten Kolonialgebiete. Gewiss wäre es ungerecht, dieses Verhalten nur als Ausdruck egoistischer Ausbeutung zu verstehen. Im allgemeinen aber überwog die Tendenz, die Kolonien als Lieferanten billiger Rohstoffe, als neue Absatzmärkte, oder auch als strategisch wertvolle Operationsgebiete zu betrachten – ganz zu schweigen von der einstigen Sklaverei. Insbesondere fehlte es fast überall am Verständnis für die oft uralten Kulturen. Rücksichtslos drängte man den unterworfenen Völkern die abendländische Zivilisation auf. Das Gefühl der Verantwortung des materiell Stärkeren für den Schwächeren blieb eine Ausnahme.

Die beiden Weltkriege veränderten das Verhältnis zu den Kolonien entscheidend. Nach dem Ersten Weltkrieg mussten die Verlierer ihre Kolonien abtreten – nach dem Zweiten Weltkrieg gerieten sogar die Sieger in eine vergleichbare Lage. Manchen Kolonien wurde schon während des Krieges die spätere Unabhängigkeit als Gegenleistung für militärische Unterstützung zugesichert. Seit 1945 entliess man denn auch Dutzende von einstigen Kolonien «in die Freiheit». Oft geschah dies freilich erst nach hartnäckigen Befreiungskämpfen. Die meisten dieser neuen Staaten erwiesen sich weder wirtschaftlich noch politisch als lebensfähig. Unter der Führung der USA, die als ehemalige Kolonie mit dem ganzen Vorgang sympathisierten, ging man daran, den lebensunfähigen neuen Staaten Hilfe zu bringen. Vorbild war zunächst der Marshallplan, der namentlich im kriegsversehrten Westdeutschland wahre Wunder wirkte. Die Hilfe mit Geld und Konsumgütern war bei einem so tüchtigen Volk und in einem so hoch entwickelten Land wie Deutschland angemessen. Das Gleiche blieb bei ehemaligen Kolonialvölkern jedoch fragwürdig. Dennoch vermengten sich hochgemuter Idealismus, tiefe Schuldgefühle angesichts früherer Sünden, oft auch politisches Kalkül im Rahmen der wachsenden Spannung zwischen West und Ost zu einer grossen Anstrengung unter dem Stichwort der Entwicklungshilfe. Einzelne ehemalige Kolonien suchten Anschluss an die einstige Kolonialmacht; das galt vor allem für den französischen und englischen Bereich. Andere wieder verstanden es, die USA und die Sowjetunion gegeneinander auszuspielen und auf diese Weise riesige Projekte zu realisieren. Ehrliche Hilfsbereitschaft stand oft unmittelbar neben kalter Machtpolitik. Zu bedenken ist auch das Näherrücken der Völker und Kontinente durch die allgemeine technische Entwicklung.

Im Laufe der Siebzigerjahre wurde man sich der Mängel des Vorgehens bewusst. Gunnar Myrdals Überlegungen wirkten hier als Signal. Der einstige Befürworter grossräumiger Entwicklungshilfe wandte sich nun gegen Grossprojekte.

Die Schweiz hat auf die angedeuteten Fehlentwicklungen erstaunlich früh reagiert. Schon im Vorfeld des Gesetzes über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe von 1976 kam es zu breiten parlamentarischen Debatten. Der endgültige Wortlaut des Gesetzes hat im Grunde genommen fast alle heute gegen die Entwicklungshilfe vorgebrachten Einwände vorgezogen. Kritik läuft deshalb meist auf die Frage hinaus, ob die zuständigen Instanzen das bestehende Gesetz sinnvoll anwenden.

## **2 Entwicklungshilfe in der Referendumsdemokratie**

Neben der geschilderten allgemeinen Entwicklung ist freilich ein für die Schweiz bezeichnender Aspekt zu beachten. Die wesentlichen Entscheide unserer Entwicklungspolitik bedürfen der indirekten Zustimmung unseres Souveräns. Wie erinnerlich, wurde 1976 ein Beitrag an die IDA auf Grund eines Referendums von Stimmberechtigten verworfen. Die Bereitschaft, Steuergelder für die Hilfe an weit entfernte Völker zu verwenden, setzt beim Volk ein ungewöhnliches Mass an politischem Verständnis, aber auch von menschlichem Mitgefühl voraus. Vor allem in Phasen der wirtschaftlichen Rezession ist es nicht leicht, solches Verständnis zu schaffen. Das Argument, der einzelne Bürger verbessere langfristig gesehen seine eigene Situation, wenn er die Entwicklungsländer vor dem Zusammenbruch bewahre, beinhaltet einen komplexen Gedankengang. Schon mit einigen wenigen Schlagworten kann er durchbrochen werden. Soll das Schweizervolk auch in Zukunft zur Idee der Entwicklungshilfe stehen, so wird dies vor allem davon abhängen, ob das Parlament willens ist, in dieser Frage eine Führungsrolle zu übernehmen. Die kürzlich mit überwältigendem Mehr gefasste Zustimmung zum Rahmenkredit von 1,8 Milliarden Franken darf als Bekenntnis zur Entwicklungshilfe aufgefasst werden.

## **3 Die Haltung der Kommission für auswärtige Angelegenheiten**

Die Kommission für auswärtige Angelegenheiten hat mit ihrer einhelligen Zustimmung zum erwähnten Rahmenkredit die gleiche Haltung eingenommen. Sie ist von der weiteren Notwendigkeit der Entwicklungshilfe – trotz der fast unüberwindbar scheinenden Problemen der Dritten Welt – überzeugt und betrachtet diese als wesentliches Element der schweizerischen Aussenpolitik. Es scheint daher auf den ersten Blick im Widerspruch zu dem soeben gesagten zu stehen, dass die grosse Mehrheit der Kommissionsmitglieder die Initiative der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates begrüsst hat, einen verwaltungsexternen Experten mit der Überprüfung des Integrierten Hügelentwicklungsprojektes in Nepal (IHDP) zu betrauen. Dem ist aber nicht so. Die Expertise Basler hat, auch wenn sie keine grundlegend neuen Erkenntnisse brachte, einen wertvollen Diskussionsanstoss gegeben. Darin liegt ihr grösstes Verdienst. Ausserdem hat das breite und auf verschiedenen Ebenen geführte Gespräch über das IHDP dazu Anlass gegeben, dass man einhellig zum Schluss kam, das Projekt sei weiterzuerfolgen. Die darauffolgende Diskussion, die ohne Druck zur Verabschiedung eines Kredites geführt werden konnte, hat zum notwendigen

Lernprozess in der Verwaltung und im Parlament beigetragen. Zudem muss es eines der Hauptanliegen von Parlament und Verwaltung sein, das Schweizervolk vermehrt von der Notwendigkeit der öffentlichen Entwicklungshilfe zu überzeugen. Deshalb hält es die Kommission für auswärtige Angelegenheiten für höchst wünschenswert, dass unser Parlament in Fragen der Entwicklungshilfe geschlossen eine positive Haltung einnimmt.

Die Kommission für auswärtige Angelegenheiten hat sich in den letzten Jahren nicht nur auf die Vorberatung entwicklungspolitischer Rahmenkredite beschränkt. Sie hat darüber hinaus auch einiges getan, um den Anschluss an den permanenten Lernprozess aufrecht zu erhalten: 1981 führte sie im Anschluss an die Bewilligung des Rahmenkredites von 1,65 Milliarden Franken für die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe sowie im Zusammenhang mit der öffentlichen Debatte über die damals vom Bundesrat geplante «Neue Organisation für die Durchführungsaufgaben der Entwicklungszusammenarbeit» eine zweitägige Klausurtagung unter Einschluss von Expertenhearings auf der Klewenalp durch. Es ging damals neben dem Problem des Verhältnisses des Bundes zur «Neuen Organisation» vor allem auch um die Fragen des Personalstopps und der Kapazität der DEH für die Beaufsichtigung von Projekten sowie um die Möglichkeiten und Grenzen der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft im entwicklungspolitischen Bereich. Diese Klausurtagung ermöglichte zum ersten Mal eine vom Zeitdruck freie Diskussion über Fragen grundsätzlicher Natur. Sie führte auch zur Erarbeitung eines neuen Konzeptes für die «Neue Organisation» (heute Intercooperation). In der Folge wurde der Bund nicht, wie ursprünglich geplant, Mitglied. Vielmehr beschränkte er sich auf die Rolle des Auftraggebers von Projekten und deren Beaufsichtigung.

1983 liess sich die Kommission von der DEH anhand eines ausgewählten Beispiels über das von ihr angewendete Evaluationsverfahren orientieren.

Seit 1982 unterbreitet die DEH der Kommission jährlich einen entwicklungspolitischen Tour d'horizon, der jeweils einem besonderen Problem gewidmet ist. Derjenige des letzten Jahres befasste sich mit dem Problem der Bevölkerungsentwicklung.

#### **4 Fragen der Koordination**

Auch die Koordination zwischen den verschiedenen parlamentarischen Kommissionen, die sich mit Entwicklungsfragen befassen, ist in den letzten Jahren verbessert worden. Man hat sich dabei auf folgende Aufgabenteilung geeinigt:

- Entwicklungspolitische Grundfragen (Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten),
- Handelspolitik gegenüber Entwicklungsländern (Wirtschafts- bzw. Aussenwirtschaftskommission),
- Haushälterische Budgetierung und Verwendung der Gelder (Finanzkommissionen und Finanzdelegation),
- Zweckmässige Wahrnehmung des gesetzlichen Auftrages (Geschäftsprüfungskommissionen).

Es findet jährlich eine Koordinationssitzung statt, an der die Präsidenten der zuständigen Kommissionen teilnehmen. Das Vorgehen im Anschluss an die von der Geschäftsprüfungskommission zum Bericht Basler formulierten Anträge wurde an zwei Sitzungen dieser Präsidentenkonferenz erörtert.

## **5 Stellungnahme zu den Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission**

Die Kommission für auswärtige Angelegenheiten ist mit der Geschäftsprüfungskommission einig, dass gewisse Grundfragen der Entwicklungszusammenarbeit weiter vertieft und geklärt werden sollten. Es werden dabei Probleme der Kulturbegegnung, der Bevölkerungsentwicklung, der Umweltbelastung und des Handels mit Drittweltländern genannt. Wie oben erwähnt, hat sich die DEH im letztjährigen Tour d'horizon eingehend mit der Bevölkerungsentwicklung und deren Einfluss auf die Entwicklungshilfe auseinandergesetzt. Die Kommission hatte an ihrer Sitzung vom 9./10. April 1985 Gelegenheit, dazu Stellung zu nehmen. Die DEH wird sicher die Gelegenheit ergreifen, um künftig weitere der obengenannten Themen in diesem Rahmen zu behandeln.

Die Kommission steht, mit Ausnahme der Empfehlung Nr. 5, den Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission positiv gegenüber. Die Hauptschwäche der Expertise Basler liegt in der Hervorhebung eines Einzelproblems und dem damit verbundenen, problematischen Versuch, Rückschlüsse für die allgemeine Entwicklungspolitik ziehen zu wollen. Aus diesem Grund wird es auch schwierig sein, die Empfehlung der Geschäftsprüfungskommission, betreffend die Schaffung eines Satzes von Regeln gesicherter Erfahrung, zu verwirklichen. Die Kommission ist der Auffassung, dass im Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 19. März 1976 bereits genügende allgemeine Richtlinien enthalten sind, die der Verwaltung ein situationsbezogenes Handeln erlauben. Sollten jedoch solche Regeln verlangt werden, so müssten sie der komplexen Natur der Entwicklungszusammenarbeit genügend Rechnung tragen, um von praktischem Nutzen sein zu können.

## **6 Erfolgskontrolle**

Im Bereich der Erfolgskontrolle stellt sich die grundsätzliche Frage, ob hier vermehrt vom Parlament bezeichnete Experten eingesetzt werden sollen, vor allem wegen der Gefahr der «Betriebsblindheit» interner Kontrolleure. In diesem Zusammenhang spielt auch die Frage des Personalstopps eine Rolle, denn die Kontrollkapazitäten der DEH sind aus diesem Grund beschränkt.

Die Kommission ist der Meinung, die interne (auch begleitende Evaluation) sei beizubehalten. Doch stehe auch dem vermehrten Einsatz verwaltungsexterner Experten nichts im Wege. Die Frage des Personalstopps stellt sich sowohl in Verbindung mit der Erfolgskontrolle als auch im Zusammenhang mit der Projektbetreuungskapazität der DEH. Die oben erwähnte Schaffung der Intercooperation hat diesbezüglich zu einer ersten Entlastung der DEH geführt.

## 7 Schlussfolgerungen

Die Kommission begrüsst die vom Bericht der Geschäftsprüfungskommission ausgelöste Diskussion und den damit verbundenen Lernprozess. Nächstes Jahr jährt sich zum zehnten Mal die Zustimmung des Parlaments zum Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 19. März 1976. Um auch ihrerseits einen Anstoss für die notwendige Fortführung des Lernprozesses in diesem Bereich zu geben, reicht sie folgendes Postulat ein:

Der Bundesrat wird gebeten, dem Parlament bis spätestens Ende 1986 einen Rechenschaftsbericht über seine Politik der Entwicklungszusammenarbeit seit der Anwendung des Bundesgesetzes vom 19. März 1976 zu erstatten. Darin soll zum Ausdruck kommen, ob die Aussicht besteht, die mit dem Gesetz angestrebten Ziele zu erreichen und wenn nicht, wo sich Korrekturen aufdrängen.

### *Begründung*

Die Kommission für auswärtige Angelegenheiten hat sich seit Bestehen des Gesetzes von 1976 immer wieder intensiv mit dem ganzen Themenkreis der Entwicklungshilfe beschäftigt. Im Lauf der Jahre sind dabei vor allem folgende Fragen im Vordergrund gestanden:

- Bevölkerungsentwicklung,
- der Wandel in den allgemeinen Anschauungen, wonach früher vor allem Grossprojekte als richtig galten, heute hingegen eher kleinräumige Hilfswerke empfohlen werden,
- Umweltverträglichkeit der unterstützten Projekte,
- Erfahrungen mit Mischkrediten,
- Zusammenarbeit zwischen DEH und BAWI,
- Zusammenarbeit zwischen Privatwirtschaft und öffentlicher Verwaltung.

Schliesslich wäre es noch interessant, einen Überblick zu erhalten über die durch die Kantone und Gemeinden betreuten Hilfswerke. Dabei wäre die Frage von Bedeutung, wie weit sich diese Projekte in den bestehenden gesetzlichen Rahmen einfügen.

Diese Stichworte sind lediglich als Schwerpunkte zu verstehen. Wesentlich ist der Kommission der allgemeine Überblick und die Tendenzen in der schweizerischen Entwicklungshilfe.