

## Ländliche Entwicklungsprogramme - Hilfe für die Armen?

Bihari Krishna Shrestha stellt im folgenden Beitrag die Frage nach der Moral von Entwicklungshilfe angesichts der Manipulationen von seiten der Geber- und Empfängerländer zu Ungunsten der eigentlich bedürftigen Bevölkerung. Obwohl der Beitrag die Situation Nepals anspricht, dürfte vieles auch für die anderen Länder der Region gelten.



Entwicklungshilfe - Hilfe für die Armen? (Foto: Samar Andert)

Praktisch jedes ausländische Entwicklungshilfe-Projekt in Nepal basiert auf dem Anspruch, für die Sache der Armen einzutreten. Das Ausmaß der Armut in diesem ärmsten der armen Länder manifestiert sich in vielfältiger Weise, entsprechend vielfältig sind die Gelegenheiten für "Interventionen" der Geberländer in Form von Entwicklungsprojekten.

Da Nepal von jeher ein armes agrari-

sches Land gewesen ist, sollte man eigentlich annehmen, daß diese Tatsache bei der Planung von Entwicklungsprojekten entsprechend berücksichtigt werden würde. In der Realität jedoch waren die Hilfsprogramme meist wenig geeignet, die ländliche Entwicklung zu fördern.

Nach dem amerikanischen Engagement zur Förderung ländlicher Gemeinden Mitte der Fünfziger Jahre und der daraus

resultierenden Konkurrenz zwischen den USA und Indien auf diesem Gebiet am Ende des Jahrzehnts, war das von der Schweiz unterstützte 'Jiri Multipurpose Development Project' (1964-1970) das einzige ausländische Hilfsprojekt während der 60-er Jahre, das sich auf die Entwicklung des ländlichen Raumes konzentrierte. Erst die veränderte Kreditvergabe-Politik der Weltbank seit Anfang der 70-er Jahre führte dazu, daß

jetzt auch Entwicklungsprogramme zur Förderung der ländlichen Strukturen in den Entwicklungshilfe-Konzepten der Geberländer berücksichtigt wurden. Von 1975 bis 1980 wurden sieben ländliche Entwicklungsprogramme in 25 Distrikten Nepals realisiert.

### Vorschriften des Auslandes

Eine Studie über ländliche Entwicklungshilfe-Projekte der letzten Dekaden zeigt, daß die Geberländer nur widerwillig die einheimischen Vorschläge zur Lösung der Probleme akzeptieren. Die hier beanspruchte Exklusivität geht soweit, nationale Initiativen zu diskreditieren, wahrscheinlich, weil diese nicht identisch wären mit den Vorgaben der Geberländer. Tatsächlich gab es erhebliche Unstimmigkeiten, als 1978 nepalische Experten ein Gutachten über die zukünftige Strategie zur ländlichen Entwicklung mit dem Titel 'Integrated Panchayat Development Design' vorlegten. Dieser Bericht erschien just zu dem Zeitpunkt, als gerade ein Team der Weltbank ihren Bericht zum gleichen Thema dem Repräsentanten der Institution in Nepal vorgelegt hatte. Die Vorstellung, daß der vom offiziellen Weltbank-Gutachten abweichenden Strategie der nepalischen Experten Priorität eingeräumt werden könnte, sorgte für erhebliche Irritationen in den Reihen der Weltbank.

Die Möglichkeit, die Vorschriften der ausländischen Institutionen durchzusetzen, wird wesentlich durch den unkritischen Gehorsam vieler nepalischer Offizieller gegenüber ihren Kollegen aus dem Ausland erleichtert. So wurde beispielsweise das Strategie-Papier der Weltbank niemals von einheimischen Experten kritisch analysiert. Lediglich eine schwedische Experten-Gruppe vor Ort beschäftigte sich mit dem Gutachten auf Geheiß eines führenden Politikers der 'National Planning Commission'. Schließlich wurde das Strategie-Papier der Weltbank, nachdem das Finanzministerium sich damit befaßt hatte, als offizielles Regierungsvorhaben zur ländlichen Entwicklung der 'Nepali Aid Group' im selben Jahr präsentiert.

### Zielvorstellungen

Ein wesentliches Merkmal der nepalischen "Entwicklungshilfe-Bürokratie" ist und war das Fehlen einheitlicher Zielvorstellungen bei den Verantwortlichen. Diese Situation wird noch durch persönliche Rivalität und Intoleranz verschlimmert. Ein verantwortungsbewußter Beamter, der versucht einen Projektvorschlag kritisch zu untersuchen, kann (und wird) von älteren Beamten oder Politikern mit entsprechenden Interessen

überstimmt werden. Die involvierten Institutionen der Geberländer scheuen nicht davor zurück, diese Hierarchie zu benutzen, um "überkritische" Beamte auszuschalten und so dafür zu sorgen, daß alles seinen vorgesehenen Gang geht. Eine kleine Zuwendung für den Wahlbezirk eines Ministers sorgt schließlich dafür, daß dieser das geplante Projekt wohlwollend zur Kenntnis nehmen wird.

Viele Regierungsoffizielle beurteilen die Attraktivität eines Projektvorschlages danach, ob dabei Auslandsreisen oder andere persönliche Vergünstigungen herauspringen. Die Möglichkeit nach Übersee zu reisen wird von nepalischen Projekt-Offiziellen häufig auch dazu genutzt, widerspenstige Kollegen mit einer Reise nach Europa oder Amerika zu mehr Kooperation zu bewegen. Die Projektplaner in den Geberländern sind sich der Wirkung des Zauberwortes "Auslandsreise" durchaus bewußt und nutzen es, um ein Projekt problemlos über die Hürden der nepalischen Regierungsbürokratie zu bringen. Die nepalischen Offiziellen ihrerseits haben verschiedene Gründe, ihre Kollegen im Ausland bei guter Laune zu halten. So hofft man beispielsweise auf einen Job im Ausland oder die Möglichkeit, den Sohn oder die Tochter an einer ausländischen Schule bzw. Universität unterbringen zu können. Vor einigen Jahren benutzte der Leiter eines Frauenprojektes in Nepal die Geldmittel des Projektes, um einen Kalender herstellen zu lassen, auf dem ein Blumentopf abgebildet war, der aus verschiedenen Kannen gewässert wurde. Jede dieser Kannen stellte eine Geberorganisation namentlich dar. Die Pflanze selbst, die das Projekt darstellte, bestand aus mehreren Ästen, jeder einen Distrikt bezeichnend, in dem die Organisation aktiv war. Die Darstellung besaß keinerlei entwicklungspolitische Botschaft, sondern hatte nur den Zweck, den Beamten der Geberländer für den persönlichen Gewinn des Projektleiters zu danken.

### Das Finanzministerium

Für das Finanzministerium Nepals stellen die Einnahmen aus ausländischen Hilfsprogrammen eine wichtige Devisenbeschaffungsquelle dar, die zum Teil dazu benutzt werden, den permanent labilen Schuldendienst Nepals aufrechtzuhalten. Aus diesem Grund hat das Ministerium immer eine "natürliche" Affinität zu ausländischen Hilfsprojekten. Wenn ein solches Vorhaben der 'Nepal Rastra Bank' die entsprechende Menge an ausländischen Devisen garantiert, steht der Zulassung des Projektes nichts mehr im Wege. Gelegentlich werden Vorhaben, die unverhältnismäßig viele ausländische Experten, Fahrzeuge und

andere Extravaganzen fordern, von aufmerksamen Beamten kritisiert und in Frage gestellt. Die Geber-Institutionen wissen jedoch, daß längerfristig jede Behinderung eines Projektes aussichtslos ist.

Berücksichtigt man die existierenden Sachzwänge und den allgemeinen Mangel an Professionalität innerhalb der Bürokratie Nepals, dann ist es nicht verwunderlich, daß die vom Ausland vorgeschlagenen Projekte selten einer Analyse im Hinblick auf die technische Umsetzbarkeit und den zu erwartenden Nutzen unterzogen werden. Offizielle Verhandlungen zwischen den Geberländern und der Regierung münden häufig in sinnlose Diskussionen zwischen nepalischen Regierungsfunktionären und Beamten des Finanzministeriums, die diese davon zu überzeugen versuchen, daß der Vorschlag der Geberländer in jedem Fall der bessere ist. Das Finanzministerium scheint davon überzeugt zu sein, daß Geld, egal in welcher Form es nach Nepal kommt, prinzipiell gut für das Land ist. Ein weiterer Punkt ist, daß die Positionen im Entwicklungshilfe-Ressort des Ministeriums, das die Regierung offiziell gegenüber den Geberländern repräsentiert, äußerst prestigeträchtig sind. Kürzlich beklagte der frühere stellvertretende Vorsitzende der 'National Planning Commission', daß die verschiedenen Ansätze, die in der Kommission formuliert würden, selten bei der Ausarbeitung von Projektvorhaben berücksichtigt werden, da die Zugeständnisse des Ministeriums dem Ausland gegenüber dieses verhinderten.

### Mangelnde Koordination

Auf Grund der mangelnden Vorgaben seitens der Regierung sind Struktur und Organisation der ausländischen Hilfsprojekte kaum zu überschauen. Diese Situation resultiert nicht aus prinzipiell unterschiedlichen Entwicklungshilfe-Konzeptionen der Geberländer, sondern hat häufig mit ganz konkreten Tatsachen, wie beispielsweise den zur Verfügung stehenden Geldmitteln zu tun. Jede Organisation beansprucht für sich, exklusiv über Struktur und Durchführung eines Projektes entscheiden zu können.

Auch die Art und Weise, wie die Geldmittel ausgeschüttet werden, ist bei den verschiedenen Organisationen unterschiedlich. Während einige multilaterale Geldgeber der Regierung deren Ausgaben zurückerstatten, ziehen es andere Organisationen vor, dreimal pro Jahr Vorauszahlungen zu leisten, die dann im dritten Trimester abgerechnet werden. Die 'Canadian International Development Agency' (CIDA) zum Beispiel fordert, daß die Regierung die Basisausga-

ben bestreiten soll, während CIDA die Finanzierung dessen übernimmt, was darüber hinausgeht. Dieses hat dazu geführt, daß prinzipiell zur Verfügung stehende Mittel in Nepal nicht genutzt werden. Normalerweise tauchen die von den Geberländern überwiesenen Beträge in den Budgets der einzelnen nepalischen Ministerien auf, die deutsche Entwicklungsorganisation GTZ (Gesellschaft für technische Zusammenarbeit) jedoch transferiert die gesamte Unterstützung an das 'Ministry of Local Development', damit diese dann durch den Beamten der örtlichen Entwicklungsbehörde auf Di-

ren, so beanspruchen doch alle von ihnen, die Planung und Durchführung der Projekte zu dominieren. Unabhängig von der Regierungsbürokratie existieren diverse Projektplanungsbüros in Kathmandu, die de facto alle Kompetenzen innehaben. Fast das gesamte Datenmaterial für verschiedene Projekte wird in diesen Zentren produziert und analysiert, sogar die Regierung muß sich an die Büros wenden, will sie sich die entsprechenden Informationen beschaffen.

Die produzierten Daten sind hauptsächlich bestimmt für die Zentralen der Hilfsorganisationen in deren Heimatlän-

lichkeit der betroffenen Länder gefördert werden muß, was nur möglich ist, wenn die einheimischen Institutionen befähigt werden, am Prozeß der Entwicklungshilfe mitzuwirken. Der immer wieder von ausländischen Offiziellen geäußerte Vorwurf, die Bürokratie Nepals sei nicht in der Lage, die Verantwortung für die Projekte zu übernehmen, ist insofern nicht berechtigt, als gerade durch die Übernahme von Funktionen, die eigentlich die einheimische Regierung wahrzunehmen hätte, jeglicher Ansatz einer eigenverantwortlichen Verwaltung unterdrückt wird.



Nepals Bevölkerung "unterernährt und überberaten" (Foto: Krishna Subramaniya)

strikt-Ebene verteilt werden kann. Dieser Beamte hat jedoch häufig große Schwierigkeiten, das Ministerium dazu zu bringen, die zur Verfügung stehenden Mittel auch wirklich zu nutzen. Die Regierung war bisher nicht in der Lage, durch klare Vorgaben die verschiedenen Konzepte der einzelnen Organisationen effektiv zu koordinieren.

#### Gemeinsamkeiten

Obwohl die Hilfsorganisationen in bezug auf die Gestaltung von Projekten und deren Finanzierung stark differie-

ren, nur selten wird der Versuch unternommen, dieses Datenmaterial zugänglich zu machen, um in einen konstruktiven Dialog mit einheimischen Institutionen zu treten. Diese Möglichkeit scheint im Selbstverständnis der ausländischen Experten nicht vorhanden zu sein. Andererseits scheitern die seltenen Versuche, die Regierung mit nützlichen Informationen zu versorgen, häufig an der Unbeweglichkeit der nepalischen Regierungsbürokratie.

Die Geberländer sollten nicht vergessen, daß, wenn Entwicklungshilfe effektiv sein soll, auch die Eigenverantwor-

#### Die Macht der Experten

Wenn Nepalis das Versagen ihrer Regierungsbürokratie beklagen, vergessen sie all zu oft, daß auch der bürokratische Apparat der Geberländer nicht unfehlbar ist. Auch dort sind die Beamten der Hilfsorganisationen vom Wohlwollen ihrer Vorgesetzten abhängig. Das Schicksal eines in Nepal arbeitenden Experten hängt weniger von seiner Sensibilität für die Probleme des Landes ab, als von seiner Fähigkeit, die Vorgesetzten in der Zentrale zufriedenzustellen. Als Robert

McNamara, Präsident der Weltbank, das 'Rasuwa-Nuwakot-Projekt' besuchte, erhielt dieser durch den verantwortlichen Offiziellen eine äußerst positive Darstellung des Projektes, die ihn veranlaßte, der Presse umgehend mitzuteilen, daß sich die Nahrungsmittelversorgung durch die Hilfsmaßnahmen wesentlich verbessert hätte. Tatsächlich jedoch hatte der Mais, der verteilt worden war, gerade in diesem Jahr nicht gekeimt, was zu einer ernsten Nahrungsmittelkrise führte. Es ist sehr fraglich, ob der Weltbank-Präsident sich so für den Experten des 'Rasuwa-Nuwakot-Projektes' verwendet hätte, wenn er gewußt hätte, daß die Menschen von Rasuwa-Nuwakot ihm (McNamara) den Namen "Makaimara" ("Der Vernichter des Mais") gegeben hatten.

Obwohl die Experten-Entsendung meist im Rahmen der Technischen Zusammenarbeit oder von Kredit-Abkommen bezahlt wird, besitzt niemand in der Regierung eine Vorstellung davon, wieviel ein ausländischer Experte das Volk von Nepal kostet; diese Frage wird im allgemeinen totgeschwiegen. Nachfragen in dieser Richtung werden normalerweise von den Geberländern ignoriert, was für diese deshalb möglich ist, weil sie mit der Unterschrift unter einen Projektvertrag sämtliche Kompetenzen übernehmen. Offiziell gelten die Experten der Entwicklungshilfe-Organisationen nur als Berater, tatsächlich jedoch kontrollieren sie den Fluß und die Verwendung der zur Verfügung gestellten Mittel. Ende der 50-er Jahre schwärmten indische Berater in die Distrikte aus, die mit indischer Entwicklungshilfe bedacht worden waren. Die nepalischen Verantwortlichen wurden an die Seite gedrängt und erhielten so wirklich nur den Status eines "Beraters" ohne echtes Mitspracherecht. Ähnliche Situationen entstehen immer wieder, wie beispielsweise bei dem von der Schweiz unterstützten 'Integrated Hill Development Project' (IHDP 1974-1990), das in den entscheidenden Positionen ausschließlich mit schweizer Experten besetzt war. Diese dominierten das Projekt vollständig, da sie von der Bewilligung desselben bis zur Ausbildung im Ausland alles kontrollierten. Später mußten die Organisationen weniger aufdringliche Strategien ersinnen, um weiterhin die Kontrolle über die Projekte ausüben zu können. Eine dieser Strategien sieht die Ausarbeitung von "jährlichen Arbeitsplänen" durch die einzelnen Organisationen vor, die jedes Jahr neu verhandelt und zugelassen werden müssen.

### Unterernährt und Überberaten

Im Laufe der letzten vier Dekaden arbeiteten tausende von ausländischen Ex-

perten in Nepal, was einen amerikanischen Wissenschaftler zu der Aussage bewog, Nepal sei "unterernährt und überberaten". Der Einfluß dieser Massen von Beratern auf die einheimischen Strukturen war immer nur marginal. Dieses hindert die Hilfsorganisationen jedoch nicht daran, weiterhin Unmengen von Experten nach Nepal zu entsenden. Als man die wachsende Sensibilität bei aufmerksamen nepalischen Beamten in bezug auf den Überfluß und die Überflüssigkeit von so vielen sogenannten "Experten" realisierte, entwickelten verschiedene Hilfsorganisationen eine neue Strategie: sie trennten die Expertengehälter von den Kosten für das Projekt, wodurch es leichter wurde, die Verantwortlichen in Nepal zu überzeugen. Auch die Tatsache, daß den Experten fast unanständig hohe Gehälter gezahlt werden, hat bisher weder bei den Geberländern noch bei der Regierung dazu geführt, dieser Entwicklung Einhalt zu gebieten. Die Dominanz der ausländischen Organisationen wird dort unerträglich, wo versucht wird, ein ausschließlich in Nepal entwickeltes Projekt durch Intervention zu übernehmen. Ein Beispiel dafür ist das sogenannte Dezentralisierungs-Programm der Regierung, das gänzlich von nepalischen Experten ausgearbeitet worden war. Als die Entwicklungs-Organisation der Vereinten Nationen von diesem Projekt erfuhr, überschüttete sie das Vorhaben mit der bekannten "technischen Zusammenarbeit" und erstickte so den einheimischen Charakter des Projektes mit allen absehbaren Konsequenzen.

### Verantwortlichkeit

Obwohl viel wertvolle Zeit und Millionen von Dollars investiert wurden, hält sich der Erfolg vieler ländlicher Entwicklungsprogramme in Grenzen. Überwiegend konnten die angestrebten Ziele "Wachstum" und "Gerechtigkeit" nicht verwirklicht werden. Das von der Weltbank unterstützte 'Rasuwa-Nuwakot-Projekt' wurde 1976/77 mit dem Ziel ins Leben gerufen, eine Entwicklungsstrategie zu unterstützen, die für ein ausgeglichenes ökonomisches Wachstum mit entsprechender Einkommensentwicklung und eine gleichmäßigere regionale Entwicklung eintritt. Nachdem innerhalb von 15 Jahren mehr als 25 Millionen Dollar in dieses Projekt investiert worden waren, äußerte ein langjähriger Mitarbeiter seine Meinung: "Dieses Projekt stinkt."

Nur wenige ländliche Entwicklungsprojekte in Nepal haben überhaupt Daten über die Region, in der das Projekt realisiert werden soll. Dort, wo solche Informationen verfügbar sind, wie im Fall des 'Rasuwa-Nuwakot-Projektes', wer-

den diese nicht ernsthaft für die Projektplanung und dessen Folgen genutzt. Man kann mit Bestimmtheit behaupten, daß eine ehrliche Analyse des Nutzens eines Projektes fast nie durchgeführt wird. Einige Projekte werden einfach nach der vorgesehenen Laufzeit aufgelöst, was die betreffende Hilfsorganisation davor bewahrt, das Scheitern des Projekts zugeben zu müssen.

Es ist Zeit, daß die Frage nach der moralischen Verantwortung sowohl an die empfangenden Regierungen als auch an die Hilfsorganisationen gestellt wird. Am Ende eines jeden sogenannten "Projektes" ist es die Bevölkerung vor Ort, die den höchsten Preis zu zahlen hat: Versprechungen, die nicht eingelöst wurden, Verschwendung von Zeit und Ressourcen und zusätzlich häufig ein Zusammenbruch traditioneller Sozialstrukturen.

Um den Zugang zu sozialen Einrichtungen zu gewährleisten, Geburtenkontrolle zu ermöglichen und die Demokratie in einem sonst feudalen Kontext zu stärken, ist es notwendig, die Armut zu beseitigen. Gleichzeitig ist es wichtig, die nationale Integrität zu fördern, ohne die die nepalische Gesellschaft nicht bestehen kann. Da auf dem Staatsgebiet Nepals viele ethnische Minderheiten leben, ist es für die nationale Integration unabdingbar, auch den Armen jeder Gemeinschaft das Gefühl zu geben, an der Entwicklung Nepals teilzuhaben.

Auf der einen Seite ist Nepal den Steuerzahlern der reichen Länder für die Einrichtung von Entwicklungshilfefonds zu Dank verpflichtet, andererseits entspricht die Art und Weise der geleisteten Unterstützung jedoch nicht den Erfordernissen Nepals. Während die Entwicklungshilfegelder in den Bürokratien der Geber- und Empfängerländer zirkulieren, bleiben die Armen des Landes - 70 Prozent der Bevölkerung leben unterhalb der Armutsgrenze - außen vor.

Um die Probleme des ländlichen Nepals langfristig in den Griff zu bekommen, müssen wir nach neuen Methoden der Entwicklungshilfe suchen. Diese neue Form der Unterstützung muß frei vom Würgegriff der nationalen und internationalen Bürokratien sein und auf dem Prinzip basieren, den eigentlichen Nutznießern von Hilfsprogrammen den Zugang zu den so dringend benötigten Ressourcen zu ermöglichen.

(Der Beitrag erschien in der in Kathmandu herausgegebenen Zeitschrift HIMAL. Er wurde von Stephanie Lovasz und Oliver Stege übersetzt und bearbeitet).