

Befreite Partnerschaft

Die Entwicklungshilfe – oder, politisch korrekter, die Entwicklungszusammenarbeit (EZA) – steckt in einer Konzept-Krise. Das zeigte Anfang Dezember 2007 die Ausfälligkeiten afrikanischer Regierungsvertreter beim Afrika-Gipfel der EU in Lissabon im Grossen, und im Kleinen (und höflicher) die Divergenzen am inoffiziellen Jahrestreffen der Schweizer Entwicklungshilfe-Szene, dem [Symposium der Novartis Stiftung für Nachhaltige Entwicklung \(NFSD\)](#). Die Hauptfragen in der neuen, vom Paternalismus befreiten Partnerschaft zwischen Gebern und Empfängern lauten: Wer bestimmt, wo, wann und wie viel geholfen wird? Wer definiert die Bedürfnisse? Wer fixiert die Bedingungen? Und wie werden Erfolg oder Misserfolg gemessen?

Die Injurien – Rassisten!, Kolonialisten! – aus der Wagenburg Robert Mugabes, 83, und anderer alter Autokraten wie dem senegalesischen Präsidenten Abdoulaye Wade, 81, gegen die sich die EU-Regierungschefs am EU-Afrika-Gipfel am zweiten Dezember-Wochenende wehren mussten, zeigten: Einige Anführer der Entkolonialisierung haben den richtigen Zeitpunkt für einen ehrenvollen Abgang längst verpasst.

Offenbar wissen sie, wie sehr ihre Tage gezählt sind. Denn die nachfolgende Politiker-Generation wirkte konstruktiv an neuen Regeln der Zusammenarbeit mit, wie die am 9. Dezember verabschiedete «Strategische Partnerschaft» zwischen der Afrikanischen und der Europäischen Union eindrücklich belegt.

Die 76 Seiten lange Vereinbarung zählt die Massnahmen auf, die Afrikaner und Europäer gemeinsam ergreifen wollen, um den armen Ländern bis 2015 zu ermöglichen, die UNO-Entwicklungsziele (*Millennium Development Goals*, MDG) zu erreichen.

Der Hauptakzent liegt dabei auf der «Partnerschaft unter Gleichen». Afrika will mit Hilfe

Auf die Idee, den Bericht über das Symposium 2007 der Novartis Stiftung für Nachhaltige Entwicklung (NFSD) in den grösseren Zusammenhang der aktuellen entwicklungspolitischen Debatten zu stellen, brachte mich die [Neue Zürcher Zeitung](#). Sie berichtete auf so erschreckende Weise uninformiert und unreflektiert über das Symposium, dass sich eine gründliche Erläuterung der Zusammenhänge aufdrängte. Es bot sich damit auch eine gute Gelegenheit, die Dokumente, die in den nächsten Jahren den entwicklungspolitischen Diskurs massgebend bestimmen werden – das «[Abuja Commitment](#)» und die «[Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit](#)» der OECD von 2006 und die am 9. Dezember 2007 verabschiedeten Vereinbarungen über die «[Strategische Partnerschaft Afrika – EU](#)» verfügbar zu machen. Wer die Papiere aufmerksam liest, erkennt eine neue, von früheren paternalistischen Ansätzen befreite Partnerschaft: Hilfe und Unterstützung werden einerseits an Bedingungen gebunden und von Erfolgskontrollen begleitet. Andererseits sind es nicht mehr die Geberländer, die bestimmen, was und wie sie helfen, vielmehr definieren die Empfänger ihre Bedürfnisse. Dass auch dies nicht immer konfliktfrei abläuft, zeigten einzelne Referate am NFSD-Symposium.

der EU einen «soliden Rahmen für Frieden und Sicherheit» schaffen, um wirtschaftliches Wachstum zu fördern, was wiederum der Qualität der Regierungstätigkeit zugute kommen und die Menschenrechts-Situation verbessern soll.

Die Unterzeichner des Schlussdokuments verpflichteten sich am 9. Dezember 2007 in Lissabon zu gemeinsamem Handeln und vereinbarten, in regelmässigen Abständen zu prüfen, ob und wie die Versprechen eingehalten werden. Das nächste Mal 2010.

Klar: Das Dokument enthält die übliche Ansammlung unverbindlicher diplomatischer Floskeln. Aber nicht nur! Unter anderem sagten die EU-Regierungen fest zu, bis 2010 jährlich mehr als ein halbes Prozent ihres Bruttoinlandsprodukts für Entwicklungshilfe auszu-

geben – was einer Steigerung um mindestens 20 Milliarden Euro gleichkommt. Wenigstens die Hälfte dieses Zuwachses sollen auf den afrikanischen Kontinent fließen. Besonders wichtig war den afrikanischen Partnern zu wissen, mit welchen Summen sie zuverlässig rechnen können. Das gewohnte, oft willkürliche Auf und Ab der Hilfe-Zahlungen soll es in Zukunft nicht mehr geben.

Interessant erscheint sodann die Idee, die Zusammenarbeit, wenn nötig, auf mehrere Partner zu verteilen. Diese tripartite Kooperation (*triangular cooperation*) kann Schwellenländer oder andere internationale Akteure umfassen. Leider nur in einer Fussnote wird erklärt, dass damit – von der EU finanziert – die technische Zusammenarbeit zwischen afrikanischen Ländern ermöglicht werden soll. Praktisch gesprochen: Ein afrikanisches Land kann einen Grossauftrag nach Südafrika vergeben oder den den Bau einer Strasse von Chinesen ausführen lassen – alles mit Geld von der EU. Neben Sicherheit und Infrastruktur stehen gleichberechtigt Gesundheit, Erziehung und Forschung im Mittelpunkt des EU–AU-Strategiepapiers.

Kritik aus Moçambique

Wie auch der frühere Präsident von Moçambique, Joaquim Alberto Chissano, 68, am NFSD-Symposium in Basel ausführte, bilden Infrastruktur-Einrichtungen – Strassen, Häfen, Energieversorgung und Kommunikationsnetze – die wichtigsten Pfeiler des Fortschritts, vor allem in Afrika. Allzu lange, beklagte der in Europa und in der Sowjetunion ausgebildete einstige Berufsrevolutionär, der wegen seiner demokratischen Gesinnung und seinem Verhandlungsgeschick weltweit hohes Ansehen genießt, hätten die Geber die Bedürfnisse der Entwicklungsländer ihren eigenen Interessen untergeordnet. Vor allem die früheren Kolonialmächte hätten während Jahrzehnten in paternalistischer Weise darauf bestanden zu wissen, was den Armen gut tat.

Chissano kritisierte auch, dass die Hilfe der Geber oft gar nicht oder nur ungenügend koordiniert werde. Oft wollten «alle dasselbe» machen, und die einheimischen Partner würden von aussen gegängelt, indem die Geber-

Organisationen ganz auf eigene hoch bezahlte Berater setzten, statt einheimischen Fachleuten eine Chance zu geben. So fliesse ein grosser Teil der eingesetzten finanziellen Ressourcen nicht im Empfängerland ankommen, sondern im reichen Norden bleiben.

Wenn Entwicklungshilfe wirkungsvoll sein soll, müsse sie von der Nachfrage- und dürfe nicht von der Angebotsseite gesteuert werden, führte Joaquim Chissano aus – und be-rief sich dabei auf die [«Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit»](#) (*Paris Declaration on Aid Effectiveness*), mit der sich staatliche und nichtstaatliche Geber und Empfänger im März 2005 unter dem Dach der OECD auf fünf Kriterien künftiger Kooperation verständigt haben: Eigenverantwortung, Harmonisierung, Nachfragesteuerung (*alignment*), Ergebnisorientierung und gegenseitige Rechenschaftspflicht.

Selbstverständlich, bekräftigte der Chef des Entwicklungsprogramms der OECD, Richard Manning, in seinem Referat die Haltung, hätten sich die Geber der Entwicklungsstrategie der Empfänger anzupassen. Im gleichen Atemzug machte er aber deutlich, dass der Begriff «ownership» nicht bedeute, dass die Geber alles akzeptieren müssen, was die Empfänger verlangten. Die «Erklärung von Paris» orientiere sich an messbaren Ergebnissen. Und die Rechenschaftspflicht sei das zentrale, beide Seiten zur Disziplin verpflichtende Instrument dafür. Manning äusserte sich sehr zuversichtlich, dass die Anstrengungen, deren Wirkung regelmässig überprüft werden, schnell zum Erfolg führen. Die Volkswirtschaften Afrikas wiesen derzeit jährliche Wachstumsraten von fünf Prozent auf!

So eindrücklich das auch sein mag: Manning unterliess es, die weiterhin beträchtlichen Unterschiede zwischen und innerhalb der Staaten zu erwähnen. So wichtig ein distanziert-technokratischer Blick auf die entwicklungspolitischen Anstrengungen sein mag, so sehr ist es nötig, ihn mit einem zweiten Blick auf das Engagement im Feld zu balancieren. Denn Entwicklungszusammenarbeit ist weiterhin auf engagierte Menschen angewiesen,

denen es nichts ausmacht, sich Hände und Schuhe schmutzig zu machen.

Pflege respektvoller Beziehungen

Für diese Menschen sprach Rosalind Eyben, die am *Institute of Development Studies* der südenglischen Universität Sussex lehrt und forscht. «Die Qualität der Entwicklungszusammenarbeit messe ich daran, ob sie die soziale Gerechtigkeit in der Welt befördert», betonte die Sozialwissenschaftlerin, die vor allem in Südamerika als Entwicklungshelferin gearbeitet hat. Denn «Entwicklungshilfe hat nicht nur mit Geld zu tun». Vielmehr gehe es «um zwischenmenschliche Beziehungen und Beziehungen zwischen Organisationen». Rosalind Eyben berichtete über eigene Erfahrungen in Bolivien, wo sie mit einem internationalen Team erprobte, was man mit wenig Geld erreichen kann. «Wir riskierten etwas und lernten aus unseren Fehlern, und vor allem setzten wir in unseren Beziehungen zu unseren verschiedenen Partnern auf Vertrauen und Respekt», resümierte die Referentin. Es mache einen Unterschied, ob ein Hilfswerk sein Geld ausschliesslich aufgrund eines vorformulierten Programms und einer streng definierter Zielsetzung einsetze, oder ob es sich dabei von den lokalen Verhältnissen und den Beziehungen zu den Empfängern beeinflussen lasse. «Wenn die Geber wirklich die Armut auf der Welt mindern wollen, müssen sie mindestens so viel oder mehr Zeit für die Pflege ihrer Beziehungen zu Projektpartnern wie für die Verwaltung ihrer Geldmittel aufwenden.»

Rosalind Eyben warnte davor, dass das Streben nach mehr Effizienz den Aufbau und die Pflege vertrauensvoller Beziehungen zwischen Gebern und Empfängern zu lästigen Transaktionskosten banalisieren könnte. Dass der Begriff «gegenseitige Rechenschaftspflicht» in der Erklärung von Paris eine zentrale Rolle spiele, sei geeignet diese Gefahr zu bannen. Und er eröffne die Möglichkeit, die Veränderungen, die durch ein Hilfe-Projekt erreicht werden sollen, unter dauernden Be-

obachtung zu halten. Wenn dabei zutage käme, dass etwas schief laufe, dürfe die Frage nicht einfach lauten «wie kommen wir zurück aufs Gleis», vielmehr müsse abgeklärt werden, «ob die eingeschlagene Spur noch die richtige ist».

Mit Nachdruck forderte die Wissenschaftlerin, dass auf der Grundlage der «Erklärung von Paris» zwischen Gebern und Empfängern eine Kultur der Offenheit gepflegt werde, die es ermögliche, sich gemeinsam über Erfolge zu freuen, aber auch Misserfolge zuzugeben und zu analysieren, um aus Fehlern zu lernen. Sie empfahl regelmässige gemeinsame Projekt-Besuche vor Ort, wo das Gespräch mit den armen Menschen gepflegt werden müsse, denen Hilfe zuteil werden soll. Zudem müssten regelmässige und unabhängige Inspektionen die Beziehungen zwischen Gebern und Empfängern einbeziehen.¹

Mit Partnern lernen

Oxfam-Direktor Jeremy Hobbs bestätigte diese Einschätzungen engagiert. Er machte keinen Hehl daraus, dass es oft unklar sei, ob ein Entwicklungs-Projekt der Wirklichkeit standhalte. «Wir müssen innovativ sein und auch Risiken eingehen», räumte Hobbs ein. Unabhängige Inspektionen seien deshalb für seine Organisation eine wertvolle Quelle der Weiterentwicklung. Oxfam veröffentliche Evaluationsberichte auf der eigenen Website: «Wir lernen mit unseren Partnern.»

Am Beispiel seiner vernachlässigten Heimatregion im Norden Ghanas bestätigte der Evaluations-Spezialist Sulley Gariba, wie wichtig ein weit gespannter Ansatz im Sinne von Eybens und Hobbs' Ausführungen ist. Es sei keineswegs selbstverständlich, berichtete er aus eigener Erfahrung, dass die Behörden eines Landes die Bedürfnisse der ärmeren Gebiete bei der Zuteilung von Hilfe-Projekten angemessen berücksichtigten. Erst die verheerenden Überschwemmungen der letzten Jahre hätten zum Beispiel dazu geführt, in ganz Ghana die grossen Entwicklungsdefizite

¹ Wie wichtig die von Rosalind Eyben propagierte Pflege vertrauensvoller Beziehungen zwischen Gebern und Empfängern sein kann, und welche Probleme entstehen, wenn dies nicht oder ungenügend geschieht, beschreibe ich – unter anderem – aus eigener Anschauung [in meiner Langzeit-Beobachtung des IRMA-Projekts](#) in Kenya.

der Nordprovinzen bewusst zu machen. Es sei deshalb von grosser Bedeutung, führte der in Kanada ausgebildete Politologe aus, dass nun in vielen Ländern eine Generation gut geschulter, aus armen Gegenden stammender Spezialisten herangewachsen sei, die sich für ihre vernachlässigten Heimatregionen einsetzen könnten.

Während viele afrikanische Regierungen gewillt scheinen, mehr Verantwortung für die gerechte Verteilung von Budgetmitteln zu übernehmen, forcieren die Geber die Erfolgskontrollen. Sie sehen sich nicht zuletzt aus innenpolitischen Gründen dazu veranlasst: Weltweit ist die staatliche Hilfe für die Entwicklungsländer nicht sehr populär. Der Druck, exakt Rechenschaft über eingesetzte Steuermittel abzulegen, hat in den letzten Jahren zugenommen. Von der im Einklang mit der UNO angestrebten Dotierung der Entwicklungshilfe-Budgets mit dem Gegenwert von 0,7 Prozent des Bruttoinlandsprodukts sind die meisten Ländern weiterhin weit entfernt.

Zur Rechenschaft gezwungen

Vielen Politikern im reichen Norden fällt es schwer einzusehen, dass staatliche Hilfe am effizientesten in Form von Budget-Zuschüssen geleistet wird – möglichst koordiniert mit anderen Gebern. Und ihre Kollegen im armen Süden müssen sich daran gewöhnen, dass sie in einer viel umfassenderen Weise als bisher zur Rechenschaft gezwungen werden

Das Referat von Remo Gautschi, des stellvertretenden Generaldirektors der Schweizer «Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit» (DEZA), illustrierte eindrucksvoll, in welchem Dilemma sich Beamte befinden, die für die Verwaltung eines nationalen EZA-Budgets verantwortlich sind. Als ob er sich vor einem parlamentarischen Kontrollorgan rechtfertigen müsste, betonte Gautschi zunächst, dass auch seine Organisation längst nicht mehr mit eigenen Experten, mit Brunnenbauern und Käserei-Technikern in der Dritten Welt unterwegs sei. Vielmehr beteilige sich die Schweiz in vielen Ländern in führen-

der Rolle an Budgethilfe-Pools. Gleich darauf machte aber sein – leider offensichtlich alles andere als taufisches – Referat am Beispiel eines Moskitonetz-Projekts in Tansania deutlich, wie sehr leicht kommunizierbare Erfolge handfester Hilfsprojekte das Denken prägen. Für das Fachpublikum des NFSD-Symposiums weit instruktiver wäre es nämlich gewesen, Details über die Erfahrungen der DEZA mit dem Budgethilfe-Pool in Tansania oder in einem anderen Schwerpunktland zu erfahren, zumal an dem Exempel in hervorragender Weise das Zusammenspiel zwischen staatlichen Hilfe-Agenturen, privaten Hilfswerken und der privaten Wirtschaft hätte dargestellt werden können.

Was mit der OECD-animierten «Erklärung von Paris» erreicht werden soll – eine überprüfbar verbesserte Wirkung der Entwicklungshilfe-Anstrengungen – erproben private Donatoren, darunter in einer Pionierrolle die Novartis Stiftung, mit dem Konzept der erfolgsbasierten Finanzierung (*Performance Based Funding*, PBF). Projekte werden nicht mehr in zeitbezogenen – zum Beispiel halbjährlichen oder jährlichen – Tranchen ohne Rücksicht auf das Erreichte finanziert, Geld fliesst vielmehr e-tappenweise, nachdem zuvor verabredete Zwischenziele erreicht sind. Wie Klaus M. Leisinger, Präsident und Direktor der Novartis Stiftung in einem Interview des Novartis-Personalmagazins «live» erläuterte² könne die Entwicklungszusammenarbeit dank PBF endlich aus ihrer Goodwill-Falle befreit und an ihren «konkret erzielten Ergebnissen» gemessen werden.

Unmässiger Zeit- und Erfolgsdruck

Es ist klar, dass die Methode nicht unumstritten ist. Kritiker monieren einen unmässigen Zeit- und Erfolgsdruck aus Angst, dass die Geldquellen jederzeit versiegen könnten. Da die finanzierenden Körperschaften ihre Projekte gewöhnlich von Partnerorganisationen durchführen lassen, müssten diese zudem befürchten, ihrer Arbeit durch kleinkrämerische Buchhalter und weltfremde Theoretiker bestimmt und behindert zu sehen.

² «Innovation geht immer von wenigen aus – zu denen möchten wir gehören», in: «live» 12/2007-1/2008

Vera Haag Arbenz, die für die Gesundheitsprojekte der NFSD verantwortlich ist, gibt aufgrund ihrer Erfahrung allerdings Entwarnung: Erstens würden die Etappenziele gemeinsam festgelegt und zweitens beginne man mit Meilensteinen, die leicht zu erreichen seien, wie sie am Beispiel eines Tuberkulose-Projekt der tansanischen Regierung erläutert, das die Stiftung finanziert: «Man beginnt zum Beispiel mit der Unterzeichnung der Verträge. Anschliessend wird geprüft, welchen konkreten Nutzen die durchgeführten Aktivitäten brachten. Erst zum Schluss geht man auf die Wirkungsebene und erörtert zum Beispiel, wie viele Leute mit dem Projekt erreicht wurden.»³

PBF, ist Klaus M. Leisinger überzeugt, führt nicht zu Duckmäsertum und Minimalismus, sondern zu einem besseren Einsatz der vorhandenen Ressourcen. Er räumt zwar ein, dass «die eine oder andere Organisation im Süden – und auch im Norden – » unter Anpassungsdruck geraten wird, er ist aber überzeugt, dass sich alle, eventuell mit etwas Unterstützung von aussen, mit den neuen Verfahren arrangieren können.

Wirkung besser, Qualität höher

Einer, der sich bereits arrangiert hat, ist Vinya Ariyaratne, der geschäftsführende Direktor der von seinem Vater begründeten Sarvodaya Shramadana Bewegung in Sri Lanka. Am NFSD-Symposium räumte er ein, dass der Übergang von einer traditionellen Finanzierung zu PBF nicht reibungslos vor sich geht. Sind die Anpassungen geschafft, seien die Vorteile aber offensichtlich. Die Wirkung der eingesetzten Mittel sei besser, auch die Qualität der vereinbarten Leistungen sei höher. Sarvodaya ziehe nun besseres Personal an als früher, das in der Lage sei, erfolgsorientiert zu arbeiten. Problematisch fand er, dass seine Organisation in der Projektorganisation weniger als Anreger des sozialen Wandels betrachtet werde, sondern als blosser Dienstleister – was seinem Selbstverständnis zuwiderlaufe. PBF, resümierte Ariyaratne, wirke unbestritten stimulierend, es könne aber auch einschüchtern. Es bestehe die Gefahr, dass

«PBF durch die Fixierung auf kurzfristige Ziele jede Risikofreude und Innovationslust unterbinde», meinte der Referent und forderte dazu auf, sich Gedanken über Methoden zu machen, die es ermöglichen, über Fortschritte in holistisch konzipierten Projekten Rechenschaft abzulegen.

Die Praxis im Kleinen und im Grossen wird zeigen, wie und ob sich der neue Ansatz durchsetzen kann. Denn bereits sind viele Empfängerländer in der Lage, zwischen mehreren Hilfe-Anbietern auszuwählen. Besonders in Afrika tritt China als Konkurrent der traditionellen Gebernationen auf: höflich und nachfrage-orientiert. «Die Chinesen pflegten uns immer zu fragen, wo und wie sie helfen könnten», wusste Joaquim Chissano am NFSD-Symposium zu berichten, die andern kamen dagegen immer mit fertigen Konzepten.

Globale Transformation

Tatsächlich sehen Voraus-Denker der Entwicklungspolitik wie der Bonner Professor Dirk Messner, Direktor des «Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik», in der ersten Hälfte des 21. Jahrhunderts eine «grosse globale Transformation» auf uns zu kommen. Während der aktuelle entwicklungspolitische Diskurs immer noch auf das Ende der bipolaren Welt von 1989 rekurriert und unter dem Eindruck des historischen Erfolgs der westlichen Industriegesellschaften durch die «Globalisierungsdiskussion» geprägt sei, bewege bereits eine «zweite Welle des globalen Wandels» die reale Welt. Messner sieht Anzeichen einer Neuordnung des Machtgefüges, «in die mehr Akteure als heute aktiv eingebunden sind und in der neben den etablierten Interessen der OECD-Welt auch die Gestaltungsansprüche der «Asian Drivers of global Change» – China, Indien vor allem – «repräsentiert werden könnten.» Insbesondere werde der Ressourcen hunger Chinas und Indiens bislang armen Ländern Exportchancen eröffnen. Gleichzeitig wird die industrielle Wettbewerbsfähigkeit Chinas auf die heutigen Schwellenländer einen Anpassungsdruck ausüben.

³ «live», a.a.O.

Der Wettbewerb zwischen den OECD-Ländern und den aufstrebenden Mächten um den Zugang zu den Ressourcen der Entwicklungsländer erlebe, schreibt Dirk Messner in einem Aufsatz für das neue deutsche Entwicklungspolitik-Magazin [«Welt-Sichten»](#), eine Renaissance – was den Harmonisierungsbestrebungen der «Erklärung von Paris» den Boden entziehen könnte. Gleichzeitig eröffne der Wettbewerb der Geber der Zusammenarbeit zwischen Ländern des Südens neue Möglichkeiten.

Gleichzeitig mit diesen bedeutenden Machtverschiebungen hat die Weltgemeinschaft die Folgen des Klimawandels zu bewältigen

und die Emission von Treibhausgasen so radikal zu senken, dass die Weltwirtschaft von der bislang dynamisierenden Abhängigkeit von fossilen Energiequellen Abschied nehmen kann. Messner rät den Entwicklungspolitikern deshalb, die Millenniumsziele zwar weiter zu verfolgen und die «Paris-Agenda» umzusetzen – beides aber im Wissen, dass diese Instrumente für die Herausforderungen der nächsten Jahrzehnte nur zum Teil hilfreich sein können.

Abdruck honorarpflichtig.

© Jürg Bürgi 2007

<http://www.juerg-buergi.ch>