

# Erfolgreiches Management von Entwicklungskooperation – Europas Beitrag zu einer globalen Herausforderung

von

Dr. Berthold Kuhn

email: [berthold.kuhn@t-online.de](mailto:berthold.kuhn@t-online.de)

1. Einführung.....	1
2. Akteure und Instrumente der Entwicklungspolitik .....	3
3. Erfolge und Misserfolge der Entwicklungspolitik und ihrer Akteure.....	6
4. Institutionelle, organisatorische, technische und methodische Innovationen.....	13
5. Die Entwicklungspolitik der Europäischen Kommission.....	17
6. Fazit .....	20

## 1. Einführung<sup>1</sup>

Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit (EZ) bewegen sich im Spannungsfeld verschiedener Themen und Sektorpolitiken und beziehen sich auf Politiken (*policies*), Initiativen, Programme und Projekte unterschiedlicher staatlicher, privatwirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure in Industrie- und Entwicklungsländern. In der Öffentlichkeit wird gerade der Begriff Entwicklungszusammenarbeit weiterhin stark in den Bereich der Entwicklungshilfe verortet, der eine karitative Konnotation besitzt und dem Innovations- und Reformanspruch der Entwicklungspolitik und ihrer praktischen Umsetzung in Form von Politik- und Managementberatung, Konzept- und Projektentwicklung nicht gerecht wird. Das umfassende Spektrum an Themen, Akteuren und Methoden der Entwicklungspolitik erschwert übergreifende und dennoch praxisrelevante theoriebildende Ansätze und die Kommunikation zwischen Wissenschaft und entwicklungspolitischer Praxis.

Entwicklungspolitik schließt Politiken und Programme in unterschiedlichen Staaten und Sektoren ein. Sie wird von staatlichen, zivilgesellschaftlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren auf der lokalen, regionalen, nationalen und transnationalen Ebene betrieben. In Bezug auf die Globalisierung verfolgt die Entwicklungspolitik vor allem einen integrativen und partizipativen Anspruch, d.h. die negativen Auswirkungen einer verstärkten internationalen Konkurrenz und notwendiger Strukturanpassungspolitiken sollten sozial abgefedert werden und unterprivilegierte gesellschaftliche Gruppen und die Bevölkerung von Krisenregionen

---

1 Einige Textpassagen, besondere aus der Einführung, sind meinem Vortrag „Neue Ansätze in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit“ entnommen, den ich am 23.11.2002 auf der Konferenz „Globalisierung und nationale Entwicklungspolitik“ in Schwaig bei München hielt (Veranstalter: Prof. Mummert und Prof. Sell).

sollen durch entwicklungspolitisches Engagement neue Perspektiven erhalten. Entwicklungspolitik möchte sozial-, natur und kulturverträgliche Entwicklungsprozesse unterstützen.

Eine Abgrenzung und Gliederung der verschiedenen "entwicklungspolitischen Zuständigkeiten" ist bei dem Anspruch auf Querschnittsfunktionen vieler Themenbereiche (z.B. Stärkung der Zivilgesellschaft, Geschlechterdemokratie) nur schwer vorzunehmen. Eine grobe Einteilung könnte wie folgt aussehen:

- (i) Sozialpolitik (Bildung, Gesundheit) und Armutsbekämpfung,
- (ii) Demokratieförderung, Dezentralisierung, Verwaltungsreform
- (iii) Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung
- (iv) Umwelt- und Ressourcenschutz,
- (v) Land- und Forstwirtschaft, Fischerei
- (vi) Friedenspolitik und Menschenrechte
- (vii) Nothilfe und Katastrophenschutz

Das Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) verwendet zunehmend den Begriff „globale Strukturpolitik“, um die Relevanz entwicklungspolitischer Vorhaben zu unterstreichen und seine Rolle im Politikdialog mit internationalen Organisationen, vor allem der Weltbank, der OECD, den Vereinten Nationen und der Europäischen Kommission zu skizzieren. Ähnlich wie globale Reform- oder Zukunftspolitik drückt der Begriff die Interdependenz der verschiedenen Themenbereiche der Entwicklungspolitik aus. Eine handlungsleitende Operationalisierung des Begriffs und eine Übersetzung in die sektorale Praxis der Entwicklungszusammenarbeit der Durchführungsorganisationen bleibt jedoch seitens des BMZ noch weitgehend aus.

Die Entwicklungspolitik schwebt trotz der teilweise lobenswerten Bemühungen der Bundesregierung zwischen dem umfassenden Anspruch globale Strukturpolitik zu betreiben und einer Nischenfunktion in der politischen Praxis. Dies gilt gleichermaßen für Industrieländer wie für Entwicklungsländer. Das primär normativ orientierte Selbstverständnis von Entwicklungspolitik kontrastiert dabei mit einem mehr funktional ausgerichteten Selbstverständnis anderer Politikbereiche, z.B. der Außen- und Wirtschaftspolitik<sup>2</sup>. In den Entwicklungsländern steht Entwicklungszusammenarbeit stark mit *closed-shop mentality* und

---

2 Zur normativen und funktionalen Ausrichtung von Entwicklungspolitik siehe Kloke-Lesch (2000): Kloke-Lesch spricht sich gegen ein normativ orientiertes Selbstverständnis von Entwicklungspolitik aus. Er übersieht bei seiner Forderung nach einem stärker funktionalem Selbstverständnis von Entwicklungspolitik m.E. jedoch die Gefahr einer noch mehr von bürokratischen Eigeninteressen geleiteten praktischen Umsetzung.

Günstlingswirtschaft zwischen ausländischen Geberorganisationen und einheimischen Empfängern in Verbindung. Es gelingt nicht, nationale Bildungseliten und nationales (Privat)Kapital ausreichend für die Themen der Entwicklungspolitik zu mobilisieren.

In diesem Beitrag wird die These vertreten, dass besonders das politisch-praktische Management der unterschiedlichen Akteure und ihr günstiges Zusammenspiel entscheidend für entwicklungspolitische Erfolge ist und hier ein erheblicher Mangel an theoretischer Erkenntnis besteht. Dagegen herrscht über die Gestaltung von Rahmenbedingungen und die Förderungswürdigkeit bestimmter Themen mindestens unter den internationalen, supranationalen und bilateralen Geberorganisationen und den Eliten in den meisten Entwicklungsländern eine größere Einigkeit als aufgrund der kulturellen Unterschiede allgemein vermutet wird. Verschiedene Auffassungen über kurzfristige Prioritäten und Strategien sind hier vor allem auf unterschiedliche Mandate und politische Interessen zurückzuführen. Die These der Bedeutung von Institutionen für Entwicklungsfortschritte wird dabei von jüngsten Forschungsarbeiten anderer Wissenschaftler bestätigt. William Easterly vom Centre for Global Development und Ross Levine von der University of Minnesota haben anhand von Analysen in 72 Staaten aufgezeigt, dass vor allem Institutionen Entwicklung positiv beeinflussen und geographische Bedingungen und Politiken von nachgeordneter Bedeutung sind<sup>3</sup>.

## **2. Akteure und Instrumente der Entwicklungspolitik**

Um Aussagen über ein erfolgreichen Management von Entwicklungszusammenarbeit treffen zu können, ist es zunächst nötig, sich einen Überblick über die wichtigsten Akteure und Instrumente der Entwicklungspolitik zu verschaffen. Dabei sollen hier solche Akteure ins Blickfeld genommen werden, die sich explizit mit einem oder mehreren der oben aufgeführten Themenbereiche und ihrer Umsetzung in Entwicklungsländern befassen. Dies sind

- die Weltbank;
- die regionalen Entwicklungsbanken, wie die Asiatische- und die Afrikanische Entwicklungsbank;
- die zahlreichen Unterorganisationen der Vereinten Nationen, besonders UNDP, UNEP, ILO, UNICEF, FAO, WFP;

---

3 Easterly, W. /Levine, R. 2002: Tropic, Germs and Crops: How Endowment Influence Economic Development. NBER Working Paper 9106, vgl. auch Acemoglu, D./Johnson, S. /Robinson, J. 2001: The Colonial Origins of Comparative Development, American Economic Review 91. Die Studie wurde im Economist vom 5. Oktober 2001 zitiert, S. 86.

- EuropeAid, die Entwicklungsbehörde der Europäischen Kommission und das European Commission Humanitarian Office (ECHO);
- die bilateralen staatlichen Akteure wie USAID, DFID, CIDA, SIDA, DANIDA, BMZ, bzw. die para-staatlichen Akteure KfW, GTZ mbH und die DSE und CDG e.V. (die letzteren beiden fusionierten in 2001 zu Inwent);
- transnational agierende zivilgesellschaftliche Organisationen wie Transparency International, Amnesty International, World Wide Fund for Nature;
- die nicht-staatlichen Akteure im Norden die sich mit Entwicklungspolitik und ihrer Umsetzung befassen, wie Oxfam, Save the Children Fund, Terre des Hommes, Medecins sans Frontieres, COPI, Welthungerhilfe, Misereor, Brot für die Welt und die politischen Stiftungen in Deutschland (FES, KAS, HBS, FNS, HSS, RLS);
- die zahlreichen nicht-staatlichen Akteure im Süden, deren Zahl und Größe oft bedeutend unterschätzt wird. BRAC und Proshika, die beiden großen Nicht-Regierungsorganisationen (NRO) in Bangladesch haben Jahresbudgets von jeweils über 150 Millionen US Dollar. In fast allen Entwicklungsländern gibt es heute NRO unterschiedlicher Größe, thematischer Ausrichtung.

Bei sorgfältiger Betrachtung macht die Aufstellung bereits deutlich, wie schwer eine solche Auflistung und gar Kategorisierung fällt. Der Internationale Währungsfond und die Welthandelsorganisation sind hier nicht aufgeführt, obwohl ihre Politik einen wesentlichen Einfluss auf Entwicklungsländer besitzt. Sie sind im engeren Sinne jedoch kaum als entwicklungspolitische Akteure zu bezeichnen, die diesen Anspruch explizit verfolgen und an der Umsetzung von Entwicklungspolitik mitwirken. Das *Development Assistance Committee* beschäftigt sich zwar intensiv mit Entwicklungspolitik, konzentriert sich aber auf Forschung, Diffusion von *good practices* im institutionellen und organisatorischen Bereich und auf die Evaluierung der Entwicklungspolitik ihrer Mitgliedstaaten. An der Umsetzung von Vorhaben sind der DAC und die para-autonomen Organisationen der OECD wie der *Development Centre* oder der *Club du Sahel* nur eingeschränkt in Form von Konferenzen und Dialogveranstaltungen beteiligt. Transnational agierende zivilgesellschaftliche Organisationen sind unterschiedlich stark dezentralisiert, so dass eine Unterscheidung zwischen NRO des Nordens oder transnational Nord-Süd verankerten NRO oft schwer fällt. So ist die deutsche Entwicklungszusammenarbeit z.B. institutionell stark differenziert und schließt zahlreiche para-staatliche Stiftungen und Vereine wie die Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung und die Carl-Duisberg-Gesellschaft ein, die im Jahr 2001 zu InWent fusioniert haben. Auch die Entwicklungszusammenarbeit der deutschen politischen Stiftungen findet international kein vergleichbares Pendant.

Das Spektrum der Förderinstrumente ist sehr umfassend. Zu den wichtigsten Förderungsmöglichkeiten und Instrumenten des Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung gehören:

#### *Bilaterale Entwicklungszusammenarbeit*

- die finanzielle Zusammenarbeit durch Kredite mit unterschiedlich hohem Schenkungselement, die von der KfW vor allem in Form von Projekten durchgeführt wird;
- die technische Zusammenarbeit bzw. die Erbringung von Beratungsleistungen im wirtschaftlichen und sozialen Bereich, die von der GTZ bzw. von GTZ-beauftragten Beratungsfirmen vor allem in Form von Projekten und Programmen durchgeführt wird;
- die personelle Zusammenarbeit durch kurz- und mittelfristige Aus- und Fortbildungsmaßnahmen und Seminare, die von der DSE und der CDG durchgeführt werden;
- die Entsendung von Fachkräften im Rahmen des Zivilen Friedensdienst durch den DED in Form von Projekten.

#### *Nicht-Staatliche Entwicklungszusammenarbeit*

- die Finanzierung der entwicklungspolitischen Arbeit deutscher politischer Stiftungen im Rahmen eines gesonderten Haushaltstitels;
- die (Ko-)Finanzierung der entwicklungspolitischen Projektarbeit und Öffentlichkeitsarbeit der kirchlichen Hilfswerke (EZE, KZE) im Rahmen eines gesonderten Haushaltstitels;
- die (Ko-)Finanzierung der Projekt- und Öffentlichkeitsarbeit der entwicklungspolitischen Arbeit deutscher NRO im Rahmen eines gesonderten Haushaltstitels,
- die Entsendung von Fachkräften im Rahmen des Zivilen Friedensdienst durch den die NRO Eirene, Dienste in Übersee GmbH, AGEH, CFI und den Weltfriedensdienst;

#### *Multilaterale Entwicklungszusammenarbeit*

- die finanzielle Unterstützung der entwicklungspolitischen Arbeit multilateraler Organisationen, besonders der Vereinten Nationen und ihren Unterorganisationen (besonders UNDP, ILO, FAO, WFP, UNCDF), die Schenkungen an Entwicklungsländer in Form von Projekten vergeben.
- das finanzielle Engagement im Rahmen der Arbeit der Weltbank-Gruppe, die Kredite zu unterschiedlichen Sonderkonditionen an Entwicklungsländer vergibt.

### Supranationale Entwicklungszusammenarbeit

- das finanzielle Engagement bzw. die finanzielle Unterstützung von Vorhaben und Budgetlinien der Europäischen Kommission, die Schenkungen und Ko-finanzierungen an Regierungsorganisationen und NRO in Entwicklungsländer und ihre europäischen Partner vergibt
- das finanzielle Engagement im Rahmen der Arbeit der regionaler Entwicklungsbanken, wie z.B. der Asian Development Bank, die Kredite zu unterschiedlichen Sonderkonditionen an Entwicklungsländer vergeben.

Auf der Ebene der praktischen Umsetzung in Entwicklungsländern kann besonders

- Programmen
- Projekten
- Dialogveranstaltungen (Konferenzen, Workshops, Seminare)
- Studien und Analysen

unterschieden werden. Der Unterschied zwischen Programmen und Projekten besteht darin, dass Programme einen umfassenderen Zielkatalog verfolgen und aus mehreren Einzelvorhaben (Projekte) bestehen können. Die zahlreichen Programme und Projekte der Entwicklungszusammenarbeit unterscheiden sich entsprechend der verschiedenen Sektoren inhaltlich und in der Durchführung beträchtlich, z.B. Programme der Beschäftigungsförderung, Gesundheitsprojekte. Daneben finden Dialogveranstaltungen mit Ereignischarakter als *single events* oder *multiple events* statt. Studien und Analysen ergänzen den Maßnahmenkatalog.

### 3. Erfolge und Misserfolge der Entwicklungspolitik und ihrer Akteure

Die Vielzahl der oben aufgeführten Akteure macht deutlich, dass Verallgemeinerungen bei der Beurteilung von Entwicklungszusammenarbeit kaum angebracht sein können, denn die oben genannten Akteure unterscheiden sich im Hinblick auf die Auswahl ihrer Partner, bei der thematischen Schwerpunktsetzung, bei der Wahl ihrer Strategien, Instrumente und Methoden beträchtlich. An dieser Stelle soll keine Zuweisung von Erfolgen und Misserfolgen stattfinden, allerdings doch daraufhin hingewiesen werden, dass die Entwicklungspolitik in vielen Bereichen durchaus Erfolge aufzuweisen hat. Nehmen wir einmal das als *Least Developed Country* klassifizierte Bangladesch ins Blickfeld, das schon einmal in den siebziger Jahren im Zentrum der Aufmerksamkeit stand, als nämlich Brigitte Erler ihr vielbeachtetes Buch „Tödliche Hilfe“ veröffentlicht hat. Inzwischen hat das Land, das glücklicherweise trotz des Buches von Brigitte Erler und anderer unangebrachter Pauschalkritik weiterhin ein großer Empfänger von internationalen Entwicklungsgeldern

geblieben ist, trotz mehrfacher schwerer Naturkatastrophen, vor allem Überschwemmungen, auf den verschiedenen Ebenen erhebliche Fortschritte gemacht. Auf der politischen Ebene hat im Jahr 2001 ein weitgehend friedlicher politischer Machtwechsel auf demokratisch legitimer Basis stattgefunden, nachdem die nun oppositionelle Awami League Partei zuvor ihre Legislaturperiode beenden konnte. Zahlreiche Generalstreiks kennzeichnen weiterhin die politische Kultur der Parteienkonfrontation, aber im Vergleich zu den achtziger und neunziger Jahren haben sich die politischen Rahmenbedingungen verbessert. Gleichzeitig hat die Textilindustrie einen großen Aufschwung zum wichtigsten Exportzweig des Landes erfahren und knapp 2 Millionen Arbeitsplätze sind vor allem für Frauen entstanden. Bei den Sozialstandards gibt es dank zahlreicher Initiativen, u.a. der ILO, NRO und GTZ bzw. InnovateCo Consultants erhebliche Fortschritte. In exportorientierten Betrieben gibt es praktisch keine Kinderarbeit mehr. Dies gilt übrigens nicht nur für Bangladesch, sondern z.B. auch für die indische und nepalesische Teppichindustrie, die noch in den neunziger Jahren von internationalen NRO stark attackiert wurde. Im ländlichen Raum haben vor allem land- und besitzlose Frauen in Bangladesch durch die Arbeit der Grameen Bank, BRAC, ASA und anderer NRO Zugang zu Kleinkrediten erhalten. Obwohl bei der Expansion von Kleinkreditprogrammen teilweise erhebliche Managementfehler gemacht wurden und gemacht werden, ist der Mikrofinanzbereich dennoch eine Erfolgsgeschichte und ein Beispiel für innovative Entwicklungspolitik. Auch im Katastrophenschutz und in der Katastrophenhilfe sind bedeutende Verbesserungen zu verzeichnen. Bei der schweren Flut 1998 kamen durch die relativ gute Koordinierung internationaler und nationaler Hilfsleistungen kaum Menschen ums Leben, während frühere Katastrophen mehrere tausend Todesopfer gefordert hatten.

Die Erfahrungen aus Bangladesch sind nicht unbedingt auf alle Staaten und Regionen übertragbar, aber in vielen Bereichen hat die Entwicklungspolitik Erfolge aufzuweisen. Statistisch erfassbar sind z.B. die höhere Lebenserwartung, die höheren Einschulungsraten, die geringere Kindersterblichkeit, die abnehmende Anzahl untergewichtiger Kinder und der verbesserte Zugang zu einer größeren Anzahl von Medien.<sup>4</sup> Zu diesen positiven Entwicklungen, auf die hier im Einzelnen nicht eingegangen wird, haben zahlreiche Entwicklungsprogramme beigetragen. Allerdings ist es vermessen zu glauben, dass die Entwicklungszusammenarbeit durch scharfe Konditionalitäten – z.B. durch das Streichen entwicklungspolitischer Zuschüsse – solch bedeutende Anreize setzen kann, dass sie Krisenstaaten zu einem kompetenten entwicklungsorientierten Handeln und zur Einhaltung rechtsstaatlicher Prinzipien und Menschenrechte in kurzen Zeitabständen bewegen kann.

---

4 Vgl. hierzu die jährlich erscheinenden Entwicklungsberichte der Vereinten Nationen (Human Development Reports) und der Weltbank (World Development Reports). Im Anhang sind einige Statistiken abgedruckt.

Ihre Hebelwirkung ist aufgrund der geringen Volumina besonders für einzelne Gebernationen nur äußerst gering.<sup>5</sup> Eher kommt es darauf an, Entwicklungsgelder statt an korrupte und politisierte zentralstaatliche Autoritäten an solche Akteure der Zivilgesellschaft zu leiten, die Reformpotenzial entwickeln können.

In den letzten Jahrzehnten gab es in vielen Entwicklungsländern auch Verbesserungen im Bereich der politischen Entwicklungen und der Beachtung der Menschenrechte. Diese Entwicklungen sind statistisch allerdings schwer zu erfassen. Berichte, die die beiden Staaten China und Indien entsprechend ihres Weltbevölkerungsanteils bei der Beurteilung wirtschaftlicher und politischer Entwicklungen beurteilen, kommen zu besonders positiven Ergebnissen. In beiden Staaten hat die internationale Entwicklungszusammenarbeit quantitativ im Verhältnis zu nationalen Entwicklungsprogrammen zwar keine besonders bedeutende Rolle gespielt, aber sie hat durch Politik- und Programmdialog in vielen Bereichen wichtige Anregungen vermittelt. Auf dem afrikanischen Kontinent sieht es weniger positiv aus, aber auch hier gibt es politische Erfolge, wie der jüngste Machtwechsel durch freie Wahlen in Kenia (Dezember 2002/Januar 2003) belegt.

Auf der politischen Ebene sind in vielen Entwicklungsländern durch Dezentralisierungsprozesse und der Stärkung lokaler Selbstverwaltung Erfolge zu verzeichnen, an denen die Entwicklungspolitik mitgewirkt hat. Im indischen Bundesstaat Rajasthan haben NRO wie die *Right for Information Campaign* durch kritische Öffentlichkeitsarbeit die Dezentralisierungsprozesse kritisch begleitet und zu einer größeren Transparenz öffentlicher Ausgaben und Entwicklungsprogramme beigetragen. Korruption konnte zumindest eingeschränkt werden. Mit Fragen der Korruptionsbekämpfung beschäftigt sich auch die transnational agierende NRO Transparency International, die in über 75 Staaten Büros hat. In einigen Fällen konnte durch einen sogenannten Integritätspakt die Korruption bei großen öffentlichen Ausschreibungen erfolgreich bekämpft werden. So konnten nach einer Vereinbarung zwischen dem Karachi Water and Sewerage Board, Consultingfirmen und TI erhebliche Einsparungen bei der Auftragsvergabe erzielt werden, weil sich die Wettbewerber dazu verpflichteten, keine Bestechungszahlungen an Politik- und Verwaltung im Zuge der Auftragsvergabe zu leisten. Die ursprünglich vorgesehene Summe von 249 Mio. Rupees (4.2 Mio US\$) an Consultingleistungen konnte signifikant auf 62 Mio. Rupees (1.04 Mio US\$) gesenkt werden<sup>6</sup>.

---

5 Im Anhang befindet sich eine Übersicht über den Anteil der Entwicklungshilfe am Brutto sozialprodukt unterschiedlicher Ländergruppen.

6 Presseerklärung von TI am 27.02.2000, siehe: [www.transparency.org/pressreleases\\_archive](http://www.transparency.org/pressreleases_archive), Stand 31.12.2001. Mehr Informationen dazu sind bei Transparency International, Berlin, erhältlich.

Entwicklungspolitische Programme haben in vielen Regionen der Welt erfolgreich dazu beigetragen, Selbsthilfekapazitäten zu stärken. Mit partizipativen Methoden wurden Gruppenbildungsprozesse bei *user groups* im Bereich Forstwirtschaft oder Wasserwirtschaft positiv beeinflusst. Andere Vorhaben im Bereich Rechts- und Sozialberatung trugen dazu bei, dass politisch und sozial marginalisierte Gruppen ihre Rechte erfolgreich einfordern konnten (Stichwort: *empowerment*).

Besonders auf dem afrikanischen Kontinent sind jedoch viele entwicklungspolitischen Erfolge auf der Projektebene durch politische Entwicklungen zunichte gemacht wurden, für die die Akteure der Entwicklungspolitik allerdings kaum verantwortlich gemacht werden können. In einigen Fällen sind aber durch gute Regierungsberatung, Demokratieförderung, Dialogprogramme und Menschenrechtsinitiativen vermutlich noch schlimmere Entwicklungen verhindert worden.

Afghanistan ist das herausragende Beispiel eines Landes, mit dem in den neunziger Jahren praktisch keine Entwicklungszusammenarbeit stattgefunden hat. Die Entwicklung, die das Land durch die internationale Isolation genommen hat, sind bekannt. Die Entwicklungszusammenarbeit hat insofern daraus gelernt, dass sie sich voraussichtlich in Staaten mit schwierigen politischen Rahmenbedingungen stärker durch die Unterstützung zivilgesellschaftlicher Akteure engagieren möchte. Ein entsprechendes Gutachten ist vom BMZ in Auftrag gegeben worden und inzwischen fertiggestellt.<sup>7</sup> Hier sind konzeptionelle Ansätze entwickelt worden, wie sich die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit in Staaten, die durch Staatsversagen und Staatszerfall gekennzeichnet sind, engagieren kann. Die Möglichkeiten der Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Kräften sind vielfältig, allerdings fehlt es der außenpolitisch beeinflussten und bürokratisierten bilateralen Entwicklungszusammenarbeit hierfür in vielen Situationen an Flexibilität im Bereich der Auswahl der Partner und Programme. Die politischen Stiftungen haben hier gewisse komparative Vorteile, verfügen aber in einigen Staaten über keinen befriedigenden rechtlichen Status und die nötigen Kapazitäten für die wichtige Koordination mit anderen Gebern.

Gerade in Staaten mit schwierigen Rahmenbedingungen ist es wichtig, dass Entwicklungsprogramme strategisch darauf hinwirken, dass der Staat auf den unterschiedlichen Ebenen seine Kernaufgaben wahrnehmen kann. Gerade auf lokaler Ebene bestehen hier in vielen Entwicklungsländern erhebliche Defizite. Zivilgesellschaftliche Akteure haben durch Trainingsmaßnahmen und *capacity building* in vielen Staaten dazu beigetragen, dass die lokale Gerichtsbarkeit wieder aufgebaut wird, besser funktioniert und

---

<sup>7</sup> Kurtenbach, S. /Kuhn, B. /Claus, B. 2002: Möglichkeiten und Grenzen der Entwicklungszusammenarbeit in Staaten mit schwierigen politischen Rahmenbedingungen; Gutachten für das BMZ, Bonn.

entsprechend überwacht wird. Ein Beispiel dafür sind die der britischen NRO Justice Africa in den nubischen Bergen im Sudan, die jetzt auch auf andere Regionen ausgeweitet werden sollen..

Sinnvolle Entwicklungspolitik durch strategische und modellhafte Projektvorhaben ist praktisch in fast jedem Staat möglich, wenn ihr durch die Außenpolitik genügend Spielräume eingeräumt werden und sie sich von der Fixierung auf staatliche Akteure löst. Theoretisch wäre also die Frage, ob überhaupt und wie viel Entwicklungszusammenarbeit relativ leicht mit „grundsätzlich ja und möglichst viel“ zu beantworten, gerade wenn wir bedenken, dass die Entwicklungszusammenarbeit in den Geberstaaten kaum über eine politische Lobby verfügt und die OECD Staaten ihre selbstgesetzten Ziele regelmäßig verfehlen.

Allerdings ist eben nicht zu übersehen, dass Entwicklungspolitik auch nach dem Ende des kalten Krieges weiterhin von außenpolitischen Motiven stark beeinflusst wird und die Handlungsoptionen dadurch stark beschränkt werden. Auch auf der Ebene der praktischen Durchführung bestehen in der Praxis der Entwicklungszusammenarbeit erhebliche Missstände, die zu Lasten der Effektivität und Effizienz der Entwicklungskooperation gehen. Mit diesen praktischen Aspekten der Entwicklungszusammenarbeit möchte sich dieser Beitrag nun genauer befassen.

Bei der Durchführung von Entwicklungsprojekten sind Defizite in vielen Bereichen festzustellen. In zahlreichen Fällen wurden inkompetente und unmotivierte Kooperationspartner ausgewählt. Das Management vieler Entwicklungsvorhaben ist unprofessionell und es bestehen kaum Leistungsanreize für beteiligte Akteure. Hier soll auf das Problem der Auswahl von Partner etwas näher eingegangen werden. Die bilaterale und multilaterale Entwicklungszusammenarbeit kooperiert in vielen Fällen mit einer politisch opportunen einzelnen Behörde oder einer großen NRO, die ihre Durchführungsverantwortung entweder einer formal administrativen Zuständigkeit oder politischen bzw. persönlichen Kontakten verdankt. Bis Ende der 80er Jahre waren die Spielräume für entwicklungspolitische Geber bei der Auswahl von *Counterparts* gegenüber den Empfängerstaaten recht gering, weil die Entwicklungspolitik im Kalten Krieg noch stark außenpolitisch fremdbestimmt war. Die Durchführungsorganisationen wurden typischerweise von den Empfängerländern nominiert, allerdings im Einvernehmen mit den Geberorganisationen, die aufgrund einfacherer vertragstechnischer Überlegungen ebenfalls geschlossene und zumeist singuläre Trägerstrukturen favorisierten. Die Durchführungsorganisationen erhielten dann gegen Vorlage von Projektplanungs- und Fortschrittsberichten die verabredeten finanziellen Zuwendungen und Beratungsleistungen. An der Situation hat sich trotz erweiterter politischer Spielräume für Geberorganisationen grundsätzlich nichts Wesentliches geändert. Wettbewerbsorientierte Ausschreibungen um

die beste und kostengünstigste Erbringung einer gewünschten Dienstleistung an die Zielgruppe im Partnerland finden kaum statt. Bei der Durchführung werden ebenso kaum Leistungsanreize gesetzt. Die Leistungskontrolle beschränkt sich häufig auf routinemäßige und partnerschaftlich durchgeführte Fortschrittskontrollen, die selbst bei einer extremen *poor performance* harte Sanktionsmöglichkeiten in der Regel nicht vorsieht.

Schildern wir einmal ein typisches negatives Beispiel dieses Projekttyps und seine Konsequenzen für die entwicklungspolitische Praxis. In Regierungsverhandlungen zwischen dem Geberland und dem Partnerland wurde einer staatlichen Behörde eines Entwicklungslandes in Partnerschaft mit einer bi- oder multilateralen Entwicklungsinstitution die Durchführungsverantwortung für ein großes Entwicklungsvorhaben, z.B. ein Ausbildungsprojekt, ein landwirtschaftliches Beratungsprojekt oder ein Gesundheitsprojekt zugewiesen. Ein oder mehrere ausländische Experten oder Berater des Geberlandes bzw. der Geberorganisation sind gemeinsam mit dem einheimischen Personal der Behörde mit der Betreuung des Projektes befasst. Gegen Vorlage von Projektfortschrittsberichten wird der einheimischen Partnerorganisation Mittelabfluss garantiert, denn institutionelle Alternativen bestehen in der festen Counterpartstruktur nicht. Ausrüstungsgegenstände wie Fahrzeuge, Computer und anderes Gerät gehen nach Projektende in den Besitz der einheimischen Organisation über. Die einheimische Behörde und ihre Mitarbeiter erwarten sehnsüchtig den Abzug der nervenaufreibenden Zusammenarbeit mit den fordernden ausländischen Experten und die Übernahme der Ausrüstungsgegenstände. Viele der einheimischen Mitarbeiter sind vermutlich strafversetzte Entwicklungsbeamte oder Angestellte des öffentlichen Dienstes, die freiwillig in keiner Armutsregion des Landes ihren Dienst tun würden. In einem typischen Verwaltungssystem in Entwicklungsländern, das selbst bei schweren Vergehen der Korruption und des Amtsmissbrauchs nur den Transfer an unattraktivere Standorte vorsieht<sup>8</sup>, entwickelt sich eine besondere Dynamik zu Ungunsten der Leistungsfähigkeit von Regierungsbehörden in armen ländlichen Gebieten. Da die Entwicklungszusammenarbeit sich auf Armutsregionen konzentriert, werden Infrastruktur und Lebensbedingungen in der Projektregion eher unter dem nationalen Durchschnitt liegen. Die ausländischen Experten kämpfen gegen Inkompetenz, Lethargie und Korruption beim Counterpart und halten ihre Präsenz für unersetzlich für den Projekterfolg. Spitzt sich die Krisensituation zu, werden mit den bescheidenen Projektmitteln so genannte Organisationsentwickler aus der Zentrale oder von Beratungsfirmen angefordert, die mit hoher soziokultureller Kompetenz und Mediationskenntnissen am Mitarbeiterstab

---

8 Vgl. B. Kuhn (1998), B. Kuhn (2001b).

herumdoktoren - mit bescheidenem oder gar keinem Erfolg angesichts fehlender Motivation und Anreizstrukturen für Leistungsorientierung<sup>9</sup>.

Singuläre Trägerstrukturen, d.h. die langfristig angelegte Zusammenarbeit mit einer einzelnen Organisation abseits enger politischer Aufsicht und wettbewerbsorientierter Anreize sind also ein besonderes Dilemma der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit. An solchen Trägerstrukturen hat sich auch im Zuge größerer Spielräume der Entwicklungszusammenarbeit nach Auflösung des Ost-West-Konfliktes nichts Wesentliches geändert. In einigen Fällen sind Regierungsorganisationen oder große NRO dazu angehalten, kleine Partner in die Durchführung mit einzubeziehen. Dies passiert jedoch in vielen Fällen nur auf unbefriedigende Weise oder gar nicht, weil institutionelle Eigeninteressen des beteiligten Counterparts gegen *outsourcing* sprechen. Nehmen wir das Beispiel eines Großprojektes der ländlichen Entwicklung. Das Rangpur Region Rural Development Programme in Bangladesch wurde mit 29,10 Millionen Euro von der Europäischen Kommission gefördert, mit 3 Millionen Euro von der niederländischen Regierung und mit 4,77 Millionen Euro von der Regierung von Bangladesch. Die Projektaktivitäten im Bereich Einkommen schaffende Maßnahmen, Kleinkredite, Grundbildung und Infrastrukturaufbau starteten im Jahr 1989. Das Projekt wurde im Januar 2000 abschließend unter maßgeblicher Mitarbeit des Autors evaluiert. Aus der Evaluierung ergab sich zwar in einigen Fällen eine Einkommenssteigerung bei den Zielgruppen, aber auch eine geringe Nachhaltigkeit des Vorhabens. Der Regierungsbehörde Bangladesh Rural Development Board (BRDB), die in der Zusammenarbeit mit zahlreichen Experten einen kostenintensiven Betreuungsansatz verfolgt hatte, war es nach Abschluss des Projektes nicht gelungen, das Selbsthilfepotenzial der Zielgruppen soweit zu stärken, dass die Bevölkerung die Aktivitäten, möglicherweise in Zusammenarbeit mit NRO, fortsetzte. NRO wurden vom BRDB während der Projektlaufzeit nicht, wie ursprünglich vorgesehen, in die Durchführung einbezogen. Darunter litt die Nachhaltigkeit des Vorhabens. Die Kreditgruppen hatten sich fast alle aufgelöst, die Gebäude, die das BRDB entsprechend einer Empfehlung externer Gutachter gegen Ende der Projektlaufzeit für übergeordnete Selbsthilfegruppen (federated savings and credit groups) errichtet hatte, standen leer und verwitterten.

Zwar kann sich die Einbeziehung von Akteuren, z.B. NRO, nach Maßgabe von Selektionskomitees in der Praxis strittig und schwierig gestalten<sup>10</sup>, jedoch könnte solchen Problemen mit möglichst objektivierbaren Leistungskriterien begegnet werden. Dies ist z.B.

---

9 Vgl. B. Kuhn (2001b: 225).

10 Bei dem von UNDP geförderten Sustainable Environment Management Programme in Bangladesch (Implementierung 1998-2002) wurden den Komiteemitgliedern schwere Vorwürfe der Korruption, des Nepotismus und der Vetternwirtschaft gemacht, vgl. Titelseite *The Bangladesh Observer* 18.10.2000: UNDP, GOB to Investigate Corruption in SEMP Projects.

bei Vorhaben, die die Bereitschaft der Kofinanzierung oder Arbeitsleistungen der Zielgruppen voraussetzen, leicht möglich.

Viele Durchführungsorganisationen in der Entwicklungszusammenarbeit befinden sich weder in einer Wettbewerbssituation, noch drohen ihnen ernsthafte Sanktionen bzw. Einbußen bei gravierender Leistungsunfähigkeit, da im Rahmen der verabredeten festen Durchführungsstruktur keine operationellen Alternativen bestehen. Gleichzeitig sind die Kontrollmechanismen weitgehend unzureichend, da sie keine Sanktionsmöglichkeiten beinhalten. Elwert stellte auf den Eschborner Fachtagen (18./19. Juni 2002 in der GTZ Zentrale) fest, dass die Entwicklungszusammenarbeit Gefangene der Prinzipien „Projektplanung“ und „Selbstevaluation“ sei, Erfolge sind zwingend, Misserfolge müssen verschwiegen werden, damit der Mittelzufluss nicht abreißt.<sup>11</sup>

#### **4. Institutionelle, organisatorische, technische und methodische Innovationen**

Entwicklungspolitik kann in vielen Bereichen innovativ wirken. Hier sollen kurz Innovationen im institutionellen, organisatorischen, technischen und methodischen Bereich vorgestellt werden, die sich vor allem auf Kooperationsvorhaben der Entwicklungszusammenarbeit beziehen.

##### *Institutioneller Bereich: multiple, heterogene und offene Trägerstrukturen*

Die Empfehlung einer multiplen und heterogenen Trägerstruktur, die sich durch eine (gleichzeitige) Zusammenarbeit mit kommerziellen, gemeinnützigen und staatlichen Anbietern darstellt, leitet sich einerseits aus der innovationstheoretischen Maßgabe der Akteurheterogenität ab, andererseits erhöht eine Zusammenarbeit mit verschiedenen Anbietern die Wahrscheinlichkeit, dass mit angepassten Dienstleistungskonzepten operiert wird. Bei einem akteurheterogenen Ansatz ist eine kontinuierliche Überprüfung möglich, ob typische Zielgruppen für NRO - Arme in entlegeneren Regionen - soweit über der wirtschaftlichen und /oder politisch-administrativen Marginalitätsschwelle stehen, dass sie entweder marktfähig geworden sind oder durch stärker standardisierte Sozialprogramme der Regierung kostengünstiger erfasst werden können als durch eine intensive und partizipationsorientierte Zusammenarbeit mit NRO. Andererseits lassen sich aus unbefriedigenden Ergebnissen der Zusammenarbeit mit Staatsakteuren und Marktakteuren entsprechende Konsequenzen ziehen, die z.B. zunächst eine intensivere Betreuung der Zielgruppen durch NRO vorsehen. Es wird hier deutlich, dass eine Handhabung des Handlungsmodells zumindest ein grundlegendes Verständnis von komparativen Vorteilen der verschiedenen entwicklungspolitischen Akteure voraussetzt.

---

11 Vgl. E+Z Jg. 43. 2002: 8/9, S. 259 (Bericht von Tilmann Elliesen über die Eschborner Fachtage).

Eine offene Trägerstruktur bedeutet, dass die Beteiligung verschiedener Anbieter an der Durchführung von Entwicklungsvorhaben ermöglicht werden soll und die Auswahl der Partner entsprechend transparenter und möglichst objektiver Leistungskriterien kontinuierlich überprüft werden soll. So stehen in vielen Entwicklungsländern Staatsakteure, Marktakteure und zivilgesellschaftliche Akteure für die Realisierung entwicklungspolitischer Vorhaben in verschiedenen Politikfeldern zur Verfügung. Ein besonders gutes Beispiel sind vor allem beschäftigungs- und Einkommen schaffende Projekte sowie Aus- und Fortbildungsvorhaben. Statt mit einem Anbietertypus, etwa einem Ministerium und nachgeordneten Regierungsbehörden oder mit einer/mehreren NRO zusammen zu arbeiten, könnte die Entwicklungszusammenarbeit konzertierte Aktionen unterstützen.

*Organisatorischer Bereich: Nachfrageorientierung, Opportunitätsorientierung und Ideenwettbewerb*

Durch günstige organisatorische Arrangements kann die Entwicklungszusammenarbeit ihre Leistungsfähigkeit weiter verbessern. Hierbei sollten vor allem die Prinzipien der Nachfrageorientierung und der Opportunitätsorientierung handlungsleitend sein. Nachfrageorientierung bedeutet, dass die Entwicklungszusammenarbeit mit Akteuren zusammenarbeitet, die sich bereits durch ein besonderes Engagement für eine Zusammenarbeit qualifiziert haben und Leistungen anbieten, die von den Zielgruppen ausdrücklich wertgeschätzt werden. Akteuren sollte Gelegenheit gegeben werden, ihr entwicklungspolitisches Engagement zu vertiefen und zu größerer Nachhaltigkeit zu gelangen. Potenzielle Partner könnten sich z.B. einem Ideen- und Konzeptionswettbewerb stellen, wie ihn die Europäische Kommission in Form von *Call for Proposals* seit einigen Jahren im Bereich der Förderung von Demokratie, *Good Governance* und Menschenrechte bereits praktiziert.

Bisher sind jedoch typische entwicklungspolitische Projekte, z.B. Trainingsvorhaben, noch stark angebotsorientiert und kaum nachfrageorientiert ausgerichtet. Nicht selten werden in der Entwicklungszusammenarbeit den einheimischen Trainees jede Menge Vergünstigungen in Form von *sitting fees*, *transport allowance* und *food allowance* angeboten. Eine solche Empfängermentalität seitens nationaler und lokaler Fachkräfte in Empfängerländern hat vielerorts solche Ausmaße angenommen, dass ein Markt für sinnvolle und notwendige Trainingsmaßnahmen zur beruflichen Fortbildung und Zusatzqualifikation kaum entstehen konnte.

Opportunitätsorientierung statt Durchführungsorientierung besagt auch, dass die Entwicklungszusammenarbeit die Durchführungsverantwortung noch viel weitgehender an einheimische Partner abgeben sollte, als dies bisher schon geschieht. Entwicklungszusammenarbeit sollte einheimischen Akteuren Informationen geben, Berater

zur Seite stellen und Anreizstrukturen, z.B. durch Kofinanzierungen, schaffen, um die gewünschten Ziele zu verwirklichen, statt in der Durchführungsverantwortung zu stehen. Öffentliche Geber tun sich mit solchen Ansätzen schwer, weil sie innerhalb begrenzter Zeiträume direkt messbare Ergebnisse produzieren wollen. Beispiele, bei denen der durchführungsorientierte Ansatz mehr Schaden als Nutzen angerichtet hat, finden sich z.B. bei einigen Projekten zur Abschaffung von Kinderarbeit, wo NRO in ihren Projekten die Konfrontation mit Unternehmen gesucht haben. InnovateCo Consultants und die GTZ haben in Bangladesch und Pakistan gezeigt, dass mit einem opportunitäts- und informationsorientierten Ansatz eine erfolgreiche Zusammenarbeit mit Staat, europäischen Importeuren, einheimischen Unternehmen und NRO gute Ergebnisse zeigen kann. So hat die Regierung von Pakistan nach einer einmonatigen intensiven Aufklärungs- und Informationsstudie von InnovateCo/GTZ öffentlich angekündigt, die ILO Konventionen 100 und 138 zur Abschaffung von Kinderarbeit und Diskriminierung am Arbeitsplatz zu ratifizieren, die Arbeitsgesetzgebung zu reformieren und Umsetzungsstrategien in Zusammenarbeit mit der ILO, Arbeitgeberverbänden, Unternehmen und Gewerkschaften zu entwickeln<sup>12</sup>. Die Erfolge gehen sicherlich auch auf die Bemühungen anderer Akteure wie ILO, Importeure und internationale NRO zurück, mit dem partizipativen und *business-friendly approach* von InnovateCo/GTZ konnte jedoch letztlich der Durchbruch erzielt werden.

#### *Technische Innovationen: Technologietransfer im Bereich e-governance und Recycling*

Im technischen Bereich gibt es erhebliche Innovationspotenziale, die die Effektivität und Effektivität von Maßnahmen in den verschiedensten Bereichen erhöhen. So hat sich z.B. der indische Bundesstaat Andhra Pradesh bereits im Bereich des *e-governance* hervorgetan und hier einige beachtliche Anfangserfolge vorzuweisen. Grundbucheintragungen, die Ausstellung von Geburtsurkunden, Abstammungsnachweisen und Führerscheinen sowie viele andere Dienstleistungen können von der öffentlichen Verwaltung nun rascher und effizienter erbracht werden Auch der Recycling-Bereich bietet weiter erhebliche Spielräume für Technologietransfer. Aber auch hier sind einige Länder des Südens- etwa Brasilien – in der Anwendung technisch und organisatorisch schon weit fortgeschritten. 85 Prozent der Getränkedosen werden in Brasilien inzwischen bereits recycelt, wie ein Weltspiegelbeitrag vom 5. Januar 2003 (Autor: Klaus Weidmann) verkündete.

#### *Methodischer Bereich: stark prozessorientiertes und zielflexibles Managementkonzept*

In den neunziger Jahren wurden im Bereich partizipativer und kreativer Managementmethoden erhebliche Fortschritte gemacht. Zu den Innovationen im

---

<sup>12</sup> *The Nation* 22.03.2000: Pakistan to Ratify ILO Conventions 100, 138 in April: Omar. Das Foto zeigt den Arbeitsminister Omar Asghar Khan mit dem Autor.

methodischen Bereich zählen z.B. künstlerische oder spielerische Formen der Vermittlung von Inhalten, die Bevölkerungsgruppen erreichen, die ansonsten aufgrund bestimmter Beschränkungen oder Barrieren (z.B. Analphabeten) keinen Zugang zu diesen Themen hätten.

In vielen Vorhaben der Entwicklungszusammenarbeit werden allerdings Ziele, Zeitrahmen und Budget für Projektdurchführungen so genau festgelegt, dass sich daraus erhebliche Einschränkungen für eine prozessorientierte, nachfrageorientierte und flexible Steuerung von Vorhaben Projekten. Viele Institutionen der Entwicklungspolitik haben sich durch Methoden der zielorientierten Projektplanung (ZOPP), Projektplanungsübersichten und *Logical Frameworks* dazu verleiten lassen, die Spielräume für Anpassungsprozesse zu verkleinern. Angesichts geringer Planungskompetenzen von Partnerorganisationen wurde die verpflichtende Einführung von Planungsmethoden propagiert. Fast alle großen Geberorganisationen arbeiten spätestens seit den 90er Jahren mit detailliert ausdifferenzierten Planungsmethoden<sup>13</sup>. Die Methoden werden häufig nicht als (ein) Mittel zum Zweck der notwendigen und wichtigen Förderung von fokussiertem und strukturiertem Denken und der besseren Kommunikation betrachtet, sondern zum Selbstzweck erhöht. Damit begrenzen sie Kreativität, Innovationsfähigkeit und Flexibilität, anstatt sie zu fördern. Gerade auch bei erfolgreichen Vorhaben ist Flexibilität bei der Orientierung und Zielsetzung nötig, da sich mit zunehmender Zielerreichung Prioritäten neu akzentuiert oder verschoben werden sollten. Ein Beispiel dafür ist z.B. die Siegelinitiative Rugmark, die in Indien, Nepal und Pakistan mit einem Inspektionssystem kontrolliert, dass Teppiche ohne Kinderarbeit produziert werden. Das Thema Kinderarbeit hat sich nach dem Jahr 2000 aufgrund umfangreicher Bewusstseinsarbeit zahlreicher Initiativen und Projekte von UNICEF, internationalen und nationalen NRO und Hilfswerken und Care & Fair sowie aufgrund einer sinkender Nachfrage nach Arbeitskräften durch rückläufige Importe handgeknüpfter Teppiche praktisch erübrigt, so dass das Inspektionssystem einen deutlich abnehmenden Grenznutzen aufweist, sollte es sich in der Praxis weiterhin nur auf das Thema illegale Kinderarbeit begrenzen. Zudem hat sich die internationale Diskussion inzwischen auf andere Sozialstandards erstreckt.

---

13 Die Europäische Kommission hat in Zusammenarbeit mit verschiedenen Beratungsfirmen mehrere Handbücher zu *Project Cycle Management* (PCM) herausgegeben, die GTZ zu "Zielorientierter Projektplanung (ZOPP)". Inzwischen finden entsprechende Planungsmethoden bei allen öffentlichen Großgebern Anwendung, vermehrt auch bei NRO. Die NRO Proshika in Bangladesch produziert 50-150 Seiten starke *Logical Frameworks* (Projektplanungsübersichten). Dies ist allerdings kaum im Sinne einer Methode, die fokussiertes Denken und eine einfache Kommunikation der Inhalte fördern soll.

## **5. Die Entwicklungspolitik der Europäischen Kommission**

Mit dem im EG-Vertrag von Maastricht (1992 - ab 1.1.1999 gilt die im Bereich der Entwicklungspolitik kaum veränderte Fassung des Amsterdamer Vertrags) hat die gemeinschaftliche Entwicklungszusammenarbeit eine vertragliche Grundlage (Titel XVII) erhalten. Danach unterstützt die EU „die nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung“, insbesondere der am wenigsten entwickelten Länder, fördert die „harmonische, schrittweise Eingliederung der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft und zielt auf die Bekämpfung der Armut ab. Mit ihrer Entwicklungszusammenarbeit will die EU auch zur Fortentwicklung der Demokratie und des Rechtsstaat sowie zur Wahrung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten in Entwicklungsländern beitragen (vgl. Wiemann 1999, S. 1). Die Europäische Kommission ist mit 5.33 Mrd.€ nach Japan, den USA und der Bundesrepublik Deutschland der größte Geber, noch vor Großbritannien und Frankreich (OECD/DAC 2002: S. 84, S. 95).

Die Entwicklungspolitik der Europäischen Kommission hat ihren Ursprung in der Zusammenarbeit mit den Staaten Afrikas, des Pazifiks und der Karibik. In den Artikel 131 bis 136 statuierte der EWG-Gründungsvertrag das Ziel, die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der mit der EWG durch „besondere Beziehungen“ verbundenen Überseegebiete zu fördern und mit ihnen enge Wirtschaftsbeziehungen zu unterhalten. Die EWG bot ihnen einen Kredit- und Zuschussfond, einen stufenweise herzustellenden präferentiellen Marktzugang zu EWG Staaten und einige nicht-reziproke Sonderkonditionen an. Das erste Assoziierungsabkommen von Jaounde (1963) beschränkte sich auf die damals unabhängigen 18 afrikanischen Staaten und Madagaskar. Der erste Europäische Entwicklungsfonds wurde mit damals 730 Millionen ECU (entsprechend dem heutigen EURO) ausgestattet. Das zweite Jaounde-Abkommen (1969) brachte eine weitere Senkung der EWG Außenzölle mit sich und erhöhte den Europäischen Entwicklungsfonds auf 830 Millionen ECU. Die Zusammenarbeit wurde in den sogenannten Lomé-Verträgen (Lomé 1 ab 1975 und Lomé 4 ab 1990) mit zunächst 46 später 69 AKP Staaten stetig weiterentwickelt, u.a. wurden Stabex und Sysmin als Instrumente der Exporterlösstabilisierung eingerichtet und der Europäische Entwicklungsfonds weiter erhöht. Daneben globalisierte sich die Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Kommission zusehends. Auch die Länder Asiens und Lateinamerikas wurde im Rahmen sogenannter ALA-Projekte umfangreiche Unterstützung zu Teil, die von der damaligen Generaldirektion 1 für auswärtige Beziehungen administriert wurden.

Die Finanzierung von Infrastrukturmaßnahmen und landwirtschaftlichem Entwicklungsprogrammen stand bei der Finanzierung von Programmen und Projekten im Vordergrund. Dies galt auch für die Zusammenarbeit mit den Staaten Asiens und

Lateinamerikas. Seit den späten neunziger Jahren bemüht sich die Europäische Kommission besonders im Bereich der Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteuren Profil zu gewinnen und sich damit auch von der Sektororientierung der Weltbankprojekte abzugrenzen. Der Cotonou-Vertrag von Juni 2000, der den Lomé-Verträgen nachfolgt und den neunten Entwicklungsfond aufsetzte, sieht eine Beteiligung von zivilgesellschaftlichen Akteuren an der Durchführung von Maßnahmen des neunten europäischen Entwicklungsfonds zu 25 Prozent vor, ein erheblicher Anteil im Vergleich zur früheren Staatsfixierung der Entwicklungszusammenarbeit der EU. Ähnliche Entwicklungen sind auch in Asien zu verzeichnen, wo die Europäische Kommission als einer der ersten Großgeber umfangreiche Vorhaben mit NRO durchgeführt hat, so etwa der Bharatiya Agro Industry Foundation und der Aga Khan Foundation in Indien sowie BRAC, Proshika und der inzwischen aufgelösten GSS in Bangladesch. Ein weiteres Tätigkeitsfeld, in dem sich die Europäische Kommission zunehmend profiliert, sind Wahlbeobachtungen.

Die Parlamentswahlen in Pakistan auf der nationalen Ebene und der Provinzebene wurden von August bis Oktober 2002 mit mehr als 80 Langzeit- und Kurzzeitwahlbeobachtern und einem sogenannten *core-team*, bestehend aus Experten im Bereich Durchführung von Wahlen, Politik und Parteien in Pakistan, Medien und Logistik, beobachtet. Bei Wahlbeobachtungen sind ein Trend der intensiveren Zusammenarbeit mit einheimischen zivilgesellschaftlichen Akteuren und ein Trend zu längerfristigen Wahlbeobachtungen zu konstatieren, die auch politischen Entwicklungen vor und während des Wahlkampfes berücksichtigen. Gleichzeitig engagiert sich die Europäische Kommission im Vorfeld von Wahlen mit technischer Beratung und finanziert Maßnahmen von NRO und Medien im Bereich „civic and voter education.“ Solche Maßnahmen und der politische Dialog mit Regierung und Verwaltung tragen in vielen Fällen ganz praktisch zu freieren und faireren Wahlen bei, allerdings sind auch der EU, z.B. im Fall von Zimbabwe (die Regierung ließ keine EU-Wahlbeobachtung zu) Grenzen gesetzt. Vielleicht zeigt dieses Beispiel, was Entwicklungspolitik im Bereich der Verbesserung der politischen Rahmenbedingungen leisten sollte und könnte und wo ihre Grenzen gesetzt sind.

Besonders die Politik- und Sozialwissenschaften üben sich gerne in Defizitanalysen und mangels praktischer Erfahrungen vieler Autoren können die theoretischen Erkenntnisse kaum mit den Akteuren und ihren Strategien der Umsetzung abgeglichen werden. Dies trifft auf Einschätzungen der Entwicklungspolitik der Europäischen Kommission seitens vieler Wissenschaftler zu, die vor allem informell mit Bezugnahme auf persönliche Erfahrungen und Anekdoten überwiegend negativ beurteilt wird. Über die Entwicklungspolitik der

Europäischen Kommission gibt es relativ wenige aktuelle Veröffentlichungen<sup>14</sup>, weil sich sowohl die Strukturen, die thematische Ausrichtung und die Förderinstrumente der Europäischen Kommission in den letzten Jahren immer wieder verändert haben. Der Veränderungsprozess kann unter der Maßgabe der stetigen Erweiterung von Zuständigkeiten und dem Streben nach politischer Relevanz der Arbeit betrachtet werden. Gleichzeitig hat die Europäische Kommission ihre Kompetenzen in der im Jahre 2000 gegründeten Agentur EuropeAid gebündelt, um damit auf die verbreitete Kritik der mangelnden Kohärenz ihrer Instrumenten zu reagieren. Viele öffentlich finanzierte entwicklungspolitische Organisationen der Mitgliedstaaten, die wie die Bundesrepublik Deutschland selbst über eine ausdifferenzierte Entwicklungszusammenarbeit verfügen, betrachten die Politisierung und die Kompetenzbündelung der Arbeit der Europäischen Union mit Sorge, weil sie einen Verlust an Bedeutung und Besitzständen fürchten. Hier gibt es keine einfachen Antworten und gewachsene Strukturen in den Mitgliedsstaaten lassen sich kaum innerhalb weniger Jahre reformieren oder gar auflösen. Es wäre jedoch nötig, mehr institutionelle Visionen zu entwickeln, die den fortschreitenden Vereinigungsprozess in Europa stärker berücksichtigen. Denkbar wären dezentrale Arrangements unter der Ägide der Europäischen Kommission, nachdem sich die verschiedenen Mitgliedsstaaten bei der thematischen Schwerpunktsetzung entsprechend ihrer eigenen Historie auf bestimmte Schwerpunktbereiche konzentrieren. Der Aufbau föderativer Strukturen, die Förderung von Dezentralisierung und Reformen lokaler Selbstverwaltung wäre dabei ein möglicher Bereich, in dem sich die Bundesrepublik Deutschland, auch wegen ihrer langjährigen Zurückhaltung in der Weltpolitik, stärker engagieren könnte.

Die Strategien der deutschen entwicklungspolitischen Institutionen sind mit einer solchen Maßgabe nicht immer kompatibel. Hinter der vor allem vom BMZ und dem DIE geforderten verbesserten Kommunikation, Kooperation und Kohärenz der Entwicklungszusammenarbeit bedeutet eine hohe Anspruchshaltung an beteiligte Akteure der Entwicklungszusammenarbeit, die aber seitens der Bundesregierung selbst nicht eingelöst wird, weil eine Bereitschaft zu grundlegenden administrativen und institutionellen Reformen, etwa der Außenstrukturen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, nicht zu erkennen ist. Wie soll die deutsche Entwicklungszusammenarbeit in den Empfängerstaaten mit der dezentralisierten Außenstruktur des britischen *Department for International Development* sinnvoll kooperieren, wenn auch in großen Empfängerstaaten maximal ein Beamter des höheren Dienstes für Entwicklungspolitik zuständig ist? Es stellt sich aufgrund der unterschiedlichen und reformträgen Außenstrukturen der Mitgliedsstaaten vielmehr die

---

14 Das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik hat dazu in den neunziger Jahren einige Studien angefertigt bzw. seine Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen haben dazu veröffentlicht. (vgl. Lingnau 1993 und 1997, Wiemann 1999).

Frage, ob die dringend notwendige Kohärenz nicht eine Vergemeinschaftung, also eine Aufgabenausweitung der EU auf Kosten der Mitgliedsstaaten nötig macht, um im Politikdialog mit Entwicklungsländern der US amerikanischen Supermacht Paroli bieten zu können. Mit einer zunehmender Anzahl von Mitgliedsstaaten wird die Einflussnahme auf Reformprozesse im Rahmen der Europäischen Kommission auch für Deutsche immer schwieriger und die Strukturen sind für zahlreiche Experten der Mitgliedsstaaten kaum mehr zu durchschauen. Hier ist jedoch die Überwindung einer gewissen Trägheit nötig, damit Deutsche nicht zu Bremsklötzen einer notwendigen Ressourcenbündelung bei der Europäischen Kommission werden. „Globale Strukturpolitik“, um den vom BMZ so gerne verwendeten Begriff aufzunehmen, kann eben von nationalen Akteuren nur bedingt erfolgreich betrieben werden. Sicherlich besteht die bereits virulente Gefahr einer übermäßigen Bürokratisierung, da Arbeitsstrukturen auf supranationaler Ebene stärker entpersonalisiert sind, als dies in der teilweise inzestios anmutenden Entwicklungszusammenarbeit einzelner Mitgliedsstaaten der Fall ist. Die Europäische Kommission ist daher anzumahnen, sich neben dem Kriterium der Transparenz auch dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bei der Formulierung von Regelwerken zur Vertragsabwicklung zu verpflichten, sonst leistet sie der teilweise berechtigten Kritik an ihrer ineffektiven und ineffizienten Arbeitsweise weiter Vorschub. Den Mitgliedstaaten wäre anzuraten, die Entwicklungspolitik der Europäischen Kommission generell wohlwollender zu betrachten. Dies fällt vielen Experten aufgrund negativer persönlicher und institutioneller Erfahrungen schwer. Tatsächlich war die Entwicklungspolitik der Europäischen Kommission vor allem in ihren Anfängen davon gekennzeichnet, dass aufgrund mangelnder institutioneller Lernprozesse und eines Mittelabflussdrucks erhebliche Managementfehler begangen wurden. Es wurden zahlreiche große Einzelvorhaben unterstützt, ohne dass diese von einem nötigen Politikdialog mit staatlichen, privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren begleitet wurden.

## **6. Fazit**

Die obigen Ausführungen sollten deutlich machen, dass das politisch-praktische Management von Entwicklungspolitik von entscheidender Bedeutung für Erfolge und Misserfolge in der Entwicklungszusammenarbeit ist und der kritischen Analyse bedarf. Dagegen besteht über die Förderungswürdigkeit von Themen unter den wichtigsten Akteuren ein größerer Konsens als dies allgemein vermutet wird. Die Wissenschaft sollte die Praxis besonders bei der Entwicklung institutioneller, organisatorischer und methodischer Innovationen unterstützen statt sich zu sehr in fleißigen Defizitanalysen politischer Rahmenbedingungen zu üben. Auch kann von ihr erwartet werden, dass sie die außenpolitischen Interessenlagen und bürokratischen Hindernisse, die eine erfolgreiche Entwicklungspolitik erschweren, systematisch offen legt.

Für die entwicklungspolitische Praxis kommt es darauf an, innovative, dynamische und sozial verantwortliche Menschen, Unternehmen und Organisationen – also Subjekte der Entwicklung – aufzuspüren, sie zu unterstützen und gemeinsam mit ihnen ganz praktisch auf die politischen Rahmenbedingungen einzuwirken, so dass günstige Voraussetzungen für Entwicklungsfortschritte geschaffen werden können. Dabei ist der Pluralität der Akteure – staatlicher, privatwirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure – Rechnung zu tragen anstatt Entwicklungsgelder durch singuläre staatsfixierte Trägerstrukturen zu leiten, die kaum Leistungs- und Innovationsanreize ausgesetzt sind. Die Reformfähigkeit einiger Entwicklungsländer, z.B. das viel kritisierte Bangladesch, zeigt, dass *good practices* politisch und sozial leichter durchsetzbar sind als vermutet, wenn politische, wirtschaftliche und intellektuelle Eliten professionell beraten werden.

Der Europäischen Kommission wird in der Entwicklungszusammenarbeit vermutlich eine weiter steigende Bedeutung zukommen. Dieser Trend der Vergemeinschaftung der europäischen Hilfe ist generell wünschenswert, um Geberkonkurrenz in kooperative Bahnen zu lenken und den Einfluss der singulären Supermacht USA und des Großgebers Japans besser ausbalancieren zu können. Die Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Kommission ist zwar durch schwierige Anfangsjahre, komplizierte Regelungen und umständliche Verfahren gekennzeichnet, dafür sind jedoch vor allem die Mitgliedsstaaten und ihre Organisationen verantwortlich, deren Rolle gegenüber der Europäischen Kommission durch Verlustaversionen gekennzeichnet ist. Im Bereich der Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteuren, z.B. im Bereich „*civic and voter education*“ hat die Europäische Kommission bereits deutlich an Profil gewonnen.

Angesichts von Staatsversagen und Staatszerfall in einigen Entwicklungsländern muss auch die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit erkennen, dass Rahmenbedingungen nicht nur durch Programme mit staatlichen Behörden verbessert werden können. Die Entwicklungspolitik muss sich einerseits auf der Makroebene um Regelwerke bemühen, andererseits bedarf es in den meisten Entwicklungsländern vor allem an guten Strategien der Umsetzung. Projekte sollten strategische Wirkungen und Modellcharakter besitzen. Hierzu werden lokal akzeptierte Ansprechpartner im zivilgesellschaftlichen Bereich mit einem weltweiten globalen Bewusstsein benötigt, die vor allem aus freiwilligen Engagement heraus Sozialarbeit leisten, Korruption bekämpfen, Transparenz einfordern und als Reformkräfte agieren. Solche Subjekte der Entwicklung gibt es in kleinerer und größerer Zahl praktisch überall. Sie sind allerdings für einige Schreibtischwissenschaftler anscheinend nicht sichtbar und lassen sich auch nur ungern in das bürokratische Korsett der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit und ihrer Programme und Projekte pressen. Auch das Konferenzwesen internationaler Organisationen konzentriert sich oftmals so sehr auf die Gestaltung der Rahmenbedingungen mit politischen und wirtschaftlichen Eliten, dass

Aspekte der Implementierung auf lokaler Ebene mit lokalen Akteuren leicht aus dem Blickfeld geraten. Hier ist eine größere Kohärenz zwischen wissenschaftlichen Analysen, dem internationalen Konferenzwesen und der Konzipierung von modellhaften Projekten nötig.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> InnovateCo Consultants haben aufgezeigt, wie dieser Anspruch im Bereich der Verbesserung von Sozialstandards in Bangladesch und Pakistan eingelöst werden kann, vgl. [www.innovateCo.de](http://www.innovateCo.de)

### Literaturverzeichnis:

- Acemoglu, D./ Johnson, S./Robinson, J. 2001: The Colonial Origins of Comparative Development, *American Economic Review* 91, December, S. 1369-1401.
- Easterly, W. /Levine, R. 2002: Tropic, Germs and Crops: How Endowment Influence Economic Development. NBER Working Paper 9106.
- Kloke-Lesch, Adolf 2000: Mitgestalten in anderen Ländern; Die Funktion von Entwicklungspolitik im Rahmen von Global Governance, in *epd Entwicklungspolitik* 14/15, 08/2000, S. 32-27.
- Kuhn, Berthold 1998: Participatory Development in Rural India, New Delhi.
- Kuhn, Berthold 2001b: Wie findet EZ die richtigen Partner? Ein Plädoyer für institutionelle, organisatorische und methodische Innovationen in der EZ. in: *Entwicklung und Zusammenarbeit (E+Z)*, Jg. 42; 2001:7/8. S. 224-227.
- Kurtenbach, S. /Kuhn, B. /Claus, B. 2002: Möglichkeiten und Grenzen der Entwicklungszusammenarbeit in Staaten mit schwierigen politischen Rahmenbedingungen; Gutachten für das BMZ, Bonn (Dezember 2002).
- Lingnau, Hildegard 1997: Bewertung bisheriger Konzepte, Instrumente und Resultate der Lomé-Kooperation, in: Holz, Uwe 1997: EU und AKP auf dem Weg zu einer neuen Partnerschaft? Europäische Gespräche 3/97, Konsultationsforum in Bonn 16.4.97, Bonn 1997, S. 35-47.
- Lingnau, Hildegard 1993. Die Entwicklungspolitik der Europäischen Gemeinschaft, in : *Entwicklung und Zusammenarbeit (E+Z)*, Nr. 9, 1993.
- OECD/DAC 2002:Entwicklungszusammenarbeit. Bericht 2001, Paris.
- The Bangladesh Observer* 18.10.2000: UNDP, GOB to Investigate Corruption in SEMP Projects.
- The Nation* 22.03.2000: Pakistan to Ratify ILO Conventions 100, 138 in April: Omar.
- Wiemann, Jürgen 1999: Ein neuer Anlauf zu einer europäischen Entwicklungszusammenarbeit, *Analysen und Stellungnahmen* 3/1999, Bonn.

## Anhang

### Entwicklungsindikatoren und Entwicklungszusammenarbeit

Social and Economic Development Indicators	All Developing Countries			LLDC countries			Sub-Sahara Africa		
	1970	1990	2000	1970	1990	2000	1970	1990	2000
Infant Mortality Per 1000 live births	108	74	61	148	115	98	135	106	107
Adult Literacy 15 and above	62.7%	64%	73.7%	39.4%	45%	52.8%	44%	51%	61.5%
Access to improved water resources in %	-	68%	78%	-	46%	63%	-	40%	54%
GNP per capita in US \$	-	2296	3783	-	719	1216	-	1187	1690
	1975-00		1990-00	1975-00		1990-00	1975-00		1990-00
GDP per capita annual growth rate	2.3%		3.1%	0.3%		1.3%	-0.9%		-0.3%

Source: UNDP Human Development Report 1992 (p. 169, 185, 193).  
UNDP Human Development Reports 2002 (p. 131, 135, 137).

	All Developing Countries		LLDC Countries		Sub-Sahara Africa		South Asia	
	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000
<b>Aid Flows received as % of GDP</b>	1.4%	0.5%	11.9%	7.6%	-	6.2%	1.1%*	0.6%*

\* including Bangladesh

Source: UNDP Human Development Reports 2002 (p. 206)

Flows of Aid from DAC and selected countries/donors	Net ODA in US \$ millions	Net ODA as % of GDP		Net grants by NGOs As % of GDP*	
		1990	2000	1990	2000
	2000	1990	2000	1990	2000
DAC Total	53 737	0.33%	0.22%	0.03%	0.03%
Japan	13 508	0.31%	0.28%	(.)	(.)
United States	9 955	0.21%	0.10%	0.05%	0.04
Germany	5 030	0.42%	0.27%	0.05%	0.05%
European Commission	4 912	-	5.10 %des Haushaltsplans	-	-
United Kingdom	4501	0.27%	0.32%	0.03%	0.04%
France	4105	0.60%	0.32%	0.02%	(.)
Netherlands	3135	0.92%	0.84%	0.09%	0.08%

Source: Fischer Weltalmanach 2002, p. 1064; UNDP Human Development 2002, p. 202; OECD 2002: Entwicklungszusammenarbeit, Bericht 2001, S. 95 und eigene Berechnungen

\* does not include disbursement from NGOs that originate from official sources and are already included in ODA

**Der Verfasser:**

Berthold Kuhn, geboren am 21.11.1965, ist Inhaber der Beratungsfirma InnovateCo und Lehrbeauftragter an der Freien Universität Berlin. Er studierte in Berlin, Paris und Leipzig Politikwissenschaft und internationale Beziehungen und arbeitet im Rahmen seiner derzeitigen Forschungs- und Beratungstätigkeiten vor allem zu Chancen und Risiken des Globalisierungsprozesses und zur Rolle zivilgesellschaftlicher Akteure als Themenanwälte und Dienstleister. In zahlreichen Beratungseinsätzen war er für die Europäische Kommission, die Weltbank, Ministerien, die GTZ und NRO in Europa, Asien und Afrika tätig. Seine Aufmerksamkeit gilt besonders institutionellen, organisatorischen und methodischen Innovationen bei der Beschäftigung mit den drängenden sozialen und politischen Fragen des Globalisierungsprozesses. Veröffentlichungen u.a. Zivilgesellschaft in und aus der Perspektive der Entwicklungsländer (in: Bauerkämper, Arnd, 2003, Die Praxis der Zivilgesellschaft. Akteure, Handeln und Strukturen, erscheint 4/2003 im Campus Verlag); Komparative Vorteile von Nicht-Regierungsorganisationen verstehen (in: *asien afrika lateinamerika*, 2002, Vol. 30, S. 19-30), Nicht-Regierungsorganisationen, Innovation und Entwicklung; in: Gärtner, P. 2001 (Hg.), Staatlichkeit im Epochenbruch. Antworten aus der Perspektive des Südens und des Ostens, Hamburg, S. 353-366, Participatory Development in Rural India (Delhi, London 1998) und Opposition und Mehrparteiensystem in Zaire (Hamburg, 1992)