

Entwicklung und Staat in Schwarzafrika. Die ambivalente Rolle der Entwicklungshilfe

Helmut Zell

Inhalt

1.....	Einleitung	2
2.....	Bestimmungsfaktoren für die entwicklungspolitische Konzeption	2
2.1....	Entwicklungspolitik als administrativer Eingriff	2
2.2....	Entwicklungspraxis ohne theoretisches Fundament	3
2.3....	Der Einfluß der Medien	4
3.....	Eigeninteressen und Geberdominanz in der Entwicklungshilfe	5
3.1....	Die Entwicklungsbürokratie als Interessengruppe	5
3.2....	Der Staat auf Nehmerseite als zwiespältiger Partner	6
3.3....	Organisationsegoismus der Geberbürokratie	7
3.4....	Verwaltungsaufblähung auf Geberseite	8
3.5....	Hohe Verwaltungskosten	10
4.....	Das Beispiel Technische Zusammenarbeit (TZ)	11
4.1....	Projektdenken	11
4.2....	Einige Charakteristiken der Projektarbeit	11
4.3....	Die Kosten des Experteneinsatzes	12
4.4....	Ineffizienz der TZ	13
4.5....	Nachhaltigkeit?	15
4.6....	Geschönte Erfolgsberichte	15
4.7....	Vermittlung von Wissen durch TZ	15
5.....	Aushöhlung der Öffentlichen Verwaltung	16
5.1....	Staatszerfall und "Grauer Staatshaushalt"	16
5.2....	Schaffung von Doppelstrukturen	19
5.3....	NROs als neue Hoffnung?	19
5.4....	Entmündigung staatlicher Institutionen	20
5.5....	Die Loyalität der Staatsbeamten wird untergraben	21
5.6....	Planungsunsicherheit durch die Geberpolitik	21
5.7....	Diffuse Verantwortlichkeit	21
5.8....	Zusätzliche Arbeitsbelastung für staatliche Stellen	22
5.9....	Sonderregelungen führen zu Fehlallokation und Verwaltungsaufwand	22
5.10..	Korruption und illegale Bereicherung	23
5.11..	Der Demonstrationseffekt	23
5.12..	Abwerbung qualifizierten Fachkräfte aus Staat und Wirtschaft	23
5.13..	Demotivierung einheimischer Fachkräfte	24
5.14..	Entstehen von Nehmermentalität	25
5.15..	Rückzug aus der Verantwortung im Krisenfall	25
5.16..	Das Undemokratische der Entwicklungshilfe	25
6.....	Zusammenfassung und Überlegungen zu einer Reform der Hilfe	26
	Literaturverzeichnis	27

1. Einleitung

Die wirtschaftliche und soziale Lagen verschlechtert sich in vielen Ländern Afrikas dramatisch. Immer mehr Armut, Seuchen, Dürren, Hungersnöte, Bürgerkriege, zerfallende Infrastruktur, wachsende technologische Rückständigkeit, korrupte und unfähige Eliten, die ihre Länder vor den sich abzeichnenden Katastrophen nicht schützen können und wollen, bestimmen das Bild Afrikas. 28 der von der Weltbank als sehr arm klassifizierten Länder befinden sich in Afrika. Afrika droht zum Problemkontinent in dieser Welt zu werden. Mit dem Ende des Ost-West-Konflikt hat der Kontinent für den Westen an politischer Bedeutung verloren. Die Afrikaner haben die beste Chance, mit ihrem Elend in Vergessenheit zu geraten.

Stärker als früher stellen heute die westlichen Geber die internen Faktoren für die Entwicklung in den Vordergrund. Dabei wird die mangelnde Funktionsfähigkeit des Staates als das entscheidende interne Entwicklungshemmnis identifiziert. Staatliche Ineffizienz, Pfändewirtschaft, Korruption und sonstige Defizite sollen sowohl für die geringe Wirkung der Entwicklungshilfe als auch für die katastrophale wirtschaftliche und soziale Lage in den Ländern Afrikas verantwortlich sein. Die fehlende demokratische Legitimation vieler afrikanischen Regierungen wird - anders als zu Zeiten des Kalten Krieges - nun als ernstes Problem betrachtet.

Ihre eigene Rolle für die wirtschaftliche und politische Lage in Afrika sehen die Geberorganisationen schlicht positiv. Sie unterstellen sich selbst Altruismus und gehen selbstverständlich davon aus, und daß ihre Ansätze im Grunde richtig und wirksam sind und ihre Instrumente und Konzepte höchstens noch kleinerer Optimierungen bedürften. Grundlegende Reformschritte werden dagegegen von der Empfängerseite eingefordert.

Diese Art der Schuldzuweisung durch selbstzufriedene Geber soll kritisch beleuchtet werden. Es wird gefragt: Welche Grundmuster liegen bei der Vergabe von Entwicklungshilfe vor, welche Interessen sind im Spiel? Wie bestimmen die Interessen der beteiligten Akteure und die etablierten Mechanismen die Formulierung von entwicklungspolitischen Konzepten und die praktische Entwicklungszusammenarbeit? In welchem Umfang kommt es aufgrund dieser Mechanismen zu Fehlallokation und Ineffizienz?

In einem zweiten Schritt wird beleuchtet, welche Wirkung die praktizierte Form der Entwicklungshilfe auf die staatliche Struktur in den afrikanischen Ländern hat. Geberorganisationen argumentieren üblicherweise mikroökonomisch im Rahmen einzelner Projekte. Die Gesamteffekte, die die Hilfe auf die Struktur des Staates und seine Funktionsfähigkeit sowie auf die Volkswirtschaften der Empfängerländer hat, wird dabei ausgeklammert. Diese Effekte dürften erheblich sein: Zwar sind die Leistungen aus der Öffentlichen Entwicklungshilfe für die Länder Afrikas südlich der Sahara in absoluten Größen gering, angesichts des niedrigen Bruttosozialprodukts dieser Länder sind sie für diese selbst jedoch relativ hoch. Für viele Länder Afrikas liegt der Anteil der ausländischen Hilfe am Bruttosozialprodukt zwischen 10 und 30 Prozent. Angesichts der großen Bedeutung der ausländischen Hilfe ist es erstaunlich, daß ihre Auswirkungen auf die Struktur und die Funktionsfähigkeit des Staat weitgehend unbeachtet bleibt.¹ Dieser weiße Fleck in der Diskussion soll beleuchtet werden.

2. Bestimmungsfaktoren für die entwicklungspolitische Konzeption

2.1. Entwicklungspolitik als administrativer Eingriff

Mit dem Ende der Zentralverwaltungswirtschaften im Osten ist die Entwicklungshilfe zu einer der letzten Nischen administrativer Wirtschaftsverwaltung geworden. Zwar greifen - entgegen aller marktwirtschaftlichen Rethorik - auch die Regierungen der Industrieländer in vielfältiger Weise in ihre Volkswirtschaften ein, etwa durch Programme der regionalen oder sektoralen Strukturförderung, der

¹ So z.B. in dem Aufsatz von: Adam, Erfried, Wie ist wieder Staat zu machen in Afrika?, in: Internationale Politik und Gesellschaft, 4/1994, S. 383.

Forschungs- und Technologieförderung. Aufgrund der größeren Eigendynamik der Wirtschaft der Industrieländer haben diese Eingriffe nicht den prägenden Charakter wie die Entwicklungshilfe in vielen Ländern Afrikas.

Für den Erfolg solcher administrativen Eingriffe ist die Eignung des zum Einsatz kommenden Instrumentariums und die Kompetenz der Akteure von entscheidender Bedeutung. Die bereitgestellten Mittel gilt es in solche Maßnahmen umzusetzen, die einerseits zu einer effizienten und effektiven Erreichung der Entwicklungsziele führen, während gleichzeitig ihre nachteiligen Effekte so gering wie möglich sein sollen. Inwieweit diese zentralen Kriterien bei der Formulierung entwicklungspolitischer Konzepte berücksichtigt werden, und in welcher Weise zielfremde "Störfaktoren" wirken, ist genauer zu betrachten.

2.2. Entwicklungspraxis ohne theoretisches Fundament

Der Begriff Entwicklungspolitik wird für unterschiedliche Inhalte verwendet. Zum einen wird darunter die Politik oder Strategie einer Regierung verstanden, die wirtschaftliche Entwicklung im eigenen Land zu fördern. Zum anderen ist die entwicklungspolitische Zusammenarbeit (EZ) oder die Entwicklungshilfe gemeint. Wenn in Deutschland von Entwicklungspolitik geredet wird, ist meist das damit gemeint; also die unterstützenden Maßnahmen eines Geberlandes für die Entwicklung eines anderen Landes.

Der Entwicklungspolitik der Geber fehlt ein systematischer Bezug zur eigentlichen Entwicklungstheorie, welche als ein Spezialbereich der Wirtschaftswissenschaft die Fragestellung behandelt, warum und unter welchen Bedingungen sich Volkswirtschaften entwickeln.² Entwicklungspolitik hat keine eigentliche theoretische Basis.³ Das liegt zum einen daran, daß es kein geschlossenes entwicklungstheoretisches Gebäude gibt, das für die Konzeption von Entwicklungsprogrammen unmittelbar verwertbar wäre. Zum anderen gibt es kaum Bemühungen, das vorhandene entwicklungstheoretische Wissen gezielt für die praktische Entwicklungspolitik zu nutzen. Die Isoliertheit der Bereiche Theorie und Politik zeigt sich auch daran, daß die empirischen Erfahrungen der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit kaum in die Theoriebildung einfließen.

Die entwicklungspolitischen Geberkonzepte basieren überwiegend auf Plausibilitätsüberlegungen, ohne Versuch einer systematischen theoretischen oder empirischen Fundierung. Ein grundlegendes Problem bei Entwicklungshilfemaßnahmen ist, daß zwar die Kostenseite einigermaßen genau bestimmt ist, aber die Nutzenseite nur sehr aufwendig und ungenau bewertet werden kann. Da ein Nachweis der tatsächlichen Entwicklungswirkungen von einzelnen Maßnahmen aufgrund der Vielzahl der Faktoren und der time-lags methodisch äußerst schwierig ist, wird subjektiven Bewertungen und Vermutungen Tür und Tor geöffnet. Die Wissensakkumulation in diesem Bereich ist deshalb gering.

Oftmals handelt bei konzeptionellen Neuentwürfen nicht um neuartige Ansätze, sondern nur um Verschiebungen der Schwerpunkte. Selbst Neuansätze bewegen sich im engen Rahmen des auf Geberseite etablierten Instrumentariums der Entwicklungshilfe⁴. Eine inflationäre Begriffsinnovation prägt die entwicklungspolitische Diskussion. Partizipation, Hilfe zur Selbsthilfe, eigenständige Entwicklung, Grundbedürfnis- und Armutsorientierung, Zielgruppenorientierung, kleinindustrielle Entwicklung, angepaßte Technologie, ökologische Verträglichkeit, Berücksichtigung sozio-kultureller Bedingungen, Zivilgesellschaft, Demokratisierung, sustainability und Nachhaltigkeit sind solche Schlagworte. Offenbar haben die begrifflichen Neuschöpfungen in erster Linie die Aufgabe, die

² Etwa die Studien von List, Menzel, Senghaas, Jochen Röpke etc.

³ "Es ist immer wieder erstaunlich, in welchem Ausmaß in der praktischen Entwicklungspolitik Pläne aufgestellt, Maßnahmebündel entworfen, feasibility-Studien angefertigt und Probleme formuliert werden (...), ohne daß theoretische, genauer gesagt: entwicklungstheoretische Überlegungen explizit berücksichtigt worden sind. Es ist genau so, als ob man Maschinen baut, ohne die Gesetze der Mechanik zu kennen, Brücken errichtet, ohne statische Untersuchungen angestellt zu haben usw." Jochen Röpke, Die unterentwickelte Freiheit, Wirtschaftliche Entwicklung und unternehmerisches Handeln in Indonesien, Göttingen, VandenhoeckRuprecht, 1982, S. 1.

⁴ Vgl. Adam, Erfried, a.a.O., S. 383.

Akzeptanz der Entwicklungshilfe in der Öffentlichkeit zu erhöhen. Durch die neuen Konzepte, so wird suggeriert, ließe sich die Wirksamkeit der Hilfe steigern und endlich eine merkbare Besserung der Lage in den Entwicklungsländern erreichen. Begriffe werden nach dem Grad ihrer positiven Besetzung und ihrer populistischen Wirksamkeit ausgesucht werden: Wer könnte etwa gegen Armutsorientierung und für Luxusorientierung, wer gegen angepaßte Technologie und für unangepaßte Technologie argumentieren? Daß Technologie etwas wichtiges ist, leuchtet jedem ein. Wer also könnte seine Stimme gegen Technologieförderung erheben? Diese oberflächliche Marketing-Orientierung der entwicklungspolitischen Diskussion ist verhängnisvoll, weil sie zu einer großen Unstetigkeit führt. Nur das Neue, das Spektakuläre zählt.

Diese Begriffe, die in den vielen entwicklungspolitischen Konferenzen und Stellungnahmen thematisiert werden, folgen einer Dynamik, die mehr durch Mechanismen auf Geberseite bestimmt ist, als durch die tatsächlichen Entwicklungsprobleme in den Empfängerländern.⁵ Bemerkenswerterweise werden die Konzepte von den Geberorganisationen weitgehend unabhängig von entsprechenden Stellen in den Entwicklungsländern entwickelt.

Vermutlich ist es ein Glück, daß die reale Entwicklungszusammenarbeit den turbulenten Modetrends im entwicklungspolitischen Überbau so schnell gar nicht folgen kann und schon deshalb mehr Kontinuität aufweist. Durch statistische Zahlenakrobatik läßt sich entsprechend dem aktuellen Modetrend eine Änderung der Schwerpunktsetzung nachweisen, ohne daß reale Änderungen in diesem Umfang erfolgt sind. Da Projekte überwiegend mehrere Zielsetzungen und Komponenten haben, läßt sich ohne zu lügen, etwa ein früher grundbedürfnisorientiertes Projekt heute als Frauenprojekt oder als Umweltprojekt klassifizieren.

2.3. Der Einfluß der Medien

Da Entwicklungshilfe Steuergelder kostet, steht sie unter einem permanenten Rechtfertigungsdruck gegenüber der Öffentlichkeit. Die öffentliche Meinung hat dadurch einen erheblichen indirekten Einfluß auf die Konzeption der Hilfe. Da die Hilfsmaßnahmen nicht sichtbar im eigenen Land durchgeführt werden, sondern über die Medien vermittelt werden, gewinnen diese erhebliche Bedeutung. Sie bestimmen die öffentliche Meinung zu den Problemen von Armut und Unterentwicklung. Die Berichterstattung über Afrika wird heutzutage stark von den Gesetzen einer Mediengesellschaft bestimmt. Katastrophenberichte stehen im Vordergrund. Was heute als Sensation über die Bildschirme flimmert, ist morgen schon wieder fast vergessen.

Da die meisten Menschen nicht die Zeit oder die Möglichkeit haben, sich mit diesen Themen intensiv zu beschäftigen, werden sie zu einem Spielball von Programmachern, die mit ihren Nachrichtenmeldungen, Talkshows und Kurzberichten auf hohe Einschaltquoten zielen. Hektisch jagen die Filmteams durch die Welt auf der Suche nach immer neuen Sensationen. Es entstehen Fiktionen, die mit der Wirklichkeit in den armen Ländern und der tatsächlichen Rolle der Entwicklungshilfe in diesen Ländern nur wenig zu tun haben. Durch eine vereinfachte und populistische Darstellung komplexer Entwicklungsprobleme wird dem Zuschauer der Eindruck vermittelt, er sei in der Lage, entwicklungspolitische Maßnahmen kompetent beurteilen zu können.

In einer Mediengesellschaft muß Hilfe sichtbar sein. Entwicklungsorganisationen, die die Nützlichkeit ihrer Tätigkeit gegenüber der Öffentlichkeit nachweisen müssen, bevorzugen aus diesem Grund medienwirksame Projekte. Nachteilig wird dies, wenn dadurch bei der Projektauswahl die tatsächliche Entwicklungswirksamkeit von Maßnahmen zu einem nur sekundären Kriterium wird.

Spendenorganisationen haben besonders auf die Öffentlichkeitswirksamkeit ihrer Projekte zu achten. Die Spender wollen sehen, was mit ihrem Geld gemacht worden ist, sie wollen Projekte sehen, die Menschen sehen, denen ihr Geld zugute gekommen ist. Doch auch Politiker wollen bei ihren Afrikareisen die Hilfe ihres Landes anschauen können. Kein Politikerbesuch ohne Besichtigung eines

⁵ "Jeder, der die Entwicklungszusammenarbeit mit Afrika verfolgt hat, weiß, wie häufig entwicklungspolitische Grundlinien umgekrempelt werden. Die Kurzatmigkeit, mit der Konzepte, Pläne und Bedingungen aus der Taufe gehoben, durchgesetzt und wieder fallengelassen werden ist schädlich." Rolf Knieper, Afrika sich selbst überlassen - das wäre verkehrt, FAZ vom 27.8.1992.

Entwicklungsprojektes. Journalisten müssen ihren Agenturen Bilder und Berichte liefern, die den Bedürfnissen der Konsumenten entgegenkommen. Man muß mit eigenen Augen gesehen haben, mit welcher Zielstrebigkeit Journalisten bei Projektbesichtigungsreisen ihre Themen und Bildmotive wählen, um sich über die Bedeutung dieser Selektivität der entwicklungspolitischen Berichterstattung klar zu werden.

Die Entwicklungsorganisationen des Nordens stehen vor dem Dilemma, daß sie - um finanziell und politisch bestehen zu können - ihre Tätigkeit als substantiellen Beitrag für die Überwindung von Armut präsentieren müssen. So entsteht in der Öffentlichkeit der Eindruck, die Entwicklung Afrikas werde maßgeblich durch die Arbeit der Entwicklungsorganisationen entschieden. Wenn sich Entwicklungserfolge dann aber nicht einstellen, sondern im Gegenteil die Lage immer katastrophaler wird, werden sie mit dieser Erwartung, die sie selbst in der Öffentlichkeit geweckt haben, wieder konfrontiert.

Übergeordnete politische Organe auf Geberseite sind in der Regel mit grundlegenden Fragen zur Entwicklungshilfe überfordert. Sie haben oft zu wenig Zeit für eine eingehende Beschäftigung mit dem Thema. Für sie sind andere, vor allem innenpolitische Gesichtspunkte, vorrangig: Die Wähler wohnen in Deutschland und nicht in Afrika. Forderungen und Konzepte von Parteien und Politikern zielen somit auf die eigene Öffentlichkeit, sind oft unter Wahlkampfaspekten formuliert und orientieren sich an Plausibilitätsüberlegungen der jeweils populären entwicklungspolitischen Moden.

Der Einfluß der Medien auf die Entwicklungshilfe, auf die entwicklungspolitische Konzeption, auf die Projektauswahl wird sich ausschalten lassen. Man muß um die Existenz dieses Einflusses wissen und sich bewußt sein, daß die entwicklungspolitischen Maßnahmen, die unter diesen Einflüssen zur Durchführung kommen, nicht unbedingt die größten Entwicklungseffekte haben.

3. Eigeninteressen und Geberdominanz in der Entwicklungshilfe

3.1. Die Entwicklungsbürokratie als Interessengruppe

Die bereitgestellten Entwicklungshilfegelder sind Spielball von Interessen. Auf Geberseite lassen sich drei Hauptgruppen ausmachen, die auf die Allokation und die Verwendung der Entwicklungshilfemittel Einfluß nehmen.

Für die Regierung des Geberlandes ist die Entwicklungshilfe ein Instrument ihrer Außenpolitik. Zwar sind die Zeiten vorbei, als im Rahmen des Ost-West-Konflikts das zentrale außenpolitische Ziel war, den eigenen Einfluß auf Kosten der jeweils anderen Seite auszubauen. Realistischerweise kann man auch heute kaum erwarten, daß eine Regierung dieses Instrument aus der Hand geben wird.

Deutsche Unternehmen und ihre Verbände bemühen sich - teilweise recht unverblümt - um die Nutzung der Entwicklungshilfe bei ihrer Akquisition von Aufträgen und Lieferungen für den Export. Die Begründung durch das Arbeitsplatzargumente findet in der Öffentlichkeit, und besonders bei den Beschäftigten der entsprechenden Industriezweige, gerade in Zeiten schwieriger Wirtschaftslage verständlicherweise starke Unterstützung.

Als dritte Gruppe in diesem Spiel läßt sich die mittlerweile gut etablierte Entwicklungsbürokratie ausmachen, d.h. Ministerien, die staatlichen Durchführungsorganisationen, die Consulting-Unternehmen, die zahlreichen kirchlichen und privaten Spendenorganisationen mit ihren Bürokraten und Experten. Sie haben erheblichen Einfluß auf die Gestaltung der Hilfe. Da diese Gruppe ist im innenpolitischen Geflecht nicht die mächtigste Gruppe darstellt, kann sie sich gegenüber den beiden anderen Gruppen gerade bei wichtigen Entscheidungen (z.B. U-Bahnbau in China, Mischfinanzierung) oft nicht durchsetzen können.

Ihr dennoch starke Stellung, beruht auf zwei Faktoren: Zum einen formulieren sie Theoriekonzepte der Entwicklungshilfe, die Kriterien und bestimmen die entwicklungspolitische Diskussion in der Öffentlichkeit. Zum andern hat sie die strategisch wichtige Position zwischen den Steuerzahlern bzw. Spendern und den Bedürftigen in den armen Ländern besetzt. Da die Spender oder Steuerzahler ihren Beitrag für die Beseitigung von Armut in den unterentwickelten Ländern nicht unmittelbar selbst leisten

können, übernehmen staatliche und nicht-staatliche Organisationen als Dienstleistungsunternehmen diese Aufgabe.

Die Strategie der Entwicklungsorganisationen und -experten, sich als Interessenvertreter der Armen in der Dritten Welt darzustellen, verbirgt, daß sie eigene Interessen im Rahmen ihrer Tätigkeit verfolgen. Die Chancen, eigene berufliche und wirtschaftliche Interessen bei der Gestaltung der praktischen Entwicklungshilfe einzubringen, sind recht gut, da sie die Ziele und die Methoden formulieren und selbst prüfen oder prüfen zu lassen, inwieweit sie diese Ziele erreichen. So gewinnen die Interessen der Entwicklungsorganisationen und Experten maßgeblichen Einfluß auf die entwicklungspolitische Schwerpunktsetzung, die Projektauswahl und die Methoden ihrer Durchführung. Vorschläge für eine Reform der Entwicklungshilfe, die von dieser Seite kommen, zeichnen sich dadurch aus, daß sie den bestehenden institutionellen Rahmen auf Geberseite nicht in Frage stellen und immer darauf gerichtet sind, eigene Organisationsinteressen und Besitzstände zu wahren.

3.2. Der Staat auf Nehmerseite als zwiespältiger Partner

Ein zentraler Interessengegensatz zwischen Geber- und Nehmerseite besteht in der Frage, wer über die Verwendung der Mittel bestimmt. Der Staat im Empfängerland und die lokalen NROs sind verständlicherweise daran interessiert, die zur Verfügung stehenden Mittel unmittelbar zu bekommen und eigenständig entsprechend ihren Prioritäten über ihre Verwendung zu entscheiden.⁶

Dieses durchaus naheliegende Anliegen wird von der Entwicklungsbürokratie auf Geberseite mit dem Argument abgewehrt, die Mittel würden in diesem Fall von einem korrupten Staatsapparat mißverwendet und würden in dunklen Kanälen versickern. Diese Gefahr ist natürlich real: Auf Nehmerseite gibt es Bemühungen legaler und illegaler Art Entwicklungshilfemittel zweckfremd zum eigenen politischen oder persönlichen Vorteil zu verwenden.

Die Geber versuchen diesem Absichten des "rent-seeking"⁷ durch strenge Zweckbestimmung der Entwicklungshilfemittel und umfassende Kontrolle zu unterbinden. Die partnerschaftliche Zusammenarbeit wird daher oft von dem Bemühen bestimmt, entwicklungspolitische Maßnahmen vor der Begehrlichkeit des einheimischen Establishments zu verteidigen.⁸

Die strenge Zweckbestimmung der Mittel und starke Geberkontrolle wird offiziell damit gerechtfertigt, daß die einheimischen Institutionen nicht die organisatorische und technische Kapazität hätten, die Mittel effektiv und effizient einzusetzen.⁹ Daraus leitet sich auch das Drängen der Geber ab, zentrale Positionen der Projekte mit eigenem Personal zu besetzen.

Für deutsche Durchführungsorganisationen liegt ein praktischer Grund für diese Vergabep Praxis darin, daß sie ihren Zuwendungsgebern gegenüber (BMZ, Europäische Kommission) die Zweckbestimmung der erhaltenen Mittel nachweisen müssen, und dies am ehesten bei Einsatz eigenen Personals gewährleisten sehen. Nach dem deutschen Haushaltsrecht ist es nicht möglich,

⁶ Diese Forderung ist beispielsweise in einem Anfang 1995 den Gebern vorgelegten Papier zur Umorientierung der Entwicklungshilfe der Regierung Eritreas enthalten. Dort wird ausgeführt, daß es wünschenswert wäre, wenn die für TZ-Maßnahmen bestimmten Gelder dem Haushalt des betreffenden Empfängerlandes zugefließen würden. Die Regierung würde über ihre Verwendung dann selbst entscheiden. Es wird darauf verwiesen, daß dieses Vorgehen zu erheblichen Einsparungen bei den Personalkosten führen würde. Vgl. Artikel "Die Abhängigkeit verringern und die Eigenverantwortung stärken", Frankfurter Rundschau, 13.3.1995.

⁷ "Rent seeking" bezeichnet eine auf die Sicherung einer Rente bezogene Aktivität, ohne daß damit eine volkswirtschaftliche Wertschöpfung verbunden wäre. Vgl. Elkins, Stephan, Rent-Seeking. Zur politischen Theorie des neoklassischen Fundamentalismus, in: PROKLA 96, September 1994, S. 426, 421.

⁸ Vgl. Wolfgang Nieländer, a.a.O.

⁹ Der frühere Slogan der deutschen Entwicklungshilfe "Keine Mark ohne Mann" hat in dieser Form keine Gültigkeit mehr, in der Tendenz besteht diese Orientierung nach wie vor.

Entwicklungshilfegelder zur Finanzierung laufender Verwaltungskosten der Partnerregierung zu gewähren.¹⁰ Es versteht sich von selbst, daß deutsche NROs schon aufgrund ihrer Philosophie ebenfalls keine Mittel für Verwaltungsaufwendungen selbst noch so armer Regierungen bereitstellen.

Das Verhältnis zwischen ausländischen Gebern und lokalen Institutionen ist stark von diesem Grundkonflikt über die Mittel geprägt, der sich äußert in einer zwiespältigen Mischung aus Interessenharmonie und Interessenkonflikt. Begriffe wie "Projektpartner", "Partnerschaft" oder "Entwicklungszusammenarbeit" sind nicht nur unzutreffende Beschreibungen, sondern verschleiern den wahren Charakter der Beziehung. Trotz der oftmals sehr ernst gemeinten Bemühungen von Geberseite um eine partnerschaftliche Beziehung, bleibt ihr asymmetrischer Charakter bestehen: Wenn jemand nimmt und der andere gibt, ist dies keine Beziehung zwischen gleichen Partnern.

Der materiellen Überlegenheit der Geber und ihrem gelegentlich überheblichen Auftreten setzen die Nehmervorteiler Liebenswürdigkeit und bemerkenswertes diplomatisches Geschick.¹¹ Für die Repräsentanten der Entwicklungsländer ist die Wahrung der eigenen Interessen gegenüber den als übermächtig und anmaßend empfundenen Gebern eine sportliche Herausforderung. In die eigenen Taschen zu wirtschaften, ist nicht verpönt, wenn es sich um Gebermittel handelt.

Unterbindung von "rent-seeking", eigentlich ein Nebenzweck, gewinnt dominierenden Einfluß auf die konzeptionelle Gestaltung von Entwicklungshilfe. Der eigentliche Zweck der Entwicklungshilfe, nämlich substantiell zur Entwicklung des Landes beizutragen, gerät dabei ins Hintertreffen. Es muß ein riesiger Verwaltungs- und Überwachungsapparat etabliert werden, müssen eigene Leute vor Ort, müssen Kontrollreisen, Evaluierungen etc. durchgeführt werden. Es ist zu vermuten, daß ein großer Teil der deutschen Entwicklungshilfe im Grunde genommen nicht dem eigentlichen Zweck, nämlich der Entwicklung zugute kommt, sondern als "Aufwand für rent-avoidance" verrechnet werden müßte.

Wenn die "rent-avoidance-Kosten" höher sind als die Verluste durch eventuelles "rent-seeking", wäre es unter rein ökonomischen Gesichtspunkten effizienter, "rent-seeking" zuzulassen.¹² Da aber etwa aus haushaltsrechtlichen Erwägungen eine solche Option im Bereich der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit nicht besteht, wäre allerdings zu prüfen, ob andere Ansätze oder Instrumente der Hilfe bestehen, bei denen die Möglichkeiten des "rent-seeking" schon aufgrund ihrer Konzeption von vornherein geringer sind. Die Geberbürokratie kann darin aber wenig Interesse haben, bildet doch die Notwendigkeit zum "rent-avoidance" eine wichtige Grundlage für ihre Existenz.¹³

3.3. Organisationsegoismus der Geberbürokratie

Ein anderer Grund für die starke Geberdominanz ergibt sich aus der Tendenz von Organisationen Aufgaben, Entscheidungsbefugnisse und Mittel an sich zu ziehen. In dieser Hinsicht sind Entwicklungshilfeorganisationen trotz ihres partnerschaftlichen Anspruchs keine Ausnahme. Auch sie treten nur ungern Gestaltungsspielräume und Entscheidungskompetenz an ihre Partnerorganisationen ab. Teilweise wird diese Haltung auf Expertenseite getragen von einem tiefsitzenden Mißtrauen gegenüber den Vertretern der Empfängerländer, das teilweise neokolonialistische Züge trägt.

¹⁰ An dieser Bestimmung sind beispielweise die Verhandlungen über Rückführung von Vietnamesen im Februar 1995 gescheitert. Vietnam wollte die 20 Mio DM für die Wiedereingliederung der Rückkehrer im wesentlichen für Verwaltungszwecke verwenden (General-Anzeiger 21.2.95).

¹¹ Vgl. Wolfgang Nieländer, Vorsicht vor zu viel Caritas, Eine Anmerkung zu entwicklungspolitischer Zusammenarbeit in Afrika, in: FAZ 28.5.1994, S. 9.

¹² Manchmal werden die Maßstäbe an eine ordnungsgemäße Mittelverwendung unrealistisch hochgesetzt. So wirft der israelische Ökonom Ephraim Ahirom den Geberländern vor, daß sie Dinge fordern, die selbst für westliche Staaten inakzeptabel wären. "Wie kann man von den Palästinensern erwarten, eine Verwaltung ohne Korruption aufzubauen, wenn diese selbst in Ländern wie Italien und Großbritannien verbreitet ist?" Vgl. Gisela Dachs, Perfektion am Abgrund, in "Die Zeit" vom 6.1.1995, S. 20.

¹³ Das BMZ sieht in dieser Monitorfunktion weiterhin eine wichtige Aufgabe für die entsandten Experten. Vgl. Weiter, Matthias: Lokale Fachkräfte in der EZ, in: E+Z, Jg. 36.1995:12, S. 322

Der Grund für die starke Geberdominanz liegt auch im Bemühen, eigene Interessen, z.B. an Arbeitsplätzen und Einkommen gegenüber den konkurrierenden Ansprüchen aus dem Empfängerland durchzusetzen. Mittlerweile ist die Entwicklungshilfe für eine große Zahl von deutschen Beamten und Fachkräften zum dauerhaften Berufsfeld geworden. Ihr Einkommen und ihre berufliche Karriere hängen davon ab. Die Organisationen, die in dem Bereich tätig sind, können ihre Existenz nur sichern, wenn sie von dem großen Kuchen, der vom Finanzminister und dem Spendenmarkt kommt, einen Teil abbekommen. Entwicklungsorganisationen wählen im Rahmen des ihnen zur Verfügung stehenden Entscheidungsfreiraums solche Maßnahmen und Projekte aus, die vor allem ihren eigenen Interessen dienlich sind. Ob diese für die Entwicklung des Landes tatsächlich prioritär sind, muß nicht notwendigerweise der Fall sein.

Da ein hoher Verwaltungsaufwand Arbeitsplätze sichert und so die Existenzgrundlage für die Geberorganisationen bildet,¹⁴ besteht von dieser Seite kein orginäres Interesse an einer Verwaltungsminimierung. Im Gegenteil: Entwicklungshilfe in Form von verwaltungsaufwendigen und personalintensiven Projekten kommt den Interessen der Entwicklungshilfeorganisationen entgegen. Beispielsweise wird die Forderung nach mehr Grundbedürfnis-, Armut-, Zielgruppenorientierung von den professionellen Entwicklungshelfern nicht zuletzt deshalb vorgebracht und vehement unterstützt, weil diese Art der Projekte sehr verwaltungs- und "Experten"-intensiv in der Umsetzung sind.

In der Auseinandersetzung um die Mittelverfügung sitzen die Organisationen der Geberseite gegenüber den Organisationen aus den Entwicklungsländern am längeren Hebel. Die Nähe zur Geldquelle, die Tatsache, daß sie die gleiche Nationalität hat, wird zum entscheidenden Standortvorteil in der Konkurrenz um die Mittel.

Welche Folgen die strenge Reglementierung der Hilfe im einzelnen hat, soll im folgenden dargelegt werden.

3.4. Verwaltungsaufblähung auf Geberseite

Für die Abwicklung der Hilfe ist auf Geberseite eine komplexe Verwaltungsstruktur mit vielfältigen Regelungen und Vergabekriterien etabliert, über die die bereitgestellten Mittel in viele einzelne Projekte und Maßnahmen abgewickelt werden. Die Geber bestimmen letztlich darüber, für welche Zwecke die Mittel eingesetzt werden und in welcher Weise die ausgewählten Projekte konzipiert und durchgeführt werden. Jede einzelne Ausgabe in den Positionen, die in nachfolgender Tabelle dargestellt sind, wird von deutschen Organisationen verwaltet und kontrolliert.

¹⁴ Der hohe Verwaltungsaufwand wird auch vom Wissenschaftlichen Beirat beim BMZ kritisiert: "Insbesondere im TZ-Bereich führen eine Reihe von Faktoren (Druck immer neuer entwicklungspolitischer "Moden", Suche nach breiter innenpolitischer Unterstützung, institutionelle Eigeninteressen im Durchführungsbereich, klientelistische Koalitionen zwischen Mittelvergabenstellen und ihren Auftragnehmern, Einkommensverbesserungen in Nehmerverwaltungen bei Akquisition von Geberprojekten etc) zu einer zu breiten Streuung - vielfach auch ohne Beachtung spezifischer komparativer Vorteile deutscher EZ im internationalen Gebervergleich. Das Ergebnis ist eine unverhältnismäßiger administrativer Aufwand für eine viel zu große Zahl von Projekten." Vgl. BMZ, Neue Akzente in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit während der nächsten Legislaturperiode, Februar 1995, S. 23.

Tabelle 1: Struktur der deutschen Entwicklungshilfe an die Länder Afrikas südlich der Sahara (1993)

	Titel		Mio DM
1	685 08	Zuschüsse an integrierte Fachkräfte	33,4
2	685 01	Aus-, Fortbildung von Angehörigen der EL	76,6
3	896 03	TZ im engeren Sinne	471,5
4	686 03	Förderung der Sozialstruktur	25,5
5	686 04	Förderung der gesellsch. politischen Bildung	29,7
6	686 10	Deutscher Entwicklungsdienst	67,9
7		sonst. TZ des BMZ	10,5
8		Bildungs-, sonst. Maßnahmen AA	86,0
9		Länder	60
		Technische Zusammenarbeit i.w.S. (Summe 1 bis 9)	860,9
10	896 04	Förderung von Vorhaben der Kirchen	90,9
11	686 06	Förderung von Vorhaben privater Träger	9,2
12	686 08/24	Ernährungsprogramme, Nahrungsmittelhilfe	86,1
13	686 01/41	Zuschüsse aus FZ	446,8
14		Humanitäre, politische Hilfe	30,6
15		Schuldenerlaß	119,8
		Gesamt	1644,4

Quelle: BMZ, Bilaterale öffentliche Zuschüsse der Bundesrepublik Deutschland an Entwicklungsländer 1993, Bewilligungen

Auf Geberseite liegt eine Zersplitterung der entwicklungspolitischen Kompetenzbereiche vor. So muß sich das BMZ den Gesamtbereich der Nord-Süd-Politik mit einer ganzen Reihe anderer Ministerien teilen.¹⁵ Daneben führen die Bundesländer sowie größere Städte eigene Programme im Bereich der Entwicklungshilfe durch.

Der gesamte Prozeß der Gewährung von Entwicklungshilfe besteht aus einer Kette, die vom Steuerzahler oder Spender über die Finanzverwaltung, die zuständigen Ministerien bis zu den Durchführungsorganisationen reicht und dann auf Empfängerseite weitergeht über die nationale Regierung und ihre Instanzen, bzw. über die lokalen NROs bis zu den letztlich Begünstigten, der eigentlichen Zielgruppe.

¹⁵ Beteiligt sind allein auf Bundesebene neben dem BMZ: Landwirtschaftsministerium, Gesundheits-, Jugend- und Frauenministerium, Sozial- und Arbeitsministerium, Forschungs- und Technologieministerium, Umweltministerium, Verteidigungsministerium, Innenministerium, Außenministerium, Finanzministerium, Wirtschaftsministerium.

Für die Durchführung eines Projekts sind in vereinfachter Form die folgenden Institutionen beteiligt.

Finanzministerium	Geberland
BMZ	
Durchführungsorganisation (z.B. Gtz)	
Regierungsbehörde	Empfängerland
Büro der Durchführungsorganisation	
Partnerorganisation oder Projekt	
Zielgruppe	

Bei multilateraler Hilfe ist der Weg der Mittel länger. Im Rahmen der europäischen Entwicklungshilfe werden die nationalen Beiträge an Brüssel überwiesen und können von dort, etwa von deutschen NROs, für Projekte abgerufen werden. Aufgrund der Erfahrung, daß die Zusammenarbeit mit der Europäische Kommission als einer überbürokratisierten Organisation mit erheblichen Problemen verbunden ist, wurden Zwischenorganisationen geschaffen, die nationalen NROs bei der Mittelabwicklung beraten und unterstützen (z.B. EuronAid) .

3.5. Hohe Verwaltungskosten

Der enorm hohe Verwaltungsaufwand der Entwicklungshilfe fällt nur deshalb nicht so stark ins Auge, weil er auf viele Organisationen verteilt ist. Ein Teil der Mittel geht nie über die Landesgrenze, sondern wird bereits im Vorfeld in Deutschland verbraucht. Für die Vorbereitung der Projekte, wie etwa für die landeskundliche und fachliche Vorbereitung, Umzüge, Seminare, Gehälter, Reisen, Konferenzen, Forschungsarbeiten und Gutachten werden erhebliche Gelder benötigt.

Ein erheblicher Mittelaufwand entsteht auch für Marketingaktivitäten, die die Durchführungsorganisationen für ihrem Wettbewerb um Mittelakquisition einsetzen. Viele Millionen DM werden für Spendenwerbung und -verwaltung aufgewandt. Die Spendenwerbung läßt sich eigentlich nicht unter dem Aspekt entwicklungspolitische Bildung rechtfertigen, da sie die Lage in den Ländern der 3. Welt vor allem aus der Perspektive der Projektarbeit darstellt und so ein einseitiges, und zum Teil falsches Bild von den tatsächlichen Gegebenheiten vermittelt.

Der Verwaltungsaufwand wird durch die Praxis der Geber, einzelne Maßnahmen in Kooperation durchzuführen, weiter erhöht. Wenn Projekte ihre Mittel von mehreren Gebern erhalten, werden sie abrechnungstechnisch komplex, undurchsichtig und dadurch verwaltungsaufwendiger.

Die insgesamt anfallenden Verwaltungskosten der Entwicklungshilfe werden nirgends ausgewiesen. Die einzelnen Organisationen kennen nur ihren eigenen Verwaltungsaufwand. Über je mehr Stufen in diesem kaskadenartigen System die Mittel abgewickelt werden, um so höher wird mit der Zahl der zu addierenden Posten die Gesamtsumme.

4. Das Beispiel Technische Zusammenarbeit (TZ)

4.1. Projektdenken

Während in den ersten zwei Entwicklungsdekaden die meiste Unterstützung in Form von Programmhilfe geleistet wurde, bevorzugen die Entwicklungshilfeegeber seit Anfang der 70er Jahre zunehmend die Durchführung von Einzelprojekten.¹⁶ Technischen Hilfe geht davon aus, daß es im Entwicklungsland einzelne, relativ klar umgrenzte Aufgabenbereiche gibt, für deren Durchführung den einheimischen Stellen die notwendige Kompetenz oder Initiative fehlt. Diese Lücke soll durch Projekte und Einsatz von ausländischen Experten zeitlich befristet geschlossen werden, während gleichzeitig die Befähigung der einheimischen Mitarbeiter entwickelt werden soll, damit diese anschließend diese Aufgaben eigenständig erledigen können. Dieser Ansatz führt zu einer selektiven Wahrnehmung der Entwicklungsprobleme. Aufgaben, die mit dem Instrument "Projekt" angegangen werden können, rücken in den Vordergrund, während andere Aufgaben, selbst wenn sie von weit größerer Bedeutung für die Entwicklung des Landes sind, nicht angegangen werden. Wenn ein Wirtschafts- und Staatssystem in seiner Grundstruktur funktionsunfähig geworden ist, läßt sich durch Reparieren einzelner Elemente eines Systems durch "Lückenfüllen" nicht viel erreichen. Es ist so vergeblich, wie wenn man in einem Haus, dessen Fundamente und Dach morsch sind, neue Fenster einsetzen oder die Wände tapezieren würde.

4.2. Einige Charakteristiken der Projektarbeit

Wenn Einzelprojekte der Entwicklungshilfe öffentliche Aufgaben (etwa Landwirtschafts- und Industrieförderung, Ausbildung) übernehmen, tun sie das zeitlich befristet. Die ausländischen Geber scheuen die Übernahmen langfristige⁴ Verpflichtungen und Verantwortungen. Das hat zum Teil haushaltsrechtliche und -organisationstechnische Gründe, hat aber auch mit egoistischen Überlegungen zu tun:¹⁷ Sie bevorzugen das Rosinenpicken, einzelne, überschaubare und klar umgrenzte Aufgaben, die im Rahmen eines zeitlich befristeten Projektes bewältigt werden können. Wegen dieser Scheu vor langfristiger Verantwortung kommt den Gebern das zur Zeit vielpropagierte Konzept der "Hilfe der Selbsthilfe" sehr entgegen.¹⁸

Maßgeblich für die Auswahl und inhaltliche Gestaltung der Projekte sind die Vorstellungen und Interessen der Durchführungsorganisation und ihrer Experten. Es werden Projekte konzipiert, die der gerade gültigen Entwicklungsidee und den eigenen beruflichen Interessen entsprechen. Der Erfolg eines Projektleiters bemißt sich eben nicht daran, ob er mit seinem Projekt einen echten Beitrag zur Entwicklung des Landes oder der Region leistet, sondern daran, wie seine Arbeit von den für ihn relevanten Stellen bewertet wird. Der Schein ist wichtiger als das Sein.

Faktisch sind Experten nicht gegenüber ihrer Zielgruppe, sondern gegenüber ihrer Entsendeorganisation rechenschaftspflichtig. Deren Urteil ist für ihr berufliches Fortkommen relevant. Allerdings kann der Arbeitgeber schon aufgrund der großen räumlichen Entfernung über die wirklichen Verhältnisse vor Ort und die tatsächlichen Ergebnisse des Projektes nur einen sehr begrenzten Überblick haben. Clevere Experten verstehen es oft über viele Jahre, in ihren Berichten Potemkinsche Dörfer zu bauen: Es werden fiktive Projekterfolge präsentiert, die mit der Wirklichkeit wenig zu tun haben. Der Tag der Wahrheit, der mit dem Projektende und der Übergabe an die lokalen Partner kommt, wird über Projektverlängerungen so lange wie möglich hinausgezögert.

¹⁶ Vgl. Morss, E.R., Institutional Destruction Resulting from Donor and Project Proliferation in Sub-Saharan Countries, in: World Development, Vol.12, No.4, 1984, S.465.

¹⁷ Wie flexibel die Bundesregierung trotz haushaltsrechtlicher Bestimmungen tatsächlich sein kann, wenn die entsprechende politische Notwendigkeit gesehen wird, zeigen beispielsweise die sehr schnell erfolgten Zahlungen an die USA für ihr militärisches Vorgehen gegen den Irak im Jahr 1991.

¹⁸ Angesichts der chronischen Finanzknappheit des Staates wäre jedoch in vielen Fällen die längerfristige Sicherstellung der Finanzierung von staatlichen Aufgaben der sinnvollere Ansatz.

Der Zeithorizont von Entwicklungsexperten reicht bis zum Ende der Laufzeit ihrer meist befristeten Verträge. Zumal wenn die Bezahlung gut und die persönlichen Lebensumstände im Gastland angenehm sind, besteht in der Regel auch kein Interesse daran, die gesetzten Projektziele zügig zu erreichen. Man arbeitet eher auf eine Projekt- und damit Vertragsverlängerung hin.

Für die einheimischen Projektmitarbeiter sind die tatsächlichen Ergebnisse der Projektarbeit, die sich oft erst lange Zeit nach dem Projektende einstellen und beurteilen lassen, von größerer Bedeutung. Die Klage einheimischer Projektbeteiligter, daß sie nach dem Scheitern des Projektes mit den Ruinen noch lange leben müssen, während sich die Experten dann schon wieder an anderen Einsatzorten befinden, ist nur zu verständlich.¹⁹

Entwicklungsarbeit ist keine unternehmerische, sondern eine bürokratische Tätigkeit. Es werden Budgets verwaltet, der Erfolgswachweis erfolgt über Kostennachweise, Evaluierungen und Berichte, die Kontrolle ist sporadisch. Es gehört zu den Eigentümlichkeiten der gegenwärtigen Entwicklungshilfe, daß die Forderungen nach Entstaatlichung, nach Entbürokratisierung und nach besserer Bedingungen für unternehmerische Aktivitäten von einem Personenkreis vorgebracht werden, der selbst Teil eines Bürokratenapparates ist.

Da Experten nicht mit ihrem eigenen Geld wirtschaften, sondern nur das Geld anderer verwalten, ist ihr persönliches Interesse an Kosteneffizienz gering. Es handelt sich um ein Spiel mit dem Geld anderer Leute. Die Konstellation aus Verfügungsmacht über große Finanzsummen und geringer Kontrolle führt zu hohem Selbstvertrauen und großer Risikobereitschaft. Unter dem Profilierungsdruck, dem sie in ihrer beruflichen Konkurrenz ausgesetzt sind, tendieren sie dazu, eher neuartige hochkomplexe Projektkonzeptionen zu entwickeln und umzusetzen anstatt durch einfache, in ihrer Wirksamkeit bewährte Maßnahmen den Betrieben oder Gruppen bei der Überwindung ihrer tatsächlichen Engpässe zu helfen.

Als Ursache des Scheiterns bisheriger Entwicklungsbemühungen wird das Fehlen der richtigen Methode oder Technik diagnostiziert. Experten begreifen ihre Tätigkeit deshalb als sozial- als auch ingenieurwissenschaftliche Forschung,²⁰ was eine Inflation von sogenannten Pilotprojekten zur Folge hat. Neuartige Projektideen werden am "grünen Tisch" ausgedacht, deren Erfolgchancen zwangsläufig höchst unsicher sind. Weil die eigenen Verluste in der Kunstwelt eines Projektes gering sind, blühen die innovativen Ideen: Ohne fundierte Wirtschaftlichkeitsprüfung werden Gemüsegärten in die Wüste gesetzt, Industrieprojekte in abgelegenen Gebieten initiiert, sogenannte angepaßte Technologien entwickelt²¹, ohne Berücksichtigung grundlegender sozialwissenschaftlicher und organisationstheoretischer Erkenntnisse werden Zielgruppen völlig neuartige Organisationsformen aufgedrückt.

4.3. Die Kosten des Experteneinsatzes

Die Kosten der Technischen Zusammenarbeit werden vor allem durch den Einsatz von deutschen Fachkräften in die Höhe getrieben. Deutsche Organisationen der Entwicklungshilfe beschäftigten in 1993 4683 Personen im Ausland. Bei geschätzten Einsatzkosten pro Mannjahr von 200.000 DM ergibt

¹⁹ Vorgebracht wird dieser Vorwurf beispielsweise von lokalen Honoratioren, die ihr persönliches und politisches Prestige mit dem Projekt verknüpft haben.

²⁰ Im Bereich der Forschung, auch in der anwendungsorientierten Forschung, müssen zwangsläufig auch Vorhaben dann angegangen werden, deren Erfolg im Sinne einer praktischen Verwertbarkeit unsicher ist. Bei Entwicklungsländern mit ihrer technologischen Rückständigkeit geht es jedoch nicht um Innovationen, sondern in erster Linie darum, an anderer Stelle der Welt vorhandenen Wissen zu akquirieren (Imitation).

²¹ Vgl. Zell, Helmut: Per Ochsenkarren in die Sackgasse? Erfahrungen mit Angepaßter Technologie in Tanzania, in: Blätter des Informationszentrum 3. Welt (iz3w), Freiburg, Nr. 187, Februar 1993. Bemerkenswert ist, daß die deutsche TZ die Angepaßte Technologie als einen Schwerpunkt ihrer Tätigkeit wählte, wobei offensichtlich ist, daß in Deutschland als einem High-Tech-Land auf dem Gebiet der einfachen Techniken keinerlei Kenntnisse vorliegen.

sich eine Gesamtsumme von fast einer Milliarde Mark. Werden hierzu noch die Kosten für die Beamten und Angestellten in den Ministerien und Zentralen in Deutschland dazu gerechnet, errechnet sich ein noch höherer Betrag.²²

Nach einer Angabe der UNDP wird für den Einsatz der etwa 100.000 in Afrika tätigen ausländischen Experten ein Volumen von etwa 8 Mrd.US\$ jährlich aufgewendet.²³ Eine Weltbank-Publikation schätzt die Zahl der Experten etwas niedriger, aber immerhin auch noch auf 80.000.²⁴ Doch zweifellos sind heute in Afrika mehr weiße Experten tätig als in den Blütezeiten des Kolonialismus.

In einigen afrikanischen Ländern übersteigen die Kosten für die ausländischen Experten die Gehaltskosten des gesamten öffentlichen Dienst. So wird beispielsweise für Tanzania geschätzt, daß die jährlichen Kosten für die im Lande tätigen tausend Experten etwa 300 Mio.US\$ betragen.²⁵ Diese Summe ist tatsächlich weit höher als die Summe der regulären Ausgaben des öffentlichen Haushalts!²⁶

4.4. Ineffizienz der TZ

Wirtschaftlich effizient ist ein Vorhaben dann, wenn der Wert oder Nutzen des Outputs größer ist als die Kosten für die zur Durchführung notwendigen Inputs. Wenn jemand 1000 Geldeinheiten in ein Projekt steckt, müßte der Nutzen, der als Ergebnis der Projektdurchführung entsteht, diesen Wert übersteigen. Dieses simple ökonomische Kalkül, das jeder Geschäftsmann bei seiner Geschäftspolitik beachten muß, fällt bei Projekten der TZ weitgehend unter den Tisch.

In einem Projekt der TZ treffen zwei ökonomische Welten aufeinander: Auf der einen Seite die Kosten- und Preisstruktur des Industrielandes, auf der anderen Seite die sich stark davon unterscheidende Struktur des afrikanischen Empfängerlandes. Am deutlichsten divergieren die Kosten des Faktors Arbeit. Die Kosten des Experteneinsatzes werden damit zu einem kritischen Faktor, der maßgeblich darüber bestimmt, ob ein Projekt der TZ ökonomisch sinnvoll ist oder nicht.

Ein Experte kann in dem Umfeld eines wirtschaftlich und infrastrukturell desolaten Land in Afrika in aller Regel nicht so produktiv sein, daß er mit seiner Tätigkeit einen Nutzen (etwa in Form eines zusätzlichen Einkommenseffekts für seine Zielgruppe) induziert, der die Kosten seines Einsatzes (Gehalt, Reisen, Verwaltungskosten) von vielleicht 200.000 - 300.000 DM pro Jahr übersteigt. Kosten in dieser Höhe übersteigen unter den gegenwärtigen Bedingungen die Ertragskraft selbst größerer Unternehmen in Afrika. Experten der Technischen Hilfe sind unter diesen Bedingungen Arbeitskräfte, die mehr kosten als sie selbst zum Produktionsergebnis beitragen: Ihre Grenzkosten übersteigen ihren Grenzertrag. Provokativ formuliert: Bei vielen Projekten wäre es vernünftiger gewesen, das Gehalt von Experten bar unter der Zielgruppe zu verteilen, da in dieser Weise der Einkommenseffekt für die Zielgruppe höher gewesen wäre. Wenn von Projekten keine größeren Entwicklungseffekte ausgehen als etwa durch das Abwerfen von Dollarnoten aus Flugzeugen über afrikanischen Dörfern erreicht werden kann, dann wäre letztere Methode sicherlich einfacher.²⁷

²² Das BMZ mit seinen 560 Mitarbeitern beziffert die Verwaltungsausgaben des Ministeriums für 1993 auf 75,8 Mio DM. BMZ, Journalisten-Handbuch 1994, S. 63.

²³ Africa Recovery, September 1991, Vol.5, No.2-3, S.40f. (published by the United Nations Department of Public Information).

²⁴ Vgl. World Bank, Sub-Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Growth, Washington 1989, S.181.

²⁵ Diese Angaben machte Robert J.Berg, der Präsident der Internationalen Development Conference auf einem in Botswana stattfindenden Symposium in 1991. Vgl. Berg, R. J., Parallel Debates: Finance and Development in Sub-Saharan Africa. Joint Symposium of The Association of African Central Banks and The International Monetary Fund, Gaborone, Botswana, February 23-27, 1991, S. 10.

²⁶ Die "Government Consumption" in Tanzania beläuft sich in 1990 auf 270 Mio US\$. Quelle: World Bank, African Development Indicators 1994-95, Washington 1995

²⁷ Man müßte mal die Dorfbewohner fragen, was sie von dieser Idee halten.

Experten können üblicherweise ihr spezifisches Fachwissen nur während eines Teils ihrer Arbeitszeit anwenden. Während eines Großteil ihrer Arbeitszeit sind sie mit "qualifikationsfremder" Verwaltungsarbeit beschäftigt, z.B. Erstellen von Budgets, Abrechnungen, Berichten, Teilnahme an Seminaren, Korrespondenz mit der Zentrale. Diese Leistungen kommen nicht unmittelbar der Entwicklung des Landes zugute.

Die Auslandsgehälter einschließlich der üblichen Zuschläge - auch im Vergleich mit den Gehältern in Deutschland - waren schon in der Vergangenheit von beachtlicher Höhe. Im Zuge der allgemeinen Einkommenszuwächse in der Bundesrepublik Deutschland sind die Expertengehälter im Lauf der letzten zehn Jahre nochmals deutlich gestiegen. Ein Durchschnitts-Experte kann heute, u.a. auch wegen der gewährten Steuerbefreiung, ein Nettoeinkommen erreichen, das etwa das Nettoeinkommen eines Oberbürgermeisters einer mittelgroßen deutschen Stadt deutlich übersteigt. Dagegen stagnierten die Gehälter in den meisten afrikanischen Ländern im gleichen Zeitraum oder verzeichneten sogar dramatische Rückgänge. Während die üblichen Monatsgehälter in vielen afrikanischen Ländern auch für qualifizierte Fachkräfte in der Regel 100 US\$ nicht übersteigen, liegen die Expertengehälter um den Faktor 50 und mehr darüber. Es ist keine Seltenheit, daß in bestimmten Ländern und Projekten ein Experte soviel verdient wie hundert seiner einheimischen Kollegen zusammen.²⁸

Doch es sind nicht nur die Opportunitätskosten des Experteneinsatzes gestiegen, sondern auch die der damit verbundenen Verwaltungsarbeit. Die Kosten für das Verfassen und Versenden eines einfachen Briefes, die in Deutschland mit etwa DM 20,- zu veranschlagen sind, entsprechen in vielen Ländern Afrikas einem durchschnittlichen Wochenlohn.

Unter ideal-marktwirtschaftlichen Bedingungen würde diese Verschiebung des Faktorpreisverhältnisses inländische/ausländische Arbeitskraft dazu führen, daß vom teurer gewordenen Faktor weniger, und vom billiger gewordenen Faktor mehr eingesetzt wird. Eine solche Tendenz läßt sich bei der deutschen TZ nur in Ansätzen beobachten. So wurden zwar in den letzten Jahren in der deutschen TZ mehr einheimische Fachkräfte (Ortskräfte) eingestellt, jedoch blieb die Zahl der deutschen Experten in etwa gleich.

Tabelle 2: Deutsche Fachkräfte in den Entwicklungsländern

Jahr	1990	1991	1992	1993
Dt. Fachkräfte insgesamt	4451	4560	4615	4683
davon GTZ	1412	1406	1405	1414
Ortskräfte GTZ	4620	5571	5680	5622

Quelle: BMZ, Journalistenhandbuch 1995, S. 152

Sind Projekte wegen der hohen Opportunitätskosten des Experteneinsatzes ineffizient, gäbe zwei Auswege. Zum einen könnte durch eine Senkung der Gehälter eine Entlastung auf der Kostenseite erreicht und die Effizienz des Projektes erhöht werden. Da sich jedoch die Gehaltshöhe an der Gehaltsstruktur in den Industrieländern orientiert, sind die Spielräume in dieser Hinsicht gering. Zum ändern könnte der Experteneinsatz in seinem Gesamtvolumen reduziert und die so eingesparten Mittel für Maßnahmen mit höherer Entwicklungswirksamkeit eingesetzt werden.

²⁸ Ein Beispiel soll die ungleiche Entwicklung verdeutlichen: Im Jahr 1979 bekam ein Entwicklungshelfer des DED als Lehrer in Tanzania ein Unterhaltsgeld von etwa DM 600; sein einheimischer Kollege verdiente etwa DM 250, eine Haushaltshilfe erhielt DM 100. Heute bekommt der Entwicklungshelfer etwa DM 2000; sein Kollege etwa DM 50 und die Haushaltshilfe vielleicht DM 20.

4.5. Nachhaltigkeit?

Eine Beurteilung der Effizienz der TZ muß in Betracht ziehen, daß viele Projekte sich nach dem Ende der Geberfinanzierung als nicht lebensfähig erweisen, also nicht nachhaltig sind. Viele Projekte hinterlassen keine Spuren. Ein Grund dafür ist die Künstlichkeit vieler Projekte. Da für Beschaffungen und die Technikauswahl im Rahmen eines Projektes andere Preisrelationen bestehen und dank üppiger Finanzmittel ein strenges Kostendenken fehlt, werden Projekte häufig teuer und auch sehr importintensiv ausgelegt. Es entsteht wenig lokale Nachfrage. Projekte sind Inseln mit eigenen ökonomischen Gesetzmäßigkeiten, Kunstwelten, die unter den realen wirtschaftlichen Gegebenheiten eines Entwicklungslandes nicht lebensfähig sind und damit auch keine Nachhaltigkeit haben.

Auch im Sinne einer ökologisch dauerhaft tragfähigen Wirtschaftsweise sind Projekte häufig nicht nachhaltig. Insbesondere durch den großzügigen Einsatz von Fahrzeugen für dienstliche und private Zwecke ist ein hoher Treibstoffverbrauch verbunden, der nicht nur zu einem hohen Devisenaufwand führt, sondern auch mit einer hohen Umweltbelastung einhergeht. Der Stromverbrauch für die vielen Klimaanlageanlagen in den Expertenbüros und in den Privathäusern ist beachtlich. Ferner stellen die vielen Flugreisen von und nach Afrika, die für die Durchführung der bisherigen Entwicklungshilfe notwendig sind, eine erhebliche Belastung für die globale Umwelt dar.

4.6. Geschönte Erfolgsberichte

Durch geschönte Evaluierungsstudien bescheinigen sich Durchführungsorganisationen regelmäßig gute Erfolge ihrer Arbeit.²⁹ Diese insgesamt gute Bewertung der Entwicklungshilfe offizieller Prüfungen steht im Widerspruch zu der Beobachtung, daß selbst engagierte Experten im privaten Gespräch zugeben, kaum ein Projekt der TZ zu kennen, in dem die erzielten Ergebnisse zu der Höhe der eingesetzten Finanzmitteln in einem auch nur halbwegs akzeptablen Verhältnis stehen. Dieser Gegensatz von Vier-Augen-Wahrheit und offizieller Wahrheit ist frappierend.

Da sich die beteiligten Organisationen in der Regel ihre Prüfer selbst aussuchen, kommt es zu einer "Kontrollinzucht". Ein Gutachter, der erst den Ruf erworben hat, allzu kritisch zu sein, läuft Gefahr, auf weitere Aufträge verzichten müssen. Angesichts der geringen Zahl von möglichen Auftraggebern in diesem Berufsfeld wird daher ein Gutachter mit einer allzu kritischen Projektbeurteilung vorsichtig sein. Eine Unabhängigkeit der Beurteilung ist angesichts dieser starken Abhängigkeit der Gutachter von ihren Auftraggebern nicht gewährleistet.

Spendenorganisationen, die gegenüber ihren Spendern nachweisen müssen, daß "jede Mark ankommt", tendieren dazu, durch unrealistische Berechnungsmethoden einen niedrigen Verwaltungskostenanteil anzugeben. So werden manchmal nur die Kosten der hausinternen Verwaltungsabteilung ausgewiesen, während andere Verwaltungskosten, die Kosten der Projektabteilung und die Kosten für die Auslandsmitarbeiter unberücksichtigt bleiben.³⁰

4.7. Vermittlung von Wissen durch TZ

Angesichts der offensichtlichen wirtschaftlichen Ineffizienz eines Projektes argumentieren Durchführungsorganisationen manchmal, daß dies letztlich nicht relevant sei, da man ja Kenntnisse und Fähigkeiten vermittelt habe. Tatsächlich ist es das eigentliche Ziel der Technischen Zusammenarbeit, die Leistungsfähigkeit von Menschen und Organisationen in Entwicklungsländern zu erhöhen und zu diesem Zweck technische, wirtschaftliche und organisatorische Kenntnisse und Fähigkeiten zu vermitteln.³¹

²⁹ Z.B. die Studie der GTZ, Erreicht die Technische Zusammenarbeit die gesetzten Ziele?, Eschborn, Juni 1995

³⁰ Die Spender haben wohl eher ein anderes Verständnis von dem Slogan "Jede Mark kommt an", mit dem Spendenorganisationen um Spenden werben. Spendern ist häufig nicht klar, daß eine gute Projektauswahl und -durchführung ohne erheblichen Verwaltungsaufwand nicht zu machen ist.

³¹ BMZ, Journalistenhandbuch 1995, S. 140.

Allerdings ist dazu der übliche Ansatz, Projekte zu initiieren und durchzuführen, ein denkbar teurer und damit ungeeigneter Weg. Da trotz der großen Zahl von Entwicklungsprojekten in einem Land nur eine kleine Zahl von Einheimischen unmittelbar an den Projekten beteiligt sein kann, fehlt diesem Ansatz die notwendige Breitenwirkung. Das Kosten-Nutzenverhältnis ist auch ungünstig, weil sich Projekte häufig als verfehlt erweisen, was auch das vermittelte Wissen obsolet werden läßt.

Die Entwicklungsbürokratie des Nordens tritt zwar an mit dem erklärten Ziel, Kenntnisse und Fähigkeiten an die Menschen in der Dritten Welt zu vermitteln. Sie ist jedoch in erster Linie damit beschäftigt, sich eigene Kenntnisse über die Dritte Welt und ihre Entwicklung aufzubauen. Die Industrieländer können es sich leisten, auch auf dem ureigensten Gebiet der Entwicklungsländer, nämlich der "Entwicklungspolitik", einen Kompetenz- und Wissensvorsprung aufzubauen. Für Forschung und Ausbildung auf diesem Gebiet werden in den Industrieländern weit mehr Mittel aufgewandt als in den Entwicklungsländern selbst. Die Grundlagen der Entwicklungskonzepte für Afrika wurden und werden in New York, Washington, Frankfurt, London, Paris und nicht etwa in Kairo, Addis Abeba, Nairobi oder Abijan erarbeitet.

Allein im Industrieland Deutschland gibt es mehr Wissenschaftler, mehr Forschungsinstitute, mehr wissenschaftliche Arbeiten und Veröffentlichungen zu der Entwicklungsthematik als im gesamten Afrika. Selbst jedes deutsche Bundesland hat mehr Mittel für die Entwicklungsforschung und -lehre zur Verfügung als die meisten Länder Afrikas.³² In Deutschland kommt hinzu, daß die Veröffentlichungen zu einem großen Teil in Deutsch erfolgen (so wie der vorliegende Aufsatz), so daß sie von den untersuchten Ländern noch nicht einmal verwertet werden können. Wissen wird in dieser Weise monopolisiert.

Vermutlich wird für die Vorbereitung, Aus- und Fortbildung von Experten gegenwärtig mehr Geld ausgegeben als für Bildungsmaßnahmen der EZ zugunsten der Menschen in der Dritten Welt. Es sind vorwiegend Experten aus den Nordländern, die an Fortbildungen und internationalen Konferenzen teilnehmen. Über ihre Organisationen haben sie Zugang zu allen Informationsquellen. Die ausländischen Fachkräfte akkumulieren im Laufe ihrer Tätigkeit Wissen, das sie nach Beendigung ihrer Tätigkeit wieder mit nach Hause nehmen. Die Lerneffekte bei einheimischen Mitarbeitern sind in der Regel gering.

5. Aushöhlung der Öffentlichen Verwaltung

5.1. Staatszerfall und "Grauer Staatshaushalt"

In vielen Ländern Afrikas zeigt sich gegenwärtig das Phänomen des Staatszerfalls. Dieser Prozeß führt zu einer zunehmenden Außenabhängigkeit und einer Einschränkung der nationalen Souveränität dieser Länder. Obwohl die Erosion der erst noch jungen Staaten in Afrika sicherlich durch eine ganze Reihe von Ursachen bedingt sind, spielt jedoch die Form der ausländischen Hilfe auch eine negative Rolle. In ihrer Gesamtwirkung hat sie die Funktionsfähigkeit staatlicher Institutionen untergraben und damit zu ihrem Zerfall beigetragen.

Erstaunlich ist, daß in den Industrieländern - fast über das gesamte politische Spektrum hinweg - staatliche Eingriffe unter wirtschafts- und ordnungspolitischen Gesichtspunkten sehr kritisch beurteilt werden, während diesem Aspekt für die Entwicklungshilfe kaum Aufmerksamkeit geschenkt wird. Dabei stellt sie eine weit stärkere bürokratische Intervention in die Wirtschaft der Empfängerländer dar.

In einigen Ländern übersteigen mittlerweile die Zuflüsse aus Entwicklungshilfe die regulären Staatseinnahmen aus Steuern, Zöllen etc. Besonders die kleinen Länder hängen stark von der Entwicklungshilfe ab. Durch den Zufluß an Finanzmitteln bessert die Entwicklungshilfe die Zahlungsbilanzsituation und damit die materiellen Voraussetzungen in den Empfängerländern. Jedoch

³² Gegenwärtig bestehen allein im Raum Bonn, Köln und Aachen mehr als hundert staatliche und private nationale Institutionen und Einrichtungen, die sich mit Nord-Süd-Fragen befassen. Es sind 77 in Bonn, 28 in Köln und neun in Aachen. Vgl.: Bonn: Zentrum für Entwicklungspolitik, Institutionenverzeichnis, Hrsg.: Der Oberstadtdirektor der Bundesstadt Bonn, Bonn 1995

führt die gegenwärtig praktizierte Vergabepolitik in der Form vieler Einzelprojekte und diskretionären Maßnahmen zu einem organisatorischen Chaos, das den Aufbau der lokalen Verwaltung behindert und die dortigen Ablaufprozesse stört.³³

Neben dem regulären öffentlichen Haushalt etabliert sich durch die ausländische Entwicklungshilfe eine "graue Staatshaushalt", der sich aus einer Vielzahl von meist zweckgebundenen Einzelzuschüssen, aus vielen Einzelprojekten zusammensetzt. Während für den regulären Staatshaushalt allgemeine Regeln (Haushaltsgrundsätze) und Bestimmungen sowie eine zentrale Verantwortlichkeit (Parlament, Finanzminister) gibt, ist dies beim "grauen" Staatshaushalt nicht der Fall.

Das Gesamtvolumen der im Rahmen der Entwicklungshilfe durchgeführten Einzelprojekte ist in vielen afrikanischen Ländern höher als der gesamte Staatshaushalt. Einzelne ausländische Projektleiter verfügen teilweise über mehr Finanzmittel als ein Minister für sein gesamtes Ressort. Daß der "graue" Staatshaushalt vom Volumen her für manche Länder größer ist als der aus Steuern und anderen staatlichen Einnahmen finanzierte offizielle Staatshaushalt, zeigt die folgende Tabelle:

³³ Morss verwendet den Begriff "institutional destruction". Vgl. Morss, E.R., Institutional Destruction Resulting from Donor and Project Proliferation in Sub-Saharan Countries, in: World Development, Vol.12, No.4, 1984.

Tabelle 3: Staatshaushalt und Entwicklungshilfe (1990)

	Staatsverbrauch, in % des BSP	Öffentliche Entwicklungshilfe aller Geber (Net ODA), in % des BSP des Empfängerlandes
Benin	13	15
Botswana	19	5
Burkina Faso	18	13
Burundi	10	23
Cameroon	13	4
Cape Verde	20	40
Centr. Afri. Rep.	10	19
Chad	21	26
Comoros	26	19
Congo	19	8
Cote d'Ivoire	18	7
Djibouti	32	47
Equa. Guinea	40	47
Ethiopia	27	17
Gambia, The	19	30
Ghana	11	9
Guinea	8	10
Guinea-Bissau	3	57
Kenya	19	14
Lesotho	20	24
Madagascar	6	13
Malawi	15	27
Mali	13	20
Mauritania	11	24
Mauritius	11	3
Mozambique	20	70
Namibia	28	6
Niger	15	16
Sao Tome and Principe	30	107
Senegal	15	14
Sierra Leone	7	7
Sudan	11	9
Swaziland	16	6
Tanzania	10	45
Togo	15	16
Uganda	9	22
Zambia	19	15
Zimbabwe	22	5

Quelle: World Bank, African Development Indicators 1994-95, Washington 1995.

Doch nicht die Abhängigkeit von der Auslandshilfe stellt die Regierung des Gastlandes vor schwerwiegende Probleme, sondern es ist die Art und Weise, in der die Hilfe geleistet wird. Insbesondere stellt die große Zahl der im Lande tätigen ausländischen Akteuren und Organisationen die jeweiligen Regierungen vor große Schwierigkeiten. 95% der öffentlichen Entwicklungshilfeleistungen der Industrieländer werden im Rahmen des Development Assistance Committee (DAC), dem für die Entwicklungsländer maßgebliche Ausschuss der OECD, aufgebracht. Zwar sind nicht alle 22 Mitgliedsländer des DAC in jedem einzelnen Land Afrikas mit eigenen Büros vertreten. Es besteht jedoch die Tendenz, schon aus Prestigedenken, soweit wie möglich Präsenz zu zeigen. In vielen

Ländern Afrikas sind mehrere staatliche Organisationen und NROs eines Geberlandes vertreten und führen Projekte durch.³⁴ Wenn in einem Land Dutzende von Gebern ihre Programme abwickeln, tausende von ausländischen Fachkräften tätig sind, tausende von Einzelprojekten laufen, bekommt die Entwicklungshilfe prägenden Einfluß auf alle wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bereiche und wird zu einem Strukturmerkmal des Empfängerlandes.

5.2. Schaffung von Doppelstrukturen

Aus der Erfahrung heraus, daß die Zusammenarbeit mit staatlichen Stellen mit vielfältigen bürokratischen Hindernissen verbunden ist, initiieren ausländische Geberorganisationen eigenständige Institutionen außerhalb des Staatsapparats. Dies ist einer der Gründe für das Entstehen der unzähligen NROs in den Ländern Afrikas gerade in den letzten Jahren. Da diese dann Aufgaben übernehmen, für die bereits staatliche Institutionen existieren (z.B. Beratung für Landwirtschaft, Kleinindustrie, Technologie etc.), entstehen Doppelstrukturen.³⁵ Beispielsweise wurden allein in Tanzania von unterschiedlichen Gebern vier Technologieinstitute ins Leben gerufen. Die Institutionen unter Geberregie sind in der Regel nur so lange leistungsfähiger, wie sie externe Zuschüsse erhalten.

In der Gründungsphase machen sich die ausländischen Initiatoren oft keine Gedanken über die langfristige Perspektive dieser Organisationen, insbesondere hinsichtlich ihrer finanziellen Basis. Teilweise wird zweckoptimistisch davon ausgegangen, daß sich diese Institutionen durch eigene Einnahmen selbst finanzieren können oder daß sie nach dem Ausscheiden der Geber aus staatlichen Töpfen weiterfinanziert werden. Wenn mit dem Ende der Projektlaufzeit sich der Geber zurückziehen möchte, zeigt sich häufig, daß sich diese Hoffnungen nicht erfüllen. Die Übergabephase und der Rückzug wird für die ausländischen Initiatoren zu einem schwierigen und heiklen Unterfangen. Da den Organisationen eine Selbstfinanzierung aus eigenen Einnahmen in der Regel nicht möglich ist, drängen die Geber darauf, daß der Staat als Finanzgeber einspringt. Doch dieser hat oft nicht die Mittel für die teuren und nach westlichem Standard konzipierten Einheiten oder er betrachtet sie nicht als prioritär. Wenn es doch noch gelingt, teilweise unter erheblichem politischen Druck durch die Geber, eine Fortführung des Projekts durch staatliche Finanzierung zu erreichen, bedeutet dies, daß knappe staatliche Mittel für diese Zwecke aufgewandt werden, hinter denen die Regierung nur halbherzig steht.

5.3. NROs als neue Hoffnung?

Aus den enttäuschenden Erfahrungen mit der Zusammenarbeit mit den staatlichen Stellen setzen die Geber in den vergangenen Jahren vermehrt auf die Tätigkeit der Nicht-Regierungsorganisationen (NRO) als Träger der Entwicklung. Die NROs konnten in den letzten Jahren ihre Rolle in der Entwicklungshilfe erheblich ausweiten. Es wird geschätzt, daß allein in den Geberländern fast dreitausend NROs im Rahmen der Entwicklungshilfe tätig sind, die ihre Partnerorganisationen in der 3. Welt mit insgesamt jährlich neun bis 10 Milliarden Dollar unterstützen.³⁶ Auch die öffentliche Entwicklungshilfe setzt verstärkt auf NROs als Entwicklungsträger. So unterstützte die Bundesregierung die Arbeit der deutschen NROs, die Eigenmittel in Höhe von 1,434 Mrd. DM aufbrachten, mit über 800 Mio DM an BMZ-Mitteln³⁷ und fördert die NROs in den Entwicklungsländern

³⁴ Nord-NROs bemühen sich um eine möglichst breite regionale und sektorale Diversifizierung. Dies hat mit den Eitelkeiten der jeweiligen Führung zu tun, ist aber auch eine Notwendigkeit, um im Wettbewerb möglichst viel an Mitteln auf sich ziehen zu können. Diese breite regionale Diversifizierung der Organisationen führt dazu, daß insgesamt viele Auslandsbüros unterhalten und finanziert werden müssen.

³⁵ Ein offizielles Papier aus Eritrea führt aus: "Im Extremfall besteht die Neigung, Experten vor Ort zu schicken und sie in Projekteinheiten außerhalb der Verwaltungsstruktur zusammenzufassen, was wenig zum Aufbau von Institutionen beiträgt." Frankfurter Rundschau, 13.3.1995.

³⁶ Angabe aus "Die Zeit" vom 25.8.1996 ("Die neue Internationale").

³⁷ BMZ, Journalistenhandbuch 1995, S. 185

direkt auch über das staatliche Instrumentarium. Dank dieser erheblichen Unterstützung und zum Teil direkt durch die Initiative ausländischer Projekte und Experten sind in den Ländern Afrikas eine Vielzahl von lokalen NROs entstanden. Ohne den NROs ihre Nützlichkeit bestreiten zu wollen, sind doch einige kritische Anmerkungen zu machen.

Die Geber-NROs sind untereinander nur mangelhaft koordiniert. Es käme einem Wunder gleich, wenn sich das Wirken von so vielen Gebern mit ihren jeweiligen Zielsetzungen zu einer sinnvollen Gesamtstrategie für ein ganzes Land zusammenfügen würde.

Trügerisch ist auch die Hoffnung auf Entbürokratisierung. NROs werden im Zuge ihres Größerwerdens mit der Zeit zu bürokratischen Apparaten, die bald die negative Eigenschaften wie Nepotismus, Pründewirtschaft, Anfälligkeit für politische Einflußnahme und Ineffizienz zeigen, die man den staatlichen Institutionen zum Vorwurf macht. Addiert man den Verwaltungsaufwand, die bei den einzelnen NROs sowohl auf Geber- als auch auf Nehmerseite anfällt, erweist sich auch die Hoffnung auf höhere Effizienz leicht als trügerisch.

Das Umgehen des Staates durch die verstärkte Abwicklung von Gebermitteln über NROs untergräbt langfristig die Funktionsfähigkeit der staatlichen Verwaltung. Da die NROs zu einem Teil Aufgaben durchführen (Wirtschaftsförderung, Infrastruktur, Schulbildung, Förderung der Landwirtschaft, Gesundheitswesen, etc.), die üblicherweise vom Staat erledigt werden, entsteht ein Staat im Staate, ein Quasi-Staatsapparat. Durch diese Parallelstrukturen wird der Staatsapparat seiner Funktionen beraubt und in seiner Existenz untergraben. Angesichts der eklatanten Ineffektivität der öffentlichen Verwaltung in vielen Ländern Afrikas mag man eine solche Situation als nicht tragisch empfinden. Jedoch stellt sich die Frage, ob die NROs gewillt und in der Lage, die öffentlichen Aufgaben in diesen Bereiche dauerhaft und verlässlich zu übernehmen. Das ist schon allein deshalb zweifelhaft, weil sie über keine eigene Finanzbasis verfügen. Die meisten der lokalen NROs sind ohne externe finanzielle Hilfestellung nicht lebensfähig. Ihre Existenz ist in hohem Maße von der oft sehr uneteten und willkürlichen Geberpolitik abhängig. Auch ist ein Dauerkonflikt mit dem staatlichen Hoheitsanspruch vorprogrammiert. Trotz der häufig berechtigten Kritik am Staat muß man sehen, daß es Aufgaben gibt, die aufgrund ihres Charakters am besten von staatlichen Institutionen, und nicht von NGOs, erfüllt werden. Bei der gegenwärtigen NGO-Euphorie in der Entwicklungspolitik rückt dieser Sachverhalt oft in der Hintergrund.

5.4. Entmündigung staatlicher Institutionen

Die großen Geber wie Weltbank, IWF, große bilaterale Geber bestimmen wesentlich die Wirtschafts-, Finanz- und Entwicklungspolitik dieser Länder. Etwa werden die Strukturanpassungsprogramme sind in einem hohen Maß von den Vorstellungen und Konzeptionen der ausländischen Geber geprägt. Über die zentralen staatlichen Aufgaben und Programme entscheidet der einheimische Staat immer weniger und die ausländischen Geber immer mehr.

Wenn die wichtigen Entscheidungen in den Geberländern getroffen werden, wird eine eigenständige Politik der nationalen Planungs- und Wirtschaftsministerien unmöglich gemacht. Das Entstehen eines eigenständigen und verantwortlich handelnden Staatsapparates wird dadurch verhindert.

Die faktische Dominanz der Geber bei der Auswahl der durchgeführten Maßnahmen untergräbt die Entscheidungskompetenz der Regierung und der anderen staatlichen Institutionen. Zwar kann offiziell ohne die Zustimmung der Regierung keine entwicklungspolitische Maßnahme durchgeführt werden, faktisch jedoch haben die Geber dominierenden Einfluß auf die Auswahl und inhaltliche Konzeption der Maßnahmen. Die Empfängerorganisationen stehen häufig vor die Alternative, das Projekt so wie vorgeschlagen zu akzeptieren oder ganz darauf zu verzichten. Sie haben jedoch in der Regel nicht die Möglichkeit, das Projekt abzulehnen und die vorgesehenen Mittel entsprechend ihren Prioritäten für andere Verwendungen einzusetzen. Oftmals versuchen die ausländischen Geber "ihre Projekte" selbst dann durchzusetzen, wenn diesen von einheimischer Seite nur geringe Priorität eingeräumt wird.

Bei Ausschreibungen üben die Geber erheblichen Druck aus, um Lieferungen aus ihren Ländern durchzusetzen. Auch bei Projektbeschaffungen tragen die Geber Sorge, daß ihre Mittel zu Aufträgen für Unternehmen aus ihren Ländern eingesetzt werden. Abgesehen davon, daß auf diese Weise nicht

notwendigerweise der preisgünstigste Anbieter zum Zuge kommt, gewinnen die Geber auch erheblichen Einfluß auf die Auswahl und die Konzeption des Vorhabens.³⁸

5.5. Die Loyalität der Staatsbeamten wird untergraben

Staatliche Stellen, die Unterstützung eines ausländischen Gebers bekommen, haben Vorteile, die auch den Beschäftigten persönlich zugute kommen: etwa durch Nutzung von Fahrzeugen, Auslandsreisen, Teilnahme an Konferenzen im Ausland oder Stipendien. Der Geber im fernen Ausland wird für die eigene Karriere und das Einkommen wichtiger als das Ministerium in der Hauptstadt. Die Loyalität der Beamten, die von ihrer regulären Bezahlung objektiv nicht leben können, gegenüber dem Staat wird systematisch untergraben. Bei den Staatsangestellten, die nicht in den Genuß dieser Vergünstigungen kommen, wird Mißgunst geweckt.

Auch die Gewährung von Zusatzbesoldungen an einzelne Funktionsträger der öffentlichen Verwaltung³⁹ hat zwar den Vorteil, die Motivation der Beschäftigten zu heben und die Durchführung von Maßnahmen zu beschleunigen. Die Motivation der in der Staatsverwaltung weiterhin zu ihren regulären niedrigen Bezahlung arbeitenden Beamten sinkt noch weiter. "Topping up" hilft so zwar unmittelbar der Durchführung von einzelnen Maßnahmen, ist aber eine Partiallösung, die eine grundlegende Reform der Personalpolitik des Öffentlichen Dienstes tendenziell verzögert. Unter dem Gesichtspunkt der Schaffung leistungsfähigen Staatsapparates ist dies nachteilig.

5.6. Planungsunsicherheit durch die Geberpolitik

Durch die Politik der Geber, ihre Hilfe diskretionär zu vergeben, entsteht für die einheimischen Stellen ein hohes Maß an Unsicherheit. Es ist in der Regel vorab nicht bekannt, wann und in welcher Höhe ausländische Gelder im nächsten Jahr zur Verfügung stehen und in welchen Bereichen diese zum Einsatz kommen.⁴⁰ Auf dieser Basis Budgetplanungen zu machen, führt für die Regierung und die betroffenen staatlichen, aber auch nichtstaatlichen Organisationen zu erheblichen Schwierigkeiten.

5.7. Diffuse Verantwortlichkeit

Für jede einzelne Entwicklungsmaßnahme gibt es zwei Verantwortlichkeiten: Die ausländischen Geber und die einheimischen Organisationen. Die formale Entscheidungskompetenz haben einheimische Entscheidungsträger, die faktische Entscheidungsmacht liegt letztlich bei den ausländischen Geber, da sie über die Finanzierung entscheiden. Dies führt zu Unklarheiten bei Entscheidungen und der

³⁸ Afrikanische Länder zahlen - im internationalen Vergleich - häufig überhöhte Preise für ihre Importe. Vgl. Yeats, A., Do African Countries Pay more for Imports? Yes., World Bank Policy, Planning and Research Working Paper No.265, Washington: World Bank, 1989.

³⁹ "Bei Public Sector Management Programmen zeigte sich (...) eine Tendenz zur Gründung spezieller "Project-Management-Units" und zur Gewährung von Zusatzbesoldungen einzelner Funktionsträger der öffentlichen Verwaltung. Hierdurch konnte zwar eine beschleunigte Implementation von PSM-Komponenten erreicht werden; für die Dauerhaftigkeit der institutionellen Reformen und deren effektive Verankerung in der Tagespraxis waren sie jedoch äußerst nachteilig und führten überdies zu konfliktiven Beziehungen zwischen den Mitarbeitern der Verwaltung. Derartige Praktiken standen denn auch in deutlichem Gegensatz zu den Erfordernissen eines sowohl langsamen als auch längerfristig-orientierten Einschleifens institutioneller Reformen." Harald Fuhr, "Public-Sector-Management-Programme" - Institutionelle Reformkomponenten im Kontext von Strukturanpassungspolitik der Weltbank, in: Simon, Klaus /Stockmeyer, Albrecht /Fuhr, Harald (Hrsg.), Subsidiarität in der Entwicklungszusammenarbeit. Dezentralisierungs- und Verwaltungsreformen zwischen Strukturanpassung und Selbsthilfe, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1993, S. 121f.

⁴⁰ "Predictability. ODA is determined not by the needs of developing countries, but by the fluctuating goodwill of the people and their parliamentss in the rich countries. As a result, it is largely ad hoc and unpredictable." UNDP, Human Development Report 1992, S. 45.

Verantwortlichkeit. Der Erfolg hat viele Väter, doch schwierig wird es, wenn sich nicht die gewünschten Ergebnisse einstellen. Die Ursachen für Mißerfolge von Projekten werden von den beteiligten Partnern verständlicherweise bei widrigen Umständen oder beim Partner gesucht. Auf Geberseite besteht die Tendenz, die Gesamtverantwortung für Fehlschläge und Mißerfolge dem einheimischen Staat zuzusprechen und Entwicklungserfolge auf das eigene Konto zu buchen.

5.8. Zusätzliche Arbeitsbelastung für staatliche Stellen

Die Abwicklung der Vielzahl von Projekten führt auch auf Empfängerseite zu einem enormen Verwaltungsaufwand. Die Geber legen den Empfängern eine ganze Reihe von Durchführungsrichtlinien, Modalitäten für Abrechnungen und Berichterstattung auf, die je nach Geberland ganz unterschiedlich sind. Die Projekte müssen evaluiert, Teams müssen an die Projektstandorte begleitet, Berichte müssen geschrieben, Zwischen- und Endevaluierungen müssen durchgeführt werden. Allein die Zeit, die einheimische Entscheidungsträger zur Begutachtung und Prüfung der zahlreichen Projekte aufwenden müssen, ist eine Fehlallokation des knappen Faktors Verwaltungskompetenz. Auch die Weltbank sieht in der unkoordinierten Tätigkeit der vielen Organisationen eine Überforderung einheimischen Personals in den afrikanischen Ländern.⁴¹ Die einheimischen Institutionen können unter diesen Bedingungen kaum eine eigenständige Planungs- und Durchführungskompetenz entwickeln. Im Endeffekt wird der öffentliche Dienst in seiner Leistungsfähigkeit geschwächt.⁴² Gerade weil die Verwaltung in Afrika so schwach ist, sollte man sie nicht durch komplizierte Instrumente und durch eine Vielzahl von Geberorganisationen überfordern.

5.9. Sonderregelungen führen zu Fehlallokation und Verwaltungsaufwand

Aus Gebersicht ist es verständlich, daß sie es ablehnen, für Güter und Dienstleistungen, die sie kostenfrei ins Land bringen, auch noch staatliche Abgaben wie Zölle und Steuern zu zahlen. Deshalb sehen die üblichen Vereinbarungen zwischen Entwicklungshilfeorganisationen und Regierung eine Befreiung von Einfuhrzöllen und Steuern vor. Projektmaterialien und Güter des persönlichen Bedarfs der Experten können so i.d.R. zollfrei eingeführt werden.⁴³

Diese Ausnahmeregelung führt jedoch dazu, daß die allokatonspolitische Wirkung der nationalen Zollpolitik unterlaufen wird. Da für die Projekte eine andere Preisstruktur besteht, werden diese zu importintensiv ausgelegt. Oftmals ist es billiger, Materialien aus Deutschland zu einführen als sie lokal zu beschaffen. Die Möglichkeit der zollfreien Einfuhr von Fahrzeugen führt zu überdimensioniertem Fahrzeugbestand der Projektbüros. Die Möglichkeit der zollfreien Einfuhr persönlicher Gegenstände (vom Privat-PKW bis zur Stereoanlage) ermöglicht den Experten durch den Verkauf ihrer mitgebrachten Güter lukrative Einnahmen. In Ländern mit hohen Importtarifen und Schwarzmarktkursen für Devisen erreichen diese Zusatzeinnahmen beachtliche Größenordnungen. Die volkswirtschaftlich sinnvolle Absicht der Regierung, im Lande vorhandene Devisen nicht für

⁴¹ "Durch die unzureichende Abstimmung der vielfältigen Einzelaktivitäten externer Geber ist es in den letzten Jahren in zunehmenden Maße zu ineffizientem Mitteleinsatz gekommen. Die Weltbank stellt fest, daß durch die hohen Zuflüsse externer Mittel an afrikanische Länder für spezifische, nicht koordinierte Vorhaben in besonders hohem Maße Afrikas knappste Ressource, nämlich ausgebildetes Fach- und Managementpersonal, gebunden bzw. überfordert wurden." Ernährungssicherung in Schwarzafrika, Eine Studie der KfW, 1988, S. 62.

⁴² So auch: Michael Bohnet, Förderung der Verwaltung in Entwicklungsländern: Rückblick und Perspektiven für die 90er Jahre, in: Klaus Simon/Albrecht Stockmeyer/Harald Fuhr (Hrsg.), Subsidiarität in der Entwicklungszusammenarbeit. Dezentralisierung und Verwaltungsreformen zwischen Strukturanpassung und Selbsthilfe, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1993, S. 130.

⁴³ Einzelne Länder versuchen dies zu ändern. So hat Senegal im März 1995 veranlaßt, daß die rund 220 im Lande tätigen NROs in Zukunft Einfuhrzölle und Steuern zahlen müssen. Nachrichten im Außenhandel vom 31.3.1995.

Konsumgüterimporte zu verwenden, wird in dieser Weise angesichts der vielen Experten und ihrer hohen Fluktuation in großem Umfang unterlaufen.

Die Zollbefreiungen führen für die Zollbehörde zu erheblichen Mehrbelastungen. Sie sind eine Quelle für Korruption, weil häufig durch Bestechungen eine laxe Auslegung der Bestimmungen erreicht werden kann.

5.10. Korruption und illegale Bereicherung

Es gibt in der Praxis immer wieder Fälle, daß Projektmittel unterschlagen, Materialien für private Zwecke benutzt werden; es kommt zu kleineren und größeren Betrügereien durch die Repräsentanten und Mitarbeiter der Partnerorganisationen. Um das Ansehen der Entwicklungshilfe nicht zu gefährden, werden solche Vorkommnisse verständlicherweise nicht an die Öffentlichkeit getragen.

In der gegenwärtigen Projektsituation, wo der Experte über die Finanzmittel verfügt und rechenschaftspflichtig ist, muß er gegenüber seinen einheimischen Kollegen gerade in finanziellen Dingen vorsichtig sein. Wie die bisherigen Vorkommnisse von Veruntreuung beweisen, ist diese Besorgnis berechtigt. Doch wenn die Zusammenarbeit nur noch von Mißtrauen geprägt ist, kann nichts Sinnvolles mehr entstehen.

Auch ausländische Experten sind nicht immer immun gegenüber der Versuchung, sich illegal persönlich zu bereichern. Es gibt eine Reihe von Fällen, die aber - wenn sie entdeckt werden - von den Geberorganisationen wegen der damit verbundenen Peinlichkeit in der Regel diskret gelöst werden.

5.11. Der Demonstrationseffekt

Entwicklungshilfeorganisationen bringen moderne technische Ausrüstung mit, z.B. die neuesten Modelle an Fahrzeugen, Fotokopierern, Faxgeräten, Computern. Der Einsatz von Computern erfolgte in den Projekten früher als in den Zentralen in der BRD.⁴⁴ Diese modernen Ausrüstungen setzen einen Standard, der in einem Entwicklungsland auf breiter Ebene nicht finanzierbar ist. Die ausländischen Organisationen verfügen über die moderne Technik, während in großen Teilen der Wirtschaft und Verwaltung dagegen ein Mangel an einfachsten Dingen, wie Papier, Ablageordnern und Schreibmaterial herrscht. Es kommt zu einem Nebeneinander von modernster und primitiver Technik.

Ausländische Experten sind im privaten Bereich in der Regel finanziell gut ausgestattet. Sie wohnen in großen Häusern, fahren neue und große Fahrzeuge, verfügen über eine Vielzahl von Konsumartikeln des letzten technischen Standes. Die Experten sonnen sich in der Bewunderung, die sie mit dem Prestige dieser Gegenstände erfahren und sie stellen sie oft bewußt zur Schau. Die einheimischen Mitarbeiter sehen dies, und orientieren ihre eigenen Bedürfnisse an diesem Niveau, das mit ihrem lokalen Gehalt unerschwinglich ist. Da man den Experten nicht verbieten kann, auf ihr gewohntes Kosumniveau zu verzichten, wird man dieses Problem haben, solange Experten in diesen Ländern personell präsent sind.

5.12. Abwerbung qualifizierten Fachkräfte aus Staat und Wirtschaft

Da es mittlerweile offensichtlich ist, daß der Einsatz von Experten wegen der hohen Opportunitätskosten in einem hohen Maße ineffizient ist, versucht man, dem durch die vermehrte Beschäftigung einheimischer Fachkräfte in den Projekten zu begegnen.⁴⁵ Im Sinn einer höheren Effizienz des Mitteleinsatzes ist dies rational. Warum sollte man einen ausländischen Experten zu

⁴⁴ Ein Grund liegt darin, daß in Deutschland Beschaffungen von Büroausrüstungen erst nach genauer Kostenabwägung unter Einhaltung arbeitsrechtlicher Bestimmungen gemacht werden können (etwa ist die Zustimmung des Betriebsrats einzuholen).

⁴⁵ Vgl. Tabelle 2 auf Seite 15.

Kosten von monatlich 10.000 US-Dollar mit einer Aufgabe betrauen, die von einem einheimischen Akademiker bei einem Gehalt von 500 US-Dollar ausgeführt werden kann? Der Nachteil einer solchen Maßnahme jedoch ist, daß dadurch die wenigen im Lande vorhandenen qualifizierten Personen aus den miserabel bezahlten staatlichen Stellen in die Administration internationaler Entwicklungshilfe geholt werden.⁴⁶ Die staatliche Gehaltsstruktur wird durch die in TZ-Projekten bezahlten höheren Gehälter ausgehebelt.

5.13. Demotivierung einheimischer Fachkräfte

Der ausländische Experte entscheidet über die Finanzen des Projektes. Selbst die Leiter der Partnerorganisation werden bei TZ-Projekten über das Projektbudget bewußt im unklaren gelassen. Ein Grund für die Geheimhaltung liegt darin, daß man die großen Gehaltsunterschiede zwischen Experte und lokalen Mitarbeitern nicht offenlegen möchte. Ein anderer Grund ist, daß die Verfügung über die Projektmittel das entscheidende Machtinstrument ist. Dieses will man - um nicht jeden Einfluß zu verlieren - nicht aus der Hand geben. Der falsche Mythos von der "partnerschaftlichen Zusammenarbeit" kommt in diesem Punkt sehr deutlich zum Ausdruck.

Es ist keine Seltenheit, daß sich ausländische Projektleiter kleine Königreiche einrichten. Mit denen ihnen zur Verfügung stehenden Finanzmitteln erkaufen sie sich Wohlverhalten durch die Vergabe von Pfründen, d.h. Stipendien, lukrativen Dienstreisen, sie teilen Fahrzeuge und Häuser zu, veranstalten üppige Parties.

Es gehört zur Rolle von Experten, daß sie für jede sich stellende Aufgabe ein Lösungskonzept präsentieren können. Dies gilt selbst im Falle von unlösbaren Aufgaben. Mit dieser Haltung treten sie auf, dies ist die Erwartung, mit der sie konfrontiert werden. Auch die ausländischen Experten werden häufig von dem objektiv gegebenen Schwierigkeitsgrad der Projektaufgabe überfordert. Sie können diese Aufgaben - dank großzügiger Projektmittel - zumindest vorübergehend als lösbar darstellen. Projekte der Entwicklungshilfe sind wesentlich besser ausgestattet als Vorhaben einheimischer Stellen (Fahrzeuge, Material, Information, Büroausstattung, Bezahlung). Wenn die Straßen unpassierbar sind, passieren sie mit ihren neuen vierradgetriebenen Fahrzeugen doch; wenn die Flüge der nationalen Fluglinie ausfallen, werden Maschinen gechartert. Wirtschaftlich nicht lebensfähige Projekte werden oft über Jahre durch offene und versteckte Zuschüsse am Leben gehalten, und auch noch als Musterprojekte präsentiert. Die damit verbundenen enormen Kosten werden bei Leistungsvergleichen mit entsprechenden staatlichen Stellen gerne verschwiegen. Man kann diese Taktik als Schummeln bezeichnen. Damit wird die Behauptung der Geber, daß die von ihnen durchgeführten Projekte wesentlich effektiver als entsprechende staatliche Projekte seien, in hohem Maße fragwürdig.

Unter langfristigen Gesichtspunkten wäre es oft besser, der einheimischen Seite auch Entscheidungsspielräume zu lassen und weniger forsich vorzugehen. Eigene Ambitionen und der Erwartungsdruck auf kurzfristige Erfolge veranlassen Experten jedoch in aller Regel, die Durchführung auch gegen den aktiven und passiven Widerstand der einheimischen Seite zu forcieren.

Von diesem energischen Auftreten der ausländischen Experten geht keine Ermutigung zur Eigeninitiative für die einheimischen Kollegen aus, sondern führt in der ungleichen Kommunikations- und Handlungssituation eines Projektes zu Entmutigung und Demotivierung. Ist das Kompetenzgefälle zwischen Experten und Counterpart groß, entsteht ein Lehrer-Schüler-Verhältnis, das vom Schüler nur widerwillig akzeptiert wird. Der Kompetenzunterschied muß dabei nicht allein auf Unterschiede in den individuellen Fähigkeiten zurückgehen, sondern kann auch seine Ursache darin haben, daß der Experte besseren Zugang zu Informationen und durch seine Verfügungsbefugnis über die Projektfinanzen die

⁴⁶ "So kommt es zu der grotesken Situation, daß der teilweise mühsam aufgebaute Sachverstand nicht für den eigenen Entwicklungsprozeß eines Landes eingesetzt werden kann, sondern in vielen Fällen in internationale Organisationen oder gänzlich ins Ausland abwandert." Michael Bohnet, Förderung der Verwaltung in Entwicklungsländern: Rückblick und Perspektiven für die 90er Jahre, in: Klaus Simon/Albrecht Stockmeyer/Harald Fuhr (Hrsg.), Subsidiarität in der Entwicklungszusammenarbeit. Dezentralisierungs und Verwaltungsreformen zwischen Strukturanpassung und Selbsthilfe, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1993, S. 135.

faktische Entscheidungsmacht hat. Es ist nicht unwahrscheinlich, daß der Unterlegene durch Desinteresse und vorgespielte Dummheit insgeheim passiven Widerstand leistet und den Erfolg der gemeinsamen Unternehmung gefährdet. Dummheit ist also in diesem Zusammenhang kein psychologisches Phänomen, sondern das Ergebnis einer sozial unerträglichen Situation.⁴⁷

Stehen bei Programmen und in Projekten kontroverse Entscheidungen an, kommt es häufig zu Konflikten zwischen einheimischen und ausländischen Personal, die zum Teil auf objektiv anderen Interessenlagen beruhen. Erstaunlich ist jedoch in diesen Fällen häufig zeigende Gruppensolidarisierung und die sich verstärkende Polarisierung zwischen den beiden Gruppen, die die Oberflächlichkeit und Brüchigkeit der partnerschaftlichen Zusammenarbeit deutlich macht.

5.14. Entstehen von Nehmermentalität

Die Aufmerksamkeit der einheimischen Entscheidungsträger richtet sich mehr darauf, ausländische Geldgeber zu "akquirieren" als zu versuchen, die anstehenden Probleme selbst zu lösen. Es ist interessant zu beobachten, wie schnell sich einheimische Vertreter gerade im NRO-Bereich, zu diesem Zweck den jeweils aktuellen Entwicklungsjargon aneignen und mit Inbrunst vertreten.

Zur Nehmermentalität gehört auch ein mangelndes Kostenbewußtsein. Aus der Sicht des einheimischen Projektbeteiligten ist es nur rational, wenn das Bemühen sich darauf richtet, vom Geber soviel wie möglich Mittel zu extrahieren. Sparsames Wirtschaften kann so nicht gelernt werden.

5.15. Rückzug aus der Verantwortung im Krisenfall

In Krisensituationen, wie etwa in der jüngeren Vergangenheit in Somalia, Burundi oder Ruanda erweist sich die Abhängigkeit des Landes von den ausländischen Organisationen als schwerwiegendes Problem. Werden die externen Experten plötzlich abgezogen, verlieren die Projekte mit ihnen nicht nur Fachwissen, sondern häufig auch den Zugang zu Informationen, zu Projektfonds und zur vorher vorhandenen Projektinfrastruktur.

"In normalen Zeiten übten und üben die externen Experten diese Verantwortung de facto in großem Maße aus. In einer Krisensituation können sie sich relativ leicht entziehen - sie sind doch nur die Berater -, oder sie werden bei Gefahr durch Evakuierung ganz abgezogen. Die Projekte verlieren nicht nur einen großen Teil der tatsächlichen Entscheidungsträger und effektiven Mitarbeiter, durch den Abzug werden plötzlich die Schwächen der einheimischen Eliten deutlich, die ihre Ursache in der jahrelang eingespielten Arbeitsteilung hat."⁴⁸

5.16. Das Undemokratische der Entwicklungshilfe

Die ausländischen Geber haben für ihre Bemühungen, auf die grundlegenden wirtschaftspolitischen Weichenstellungen des Empfängerlandes Einfluß zu nehmen, keinen demokratisch legitimierten Auftrag aus dem Empfängerland. Obwohl etwa der zuständige Weltbankvertreter von der Bevölkerung nicht gewählt wurde, ja sie ihn in der Regel noch nicht mal kennt, hat er oft einen größeren Einfluß auf das wirtschaftliche Geschehen im Lande als der Wirtschaftsminister. Während die öffentliche Meinung in den Geberländern einen erheblichen Einfluß auf die Gestaltung und Schwerpunktsetzung der Hilfe

⁴⁷ Obwohl zu einem anderem Kontext geschrieben, sind die folgenden Ausführungen von Bonhoeffer für das Verstehen dieser Projektsituation erhellend: "So scheint die Dummheit vielleicht weniger ein psychologisches als ein soziologisches Problem zu sein. Sie ist eine besondere Form der Einwirkung geschichtlicher Umstände auf den Menschen, eine psychologische Begleiterscheinung bestimmter Verhältnisse. Bei genauerem Zusehen zeigt sich, daß jede starke äußere Machtentfaltung, sei es politischer oder religiöser Art, einen großen Teil der Menschen mit Dummheit schlägt. Ja, es hat den Anschein, als sei das geradezu ein soziologisch-psychologisches Gesetz. Die Macht der einen braucht die Dummheit der anderen." Dietrich Bonhoeffer, Widerstand und Ergebung, München 1970, S. 17.

⁴⁸ Peter Ay, a.a.O., S. 80

hat, spielt die öffentliche Meinung in den Ländern Afrikas kaum eine Rolle. Das Drängen der ausländischen Geber auf Demokratisierung ist angesichts dieser Situation inkonsistent.

6. Zusammenfassung und Überlegungen zu einer Reform der Hilfe

Gegenwärtig wird die Entwicklungshilfe durch entwicklungsfremde Faktoren wie Geberegoismen und einem entwicklungspolitischen Populismus einer Mediengesellschaft bestimmt. Die knappen Mittel fließen nicht dorthin, wo sie den größten Nutzen für die Entwicklung der Empfängerländer stiften.

Geber tendieren dazu, Maßnahmen so weit wie möglich in Eigenregie durchzuführen. Damit verbunden ist die Bevorzugung von Projekttypen mit hohen Verwaltungs- und Durchführungskosten. Für viele dieser Maßnahmen steht der finanzielle Aufwand der Durchführung in keinem vernünftigen Verhältnis zu den erreichten Ergebnissen.

Insbesondere die TZ ist mit einem hohen Verwaltungs- und Personalkostenaufwand verbunden. Die TZ ist in den letzten Jahren durch die gewachsene Diskrepanz zwischen Expertenkosten und lokalen Kosten relativ teurer geworden. Der Verwaltungsaufwand läßt sich kaum reduzieren, solange die Projekte durchführungs- und verwaltungsintensiv konzipiert sind. Man kann in gewissen Grenzen Verwaltungsarbeit in die Empfängerländer selbst verlagern (lokale Mitarbeiter), einen nachhaltigen Effekt wird man jedoch nur erreichen, wenn Maßnahmen gewählt werden, die mit einem geringeren Verwaltungsaufwand durchzuführen sind.

Das bisherige Geberpolitik gegenüber dem Staat der Empfängerländer, nämlich ihn in einer dominierenden Weise zu gängeln, ihn zu umgehen, ihm Aufgaben zu entziehen, ihn durch Unstetigkeit und Gebervielfalt zu überlasten, untergräbt seine Funktionsfähigkeit und beeinträchtigt die langfristigen Entwicklungschancen der subsaharischen Länder. Eine geberdominierte Vorgehensweise ist dann zu rechtfertigen, wenn die staatlichen Strukturen weitgehend zusammengebrochen sind. Sie jedoch bedenklich für Länder, die noch über einigermaßen funktionierende Staatsverwaltungen verfügen.

Damit Hilfe wirksamer wird, müssen die eigentlichen Entwicklungserfordernisse bei der Konzeption von Hilfe und bei der Auswahl der Instrumente stärker zum Tragen kommen. Reformbedarf besteht nicht bei den entwicklungspolitischen Ziele, sondern bei der Gesamtkonzeption, den Instrumenten und folglich auch bei den Durchführungsorganisationen.

Obwohl die Entwicklungsbürokratie auf Geberseite das größte Wissen und die meisten Erfahrungen mitbringen, sind für die Erarbeitung eines Reformkonzeptes nur begrenzt geeignet. Ihre Überlegungen sind stark von Eigeninteressen und einer tradierten Problemwahrnehmung bestimmt.

Ob man will oder nicht: Der Staat der Empfängerländern wird auch weiterhin eine wichtige Rolle spielen. Wie die Zusammenarbeit mit dem Staat gestaltet werden soll, ist eine zentrale Aufgabe in einer Reform. Das ist keine einfache Aufgabe. Politikdialog ist ein Ansatz. Jedoch führt das Bestehen auf das Vorliegen demokratischer Verhältnisse für die Vergabe nur zu self-fulfilling prophecy - in die Katastrophe. Man muß die materiellen Voraussetzungen für die Demokratisierung schaffen.

Die Gesamtwirkung der Hilfe auf die staatliche Struktur muß stärker beachtet werden. Sie müssen von einer Art sein, daß sie die institutionelle Basis für eine eigenständige Entwicklung fördert und die Motivation der Menschen hebt. Unter langfristigen Gesichtspunkten geht kein Weg daran vorbei, die Geberdominanz zurückzunehmen und den Empfängerstaat die Chance zu geben, seine Kompetenz und Leistungsfähigkeit zu steigern. Dazu gehört u.a. auch, Wege zu finden, ihm die notwendigen Mittel zur Durchführung seiner Grundfunktionen zur Verfügung zu stellen.

Die externe Hilfe muß von ihrem Volumen her ernst gemeint sein. Die Mittelvolumen, die gerade in den letzten Jahren für die GUS und die osteuropäischen Länder bereitgestellt worden sind, machen deutlich, welche Finanzvolumina erforderlich sind, um signifikante Effekte zu erzielen.

Damit externe Hilfe nicht zu einer Bereicherung einer kleinen Elite führt, muß sie in einer solchen Form gewährt werden, die wenig Angriffsflächen für "rent-seeking" und Mißverwendung bietet. Als weiteres Kriterium ist wichtig, daß das Kosten-Nutzen-Verhältnis der gewählten Maßnahmen gut sein. Das heißt auch, ihr Verwaltungsaufwand muß niedrig sein.

Welche Instrumente entsprechen diesen Kriterien? Für Staaten mit absolut unzureichenden Haushaltsmitteln können langfristige Zusagen über Budgetzuschüsse gemacht werden. Eine Zweckbindung für bestimmte Aufgaben ist denkbar. Angesichts der in vielen Ländern verfallenden Infrastrukturen könnten beispielsweise externe Geber - in Koordination aller wichtigen Geber - die Finanzierung von Erhaltungsinvestitionen und der laufenden Kosten für infrastrukturelle Einrichtungen (Wasserversorgung, Verkehrs- und Kommunikationssysteme, Schulbildung, Gesundheitsversorgung) übernehmen.

Dies würde auch die Produktionsvoraussetzungen für die Landwirtschaft und die Industrie verbessern. Zusätzlich wäre für diese beiden Wirtschaftsbereiche an langfristige Zusagen über Importhilfen zu denken.

Literaturverzeichnis

- Adam, Erfried, Wie ist wieder Staat zu machen in Afrika?, in: Internationale Politik und Gesellschaft, Bonn, 4/1994
- Africa Recovery, September 1991, Vol.5, No.2-3, S.40f. (published by the United Nations Department of Public Information)
- Alexander, Paul, Heimat oder Asyl? Ein Beitrag zur Entwicklungspolitik. Verlag Dr. Paul Schulz, Ulm 1992
- Ay, Peter, Nachgedanken zur Staatskrise in Burundi, in: Peripherie, Nr. 55/56, 14. Jg., Dezember 1994
- Berg, R. J., Parallel Debates: Finance and Development in Sub-Saharan Africa. Joint Symposium of The Association of African Central Banks and The International Monetary Fund, Gaborone, Botswana, February 23-27, 1991
- BMZ, Neunter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung, Drucksache 12/4096 (erschienen Februar 1993).
- BMZ, Journalistenhandbuch 1994 und 1995
- BMZ, Bilaterale öffentliche Zuschüsse der Bundesrepublik Deutschland an Entwicklungsländer 1993, Bewilligungen
- BMZ, Neue Akzente in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit während der nächsten Legislaturperiode, Stellungnahme des wissenschaftlichen Beirats beim BMZ, Februar 1995
- Bohnet, Michael, Förderung der Verwaltung in Entwicklungsländern: Rückblick und Perspektiven für die 90er Jahre, in: Simon, Klaus/Stockmeyer, Albrecht /Fuhr, Harald (Hrsg.), Subsidiarität in der Entwicklungszusammenarbeit. Dezentralisierungs und Verwaltungsreformen zwischen Strukturanpassung und Selbsthilfe, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1993
- Bonn: Zentrum für Entwicklungspolitik, Institutionenverzeichnis, Hrsg.: Der Oberstadtdirektor der Bundesstadt Bonn, Bonn 1995
- Dachs, Gisela, Perfektion am Abgrund, in "Die Zeit" vom 6.1.1995, S. 20
- Elkins, Stephan, Rent-Seeking. Zur politischen Theorie des neoklassischen Fundamentalismus, in: PROKLA 96, September 1994
- Elsenhans, Hartmut, Institutionelle Reformen und Dezentralisierung als Aufgabe in der Entwicklungszusammenarbeit: Über die Grenzen der Dezentralisierung, in: Simon, Klaus/Stockmeyer, Albrecht /Fuhr, Harald (Hrsg.), Subsidiarität in der Entwicklungszusammenarbeit. Dezentralisierungs und Verwaltungsreformen zwischen Strukturanpassung und Selbsthilfe, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1993
- Fuhr, Harald, "Public-Sector-Management-Programme" - Institutionelle Reformkomponenten im Kontext von Strukturanpassungspolitik der Weltbank, in: Simon, Klaus/Stockmeyer, Albrecht

- /Fuhr, Harald (Hrsg.), Subsidiarität in der Entwicklungszusammenarbeit. Dezentralisierungs und Verwaltungsreformen zwischen Strukturanpassung und Selbsthilfe, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1993
- Gärtner, Edgar, Wie lange hält Nachhaltigkeit vor?, in "Die Zeit" vom 7.1.1995
- GTZ, Erreicht die Technische Zusammenarbeit die gesetzten Ziele?, Eschborn, Juni 1995
- Hillebrand, Ernst, Zivilgesellschaft und Demokratie in Afrika, in: Internationale Politik und Gesellschaft, Bonn, 1/94
- KfW, Ernährungssicherung in Schwarzafrika, Eine Studie der KfW, Frankfurt 1988
- Knieper, Rolf, Afrika sich selbst überlassen - das wäre verkehrt, in: FAZ, 27.8.1992, S. 8
- Morss, E.R., Institutional Destruction Resulting from Donor and Project Proliferation in Sub-Saharan Countries, in: World Development, Vol.12, No.4, 1984
- Nieländer, Wolfgang, Vorsicht vor zu viel Caritas, Eine Anmerkung zu entwicklungspolitischer Zusammenarbeit in Afrika, in: FAZ 28.5.1994, S.9
- Nuscheler, Franz, Das Nord-Süd-Problem. Die Dritte Welt als Akteur und Problemfeld in den internationalen Beziehungen, in: Bundeszentrale für politische Bildung, Grundwissen Politik, Schriftenreihe Bd. 302, Bonn 1991
- Landell-Mills, P./Agarwala, R./Please, S., Schwarzafrika: Von der Krise zu nachhaltigem Wachstum, in: Finanzierung & Entwicklung/Dezember 1989
- Röpke, Jochen, Die unterentwickelte Freiheit, Wirtschaftliche Entwicklung und unternehmerisches Handeln in Indonesien, Göttingen, VandenhoeckRuprecht, 1982
- Röpke, Jochen, Vierte industrielle Revolution und Dritte Welt: Entwicklungspotentiale zwischen schöpferischer Zerstörung, Rückindustrialisierung und Nachfolge, in: SID, Neue Technologien in Entwicklungsländern. Dokumentation der Beiträge des SID-Workshops vom 24.- 25. April 1987
- Simon, Klaus /Stockmeyer, Albrecht /Fuhr, Harald (Hrsg.), Subsidiarität in der Entwicklungszusammenarbeit. Dezentralisierungs- und Verwaltungsreformen zwischen Strukturanpassung und Selbsthilfe, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1993
- Tetzlaff, Rainer, Bericht über das Afrika-Symposium: Staatsversagen und Marktwirtschaft (Strukturanpassung), Demokratisierung und Ethnonationalismus, FU-Berlin, in: Afrika Spectrum, 27 (1992) 2
- Tetzlaff, Rainer, Die Forderung nach besserem Staatsverhalten. "Good governance" eine berechnete, aber heikle Forderung der Weltbank, in: E+Z, Jg. 36.1995:5/6, S. 140-142
- UNIDO, Rethinking Technical Cooperation. Reforms for Capacity Building in Africa, Regional Bureau for Africa, United Nations Development Programme and Development Alternatives, Inc., Elliot J. Berg (Coordinator), New York 1993
- Weiter, Matthias: Lokale Fachkräfte in der EZ, in: E+Z, Jg. 36.1995:12
- Weltbank, Weltentwicklungsbericht, Washington 1994
- Wolf, Reinhard, Demokratisierungspolitik als Instrument deutscher Sicherheitsvorsorge, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, 1. Juli 1994, S. 22-30
- World Bank, Sub-Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Growth, Washington 1989
- World Bank, African Development Indicators 1994-95, Washington 1995
- Yeats, A., Do African Countries Pay more for Imports? Yes., World Bank Policy, Planning and Research Working Paper No.265, Washington: World Bank, 1989
- Zell, Helmut, Per Ochsenkarren in die Sackgasse? Erfahrungen mit Angepaßter Technologie in Tanzania, in: Blätter des Informationszentrum 3. Welt (iz3w), Freiburg, Nr. 187, Februar 1993