

Helmut Zell, 1997: Entwicklung und Staat in Schwarzafrika. Die ambivalente Rolle der Entwicklungshilfe. In: Wilfried von Bredow & Thomas Jäger (Hrg.), Demokratie und Entwicklung. Opladen: Leske & Budrich, S. 141 – 178

1. Fragestellung

Der Autor stellt zunächst fest, dass in den letzten vierzig Jahren die wirtschaftliche Lage und das soziale Leben in vielen Ländern Afrikas schlecht geblieben ist oder sich seit dem Erlangen der Unabhängigkeit in vielen Staaten sogar noch verschlechtert hat – und dies trotz umfangreicher Entwicklungshilfe. Dies gibt dem Autor Anlass, kritisch die Rolle von staatlichen und nicht-staatlichen Geberorganisationen zu hinterfragen. Die meisten Geberorganisationen sähen ihr Tun als Altruismus und bewerteten ihr Handeln und die Ergebnisse ihres Handelns durchaus als positiv. Grundlegende Reformschritte würden hingegen von der Gegenseite, nämlich den Empfängerländern, ihren Regierungen und Verwaltungen gefordert.

Ziel des Artikel ist es, die **Interessen der Geberorganisationen und ihrer Mitglieder** zu beleuchten, die in vielerlei Hinsichten nicht dem offiziellen Eigenbild von Selbstlosigkeit entsprechen. Im Weiteren werden die starken **Machtgefälle** zwischen Hilfegebern und Hilfeempfängern und die **Auswirkungen der praktizierten Formen von Entwicklungshilfe auf die staatliche Struktur** der Empfängerländer dargestellt.

2. Allgemeine Bestimmungsfaktoren von Entwicklungshilfe

Gesamtrahmen von Entwicklungspolitik: Die Entwicklungshilfe besteht in den meisten Empfängerländern aus einer Vielzahl von Einzelprojekten, ein Gesamtplan, der die Einzelprojekte auf eine Entwicklungstheorie abgestützt koordiniert, gibt es praktisch nirgends. Die Wirkung der nicht koordinierten Projekte bleibt darum oft punktuell und führt nicht zu einer allgemeinen Verbesserung der Lebenslage der Gesamtbevölkerungen und der Funktionstüchtigkeit von Staatsapparat und Wirtschaft in den Empfängerländern. Die Projektförmigkeit von Entwicklungshilfe führt oft zu grosser Unstetigkeit der Unterstützung.

Machtgefälle und Definitionshoheit über Entwicklungsziele: Die Geberorganisationen verfügen über Geldmittel, Technologie, soziale Netzwerke in Zentrumsländern und haben besseren Zugang zu Information und bessere Möglichkeiten Erfahrungswissen zu akkumulieren. Die privilegierte Ausstattung mit Kapitalien gibt ihnen in fast allen Hinsichten Überlegenheit gegenüber den Hilfeempfängern. Entsprechend werden in vielen Fällen die Entwicklungsziele und die Strategien, mit denen sie erreicht werden sollen, von den Geberorganisationen weitgehend unabhängig von Gesprächspartnern in den entsprechenden Empfängerländern entworfen und umgesetzt.

Einfluss der Medien:

Einerseits berichten die Massenmedien in den Zentrumsländern vor allem über Katastrophen, im Fall von Afrika vor allem gewaltsame Konflikte, Hungersnöte usw., andererseits steht sowohl staatliche Entwicklungshilfe als auch Entwicklungshilfe durch Nichtregierungsorganisationen unter ständigem Rechtfertigungsdruck. Dies führt tendenziell dazu, dass **Projektziele medienwirksam ausgewählt**

werden und **nicht nach nüchternen Kriterien**, wo mit den vorhandenen Mitteln die grösste, und das heisst vor allem die nachhaltigste Wirkung erzielt werden könnte. Indem sie in ihren Rechenschaftsberichten ihren Tätigkeiten ein sehr hohes Gewicht bemessen, erzeugen Entwicklungshilfeorganisationen tendenziell Erwartungen auf Seite der Spender und Steuerzahler, die sie in vielen Fällen nicht einlösen können. Sie sehen sich dann gezwungen, gegenüber der Öffentlichkeit in den Geberländern Potemkinsche Dörfer aufzubauen, um den Zufluss weiterer Steuergelder und Spendengelder nicht zu gefährden. Der – teilweise selbstverschuldet – hohe Erwartungsdruck seitens der Öffentlichkeiten in den Geberländern erschwert also den selbstkritischen Umgang von Entwicklungsorganisationen mit ihrem Tun.

3. Eigeninteressen und Geberdominanz in der Entwicklungshilfe

Die Entwicklungsbürokratie in den Geberländern ist eine Berufsgruppe mit eigenen Interessen, die in etlichen Hinsichten mit den offiziellen Zielen ihrer Tätigkeit in Konflikt stehen: **Beamte** in staatlichen Entwicklungsämtern und **Experten**, die für Nichtregierungsorganisationen arbeiten, haben die für diese Länder üblichen beruflichen Eigeninteressen, was Löhne, Karrierechancen und die Ausstattung mit Mitteln zur Berufsausübung betrifft. Verglichen mit dem Einsatz von Personal aus den Empfängerländern ist der Einsatz dieser Berufsleute sehr teuer. Aus Eigeninteresse werden sie aber nicht danach streben, sich selbst möglichst überflüssig zu machen bzw. sich durch einheimisches Personal in Empfängerländern zu ersetzen. Die Projektauswahl und vor allem die Wahl der Methoden zu ihrer Durchführung werden weitgehend von den Entwicklungsexperten und -expertinnen selbst bestimmt. Ihre offizielle Rolle als **Interessenvertreter der Armen** gerät dabei in Konflikt mit **beruflichen Besitzstandswahrungsinteressen**.

Eine andere Interessengruppe sind **Unternehmen**, die darauf drängen, dass sie an Entwicklungsprojekte ihre Waren und Dienstleistungen liefern können. Vor allem staatliche Entwicklungshilfe hat oft die Form von Auftragsbeschaffung und Arbeitsplatzsicherung für die Wirtschaft *in den Geberländern* gehabt und hat dies teilweise immer noch. Die im Rahmen von Entwicklungshilfe gelieferten Industrieprodukte sollen auch künftige Abnehmer aus der Elite der Empfängerländer auf den Geschmack bringen und so für *Markterschliessung* sorgen. In vielen Entwicklungshilfeprojekten werden darum die nötigen Güter ins Empfängerland importiert, anstatt zu versuchen, so viel wie möglich auf dem Markt des Empfängerlandes zu besorgen.

Auf Seite der Empfängerländer gibt es Regierungsbeamte, die direkte oder indirekte materielle Interessen an der Fortführung von Entwicklungshilfeprojekten haben, sei dies, weil sie direkt Geld für sich abzweigen können (Streben nach **Entwicklungshilferenten, rent-seeking**) oder weil sie als Angehörige der politischen und Verwaltungselite praktische und moralische Verantwortung für soziale Probleme abgeben können. Zudem haben **einheimische Angestellte von Entwicklungshilfeprojekten** zumeist überdurchschnittlich hohe Löhne und privilegierten Zugang zu Information, Infrastruktur und sozialen Netzwerken der Geberorganisationen. All diese direkt Begünstigten von Entwicklungshilfeprojekten in Empfängerländern sind ebenfalls nicht an kritischer Hinterfragung der Wirksamkeit von Entwicklungshilfe interessiert.

Geberorganisationen betreiben oft einen grossen Kontrollaufwand, um das rent-seeking zu verhindern. Damit werden aber in vielen Projekten so viele Ressourcen unproduktiv verbraucht, dass es in gewissen Fällen wohl sinnvoller wäre, rent-seeking zuzulassen – oder sich in diesen Staaten gar nicht zu engagieren. Die Entwicklungstätigkeit fern der Geberländer hat allgemein hohe logistische Kosten

und Verwaltungskosten zur Folge. Ein beträchtlicher Teil der Arbeitszeit von Entwicklungsexperten und -expertinnen muss für bürokratische Handlungen, insbesondere das Abfassen von Rechenschaftsberichten aufgewendet werden.

4. Das Beispiel Technische Zusammenarbeit (TZ)

Der Einsatz von Experten und Expertinnen aus den Geberländern hat zur Folge, dass die meiste Entwicklungshilfe in Form von Projekten durchgeführt wird, weil sich so inhaltlich klar umgrenzte und zeitlich befristete Arbeitsaufträge formulieren lassen. Damit sind verschiedene Probleme verknüpft: Die verschiedenen Projekte picken nur bestimmte gut bearbeitbare Probleme auf, die aus Sicht der Hilfeempfänger aber nicht unbedingt den dringendsten Bedürfnissen entsprechen. Mangels Koordination verschiedener Projekte und mangels des Aufbaus eines insgesamt funktionsfähigeren politischen, rechtlichen und verwaltungstechnischen Rahmens erzeugen Entwicklungsprojekte **oft keine nachhaltige Wirkung**: Die Projekte bilden oft „Kunsthelmen“, die zusammenbrechen, sobald der Mittelzufluss durch die Projekte und die Projektinfrastruktur nach Beendigung der Projekte wegfallen. Die Einheimischen schaffen es dann oft nicht, das Aufgebaute aus eigener Kraft (Geld, technisches und organisatorisches Wissen) fortzuführen. Für Projektmitarbeiter aus den Geberländern ist es aber wichtiger, dass ihre Projekte von den Gebern als erfolgreich eingestuft werden, ob sie einen nachhaltigen Beitrag zur Entwicklung des Empfängerlandes geleistet haben, ist sekundär. In den Rechenschaftsberichten werden kaum **ökonomische Gesamtrechnungen** angestellt, nämlich wieviel Wirtschaftswachstum und Verbesserung von Lebenschancen mit den eingesetzten Mitteln erzeugt worden sind. Die Erfolgsberichte sind in dieser Hinsicht oft geschönt oder geben keine Auskunft darüber.

5. Aushöhlung der öffentlichen Verwaltung in den Empfängerländern

Entwicklungsprojekte sind oft mit negativen Auswirkungen auf die staatlichen Strukturen der Empfängerländer verbunden: Die **finanziellen Möglichkeiten von Entwicklungsprojekten** sind oft grösser als die **Finanzhaushalte der Ministerien**, die für die Lösung der Probleme, die mit dem Projekt bearbeitet werden, eigentlich zuständig wären. Dies schafft von ausländischen Experten und Expertinnen gelenkte Parallelstrukturen ohne demokratische Legitimation in den Empfängerländern. Damit ergeben sich ständige **Konflikte mit staatlichen Hoheitsansprüchen**. Dass viele wichtige Entscheide von den Geberländern gefällt werden, behindert das Entstehen eigenständiger und verantwortlich handelnder Staatsapparate, die **staatlichen Institutionen** werden teilweise **entmündigt**. Die Empfängerstaaten müssen die Projekte zumeist so annehmen, wie von Geberseite vorgeschlagen – oder aber ganz verzichten. Selbständige Gegenvorschläge, die mit einheimischem Personal ausgeführt würden, können nicht gemacht werden. Durch die überhöhten Löhne der einheimischen Angestellten von Entwicklungsprojekten, werden der Staatsverwaltung einheimische **qualifizierte Fachleute abgeworben** und bei den Beamten, die im Staatsdienst bleiben, entsteht oft **Misgunst** bzw. das Bestreben, sich durch **Korruption** am Kuchen zu beteiligen. Die **Loyalität der Staatsbeamten** wird insgesamt untergraben. Wenn Entwicklungsprojekte (in nicht mehr vertuschbarem Ausmass) scheitern, kommt es meist zu wechselseitigen Beschuldigungen zwischen Projektverantwortlichen und einheimischen Partnern, die Verantwortlichkeiten werden dann plötzlich diffus. Im Krisenfall können sich Entwicklungsexperten und –expertinnen aus Geberländern in ihre Länder zurückziehen und ohne Konsequenzen für ihr weiteres berufliches und privates Leben **Projektruinen** hinterlassen. Dies gilt auch, wenn Projekte ordentlich abgeschlossen werden, aber nach Abzug des Personals und der Mittel aus den Geberländern sich die einheimischen Eliten als unfähig erweisen, das Aufgebaute fortzuführen.