

Hans Stoisser

Der Schwarze Tiger

Was wir von Afrika
lernen können

Kösel



Verlagsgruppe Random House FSC® N001967
Das für dieses Buch verwendete FSC®-zertifizierte
Papier *Munken Premium Cream* liefert Arctic
Paper Munkedals AB, Schweden.

Copyright © 2015 Kösel-Verlag, München,
in der Verlagsgruppe Random House GmbH
Umschlag: Weiss Werkstatt, München
Umschlagmotiv: © shutterstock/Vladitto/BildNr. 184733873
und © shutterstock/Cienpies Design/BildNr. 144656453
Druck und Bindung: GGP Media GmbH, Pößneck
Printed in Germany
ISBN 978-3-466-37125-9

Weitere Informationen zu diesem Buch und unserem
gesamten lieferbaren Programm finden Sie unter
www.koesel.de

Inhalt

1 ▪ Boom	7
2 ▪ Der abgehängte Kontinent	44
3 ▪ Sie waren stets bemüht ...	76
4 ▪ Hilfe, die nicht hilft	97
5 ▪ Der trotzigte Außenseiter	125
6 ▪ Wieso wir neu sehen lernen müssen	152
7 ▪ Heal the World	179
Anhang	201
Grundprinzipien zur Gestaltung der Zusammenarbeit mit afrikanischen Ländern	201
Literaturhinweise	204

balisierung noch immer wesentlich mitbestimmen kann. Das kulturgeschichtliche Europa hat die institutionellen Grundlagen für den Aufstieg der nicht-westlichen Welt geschaffen – repräsentative Demokratie, freie Marktwirtschaft, unabhängige Rechtssysteme und eine freie Zivilgesellschaft. Europa ist in absoluten Zahlen noch immer der größte Wirtschaftsblock der Welt und hat mit Deutschland und seiner mittelständischen Wirtschaft ein globales Erfolgsmodell entwickelt, das nicht nur Einkommen und Wohlstand zu Hause sichert, sondern darüber hinaus auch die Weltwirtschaft entscheidend mitprägen kann.

Europa, vor allem aber Deutschland und der gesamte deutsche Sprachraum, haben damit die besten Chancen, weiterhin eine bestimmende und wichtige Kraft im globalen Dorf zu sein.

Und in Afrika ist Europa als größter Geber von Entwicklungshilfe nach wie vor ein wichtiger Machtfaktor. Warum also sollten wir Europäer ein abgehängter Kontinent werden? Sind wir in den afrikanischen Ländern mit unserer Entwicklungshilfe nicht präsent genug, um dann, wenn der Boom in Afrika eine für uns kritische Größe erreicht haben wird, auch wirklich dabei zu sein?

4 • Hilfe, die nicht hilft

März 2005. Am kleinen Flughafen der Provinzstadt Beira in Mosambik, vor dem Rückflug in die Hauptstadt Maputo. Der Vertreter der Österreichischen Entwicklungskooperation hat mir soeben den Text der »Erklärung von Paris« gegeben. Die abendliche Dämmerung bringt etwas Abkühlung in die tropische Schwüle. Ich habe einen anstrengenden, aber erfolgreichen Tag hinter mir.

Aber jetzt kann ich meinen Augen nicht trauen. Eingezwängt im Sitz des kleinen Propellerflugzeugs und gebeutelt vom böigen Wind versuche ich die wichtigsten Stellen des Textes zu markieren. »Wir, die für die Förderung der Entwicklung zuständigen Ministerinnen und Minister aus Industriestaaten und Entwicklungsländern sowie Leiterinnen und Leiter multilateraler und bilateraler Entwicklungsinstitutionen ... verpflichten uns ... die gesamte Unterstützung ... auf die nationalen Entwicklungsstrategien der Partnerländer ... zu gründen ...« Die gesamte Entwicklungshilfe soll von den lokalen Behörden ausgeführt werden. Nach lokalen Kriterien sollen die Gelder ausgegeben werden.

Gerade noch habe ich mit der Provinzregierung verhandelt. Von der österreichischen Entwicklungskooperation haben wir den Auftrag, lokale Gemeinden und Bezirksverwaltungen beim Aufbau ihrer Infrastruktur zu unterstützen. Gemeindegebäude werden saniert, neue errichtet, Ausrüstung für die Baubehörde angeschafft, das lokale Personal geschult. Unsere Aufgabe ist es, die Arbeit zu organisieren und mit Geldern der Entwicklungszusammenarbeit zu finanzie-

ren. Dazu haben wir lokale Personen angestellt und draußen in den Bezirken kleine Büros eingerichtet.

Alle Arbeiten stimmen wir mit der Provinzregierung ab, mit den Bezirksverwaltungen und Gemeinden werden die Investitionen im Detail geplant und ausgeführt. In diesem Geflecht von Institutionen und Interessen ist es nicht immer einfach, das zu tun, was vorgesehen ist. Das Geld soll für Unterstützungsleistungen draußen am Land in den Bezirken und Gemeinden eingesetzt werden. Aber die übergeordnete Provinzregierung will auch ihren Teil vom Kuchen. Wie so oft geht es um Dienstautos und Gehaltszuschüsse. Dienstautos haben wir zugesagt, die Mitarbeiter der Provinzregierung sollen damit aufs Land fahren und den Projektfortschritt kontrollieren.

Aber warum um alles in der Welt sollen die beamteten Mitarbeiter der Provinzregierung, die ja zu den wenigen im Land gehören, die ein fixes Gehalt beziehen, vom Projekt zusätzlich entlohnt werden? Weil ihre Verantwortung steigt, wenn sie die Bauvorhaben kontrollieren? Wegen des zusätzlichen Arbeitsaufwands? Nein, das wollen wir nicht bezahlen, das ist deren ganz normaler Job.

Aber die »Perdiems«. Das sind die Kostenerstattungen bei Dienstreisen. Wie bei uns in Europa bekommt auch in Mosambik jeder Beamte bei Dienstreisen eine Entschädigung für seinen Zusatzaufwand. Auswärts essen und schlafen. Und wieder haben wir verhandelt. Wir mussten uns schlussendlich beugen. *Perdiems* sind arbeitsrechtlich verpflichtend auszu zahlen. Die Aufwandsentschädigung für drei Tage auf dem Land bringt einem Provinzbeamten ein zusätzliches Monatsgehalt. Das ist der lokale Standard bei Entwicklungsprojekten. Eine versteckte Gehaltserhöhung für Beamte der Provinzregierung.

Diese Verhandlungssituation habe ich in vielen staatlichen

Entwicklungsprojekten erlebt, sie läuft immer ganz ähnlich ab. Die ausländische Organisation versucht einen möglichst großen Teil des Budgets im Sinne der Zielsetzungen des Auftrags und der Zielgruppe zu verwenden. Der staatliche Projektpartner aber vertritt die Interessen seiner Institution oder, in extremeren Fällen, seine persönlichen.

Das ist das normale Setting bei Hilfsprojekten. Es ist die logische Folge davon, dass Hilfgelder immer Gelder sind, die ein Dritter bezahlt, ferne Spender oder Steuerzahler. Es liegt an den Hilfsorganisationen und ausführenden Unternehmen, diese verantwortungsvoll einzusetzen.

Und jetzt haben die Geber- und »Partnerländer« auf höchster Ebene in Paris beschlossen, das System umzudrehen. »Wer zahlt, bestimmt« war gestern. In Zukunft sollen die Politiker und Beamten der Empfängerländer über ihre eigenen Zuschüsse und Dienstautos befinden. Sie sollen entscheiden, welcher Anteil der Hilfgelder in ihrer Behörde oder überhaupt auf ihren Gehaltszetteln verbleibt. Ganz direkt und offiziell. Im Namen des »Ownership«. Das ist das Codewort für »lokale Verantwortung«, die endlich von den Entwicklungsländern übernommen werden soll.

Wie soll da jemals Geld bei den wirklich Armen des Landes ankommen? Wer wird von jetzt an deren Interessen vertreten? Wie kann das künstliche Aufblähen der zentralen Bürokratien verhindert werden?

Diese Gedanken schwirren mir durch den Kopf. »Das kann nicht funktionieren«, denke ich. Und verlasse in Maputo verwirrt das Flugzeug.

Die Erklärung von Paris

Der amerikanische Präsident Harry S. Truman formulierte in seiner Antrittsrede im Jahr 1949: »...For the first time in history, humanity possesses the knowledge and skill to relieve the suffering of these people.« (Zum ersten Mal in der Geschichte besitzt die Menschheit das Wissen und die Fähigkeit, die Armen aus ihrem Elend zu befreien.) Diese Rede wird allgemein als der offizielle Beginn moderner westlicher Entwicklungshilfe gesehen. Damals war noch nicht klar, ob wirtschaftliche Entwicklung auch wirklich weltweit möglich sein kann.

In den 1950er- und 1960er-Jahren waren es einzelne Hilfsprojekte. Der Bau von Straßen, Elektrizitätsversorgungen oder sonstiger Infrastrukturen oder der Aufbau bestimmter Produktions- und Industriebetriebe. Die Vorgaben waren klar und einfach. Die *Industriestaaten* verfolgten zwar auch klare und explizite politischen Interessen, vor allem ging es um die Unterstützung zukünftig unabhängiger Staaten, um eine westliche politische Ausrichtung sicherzustellen, aber die Hilfe verstand sich im Wesentlichen als *technisch* und unpolitisch.

Anfang der 1960er-Jahre errichteten dann viele der Industriestaaten eigene staatliche Institutionen zur Administration der Entwicklungshilfe. Neue multilaterale Organisationen, wie der Europäische Fonds für die Überseeländer (1957), die *International Development Association* der Weltbank (1959), oder die *Development Assistance Group* der späteren OECD (1960) entstanden. Die UN erklärt die 1960er zur »Entwicklungsdekade«. *Entwicklung* wurde ein integraler Bestandteil der Vereinten Nationen.

Der Erfolg westlicher Hilfe, schreiben Kjell Roland und Oyvind Eggen in ihrem Buch *Western Aid at a Crossroads*, lag in dieser Zeit im Transfer der Erfahrungen aus den Industrie-

ländern in den lokalen Kontext der Zielländer. Das ist doch klar, meinen wir. Der Helfer hilft dem Hilfsempfänger mit seinem Know-how und seinen Erfahrungen. Aber die weitere Geschichte der westlichen Entwicklungshilfe zeigt, dass das nicht so sein muss.

Roland, heute Leiter des Norwegischen Entwicklungsfonds NORFUND, und Eggen, Leiter der norwegischen Evaluierungsabteilung, führen den Nachweis, dass die Geschichte der westlichen Entwicklungshilfe durch eine stete Ausweitung der Arbeitsbereiche gekennzeichnet ist. Noch bevor der Erfolg oder Misserfolg von Maßnahmen sichtbar wurde, wandte man sich freiwillig dem nächstgrößeren Problembereich zu. Die Ambition der Helfer kannte keine Grenzen.

Da die Breitenwirkung der Einzel-Hilfsprojekte in den 1960ern für Armutsbekämpfung nicht unmittelbar sichtbar war, wurden diese infrage gestellt. In den 1970er- und 1980er-Jahren wurde die Gestaltung des Projektumfelds zum Thema der Entwicklungshilfe, alles drehte sich um *integrierte ländliche Entwicklung*. Noch bevor hier Erfolge oder Misserfolge sichtbar werden konnten, wandte man sich dann dem *Makroumfeld* zu. Nur mit makroökonomischen Reformen könne man direkte Armutsbekämpfung im großen Stil betreiben. Die Strukturanpassungsprogramme von Weltbank und Internationalem Währungsfonds in den 1980er- und 1990er-Jahren sind uns in Erinnerung.

Aber auch das führt nicht direkt zur Armutsbekämpfung, im Gegenteil, hohe soziale Kosten und internationale Protestbewegungen waren die Folge. Die Schlussfolgerung der Helfer: Die Staaten mögen ihre Finanzen und Staatshaushalte in Ordnung gebracht haben, wenn aber die lokalen staatlichen Institutionen nicht funktionierten kann die Armut nicht vermindert werden. Groß angelegte Staats- und Gesellschaftsreformen müssten her, nur sie könnten mehr

Wirtschaftswachstum und damit eine Reduzierung der Armut bringen.

Kapazitäts- und Institutionenaufbau waren dann die Schlagworte der 1990er- und 2000er-Jahre. Spätestens hier betrat man dann völliges Neuland, da konnte man nicht mehr auf die Erfahrungen und das Know-how zu Hause in den Geberländern zurückgreifen. Denn zu Hause waren die Institutionen langsam gewachsen, ihre Entwicklung war untrennbar mit der gesellschaftlichen Entwicklung verbunden. Diese jetzt in den Entwicklungsländern ad hoc geplanten Neuordnungen von Staatswesen und Zivilgesellschaft hatte es in Europa nicht gegeben. Die Entwicklungshelfer fanden sich plötzlich inmitten eines groß angelegten »Social Engineering«.

Da wurden die Dinge wirklich komplex. Die Anzahl der Beratungen und Schulungen vervielfachte sich. Mit externer Hilfe wurden Institutionen umgebaut oder neue am Reißbrett entworfen, die Anforderungen an das Personal festgelegt, neue Mitarbeiter rekrutiert und ausgebildet. Wer weiß, wie mühsam es bei uns in Europa ist, eine wirklich gute und passende Managementausbildung zu finden und das Gelernte dann im Berufsalltag auch umzusetzen, wundert sich über die Unbedarftheit, mit der groß angelegte Programme angegangen wurden. In den seltensten Fällen entstanden Organisationen, die in der Lage waren, in ihrem Bereich ergebnisorientiert zu handeln. Die Mitarbeiter waren in der Regel mehr auf Schulungen und Konferenzen als auf ihrem Arbeitsplatz.

Mehr Wirksamkeit – »Aid Effectiveness« – war nun der Ruf, dem sich die große Mehrheit der Beteiligten anschloss. Die *Erklärung von Paris* wurde von den Vertretern von über einhundert Geber- und Empfängerländern und multilateralen und regionalen Entwicklungsinstitutionen unterzeichnet. Das System der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit konnte

nicht mehr, wie bei jedem Paradigmenwechsel davor, die »Flucht nach vorne« in ein noch umfangreicheres Vorhaben antreten. Um die Armut zu mindern, arbeitete man ja schon am Totalumbau der Gesellschaften der Empfängerländer. Mehr ging nicht.

»Ownership«, »Alignment« und »Harmonisierung« waren die Schlagworte: Die lokalen Regierungen und staatlichen Stellen sollten endlich auf den – ein anderes Schlagwort – »Fahrersitz« rutschen und den gesamten Prozess steuern (Ownership), die westlichen Geberländer sollten ihre Hilfen an die lokalen staatlichen Pläne und Vorgehensweisen ausrichten (Alignment) und sich gegenseitig abstimmen (Harmonisierung).

Bisher war die westliche Hilfe auf der Leiter der Ambitionen immer eine Stufe höher geklettert. Vom Einzelprojekt, das eine bestimmte Produktionsstätte aufbaut, über die Gestaltung des lokalen Projektumfelds, die makroökonomischen Reformen, den Kapazitätsaufbau und Institutionenumbau bis zum Gesellschaftswandel. Anders als Roland und Eggen meine ich, dass nun nicht einfach eine weitere Stufe der Ambitionen erklommen wurde, sondern die westliche Entwicklungshilfe die Verantwortung für das Ganze einfach an die lokalen Partner abgegeben hat.

Inhaltlich gesehen war das ein logischer Schritt, denn es ging um die Selbstbestimmung und Unabhängigkeit der Partnerländer. Aber praktisch konnte es nicht funktionieren. Ein effektiver und effizienter Mitteleinsatz erfordert Personen, die für ihre Handlungen und die ihrer Organisationen verantwortlich sind, also einem Vorgesetzten oder einer Institution dazu Rede und Antwort stehen. Hilfsorganisationen oder Unternehmen müssen sich ihrem Geld- oder Auftraggeber gegenüber verantworten, zumeist einer staatlichen Entwicklungsorganisation. Aber lokale Beamte, Abteilungsleiter, Ge-

neraldirektoren, Gouverneure, Staatssekretäre oder Minister? Diese müssen in einem ganz anderen Kontext ganz anderen Personen *antworten*. Ihren Vorgesetzten, ihren politischen Entscheidungsträgern, ihren Parteien, ihren Parlamenten, ihren Wählern. Die Geldgeber, also die Steuerzahler oder die Regierungen der Geberländer, gehören nicht dazu.

Mit der *Erklärung von Paris* wurden die Kompetenzen über die Entwicklungshilfegelder an lokale Regierungen im Empfängerland übergeben, nicht jedoch die Verantwortung für eine sinnvolle und wirkungsvolle Verwendung der Mittel.

Außerdem verzichtete man vollkommen auf den logisch zweiten Teil einer solchen Vereinbarung. Denn wenn es um die Selbstständigkeit und Unabhängigkeit der Partnerländer und um Nachhaltigkeit geht, kann einseitige Hilfe nicht *ad infinitum* gegeben werden. Ein Ausstiegsszenario hätte festgeschrieben werden müssen, was jedoch nicht geschah.

Dabei herrschten zur Zeit der Unterzeichnung der *Erklärung von Paris* im Jahr 2005 günstige Rahmenbedingungen. Dank der Globalisierung waren gerade viele der Empfängerländer wirtschaftlich erfolgreich. Die westlichen Entwicklungskooperationen hätten sich mit Anstand und guter Nachrede langsam zurückziehen können. Um sich zum Beispiel auf die Katastrophenhilfe zu konzentrieren, in der es um die unmittelbare Linderung von Leid und Elend geht.

Doch von einem Ende der Entwicklungszusammenarbeit war nie die Rede und noch heute ist das Ausstiegsszenario kein Bestandteil der Diskussion. Obwohl derzeit in der Szene heftig debattiert wird, wie es nach dem Auslaufen der *Millenniumsziele* nach dem Jahre 2015 weitergehen soll.

Die Realität ist vielmehr, dass die Institutionen und Instrumente der Entwicklungskooperationen ganz automatisch immer weiter ausgebaut und erweitert werden.

So wurde die *Erklärung von Paris* zu einem Meilenstein für

einen Weg der Entwicklungshilfe in eine Sackgasse. Sie blähte die Bürokratien in den Hauptstädten der Partnerländer und ebenso in den Geberländern auf und machte die Strukturen unwirksam. Je weniger die Effektivität der Hilfe gegeben war, desto mehr wurde sie in Manifesten, Verträgen, Workshops, großen Konferenzen und Gipfeltreffen proklamiert. Und je mehr von der Effektivität gesprochen wurde, desto weniger wurde sie erreicht. Ein Teufelskreis.

Warum war das so? Warum blieb man so stur dabei, die Entwicklungshilfe als wichtigsten Teil der Beziehungen der europäischen Länder zum afrikanischen Kontinent zu sehen? Warum war ein Ausstieg eigentlich nie ein Thema?

Die Hilfsindustrie

In den letzten Jahren setzte die westliche Entwicklungszusammenarbeit etwa 120 Milliarden Euro im Jahr um. Jährlich absolvieren im Namen der Hilfe Tausende private und staatliche Hilfsorganisationen und Unternehmen Zehntausende Projektreisen in die armen Länder der Welt. Es ist nicht neu und nicht übertrieben, diesen Sektor als »Hilfsindustrie« zu bezeichnen.

Anders als alle anderen Wirtschaftsbranchen ist die Hilfsindustrie ein *geschlossenes* System mit nur wenigen Schnittstellen nach außen. Geschlossene Systeme sterben im Allgemeinen mit der Zeit ab. Aber es sind drei Bausteine, die dies verhindern: Erstens, das in der europäischen Öffentlichkeit bestehende *Bild der armen Länder*, insbesondere von afrikanischen. Zweitens, eine immer stärker werdende *Entkoppelung* der Entwicklungshilfe von den Realitäten in den Empfängerländern. Und drittens, die entscheidende Basis für alles: ein eigenes isoliertes und geschlossenes *Wissenssystem*.

Den ersten Punkt, das europäische Afrikabild, habe ich in Kapitel 2 ausführlich beschrieben. Hartnäckig hält die europäische Öffentlichkeit am Bild der afrikanischen Katastrophe fest, trotz Rückgang der Armut, wirtschaftlichen Erfolgen und neuer Mittelschicht. Diese Immunität der öffentlichen Wahrnehmung der tatsächlichen Situation »in Afrika« gegenüber garantiert einen steten Zufluss von Steuer- und Spendengeldern, der nicht oder nur in einem sehr geringen Ausmaß mit der tatsächlichen Nachfrage nach Hilfe oder den Erfolgen der Hilfsprogramme korreliert.

Der zweite Punkt, die Entkoppelung der westlichen Entwicklungshilfe von den Realitäten in den Partnerländern, ist ein Phänomen der letzten Jahre und ist paradoxerweise nicht zuletzt eine Konsequenz der *Erklärung von Paris* und des Auftretens Chinas und der anderen neuen Akteure in Afrika. Früher hatten afrikanische Länder keine Wahl, waren auf die westlichen Gelder angewiesen und stellten sich den vorgegebenen Bedingungen. Es fand eine Kommunikation zwischen Empfängern und Gebern statt, wenn auch nicht auf Augenhöhe, aber sie fand statt.

Heute finanziert China in ganz großem Stil Überlandstraßen, Stadtautobahnen, Flughäfen, Eisenbahnlinien und vieles, vieles mehr. Da braucht man die Hilfsgelder des Westens nicht mehr so dringend, nimmt sie aber natürlich trotzdem, denn sie sind ja gratis. Zusätzlich gibt es auf der Geberseite immer wieder den in Bürokratien vorhandenen »Mittelabflusszwang«. Budgets müssen verausgabt werden. Damit kommt es zu »halbherzigen« Vereinbarungen – ohne echte Verständigung, funktionierende Kommunikation und ohne Einvernehmen. Jede Seite bleibt bei ihrem eigenen, oft sehr unterschiedlichen Bild der lokalen Realität.

Halbherzig wird zum Beispiel ein Förderprogramm für Klein- und Mittelbetriebe zwischen einer Geberorganisation

und der lokalen Regierung vereinbart. Das Kleingedruckte wird von den Behörden des Empfängerlandes kaum gelesen. Der Hilfsgeber beschreibt und denkt zum Beispiel an eine Realität einer landesweiten einheitlichen Förderpolitik, mit Erleichterungen bei der Registrierung von Unternehmen, Zollerleichterungen für wichtige Importwaren, landesweiten Ausbildungsstandards, mit einer Gleichstellung der Geschlechter, mit objektiven Zugangskriterien für das spezifische Ausbildungsprogramm. Er meint auch, dass die Regierung des Empfängerlandes eigene Gelder in die Hand nehmen wird, um dies zu ermöglichen.

Aber die Entscheidungsträger auf der Empfängerseite sehen all das nicht oder haben andere Prioritäten. Den kommenden Wahlkampf und wie dabei die gewährte Hilfe kommuniziert werden soll. Oder die Besetzung von Projektposten mit bestimmten Leuten.

Das Hilfsprogramm wird trotzdem gestartet und finanziert.

Ganz zum Schluss, am Ende der Projektlaufzeit, ist es dann die Kunst der Entwicklungsexperten als Berichterstatler und als »Evaluatoren«, die tatsächlichen Geschehnisse wieder in die Formalitäten der Projektdokumentation zu »transformieren«, sodass zu Hause im Geberland das Projekt als erfolgreich abgeschlossen dargestellt werden kann. Dabei wird die Differenz zwischen der Darstellung der Hilfsprojekte in den Berichten der Geberländer und der Darstellung innerhalb der lokalen Institutionen immer größer. Ganz automatisch immunisiert sich damit die Entwicklungshilfe auch gegen lokale Kritik, denn diese fällt bei unseren eigenen Darstellungen und Berichten einfach nicht ins Gewicht. Die Entkoppelung der westlichen Entwicklungshilfe von den Realitäten in afrikanischen Ländern beschleunigt sich damit ganz von selbst.

Der dritte Baustein zum Überleben der Entwicklungshilfe ist ein *isoliertes und geschlossenes Wissenssystem*. Lassen Sie mich dazu vorweg eine Geschichte erzählen.

Experte oder Unternehmer

»Den Prototyp haben wir in zwei Wochen fertig, ich melde mich dann«, sagt mir beim Verlassen seines Büros der erfolgreiche Jungunternehmer in Beira, Mosambik. Er betreibt eine Möbelproduktion mit zumindest fünfzig Beschäftigten und fertigt Möbel und Einrichtungen vor allem für die in den letzten Jahren zu Geld gekommenen Bürger der Stadt. Ich habe ihm soeben den Plan eines in Österreich designten Ausziehtisches präsentiert. Die Mitarbeiter des Jungunternehmers waren hellauf begeistert. »Genau so etwas braucht man hier am Markt und genau das können wir produzieren!«

Wir schreiben das Jahr 2001 und sind beauftragt, die lokalen holzverarbeitenden Unternehmen in Mosambik zu unterstützen. Dazu haben wir in einer Bezirkshauptstadt eine sogenannte »Servicewerkstätte« eingerichtet. Ortsansässige Tischler können dort notwendige Materialien und Beschläge kaufen, sich an einfachen Holzverarbeitungsmaschinen ausbilden lassen, diese dann verwenden oder auch nur gegen Bezahlung ihr Holz aufschneiden und hobeln lassen. Zudem suchen und akquirieren wir größere Aufträge, um diese dann in Arbeitsgemeinschaften mit den lokalen Tischlern zu fertigen.

Wir, das ist nicht mein Unternehmen mit seinen Mitarbeitern, es ist das aus der Entwicklungshilfe finanzierte *Projekt*. Ein großer Unterschied. *Wir*, also meine Mitarbeiter und ich, arbeiten nicht auf eigene Rechnung und eigenes Risiko, wir arbeiten auf Honorarbasis und führen einen vorweg genau

festgelegten Projektplan aus. Dieser Plan sieht vor, die vom Projekt aufgebaute Servicewerkstätte nach drei Jahren an lokale Unternehmen zu übergeben. Der erfolgreiche Jungunternehmer wäre die ideale Person dafür.

Die Tage und Wochen vergehen und wir hören vom erfolgreichen Jungunternehmer nichts. Monatelang bleibt er verschollen und weicht offensichtlich jedem Kontakt aus. Später erzählen uns Bekannte, dass sie einen superschönen Ausziehtisch gekauft haben. Bei einem sehr guten lokalen Tischler. Unser Projekt brauchte er offenbar dafür nicht.

Gerne würden meine internationalen und lokalen Mitarbeiter selbst auch weitere Produkte auf den Markt in Mosambik bringen. Eine Serie von Gartenmöbeln aus nachhaltig aufgeforstetem Tropenholz. Ein Sofa, so ähnlich wie im IKEA Katalog, das wäre jedenfalls ein Hit hier am Markt. Oder eine Serie von Küchenmöbeln, die gibt es im Land überhaupt noch nicht. – Aber das ist im Rahmen des Projekts nicht vorgesehen, dafür gibt es keine Budgets. Und außerdem arbeiten wir auf fixer Honorarbasis. Eigenes unternehmerisches Agieren ist mit dem Status eines Entwicklungsexperten nicht vereinbar.

■

In meinem Berufsleben versuchte ich über viele Jahre die Bereiche Privatwirtschaft und Hilfsindustrie zu verbinden. Zehn Jahre lang habe ich als Unternehmer in Österreich eine Möbelproduktion geführt, wir waren am Objektmarkt tätig, fertigten Einrichtungen für Hotels, Studentenheime, Krankenhäuser oder Konzerthäuser. Aber meine Existenz als Unternehmer und meine Existenz als Entwicklungsexperte blieben immer Tätigkeiten in getrennten Welten. Die Brücke zu schlagen war mir nicht möglich. Heute weiß ich, dass die un-

terschiedlichen Systemlogiken der Privatwirtschaft und der Entwicklungshilfe nicht kompatibel sind.

Ein Unternehmer, der Möbel produziert, muss in die Zukunft investieren, um als solcher überleben zu können. Er muss in die Kommunikation mit Kunden investieren, um deren Probleme zu erfassen, und in Produktionstechnologien, um das Produkt kostengünstig produzieren zu können. Das alles passiert im freien Fall, in einem Versuch-und-Irrtum-Prozess. Im Nachhinein erscheinen die Dinge immer in einer logischen Reihenfolge, aber im Vorhinein müssen Energie und Geldmittel investiert werden, ohne zu wissen, ob jemals wieder etwas zurückkommt. Es ist die Freiheit des Unternehmers, genau das oder doch etwas ganz anderes zu tun. Um diese Freiheit zu leben, braucht er Autonomie. Autonomie im Denken, im Handeln und Autonomie in seinem finanziellen Einkommen.

Vollkommen anders die Situation innerhalb der Hilfsindustrie. Der Begriff »Investieren« kommt bei Entscheidungen zum eigenen Tun nicht vor. Es geht ausschließlich um die Erstellung von Studien, um Beratungen von Institutionen und die Abwicklungen von Projekten auf Basis vorweg vereinbarter Pläne und Honorare. Unternehmerische Verantwortung in dem Sinne, dass Erfolge das eigene wirtschaftliche Überleben ermöglichen, gibt es nicht. Der Entwicklungsexperte agiert fast immer auf der Metaebene, ist sozusagen der Schiedsrichter der Entwicklung.

Autonomie ist für den Einzelnen nicht vorgesehen. Er hängt immer an der Kandare des Übergeordneten, des »großen Ganzen«, eines *Grand Plan*. Und vor allem am Geldgeber, einer alles finanzierenden Bürokratie.

Der virtuelle Sektor

Roland und Eggen beschreiben in ihrem Buch sehr anschaulich, wie sich im Laufe der Zeit diese unterschiedlichen Systemlogiken herausgebildet haben. Nachdem die Entwicklungshilfe alle Jahrzehnte etwas Neues begonnen hatte, konnte man bald nicht mehr auf bestehende Erfahrungen zu Hause in Europa oder den USA zurückgreifen. Neues Know-how und Wissen musste her.

Geberinstitutionen, Entwicklungsbanken, UN-Organisationen und private Hilfsorganisationen beauftragten unzählige Projektmissionen und Studien, Universitäten richteten eigene Institute und Studienlehrgänge ein. Ein groß angelegter Innovationsprozess setzte ein. Ein neues Berufsbild wurde geschaffen, das des bereits erwähnten Entwicklungsexperten.

»Ohne Geld gibt es keine Musik«, diese alte Weisheit muss von allen Beteiligten beachtet werden. Das Geld kommt von den westlichen Regierungen. Alle Berichts- und Abrechnungskreisläufe der Entwicklungsexperten sind auf diese ausgerichtet. Die Gelder werden vor Ort entsprechend der Logik der weit entfernten Geldgeber ausgegeben und abgerechnet. Das Feedback von den Menschen dort wird mit zunehmender Bürokratisierung immer weniger gehört. Es geht nicht mehr um das Verstehen der lokalen Situationen, sondern vielmehr darum, diese in die Sprache der Geberländer zu transformieren.

Damit hat die Logik der Hilfe ein Eigenleben angenommen. Zum einen kann die Entwicklungshilfe nach dem ständigen Ausweiten ihres Betätigungsfeldes nicht mehr auf bestehende Erfahrungen bauen. Die Sprache der Geberländer zielt damit auf westliche gesellschaftliche Ideale ab, und nicht auf tatsächliche westliche Realitäten.

Zum anderen geht man davon aus, dass lokale Probleme

grundsätzlich mit westlicher Hilfe zu lösen sind. Funktionierende Hilfe folgt einer guten Strategie. Scheitert eine Hilfsmaßnahme trotzdem, war die Strategie oder die Implementierung schlecht. Ganz automatisch werden dann weitere Studien und mehr Hilfe beauftragt. Die Hilfe an sich wird nie infrage gestellt. Und wenn die endgültige Evaluierung einer Hilfsmaßnahme dann den Gebern obliegt und in deren Sprache und mit deren Begriffen erfolgt, hat sich der Kreis geschlossen.

Die überschwängliche Nachfrage nach sogenannten »Best-practice«-Modellen ist die logische Folge des auf sich selbst bezogene Charakters des Wissenssystems. Über viele Jahre fehlte sie in keiner Ausschreibung als eine der Bedingungen. Implizit wird damit angenommen, dass es für jedes Problem eine bereits vorhandene allgemein gültige Lösung gibt.

Das ist die Logik der Küchenwerkstatt der Hilfsindustrie. Sie steht im Totalwiderspruch zu jeder unternehmerischen Praxis, bei der am Ende des Tages immer jemand die Verantwortung für die Ergebnisse des Tuns trägt.

Quereinsteiger aus anderen Berufen gibt es in der Entwicklungshilfe immer weniger. Die spezifischen Erfahrungen im Hilfssystem, der hohe Spezialisierungsgrad und die eigene Fachsprache sind viel zu große Hürden. Der Nachwuchs an Experten wird aus Personen gespeist, die »Entwicklung« in einem der spezialisierten Studienlehrgänge studiert haben und meistens auch keinerlei Berufserfahrung außerhalb der Entwicklungshilfe besitzen. Das Wissenssystem isoliert sich so von seiner Umwelt immer weiter. Das »produzierte« Wissen wird immer mehr zur sich selbst erfüllenden Prophezeiung.

Umgekehrt wurden Entwicklungsexperten damit auch für Arbeiten außerhalb des Hilfsbereichs immer weniger anschlussfähig. Weder in der Privatwirtschaft in den Heimatländern noch in den Empfängerländern. Ihr spezialisiertes

Wissen und ihre Erfahrungen kommen aus der Hilfsindustrie und sind nur mehr in dieser anwendbar.

Die westliche Entwicklungshilfe wurde damit zu einem *virtuellen Sektor*.

Die Systemwissenschaften sprechen von *dissipativen Strukturen*, wenn (vermeintlich) geschlossene Systeme einen geordneten Zustand über einen längeren Zeitraum aufrechterhalten können und nicht in Chaos umschlagen. So wie die permanente Zufuhr von Sonnenenergie das Überleben auf dem ansonsten geschlossenen System Erde ermöglicht, so ermöglicht die laufende Zufuhr von Hilfsgeldern das Überleben des ansonsten geschlossenen Systems Entwicklungshilfe.

Diese Abgeschlossenheit hat auch etwas aufrechterhalten, was heute als Rarität anzusehen ist:

Die Planwirtschaft

Fast unbemerkt von der Öffentlichkeit ist fünfundzwanzig Jahre nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion und der realsozialistischen Staaten Europas die Entwicklungshilfe eine der letzten Bastionen der Planwirtschaft.

Kennen Sie den »Logical Framework Approach«? Nein? Dann haben Sie noch nie etwas mit Entwicklungshilfe im Detail zu tun gehabt. Der *Logical Framework Approach* (LFA) ist ein Denkmodell von bestechender Einfachheit und logischer Klarheit. Er wird seit vielen Jahren bei der Planung, Implementierung und Evaluierung von Entwicklungsprojekten und -programmen angewandt.

Für ein Hilfsvorhaben werden zunächst die Ziele formuliert, das eigentliche Projektziel, das übergeordnete politische Ziel und die untergeordneten Teilziele. Zum Beispiel hatte ein konkretes Weltbankprojekt das Ziel, dass die Privatunterneh-

men einer Region ein bestimmtes Qualitätsmanagement anwenden und damit ihre Forschungs- und Entwicklungsquote steigern. Untergeordnete Teilziele waren eine erhöhte Fähigkeit der Unternehmen, die Qualität zu kontrollieren, und adäquate Anreize für Forschungs- und Entwicklungsmaßnahmen.

Jedem dieser Ziele werden dann Indikatoren zugeordnet, um die Zielerreichung messen zu können. Die Indikatoren für die Teilziele messen den unmittelbaren *Output* des Projekts. »Zumindest 50 zusätzliche Unternehmen sind ISO zertifiziert« oder »zumindest 5 zusätzliche Unternehmen tragen zur Forschungsquote der Region etwas bei«. Als *Outcome* wird der Beitrag zum Projektziel gesehen, »zumindest 5 kommerziell erfolgreiche Prototypen sind entwickelt«. *Impact* ist schließlich der eigentliche Beitrag des Projekts zum übergeordneten politischen Ziel, »die lokale Wertschöpfung hat sich um 15 Prozent erhöht«.

Der *Logical Framework Approach* ist das wichtigste Denkmodell der Entwicklungsexperten und hat deren Herangehensweise an die Realität entscheidend geprägt. *Inputs* führen zu *Outputs* führen zu *Outcomes* führen zu *Impacts*. Das ist *Entwicklung*.

Das ist das Know-how des Entwicklungsexperten. Er kann die komplexe Realität in eine eigentlich bestechend einfache und logische Folge von Zielen, Maßnahmen und Indikatoren pressen. Meiner Meinung nach kann auch die Privatwirtschaft von diesem Denkmodell einiges lernen.

Das Problem liegt aber in der Anwendung dieses Verfahrens in der Praxis. Der *Logical Framework Approach* dient in der Entwicklungshilfe nicht nur als ein Denkmodell, das hilft, die Realität und die Auswirkungen des eignen Tuns besser zu verstehen. Er wurde zur »Bibel« der Entwicklungsbürokratie. Diese hat die Anwendung des *Logical Framework Approach* zur

verpflichtenden Maxime für den gesamten »Projektzyklus« erklärt, von der Planung bis zur Abrechnung und zur Evaluierung.

Die Konsequenz: Einmal bewilligte Hilfsprojekte werden so wie geplant bedingungslos zu Ende geführt. Der Blick auf die zu erfüllende Berichterstattung und Abrechnung ist von Anfang an wichtiger als die tatsächlichen inhaltlichen Resultate. Die formale Konsequenz hoheitlicher Geberinstitutionen zwingt die ausführenden Hilfsorganisationen dazu, alles andere würde ihr finanzielles Überleben infrage stellen.

Oft muss sich daher die Realität an den Planungsansatz anpassen und nicht die Planung an eine sich laufend verändernde Realität. Implizit geht man davon aus, dass das Ergebnis einer bestimmten Tätigkeit vorhersehbar ist und, noch weitergehend, dass die zukünftige Realität das Ergebnis vorher aufgestellter Pläne ist.

Der amerikanische Professor William Easterly, der wahrscheinlich prononcierteste Kritiker der Planungsmanie der Entwicklungshilfe, hat schon vor vielen Jahren die Unterscheidung zwischen »Planern« und »Suchern« getroffen. Die Planer dominieren die westliche Hilfsindustrie. Sie agieren nach der oben beschriebenen Logik des Helfens, nach der es für jedes Problem eine Hilfslösung gibt, und sie sind fasziniert von einem *Grand Plan* der Entwicklung. Genau dieser Glaube hat die Entwicklungshilfe in die oben beschriebenen immer größeren Ambitionen getrieben. Über Jahrzehnte hinweg. Als ob es nur genügend Ressourcen und Geld bedürfe und dann ein »Big Push« ganz automatisch die Welt verändern würde.

Seit in den meisten afrikanischen Ländern aber die Wirtschaft boomt, haben in der Realität die »Sucher« das Ruder übernommen. Abseits aller Hilfsprojekte. Sie sind es, die dezentral in vielen kleinen Schritten testen, probieren, lernen, Misserfolge überwinden, weiterkommen und insgesamt die

wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Dynamiken erzeugen, die ihre Länder jetzt auszeichnen. Gemeinsam haben Millionen von Menschen neue Freiheiten und bessere Infrastrukturen genutzt, um für sich und ihre Gesellschaften ein besseres Leben zu erarbeiten. Menschen in kleinen, großen und ganz großen Organisationen. Ganz ohne *Grand Plan*. Nicht wegen, sondern mittlerweile eher trotz westlicher Entwicklungshilfe.

Entwicklung ist eine *emergente Eigenschaft*. In den Systemwissenschaften meint man mit diesem Begriff, dass Entwicklung eine Systemeigenschaft ist, die auf das Zusammenwirken unzähliger Einzelereignisse zurückzuführen ist. Es ist nicht möglich, das Ergebnis eines Entwicklungsprozesses eindeutig auf einzelne Maßnahmen zurückzuführen, und umgekehrt ist es unmöglich, mit bestimmten Einzelinterventionen ein vorweg bestimmtes Resultat herbeizuführen. Diese Erkenntnis wird in der Entwicklungshilfe aber ignoriert.

So ist die Evaluierung von Entwicklungsvorhaben ein eigener Berufszweig für Entwicklungsexperten geworden. Eigene Standards wurden geschaffen, eigene Ausbildungen und Studienlehrgänge werden angeboten. Im Endeffekt aber betreiben fast alle Evaluierungsexperten ein geheimnisvolles Spiel, in dem sie meist unbewusst so tun, als ob die komplexe Realität in den Ländern Afrikas auf einfache lineare Ursache-Wirkung-Zusammenhänge reduziert werden kann. Damit machen sie uns glauben, dass dieses oder jenes Projekt funktioniert, ein anderes nicht und insgesamt die Entwicklungshilfe die afrikanischen Länder aus der Armut holen wird.

Aber trotz aller Probleme mit der Entwicklungshilfe, trotz der *Erklärung von Paris*, der Eigeninteressen der Hilfsindustrie, des planwirtschaftlichen Ansatzes, haben wir als reiche Länder nicht einfach die Pflicht, den armen Ländern auf der Welt beizustehen? Vor allem Europa mit seiner kolonialen Vergangenheit muss Afrika doch helfen?

Das Paradoxon des Helfens

Ja, als reiche Länder müssen wir helfen. Wir können uns das leisten und haben meistens die besten Methoden und Technologien dazu. Und wir wollen helfen. *Altruismus* ist Teil unserer Kultur, die auf Nächstenliebe aufbaut. Wir glauben an das humanistische Menschenbild. Und Europa will und soll global ein Vorbild sein.

Doch wir müssen unterscheiden. Es gibt die Katastrophenhilfe – vielfach auch humanitäre Hilfe genannt – und es gibt die Entwicklungshilfe. Bei Ersterer geht es um die unmittelbare Hilfe für Opfer von Naturkatastrophen und politisch verursachten Krisen und Kriegen, bei Zweiterer um die langfristige Entwicklung und Verminderung von Armut.

Alle meine bisherigen Ausführungen gelten für die zehnfach so umfangreiche Entwicklungshilfe. Und die Probleme damit haben immer wieder mit einem altbekannten Paradoxon zu tun: Die Selbstständigkeit und Unabhängigkeit der Hilfeempfänger zerstört die Existenzgrundlage der Helfer.

Ein Helfer, der darüber nicht reflektiert, läuft Gefahr, seine eigenen Interessen zu sehr in den Mittelpunkt zu stellen.

Bei der Katastrophenhilfe passiert das nicht ganz so leicht. Denn Bedarf und Nachfrage sind in der Regel nicht planbar. Und wenn eine Katastrophe eingetreten ist, ist der Bedarf normalerweise deutlich erkennbar. Ressourcen müssen dann kurzfristig mobilisiert werden und Finanzmittel sind in der Regel knapp. Diese Knappheit erzeugt zusammen mit dem mittlerweile vorhandenen Wettbewerb zwischen den Hilfsorganisationen ganz automatisch einen Druck, diese effizient einzusetzen. Für Eigeninteressen der Helfer bleibt weniger Platz.

Anders ist es bei der klassischen Entwicklungshilfe. Da ist nicht von vorneherein klar und für jeden ersichtlich, welcher

konkrete Bedarf bedient werden kann und soll. Aufbau der Infrastruktur oder doch Förderung der Privatwirtschaft? Kapazitätsaufbau bei den Fischern oder bei der Zuliefererindustrie zur neuen Zementfabrik? Investitionen in die Hardware wie Gebäude und Maschinen oder doch in die Ausbildung? Direktsubventionen an die Zielgruppe oder Finanzierung der Ausbildungsinvestitionen?

Schon bei der Auswahl des Vorhabens gibt es einen großen Ermessensspielraum, und sie folgt deswegen ganz automatisch weniger dem Bedarf der Zielgruppe als dem Angebot auf der Geberseite. Und da der Bedarf nicht von vorneherein offensichtlich und klar ist, kann die vorhandene Finanzierung auch nicht mit diesem in ein Verhältnis gesetzt werden. Es ist nicht klar, wie knapp oder ausreichend die Mittel sind. Damit kann kein Druck zu mehr Kosteneffizienz entstehen.

Ganz automatisch steuert dabei das Angebot die Nachfrage.

Und damit fließen die Interessen der Helfer, also der Geber- und Abwicklungsorganisationen, in einem überproportional hohen Ausmaß in das Geschehen ein. Mit der Folge, dass die Selbstständigkeit und Unabhängigkeit der Hilfsempfänger nicht mehr im Mittelpunkt steht.

Wozu das in der westlichen Hilfsindustrie geführt hat, habe ich oben beschrieben: zu einem geschlossenen System, das sich von den Realitäten in den Zielländern abgekoppelt hat, mit Mitarbeitern die durch ihre Denkweisen und Methoden in der Privatwirtschaft nicht mehr anschlussfähig sind und zu einem auf sich selbst bezogenen Wissenssystem, das jeden Austausch nach außen unmöglich macht.

Das Dreiecksverhältnis

»Wir schätzen, dass bereits 60 Prozent der Flüchtlinge ein eigenes Einkommen haben ... das kommt von ihrer *unglaublichen* Energie ... mit mittlerweile über 2000 Kleinunternehmen«, sagt Kilian Kleinschmidt. Er ist der Projektleiter des Flüchtlingshilfswerks UNHCR im jordanischen Flüchtlingslager Zaatari.

Als er neun Monate davor, im März 2013, die Leitung des Lagers übernommen hatte, herrschte unter den Flüchtlingen Chaos. Traumatisierte, dem Bürgerkrieg gerade entkommene Menschen, viele von ihnen hatten Brüder, Schwestern, Vater oder Mutter verloren, mussten plötzlich auf engem Raum die Tage verbringen. Aggression, Gewalt, Drogen, Kampf um gute Plätze, das Recht des Stärkeren.

»Ich hasse Flüchtlingslager, denn sie nehmen den Menschen die Würde.« Seit fast zwanzig Jahren arbeitet Kilian Kleinschmidt in Flüchtlingslagern. Er will in Zaatari kein *Lager* sehen, sondern eine *Stadt*. Und bezeichnet sich als ihr *Bürgermeister*. Als solcher musste er erst einmal von den Flüchtlingen anerkannt werden. Nicht nur formell als offizieller Lagerleiter. Auch informell. Dazu muss er den Menschen auf Augenhöhe begegnen. Zum Beispiel des Nachts, wenn in der Finsternis Streit geschlichtet werden muss. Er ist einer der wenigen Helfer, die sich zu dieser Zeit ohne Polizeischutz ins Lager trauen.

Langsam gelingt es, die »Stadt« zu organisieren. Kleinschmidt sieht in den Flüchtlingen nicht Opfer, sondern Partner, deren »unglaubliche Energie« und Geschäftstüchtigkeit für die Organisation gewonnen werden muss. Es entstehen unzählige Geschäfte, Handwerksbetriebe und zwei formelle Supermärkte. Die UN-Organisationen verteilen keine Essensrationen mehr, sondern Gutscheine. Zunächst auf Papier,

mittlerweile erfolgt die Verrechnung sogar über Kreditkarten. Damit gehen die Flüchtlinge in die Geschäfte einkaufen, in die sie gehen wollen, und kaufen das, was sie wollen.

Selbstorganisation und Nachhaltigkeit einer »Stadt« erfordern aber auch einen klaren Rahmen und verbindliche Regeln. Wohn- und Eigentumsrechte, legale Anschlüsse ans Stromnetz, für den Stromverbrauch muss bezahlt werden.

Zwei Drittel der Menschen im »Lager« erwirtschaften bereits zusätzliches Einkommen. Die Sicherheitssituation hat sich deutlich verbessert. Kleinschmidts Ansatz zur Selbstorganisation scheint aufzugehen.

■

Zaatari liegt in Jordanien, nicht in Afrika. Als neu gedachtes Flüchtlingslager und als Beispiel für die Katastrophenhilfe soll es hier aber einen Platz haben.

Als Kilian Kleinschmidt seinen Hilfsansatz im August 2014 bei einer Tagung in Österreich präsentierte, schlug ihm viel Skepsis entgegen. Vertreter karitativer Organisationen stießen sich besonders daran, dass Flüchtlinge für ihren Stromverbrauch bezahlen müssen. Überhaupt versuchte da jemand mit einem »marktwirtschaftlichen« Ansatz ein Flüchtlingslager zu organisieren. Humanitäre Hilfe und Marktwirtschaft passen nicht zusammen. Das ist ein unüberwindbarer Gegensatz!

Liegt in genau diesem Denken womöglich ein Schlüssel dafür, warum der Hilfssektor so lange im planwirtschaftlichen Denken verharren konnte und Europa den derzeitigen Boom in so vielen afrikanischen Ländern so schwer versteht?

Um mehr Klarheit in das Geschehen zu bringen: Hilfsmaßnahmen basieren immer auf einem *Dreiecksverhältnis*. Ein Helfer hilft einer Zielgruppe, ein Dritter bezahlt. Das

UNHCR hilft Flüchtlingen, Regierungen finanzieren das UNHCR. Eine operativ tätige Organisation, eine Zielgruppe, ein Geldgeber.

In diesem Dreiecksverhältnis liegt ein Großteil der Problematik. Wie kann der Geldgeber das Geschehen so steuern, dass mit seinem Geld auch das geschieht, was er sich vorstellt? Wie kann der Helfer optimal für die Zielgruppe arbeiten wenn er in erster Linie dem Geldgeber berichten muss und in der Regel von diesem abhängig ist, da er ja weitere Aufträge bekommen will? Wie kann die Zielgruppe auf Basis ihrer Bedürfnisse auf Dauer ihre »Nachfrage« generieren, wenn alles gratis ist und die Helfer auch andere Interessen verfolgen müssen?

Um wie viel einfacher ist da das klassische privatwirtschaftliche »Zweierverhältnis«. Ein Käufer zahlt, ein Verkäufer liefert. Liefert dieser schlecht, zahlt der Käufer nicht oder nicht den gesamten Preis. Oder er kauft jedenfalls beim nächsten Mal bei einem anderen. So einfach ist das. Alle Entscheidungen werden dezentral zwischen zwei Parteien getroffen oder es werden neue Zweierverhältnisse gebildet und Entscheidungen dort getroffen. Alles ohne aufwändige Studien und Berechnungen von *Output*, *Outcome*, *Impact* und sozialen Kosten und Nutzen. Ohne Berater und Entwicklungsexperten, ohne komplizierte Pläne und ohne *Logical Framework* mit all den Zielen und Indikatoren.

Dagegen steigert ein Dreiecksverhältnis die Möglichkeiten und den Kommunikationsbedarf exponentiell. A und B gegen C, A und C gegen B, B und C gegen A, alle gegeneinander oder alle miteinander. Allein für die Parteienbildung gibt es fünf statt zwei Möglichkeiten.

Und die moderne Entwicklungshilfe vermehrt diese Komplexität der eigenen Strukturen noch weiter. Mit den zunehmenden Ambitionen und der *Erklärung von Paris* wurde die

Anzahl der Beteiligten ständig erhöht. Wenn heute eine westliche Regierung ein Gewerbeförderungsprogramm finanziert, stehen dem Geldgeber und der Hilfsorganisation neben der Zielgruppe auch die Regierung des Empfängerlandes, eine oder mehrere lokale staatliche Behörden wie Provinzregierungen oder Gemeinden und sehr oft auch noch der lokale offizielle Unternehmerverband gegenüber. Und eventuell noch bestimmte Interessensgruppen aus dem NGO-Bereich, zum Schutz der Umwelt, der indigenen Bevölkerung oder ein Immigrantenvorband zur Förderung der Investitionen der Diaspora in den Heimatländern. Damit wird aus dem Dreiecksverhältnis ein Fünf-, Sechs- oder sonstiges Vieleckverhältnis. Die Anforderungen an das Komplexitätsmanagement schießen in den Himmel.

Diese Überlegungen zeigen auch, wie sinnvoll, einfach und logisch es ist, wenn UNHCR in seinem Flüchtlingslager die Nahrungsmittelversorgung nicht mehr zentral selbst organisiert, keine eigene Großküche mehr führt, keine Nahrungsmittel mehr selbst einkauft, lagert, kühlt, keine Essensverteilung mehr durchführt, keine Sicherheitspolizei dafür anstellen muss, überhaupt vor Ort keine Großorganisation mit entsprechend viel Personal mehr ist. Sondern, wenn immer möglich, diese Aufgabe in Selbstorganisation dezentral andere lösen lässt. In vielen kleinen »Zweierverhältnissen«.

Und, ganz wesentlich, dabei den Flüchtlingen zusätzlich die Chance gibt, in ihrem eigenen Bereich selbst Entscheidungen zu treffen und Dinge so zu gestalten, wie sie es wollen, es ihren Werten entspricht oder es ihnen einfach gefällt. Autonom und respektiert. In Würde!

Wenn UNHCR auf Selbstorganisation von Flüchtlingslagern umstellt, wird es auch billiger. Die Kosten sinken auf ein Fünftel, schätzt Kilian Kleinschmidt.

Die Katastrophenhilfe ist eine Pflicht der reichen Länder.

Europa, Deutschland oder die Schweiz sind dabei auch ganz gut aufgestellt.

Doch *die* Entwicklungshilfe ist längst zu einem Klotz am Bein der europäischen Beziehungen zu Afrika geworden. Wir in Europa wollen das aber nicht wahrhaben. Wir sehen in Afrika nach wie vor und zuallererst das Elend, die Armut und all die Dinge, die noch nicht funktionieren, anstatt den Menschen empathisch und auf Augenhöhe zu begegnen und mit ihnen gemeinsame Sache zu machen. Unsere Wahrnehmung der Situation Afrikas lässt uns die Chancen nicht erkennen, die andere Länder in Afrika längst dazu nutzen, kreative Beziehungen zwischen Kontinenten, Ländern und Menschen aufzubauen.

Dabei hat sich die Entwicklungshilfe der Frage nach ihrer tatsächlichen Wirksamkeit mit der Flucht nach vorne in immer ambitioniertere Vorhaben schon seit Jahrzehnten entzogen. Dass die *Erklärung von Paris* mit dem Anspruch nach mehr Wirksamkeit unterzeichnet wurde, aber Beziehungen und Strukturen zwischen Gebern und Empfängern geschaffen hat, die eine effiziente und effektive Steuerung der Hilfsmaßnahmen verhindern, ist auch eine Ironie der Geschichte.

Noch nie war der Hilfssektor größer als heute. Dieser Altruismus ist wichtig für das Selbstverständnis Europas und Teil seiner Werte. In den letzten Jahrzehnten sind die Bürger Europas dem Ruf nach mehr Mitteln gerne gefolgt. Eine Mehrheit der Europäer sieht es als ihre Pflicht, auf diesem Weg den Armen der Welt zu helfen.

Aber die Praxis der Entwicklungshilfe hat mit diesen hehren Überlegungen nur mehr wenig zu tun. Der Zufluss an Spenden- und Steuergeldern funktioniert fast unabhängig von tatsächlicher Sinnhaftigkeit, Wirksamkeit oder Effizienz einzelner Hilfsmaßnahmen. Damit läuft die Entwicklungshilfe Gefahr, sich nicht nur von den Menschen und Regierun-

gen in Afrika zu entkoppeln, sondern auch von den Spendern und Steuerzahlern in Europa.

Westliche staatliche Entwicklungshilfe wurde damit allzu oft zu Fassadenmalerei.

Alles gut und schön. Aber selbst wenn die Situation um die Entwicklungshilfe so wie beschrieben ist und ihr Zweck sich immer weiter vom eigentlichen Helfen entfernt, ist Europa deswegen gleich der abgehängte Kontinent? Immerhin ist Europa nach wie vor der mit Abstand größte Hilfsgeber in Afrika. Schon deswegen haben wir Einfluss und sind trotz allem ein starker Partner. Oder etwa nicht?

5 • Der trotzigte Außenseiter

»Zu Hause im Außenministerium als Direktorin für Asien, das war mein bisher leichtester Job. Die Asiaten sind geradlinig. Nicht wie die Europäer. Die sind viel zu kompliziert. Sie entscheiden nichts, überlegen wahnsinnig lange, nur um dann noch weitere Unterlagen anzufordern. Die Asiaten wissen, was sie wollen. Wir waren immer sofort einig. Innerhalb von wenigen Tagen konnten die besten und größten Projekte fixiert werden«, sagt die angolische Botschafterin in Österreich bei einem Treffen im kleinen Kreis in Wien. »Ja, aber besteht nicht die Gefahr, dass sich Angola an China verkauft?«, fragt vorsichtig einer der Anwesenden. »Wie bitte?«, die Botschafterin wirkt plötzlich etwas erbost. »Was soll diese Frage? Wir sind ein unabhängiges Land und wissen unsere Interessen zu wahren. China baut bei uns hunderte Kilometer von Straßen und genau die brauchen wir. Möglichst schnell. Und China braucht das Erdöl, ja, das verkaufen wir ihnen. Ihr Europäer habt einfach nichts begriffen. Ihr glaubt, wir wissen nicht, was wir wollen. Ihr versteht Angola und Afrika nicht!«

»Dumme Frage«, raunt mir der neben mir sitzende portugiesische Bauingenieur zu. »Genauso wie der Präsident des Europäischen Parlaments kürzlich gemeint hat, die Kreditvergabe von Angola an Portugal wäre ein Zeichen des Abstiegs Portugals. Ihr nehmt Angola nicht für voll. Deswegen habt *ihr* Europäer Afrika an Asien verloren.« Der Portugiese grenzt sich von Europa ab, mit Verbitterung in der Stimme.