

# So ein Dilemma

## Zwischen Nachhaltigkeit und Abhängigkeit – Der Konflikt in der Entwicklungszusammenarbeit

**Mit der Agenda 21 und der Definition der Millenniumsziele wurde der globale Auftrag formuliert, durch eine nachhaltige Entwicklungspolitik die sozialen, ökonomischen und ökologischen Lebensbedingungen zu verbessern.**

**Simon Bunjamin**

Um diese Ziele zu verwirklichen wurden vor allem internationale Organisationen und nationale Regierungen in die Pflicht genommen, diese ehrgeizigen Ziele zu realisieren. Nachhaltige Entwicklung ist aber nicht eine Frage der langfristigen Konzepte, die auf einer aktiven Kooperation und Förderung der neuen Eigenständigkeit und Verantwortlichkeit basiert. Nachhaltige Entwicklung hängt genauso von verantwortungsbewussten Empfängern ab, die aus der Förderung den Schritt in die Eigenständigkeit selbst bewältigen müssen. Werden die Entwicklungsmaßnahmen von Anfang an aber nur als bedingungslose Hilfe angeboten, die auf keiner – wenn auch nur symbolischer – Gegenleistung aufbauen, besteht die Gefahr der Förderung einer Mentalität des passiven Nehmens und Empfangens.

### Das Ideal der Entwicklung

Die Notwendigkeit der Entwicklungszusammenarbeit basiert auf einer »Unterentwicklung«, dem Ergebnis unvollständiger oder mangelhafter politischer, ökonomischer und sozialer Prozesse. Daraus leitet sich die Konsequenz ab, im Sinne übergeordneter und universeller Werte und Ziele stabilisierend eingreifen zu müssen. Handelt es sich dabei also um den Versuch *das* Werk zu vollenden, das durch das Ende der Kolonialzeit frühzeitig und halb fertig abgebrochen wurde? Denn Schlichte zufolge wurde in den postkolonialen Staaten das Ideal des modernen Staates nur zum Teil verwirklicht. Nach dem Rückzug der Kolonialmächte setzte eine neue Dynamik ein, die in der weiteren Entwicklung zu den Unterschieden zur modernen westlichen Demokratie führte.<sup>1</sup> Rechtfertigt

die nun vorherrschende Not, ausgelöst durch Kriege, bewaffnete Konflikte, Krisen oder Naturkatastrophen, die Rückkehr des »Westens« in die sogenannte Dritte Welt? Die Antwort lautet ja! Das Ziel ist jedoch kein Territorialgewinn, der Zugang zu Rohstoffen oder der Transfer eines neuen demokratischen Systems. Es geht auch nicht um die Demonstration von Überlegenheit, Allmacht und Hegemonie. Die Entwicklungszusammenarbeit ist ebenso wenig ein Versuch der Sühne der vergangenen Kolonialzeit, eine altruistische Hilfeleistung oder eine Politik der moralischen Verantwortung. Vielmehr basiert sie auf pragmatischen Beweggründen. Denn in einer globalisierten Welt ist kein Staat von der Außenwelt isoliert. So weit weg aktuelle Krisen und humanitäre Katastrophen geografisch auch entfernt sind, das Nachbeben ist weltweit zu spüren. Nur wenn lokale Krisen lokal gelöst werden, verringert sich die Gefahr einer regionalen, nationalen und schließlich internationalen Ausbreitung.

Glaubte man anfangs noch, dass der Aufbau stabiler Systeme eine bloße Frage der zur Verfügung stehenden Finanzen ist, wurde so lediglich Missmanagement und Korruption gefördert, die in der Herausbildung einer kleinen extrem wohlhabenden Elite und einer breiten armen Masse der Restbevölkerung resultierte. Danach setzte ein Kurswechsel ein, der in der Liberalisierung der Wirtschaft den Schlüssel für eine erfolgreiche Entwicklung sah. Jedoch entwickelte sich daraus ein Abhängigkeitsverhältnis der armen Länder von den wohlhabenden geldgebenden Industriestaaten, die den Zugang zu Rohstoffen und Ressourcen ausnutzten und die Armutskrise in den Entwicklungsländern weiter verschärfte. Erst die Wirtschaftskrise in den 1980er Jahren förderte ein erneutes Umdenken der Weltbank und des IWF. Die Vergabe finanzieller Hilfen wurde an politische Konditionen geknüpft und die Entwicklung der Länder beeinflusst. Der forcierte Umbruch bewirkte jedoch eine rasant wachsende Disparität und resultierte in einem weiteren Anstieg der Armut. Erst das Para-

Der Autor ist Doktorand im Fach Friedens- und Konfliktforschung an der Universität Magdeburg.

digmawechsel hin zum Prinzip der »Hilfe zur Selbsthilfe« erklärte das neue Ziel, durch die Förderung der Selbstverantwortung eine nachhaltige Entwicklung zu erreichen.

### Die Förderung der nachhaltigen Entwicklung

Angesichts der Probleme und Herausforderungen stellt sich für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit die grundlegende Frage was geleistet werden muss, was geleistet und was nicht geleistet werden kann. Dabei variieren die Ansätze zwischen staatlich gesteuerten Schwerpunktsetzungen auf sogenannte Ankerländer, die sich aufgrund ihrer geostrategischen Bedeutung als besonders förderungsbedürftig herausgestellt haben, und nichtstaatlicher landesspezifischer sektoraler und regionaler Förderung. Neben der Bereitstellung finanzieller Mittel umfasst das auch Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen sowie die Entsendung von Experten und Fachkräften, die direkt vor Ort nationale Organisationen und Institutionen unterstützen.

Angefangen bei der Vermittlung elementaren Wissens über demokratische Prinzipien, politische Partizipation bis hin zur Rekrutierung potentieller Nachwuchskräfte, gilt es auch das Bewusstsein der Bevölkerung zu erhöhen und zur Wahrnehmung der sozialen Verantwortung und aktiven Teilnahme anzuregen. Den Auftrag der politischen Bildung und der Ausbildung einer wehrhaften demokratischen Zivilgesellschaft ist eine besondere Lehre der Nachkriegszeit in Deutschland, die zu dem, in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, einzigartigen Aufbau der politischen Stiftungen geführt hat. Mit einem relativ geringen Aufwand wird ein breites, wahlweise auch spezifisches, Publikum erreicht. Dieser Vorteil ist jedoch zeitgleich die Schwäche dieses Instruments. Was die Nachhaltigkeit betrifft, so ist der Effekt eines Seminars, eines Workshops oder einer Konferenz nur schwer nachzuweisen. Während man die subjektive Effektivität der Teilnehmer quantitativ schnell messen kann, ist die Tragweite meist stark begrenzt. So stellen diese Maßnahmen nur einen Anstoß zum selbstständigen und freiwilligen Weitergehen dar, der die Teilnehmer sensibilisieren und motivieren soll. Je spezifischer und professioneller das Klientel jedoch ist, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit einer mittel- und langfristigen Effektes.

Eine punktuelle Verstärkung wird mit der Entsendung und Integration qualifizierter Fachkräfte verfolgt, wie es beispielsweise von dem *Deutschen Entwicklungsdienst* (DED) oder dem *Centrum für internationale Migration und Entwicklung* (CIM) übernommen wird. Der direkte Wirkungskreis ergibt sich aus der Tätigkeit und dem Einsatzgebiet und kann schnell positive Effekte und Entwicklungsfortschritte erzielen. Ob der Einsatz aber auch nachhaltig wirkt,



ist dagegen vor allem von der Empfängerseite abhängig. Es besteht die Gefahr, dass die Fachkraft zwar als Assistent zum Aufbau eines neuen Systems oder Strukturen dient, nach dem Ablauf seines Einsatzes und dem Verlassen seiner Dienststelle die Effekte aber gleichzeitig wieder verschwinden. Das kann verhindert werden, wenn von Anfang an eine kontinuierliche Qualifizierung der örtlichen Mitarbeiter erfolgt und Nachwuchskräfte rekrutiert werden, die die Position der externen Fachkraft übernimmt. Dieses duale System erhöht die Chance der Nachhaltigkeit und begünstigt, dass die personelle und qualitative Lücke der Fachkraft wieder langfristig und nachhaltig gefüllt werden kann.

Größere Projekte, die in einem höheren Maße dem Strukturaufbau und dem Ausbau von Institutionen dienen, werden auf bilateraler Ebene vereinbart und umgesetzt. Der Vorteil ist, dass das vergleichsweise hohe, zur Verfügung stehende, Budget umfangreiche und mittel- bis langfristige Projekte erlaubt. Jedoch können auch diese Faktoren eine nachhaltige Entwicklung nicht garantieren. Wie zuvor spielt auch hier der Wille und die Kompetenz der Empfänger eine entscheidende Rolle. Schulen, Krankenhäuser oder Parlamente können zwar aufgebaut und beraten werden, allerdings müssen sie rechtzeitig darauf vorbereitet werden, am Ende der Projektförderung eigenständig zu funktionieren und teilweise Profite zu erwirtschaften, um das Fortbestehen des Projektes weiter zu sichern.



### Schaffung neuer Abhängigkeit

Während die Förderung und Entwicklungszusammenarbeit im besten Fall in Nachhaltigkeit und Eigenständigkeit mündet, endet sie im schlimmsten Fall in der Schaffung einer neuen Abhängigkeit. Vor allem in Krisenregionen, wo schnelle Hilfe und erste Wiederaufbaumaßnahmen besonders wichtig sind, ist das Risiko groß, dass sich aus Förderung und Unterstützung der Aufbau eines Systems der Abhängigkeit entwickelt. Je größer die Not und das Elend sind, desto größer ist auch die Gefahr von Missbrauch, Missmanagement und Korruption. Ein Beispiel liefert die Entwicklung in der von der Tsunami-Katastrophe im Jahr 2005 schwer betroffene Provinz Nanggroe Aceh Darussalam in Indonesien. Die ersten Hilfsgüter und Wiederaufbaumaßnahmen starteten bereits wenige Tage nachdem die Flutwelle ca. 60.000 Menschen in den Tod gerissen und weite Teile der Küstenregion komplett verwüstet hatte. Die internationalen Hilfstransporte lieferten nicht nur Lebensmittel und Medikamente, sondern stellten zeitgleich auch eine neue Einkommensquelle für die Bevölkerung dar. Sobald die ersten freiwilligen Helfer für die Entladung der Transporte und Einlagerung der

Hilfsmittel in die provisorischen Lager, teils als Zeichen des Dankes und teils aus Mitleid, finanziell geringfügig vergütet wurden, etablierte sich das Entladen der kostenlos zur Verfügung gestellten Nahrungsmittel und Hilfsgüter schnell zu einer kostenpflichtigen Dienstleistung. Mit Zunahme der Transporte wuchs der Bedarf an Unterstützung, folglich stiegen die Preise der Dienstleistungen an. Angebot und Nachfrage bestimmten den Preis, das altbewährte Marktprinzip bestätigte sich. Schließlich geriet der Inhalt der Ladung immer mehr zu einer Nebensache.

Mit dem Einzug internationaler Hilfsorganisationen und deren Ausbau an Aktivitäten in Banda Aceh vervielfachte sich die Möglichkeit Geld mit jeder erdenklichen Art der Dienstleistung zu erwirtschaften. Und genau daraus entwickelte sich eine passive Nehmerhaltung in der Bevölkerung, die die Eigeninitiative und aktive Partizipation, die für eine nachhaltige Entwicklung elementar sind, unterdrückte. Der traurige Höhepunkt dieser Entwicklung wurde erreicht, als im Jahr 2008 die ersten internationalen Organisationen ihre Projekte für beendet erklärten und – ersatzlos – die Region wieder verließen. Der Abzug bedeutete nicht nur das Ende der Hilfestellungen, sondern auch das Versiegen der lukrativen Einnahmequelle. Mit dem Einsetzen des Rückzuges sank die Möglichkeit von der Präsenz externer, meist westlicher, Akteure profitieren zu können. Der drohende Wegfall dieser Perspektive endete sogar in der steigenden Gefahr Opfer von Raubüberfällen, Einbrüchen und Entführungen zu werden.

Die nachhaltigen Folgen dieser Aufbau- und Entwicklungsmaßnahmen werden erst dann deutlich, wenn die internationalen Geber das Land verlassen haben. Danach wird sich zeigen, ob die Unterstützung ein mittel- und langfristiges System mit aufbauen und unterstützen konnte oder die Anstrengungen nur ein temporäres Krisenmanagement mit kurzfristiger Überbrückungsfunktion war.

Dass Entwicklungszusammenarbeit in einer neuen Abhängigkeit münden und damit auch die selbstgesteckten Ziele der Förderung von nachhaltiger Entwicklung verfehlen kann, verdeutlichen auch die Entwicklungen in Timor-Leste. Betrachtet man die überschaubare Größe des kleinen Staates in Südostasien und setzt diese in Relation zu der internationalen Präsenz, Summe der Fördergelder, Hilfsmaßnahmen und den Erlösen aus den Ölfeldern in der Timorsee, ist der aktuelle Stand der Entwicklung zu tiefst enttäuschend. Das »Projekt Timor-Leste«, das einst zum Paradebeispiel internationalen Krisenmanagements gekürt wurde, ist frühzeitig an den eigenen Ansprüchen gescheitert. Nach dem Einsetzen der ersten Hilfs- und Aufbaumaßnahmen zeichnete sich schnell das Grundproblem ab. Die Menschen, die nach der Erklärung der Unabhängigkeit von paramilitärischen Truppen verfolgt wurden, flüchteten sich

in die Hauptstadt und fanden in provisorischen Zeltlagern Schutz. Aus der temporären Aufnahme und Grundversorgung mit Wasser, Medizin und Nahrungsmitteln entwickelte sich schnell ein Daueraufenthalt. Viele Bewohner der Flüchtlingslager fühlten sich nicht nur sicherer, sondern auch besser versorgt als in ihren alten Dörfern und sahen damit keinen Grund ihr neues zu Hause wieder zu verlassen.

Mit der Ankündigung die Flüchtlingslager wieder schließen zu wollen, wuchs die Angst der Bewohner. Eine Rückkehr in die verbrannten Dörfer stellte keine Option dar. Zu frisch waren die Wunden und Erinnerungen an die brutalen Übergriffe und Raubzüge. Sowohl die neue Regierung als auch die internationalen Einsatzkräfte wurden zum Feindbild erkoren und die Opposition, die zuvor mit absoluter Mehrheit das Land regierte, nutzte diese Stimmung aus, um neue Kräfte zu mobilisieren. Als die bis dahin regierende Partei die Wahlen und damit die Macht verlor, fiel der brüchige Frieden auseinander, neues verheerendes Chaos brach aus. Fehlgeschlagene Attentate auf den Staatspräsidenten und den Ministerpräsidenten drohten die Situation endgültig zu kippen. Die Angststarre und Hoffnungslosigkeit schien das Land zu lähmen, die Abwehr eines neuen Chaos gilt mittlerweile als großer Erfolg. Die immense Präsenz internationaler Einsatzkräfte konnte zwar den Ausbruch eines totalen Chaos verhindern, jedoch nur eine Stabilisierung auf einem sehr niedrigen Niveau garantieren. Eine umfangreiche Unterstützung und längerfristiges Engagement sind weiterhin notwendig, um den Absturz zu einem *failed-state* entgegen zu wirken.

In beiden Fällen muss aber davon ausgegangen werden, dass ohne eine Intervention, Hilfeleistungen und Wiederaufbaumaßnahmen die Not und das Elend ein weitaus größeres Ausmaß angenommen hätte.

#### Dilemma ohne Alternativen?

Das selbst erklärte Ziel der Entwicklungszusammenarbeit, eine Welt ohne Armut, gewaltsame Konflikte und ökologischer Zerstörung zu schaffen, ist so ehrwürdig wie idealistisch. Bisher konnten Erfolge nur in einem kleinen Rahmen erzielt werden.

Dass Entwicklungszusammenarbeit keine Frage der Moral ist, stellt längst kein Geheimnis mehr dar. Fakt ist, dass nur dort nachhaltig geholfen wird, wo der politische Wille vorhanden ist und ein Mindestmaß an »Rentabilität« in Aussicht gestellt werden kann. Wenn argumentiert wird, dass die notwendigen Mittel fehlen, so ist das natürlich richtig. Schließlich ist das Millenniumsziel, 0,7 Prozent des Brutto-sozialproduktes für die Entwicklungsarbeit bereitzustellen, noch immer nicht erreicht. Und selbst wenn

dieses fast schon magisch wirkende Soll erfüllt wird, wird es kaum ausreichen die eigenen Ziele zu erreichen.

Also muss man sich darauf konzentrieren, wie diese Mittel eingesetzt werden. Das Prinzip »Entwicklung aus einem Guss« ist eine Vision, die höchstens in den einzelnen Organen und Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit funktioniert. Allein das Fehlen der internen Kohärenz verhindert eine höhere, und notwendige, Effizienzsteigerung und Koordination. Die Krux liegt in der Durchführung der Hilfeleistung. Fehlt es den Projekten an finanziellen Mitteln, stößt die Reichweite der nachhaltigen Entwicklung schnell an ihre Wirkungsgrenzen. FlieBen dagegen die Gelder und Mittel un-



koordiniert und ohne aktive Einbindung der Empfänger, ist die Schaffung einer neuen Abhängigkeit vorprogrammiert. Die Förderung der nachhaltigen Entwicklung ist nicht nur eine Frage des Mitteleinsatzes, sondern auch eine Frage des Handlungswillens, der aktiven Unterstützung und Partizipation der Empfänger. Entwicklungshilfe und Entwicklungszusammenarbeit entfalten nur dann ihre Effektivität und Effizienz, wenn sie von Anfang an koordiniert und mit allen beteiligten Akteuren – Gebern und Empfängern – abgestimmt und durchgeführt wird. Die Trennlinie zwischen humanitärer Versorgung und der Förderung einer neuen Abhängigkeit bleibt aber fließend. Meist wird die Schwelle von notwendiger und gerechtfertigter Förderung zu kontraproduktiver Überversorgung schnell übertreten und wird erst dann festgestellt, wenn es bereits zu spät ist.

#### Anmerkung

1) nach: Schlichte, Klaus. Der Staat in der Weltgesellschaft. Politische Herrschaft in Asien, Afrika und Lateinamerika. Campus Verlag, Frankfurt, New York. 2005. Seite 121.