

Wechselseitige Verpflichtungen

Partnerschaft in der Entwicklungszusammenarbeit

Von „Partnerschaft“ wird in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit viel gesprochen – sowohl auf der Ebene von „Projektpartnerschaften“ als auch im globalen Zusammenhang, wenn etwa die „Millennium Development Goals“ den „Aufbau einer globalen Entwicklungspartnerschaft“ fordern. Schon der Begriffswechsel von „Entwicklungshilfe“ zu „Entwicklungszusammenarbeit“ versucht, Ungleichgewichte und Einseitigkeiten zu überwinden und von einem paternalistischen Verständnis dieser Hilfe loszukommen. Doch jede Form von Entwicklungszusammenarbeit ist mit Einflussnahme verbunden. Zum sensiblen Zusammenhang von Partnerschaft und Konditionalität in der Entwicklungszusammenarbeit hat die „Sachverständigengruppe Weltwirtschaft und Sozialethik“ im März 2004 eine Studie vorgelegt.

Wer von „Partnerschaft“ spricht, möchte vor dem Hintergrund kolonialer Vergangenheit betonen, dass Beziehungen zwischen armen und reichen Ländern „auf gleicher Augenhöhe“ möglich sein müssen. Die Empfänger von Hilfe müssen als gleichberechtigte Menschen, Gruppen oder Staaten anerkannt werden, die selbst Subjekte ihrer eigenen Entwicklung sind und sein können sollten. Manchmal jedoch beschleicht einen ein leichtes Unbehagen, denn die verbreitete Partnerschaftsrhetorik kann auch Probleme verdecken. Auch ist unklar, was „Partnerschaft“ in der konkreten Zusammenarbeit bedeutet.

Partnerschaftsmythen

So verwundert es nicht, dass der Partnerschaftsgedanke zwar nicht grundsätzlich in Frage gestellt, aber doch zunehmend problematisiert wird. So gab es beispielsweise zwischen Oktober 1999 und April 2000 auf den Internet-Seiten der Weltbank ein Diskussionsforum zum Thema „Partnering with Civil Society“ (www2.worldbank.org/hm/participate/date.html). Hier wurde darauf aufmerksam gemacht, dass erfolgreiche Entwicklungszusammenarbeit auf Vertrauen angewiesen ist, das nur in partnerschaftlichen Ko-

operationsbeziehungen entstehen kann, die allerdings angesichts der Asymmetrien dieser Beziehungen nicht immer einfach, manchmal eher „Pseudo-Partnerschaften“ seien. Die Rede von „Partnerschaft“ diene allzu oft der Mystifizierung und Verschleierung der Machtungleichgewichte. Auch der Reality of Aid Report 2002 (www.devinit.org/realityofaid) verschiedener Nicht-Regierungsorganisationen klagte die zunehmende Diskrepanz zwischen der Hilfe- und Partnerschaftsrhetorik der reichen Länder und der zunehmenden Interessen- und Machtbezogenheit von deren tatsächlicher Politik an. Manchmal kann die Partnerschaftsrhetorik auch umgekehrt der einseitigen Ausnutzung des gutwilligen reicheren durch den ärmeren „Partner“ dienen.

Die Studie „Partnerschaft zwischen Wunschenken und Wirklichkeit“ des Schweizerischen Verbandes für personelle Entwicklungszusammenarbeit Unité (Basel 2002) stellte fest, dass es im Rahmen personeller Zusammenarbeit eine starke Korrelation zwischen der Partnerschaftsqualität und der Einsatzqualität gebe. Um beides zu verbessern, sei darauf zu achten, dass bei der Zieldefinition bestehende Divergenzen nicht überspielt werden, dass es ein intensives Monitoring gibt und Kommunikationsschwierigkeiten durch Dialoge überwunden werden. Besonders wichtig sei es, die Verantwortlichkeiten beider Partner möglichst klar festzulegen.

Unzweifelhaft bedeutet jede Form von Hilfe auch Einflussnahme in einer Beziehung, die faktisch von Machtungleichgewichten und von verschiedenen Ausstattungen mit Ressourcen gekennzeichnet ist. Schon allein durch die Formulierung bestimmter Ziele, durch die Auswahl der Partner und durch indirekte Signale werden Vorgaben gemacht, an denen sich die Partner orientieren, wenn sie auf Hilfe angewiesen sind. Das ist auch dann der Fall, wenn von den Geldgebern – häufig mit dem besten Willen – Einflussnahmen abgelehnt werden und möglichst die gesamte Entscheidungsbefugnis den Partnern überlassen bleiben soll. Diese Einstellung begegnet ei-

nem manchmal bei kirchlichen Trägern, die gerne davon sprechen, sich ganz in den Dienst ihrer Partner zu stellen, die ja sehr viel besser wüssten, wie in ihren Ländern Fortschritte erzielt werden könnten.

Es stellt sich aber die grundsätzliche Frage, ob nicht auch „partnerschaftliche“ Zusammenarbeit Verantwortung dafür übernehmen muss, welche Folgen sie hat und ob die angestrebten Ziele tatsächlich erreicht werden. Darf die Vergabe von Hilfe an Bedingungen geknüpft werden? Gerade viele kirchliche Gruppen und Partnerschaftsbeziehungen auf privater Basis werden lernen müssen, dass Transparenz, Kontrolle und Evaluierung dem Partnerschaftsgedanken nicht widersprechen müssen. Aber kommen sie dadurch nicht in die Nähe der vielfach kritisierten Politik etwa des Internationalen Währungsfonds, der die Gewährung von Krediten von der Erfüllung von Bedingungen abhängig machte, die die Situation in den betreffenden Ländern häufig noch verschlechterten? Und wie steht es um die Kriterien der deutschen Entwicklungszusammenarbeit und deren transparente und konsequente Anwendung?

Partnerschaft und Konditionalität

Um den Zusammenhang von Partnerschaft und Konditionalität grundsätzlich zu reflektieren, hat die „Sachverständigengruppe Weltwirtschaft und Sozialethik“ – eine Expertenrunde, die überwiegend aus Ökonomen und Sozialethikern besteht und der Wissenschaftlichen Arbeitsgruppe der Kommission „Weltkirche“ der Deutschen Bischofskonferenz zuarbeitet – eine Studie unter dem Titel „Partnerschaft mit den Armen – Wechselseitige Verpflichtungen in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit“ vorgelegt. In ihrem ersten Teil wird verdeutlicht, dass Entwicklungszusammenarbeit immer mit Einflussnahmen verbunden ist, die von der Geberseite mitverantwortet werden müssen. Deshalb ist es legitim, die Vergabe von Hilfe an Bedingungen zu knüpfen, die sicherstellen, dass die Hilfe bei denen an-

kommt, für die sie bestimmt ist, und dass Projekte die angestrebten Wirkungen tatsächlich erreichen können.

Aus der Wirkungsforschung kann man freilich lernen, dass eine der wichtigsten dieser Bedingungen die „ownership“ ist. Beide Partner der Zusammenarbeit müssen sich die Projektziele wirklich zu eigen machen. Insbesondere dürfen sie nicht dem schwächeren Partner aufgezwungen werden, sonst besteht dessen Reaktion darin, die Bedingungen zu unterlaufen.

Auf der Grundlage einer ethischen Reflexion der Entwicklungszusammenarbeit im zweiten Teil der Studie werden dann im dritten Teil zehn Grundregeln für Partnerschaft und Konditionalität formuliert:

(1) Die Grundlage für jede Form der Entwicklungszusammenarbeit bildet die Achtung der Menschenwürde aller Beteiligten.

(2) Wichtig ist die Einigung auf gemeinsame Ziele als Basis der Partnerschaft. In der Routine der Vergabe von Projektgeldern wird auf diesen Aspekt häufig zu wenig Gewicht gelegt.

(3) Sowohl Geber- wie Nehmerseite sollten sich genau überlegen, mit wem sie zusammenarbeiten wollen und können. In der Debatte um Konditionalität ist nämlich durchaus umstritten, ob Konditionalitäten die erhofften Wirkungen haben. Offensichtlich lässt sich „ownership“ nicht kaufen und nicht durch äußeren Druck erzwingen (so z.B. William Branson und Nagy Hanna in einem Working Paper über „Ownership and Conditionality“ des World Bank Operations Evaluation Department, www.worldbank.org/html/oed). Im Gegenteil können von außen auferlegte Bedingungen auch kontraproduktive Wirkungen entfalten, indem sie etwa demokratische Prozesse in den Empfängerländern behindern oder außer Kraft setzen. Sogar Nicht-Regierungsorganisationen können dadurch in den Verdacht geraten, Agenten externer Interessen zu sein. Deshalb dürften die Transparenz und Regelmäßigkeit in der Mittelvergabe sowie die transparente Auswahl der richtigen Partner der Zusammenarbeit für den angestrebten Erfolg oft wichtiger sein als die vertragliche Festlegung von Konditionalitäten.

Darf die Vergabe von Hilfe an Bedingungen geknüpft werden?

(4) Es muss schließlich klar sein, dass Konditionalität wechselseitig sein muss. Auch die Hilfegeber müssen sich verpflichten, sich an Vereinbarungen zu halten, zugesagte Hilfe rechtzeitig zur Verfügung zu stellen und vor allem durch eine konsistente Politik zu vermeiden, dass die Wirksamkeit von Hilfe durch gegenläufige Aktivitäten in anderen Politikfeldern beeinträchtigt wird. Auch gehört es zu den Pflichten einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit, dass sich die Geber untereinander verständigen und ein möglichst hohes Maß an Koordination ihrer Politiken anstreben. So ist es beispielsweise alles andere als sinnvoll, wenn die Industrieländer eine exportorientierte Landwirtschaft in Dritte-Welt-Ländern fördern, die eigenen Agrarmärkte dann aber durch protektionistische Maßnahmen gegen Importe abschotten.

(5) Die Hilfe muss die Eigenständigkeit der Partner akzeptieren.

(6) Die Hilfe sollte in dem Bewusstsein geschehen, dass auch die Geberseite von der Nehmerseite lernen kann. Dies trifft vor allem für die Zusammenarbeit von Partnern zu, bei denen nicht die ökonomischen, sondern soziale, kulturelle oder religiöse Ziele im Vordergrund stehen.

(7) Partnerschaftliche Zusammenarbeit ist auf Langfristigkeit und Verlässlichkeit angelegt. Erst dadurch kann das notwendige wechselseitige Vertrauen entstehen, das für eine fruchtbringende Zusammenarbeit notwendig ist. Auch für die Partner im Norden gilt das Kriterium der Nachhaltigkeit, wobei diese nicht wiederum in einen Automatismus einer Mittelvergabe ohne genaue Prüfung und Kontrolle umschlagen darf.

(8) Selbstverständlich sind die Forderungen nach Rechenschaftspflicht und Transparenz.

(9) Schließlich müssen faire Regeln für den Fall von Konflikten vereinbart werden.

(10) Wenn Entwicklungsprojekte scheitern, muss auch der Hilfegeber Mitverantwortung übernehmen; die Kosten des Scheiterns dürfen nicht einseitig der Nehmerseite aufgebürdet werden. Verfahrensregeln für den Fall eines solchen

Scheiterns sollten Bestandteil der Kooperationsverträge sein.

Diese Maximen implizieren konkretere Perspektiven der Umsetzung, und zwar sowohl für den Bereich der bilateralen und multilateralen öffentlichen wie auch für die nichtstaatliche Entwicklungszusammenarbeit zivilgesellschaftlicher Organisationen und der Kirchen. Gerade im Bereich der letzteren führen weltanschauliche Gemeinsamkeiten und das größere wechselseitige Vertrauen leicht dazu, dass Kontrollen und Transparenz für weniger notwendig gehalten oder aus einer ideologischen Überhöhung des Partnerschaftsgedankens sogar abgelehnt werden. Eine überlegte und verantwortete Wahl der Partner für die Zusammenarbeit, klare Zielvereinbarungen und Absprachen, professionelle und unabhängige Kontrollen, detaillierte Rechenschaftsberichte und sorgfältige Evaluationen sind auch hier notwendig und widersprechen nicht der Grundforderung nach einer partnerschaftlichen Gestaltung der Zusammenarbeit.

Die Studie der Sachverständigenkommission möchte zu mehr Partnerschaft in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit ermutigen, gleichzeitig aber einer ideologisch überhöhten Partnerschaftsrhetorik widersprechen, die eine gerechtfertigte Konditionalität ablehnt. Es gibt durchaus Bedingungen für die Wirksamkeit von Entwicklungshilfe, so dass die Hilfe auch sinnvollerweise von der Erfüllung dieser Bedingungen abhängig gemacht werden kann. Diese Bedingungen müssen freilich sachgemäß sein, im beiderseitigen Interesse liegen und beide Seiten verpflichten. Nur auf der Grundlage eines solchen Partnerschaftsverständnisses kann die Bereitschaft zu partnerschaftlicher Solidarität mit den armen Ländern der „Einen Welt“ wachsen – und das ist dringend notwendig, auch in Zeiten ökonomischer Krisen.

Apl. Prof. Dr. Gerhard Kruij ist Direktor des Forschungsinstituts für Philosophie in Hannover und seit Juli 2003 Vorsitzender der Sachverständigenkommission „Weltwirtschaft und Sozialethik“ der Wissenschaftlichen Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben der Deutschen Bischofskonferenz.

Hinweis:

Die Studie „Partnerschaft mit den Armen“, hg. von der Wissenschaftlichen Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben der Deutschen Bischofskonferenz, Bonn, März 2004, 52 Seiten, kann bezogen werden beim Bereich Weltkirche und Migration der Dt. Bischofskonferenz, Kaiser-Friedrich-Straße 9, 53113 Bonn.