



Wirkungen und Grenzen der Entwicklungszusammenarbeit

Die Flüchtlingsbewegungen der letzten Jahre haben die Debatte über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit neu entfacht. Während die öffentlichen Entwicklungsleistungen aller Geberstaaten 2017

einen Höchststand erreicht haben, wachsen bei vielen Bürgerinnen und Bürgern die Zweifel daran, dass „Entwicklungshilfe“ einen spürbaren Beitrag zur Verbesserung der Lebensverhältnisse in armen Ländern leisten kann. Tatsächlich waren seit Beginn der 1950er Jahre noch nie so viele Menschen auf der Flucht vor Krieg und Konflikten wie heute.

Titel: Junge Männer waschen Karotten in einem ausgebauten Bachbecken nahe dem Ort Shikuy (Peru). Der Brot für die Welt-Partner und Bauernverband Confederación Nacional Agraria (CNA) ist in Shikuy mit dem Programm „von Bauer zu Bauer“ aktiv. Immer mehr junge Männer bleiben durch den besseren Ertrag ihrer Felder in den Dörfern.

Zwei Mitarbeitende der Brot für die Welt Partnerorganisation Avenir Femme aus Kamerun erstellen bei einem Lernworkshop eine Liste guter Praxisbeispiele ihrer Arbeit. Bis zu 100 junge Frauen, die jedes Jahr bei Avenir Femme lesen und schreiben lernen, holen hier ihren Schulabschluss nach.



Für manche Kritiker ist das Ausmaß der Flucht- und Wanderungsbewegungen, insbesondere aus Afrika, ein Indiz für das Versagen von sechs Jahrzehnten Entwicklungszusammenarbeit. „In Schwarzafrika, wohin seit den sechziger Jahren 600 Milliarden Dollar Hilfgelder geflossen sind, hat sich der Lebensstandard praktisch nicht verändert“, prangerte der Weltbank-ökonom William Easterly schon vor zehn Jahren an.

Umgekehrt ist derzeit viel davon die Rede, dass Entwicklungspolitik vor allem der Fluchtursachenbekämpfung dienen soll. Damit wird eine neue Begründung für die Entwicklungszusammenarbeit ins Feld geführt, die die Erwartungen an das, was sie tatsächlich zu leisten vermag, erheblich überspannt. Denn es ist kurzschlüssig anzunehmen, dass Entwicklungsgelder kurzfristig akute Fluchtgründe wie Krieg und Gewalt bekämpfen könnten und direkten Einfluss hätten auf die Zahl der Flüchtlinge, die hierzulande Schutz suchen. Ohnehin würde die Entwicklungszusammenarbeit ihren entwicklungspolitischen Auftrag verfehlen, wenn sie sich vor allem am Eigeninteresse der Geberstaaten orientiert, Migration zu beschränken. Mit der Sicherung von Grenzanlagen und dem Bau von Zäunen werden weder Fluchtursachen bekämpft, noch Armut und Hunger gemindert.

Es herrscht offenbar Verwirrung darüber, was Entwicklungsarbeit von Staat, Kirche und Zivilgesellschaft leisten kann und soll. Ein kritischer Blick auf einige Grundzüge der weitläufigen Debatte über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit kann helfen, Nutzen und Grenzen der Entwicklungszusammenarbeit realistischer einzuschätzen.

Anhaltender Rechtfertigungsdruck

So alt wie die Entwicklungszusammenarbeit ist auch die Kritik an ihr. Kaum hatte das neu gegründete Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) 1962 seine Arbeit aufgenommen, musste es sich auch schon mit dem Vorwurf auseinandersetzen, korrupte Eliten in den Empfängerländern würden sich mit den gewährten Hilfen doch nur „Goldene Betten“ kaufen: „Da taucht also die Entwicklungshilfe wieder auf, die wir uns vom Munde absparen“ kommentierte die Frankfurter Allgemeine Zeitung am 16. April 1962 Berichte, in denen der Frau eines ghanaischen Ministers die Veruntreuung von Entwicklungsgeldern für den Erwerb einer goldenen Schlafstätte unterstellt wurde. Obwohl sich

... alle Hilfe für die Katz?

die Story als Zeitungssente erweisen sollte, hat sich die Rede von „Goldenen Betten“ in der deutschen Öffentlichkeit tief als Metapher für den angeblich allgegenwärtigen Missbrauch der so genannten Entwicklungshilfe eingegraben. Doch nicht nur aus der konservativen Ecke und am Stammtisch wurde „Entwicklungshilfe“ als Verschwendung von Steuergeldern kritisiert, auch die Kritik von links ließ nicht lange auf sich warten: „Zerschlagt die Entwicklungshilfe“, hatte sich eine Kampagne des Sozialistischen Deutschen Studentenbundes (SDS) Anfang der 1970er Jahre auf die Fahnen geschrieben. „Entwicklungshilfe“ diene nur der eigenen Bereicherung der kapitalistischen Geberstaaten, bestenfalls der Verschleierung der weltweiten Ausbeutungsverhältnisse, lautete der Vorwurf.

Auch die Entwicklungsarbeit der Kirchen geriet schnell ins Schussfeld der Kritik, obwohl sie sich von Anfang an entschieden jeder außen- und wirtschaftspolitischen Instrumentalisierung widersetzte.

So bezichtigten Springer-Presse und evangelikale Kreise Brot für die Welt in den 1960er und 1970er Jahren, mit Spendengeldern palästinensische Terroristen oder den militanten Widerstand gegen die Apartheidpolitik in Südafrika zu unterstützen. Demgegenüber spotteten kritische Studierende aus den kirchlichen Studentenvereinigungen, „Brot für die Welt“ sei doch nur „Brot für die Katz“, weil die kirchlichen Hilfswerke zu unpolitisch agierten und es unterließen, die wahren Ursachen von Hunger und Armut anzugehen. Der pauschale Vorwurf, alle Hilfe sei „für die Katz“, begleitet die Entwicklungszusammenarbeit, sei sie nun staatlicher oder kirchlicher Herkunft, von Anfang an. Allerdings hat die Auseinandersetzung um Nutzen und Wirksamkeit in jüngster Zeit einen qualitativen Sprung vollzogen. Die Diskussion bewegt sich weniger im Kontext jener vorwiegend ideologisch geprägten Auseinandersetzungen, in denen die Zielsetzung der Entwicklungszusammenarbeit an sich verhöhnt wurde.

Ostermarsch 1970: Seit den 1960er Jahren gehen in der Bundesrepublik immer mehr Menschen für eine friedliche Welt auf die Straßen. Kirchliche Akteure, friedens- und entwicklungspolitische Gruppen sind Teil der Bewegung.



Die EU Handels- und Agrarpolitik untergräbt die Erfolge der Entwicklungszusammenarbeit immer wieder. Ein Beispiel: Zwar werden Kleinbauern in Afrika, wie etwa hier in Tansania, gefördert, Tomaten anzubauen, damit sie sich ernähren und Überschüsse verkaufen können. Doch gleichzeitig werden Afrikas Märkte mit billiger Tomatenpaste aus Europa überschwemmt. Um das zu ändern, müssten alle politischen Ressorts der Geberländer an einem Strang ziehen und eine faire und ökologische Anpassung ihrer Wirtschafts-, Handels-, Agrar- und Außenpolitik in den Blick nehmen.



... internationale Verträglichkeit

Dass die reichen Regionen der Welt aufgefordert sind, ihrer internationalen Verantwortung nachzukommen und nach kooperativen Lösungen zur Überwindung der Armut beizutragen, dürfte unstrittig sein. Es geht heute vor allem darum, dass die Entwicklungsagenturen stärker an ihren eigenen Ansprüchen gemessen werden und sich damit auseinandersetzen müssen, inwieweit die Instrumente, über die sie verfügen, auch dazu taugen, die gesetzten Ziele zu erreichen. Diese Anfragen werden nicht nur von einer skeptischen Öffentlichkeit an die Akteure der Entwicklungszusammenarbeit herangetragen, vielmehr richten diese, von Weltbank bis Brot für die Welt, dergleichen Fragen an ihr eigenes Tun.

Koordination und Austausch werden intensiviert

Deutlicher Ausdruck für diese reflexive Wendung ist, dass sich Geberstaaten und Empfängerländer mittlerweile darauf verpflichtet haben, mit einem koordinierten Vorgehen die Wirksamkeit ihrer Arbeit zu verbessern. Auf der Basis der Pariser Erklärung zur Wirksamkeit der Entwicklungshilfe (2005) und des Aktionsplans von Accra (2008) bis hin zur Busan Partnership for Effective Development Cooperation (2011) wurden konkrete Strategien vereinbart, die darauf zielen, die Effektivität der Entwicklungszusammenarbeit zu stärken und diese besser an den Prioritäten der Partner(länder) auszurichten. Auch Brot für die Welt ist über die internationale Plattform zivilgesellschaftlicher Akteure CSO Partnership for Development Effectiveness (CPDE) in diesen weltweiten Austausch über die Verbesserung der Wirkung, Transparenz und Zusammenarbeit aller internationalen Entwicklungsakteure einbezogen.

Dabei geht es längst nicht mehr nur darum, in erster Linie technische Fragen der Verbesserung entwicklungspolitischer Instrumente zu erörtern. Vielmehr wird auch die Notwendigkeit einer fairen und ökologischen Anpassung der Wirtschafts-, Handels-, Agrar- und Außenpolitik der Geberländer in den Blick genommen. Zur Debatte steht mehr denn je die internationale Verträglichkeit der Gesamtpolitik. Die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit hängt wesentlich von der entwicklungspolitischen Ausrichtung und Stimmigkeit der Gesamtpolitik ab.

Kritik an der Entwicklungszusammenarbeit

Die Kritik an der Entwicklungszusammenarbeit nahm in der Vergangenheit verschiedene Aspekte aufs Korn. Folgende Kernargumente der Fundamentalkritik sind seit den 1960er Jahren verbreitet:

- Entwicklungszusammenarbeit sei Verschleuderung von Steuer- oder Spendengeldern, sie sei weder nützlich noch notwendig;
- Entwicklungszusammenarbeit werde missbraucht, fördere die Korruption in den Empfängerländern, stabilisiere repressive Regierungen und erzeuge Abhängigkeit;
- Entwicklungszusammenarbeit richte Schaden an, unter anderem indem sie Eigeninitiative untergrabe und Untätigkeit belohne;
- Entwicklungszusammenarbeit sei gar „schuld“ an der Armut der armen Länder;
- mit der Entwicklungszusammenarbeit setzten Geberstaaten in erster Linie ihre wirtschaftlichen und außenpolitischen Eigeninteressen durch, es gehe ihnen nicht um die Armen.

In jüngerer Zeit rücken weitere Argumente in den Vordergrund:

- In der Praxis der Entwicklungszusammenarbeit dominierten Instrumente, die nicht effektiv seien. Mit anderen zielgenaueren Ansätzen – zum Beispiel billigen Entwurmungstabletten statt teurer Lehrerausbildung – könne man mit einem geringen Einsatz an Mitteln sehr viel mehr erreichen (William MacAskill, Angus Deaton).
- Die Entwicklungszusammenarbeit habe eine riesige Entwicklungs- und Hilfsindustrie hervorgebracht, die vor allem an ihrem Selbsterhalt interessiert sei (Yash Tandon, Linda Polman).
- In der Betonung „postmaterialistischer“ Werte – wie zum Beispiel „Gut leben statt viel haben“ – habe sich die Entwicklungszusammenarbeit längst von den existentiellen Bedürfnissen ihrer Zielgruppen entfernt (Samuel Handlin).
- Entwicklungszusammenarbeit sei noch im Hilfe- oder Transfer-Modus gefangen, sie könne jedoch nur im Kontext einer kohärenten Gesamtpolitik und im Modus einer Kooperation auf Augenhöhe – „Beyond Aid“ – wirksam werden (Stefan Klingebiel, Thomas Gebauer, Alan Hudson).

Was die Öffentlichkeit denkt

Trotz der vielfach in Politik und Medien geäußerten Skepsis am Nutzen der Entwicklungszusammenarbeit überwiegt in der Öffentlichkeit nach wie vor eine grundsätzliche Zustimmung zu einer engagierten Entwicklungspolitik, verbunden mit einer hohen Bereitschaft, hierfür Mittel bereitzustellen. Eine repräsentative Umfrage, durchgeführt von TNS Emnid im Auftrag der Stiftung Weltbevölkerung im August 2017, kommt zu dem Ergebnis: Die große Mehrheit der Bundesbürger will ein stärkeres entwicklungspolitisches Engagement der Bundesregierung. 87 Prozent sprechen sich dafür aus, dass Deutschland seine internationale Zusage einhält, 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens in Entwicklungszusammenarbeit zu investieren.¹ Auch das von der EU-Kommission beauftragte Eurobarometer 2016 stellt fest: 89 Prozent der Europäer und Europäerinnen halten eine Unterstützung der Entwicklungsländer für wichtig.²

Die jüngste für Deutschland vorliegende Erhebung, der vom Deutschen Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) herausgegebene Meinungsmonitor 2018, bestätigt eine hohe Zustimmung zur Entwicklungszusammenarbeit: Rund 90 Prozent der Bevölkerung in Deutschland finden Entwicklungszusammenarbeit wichtig, etwa 40 Prozent fordern ein stärkeres Engagement in der Armutsbekämpfung.³ Gleichzeitig wird allerdings eine große Skepsis hinsichtlich der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit festgestellt: Gut ein Viertel der Befragten hält sie für unwirksam, während nur 10 Prozent sie als wirkungsvoll bewerten. Dabei werden die Zweifel an der Wirksamkeit vor allem mit dem Verdacht begründet, dass die Entwicklungsleistungen in korrupte Hände gerieten.

Vier Fünftel der Öffentlichkeit überschätzen die Höhe der staatlichen Entwicklungsleistungen erheblich (ebd.). Umgekehrt unterschätzen weite Teile der Öffentlichkeit die Erfolge im Kampf gegen die Armut. Das geht aus der Studie „Glocalities – Towards 2030 without poverty“ des niederländischen Instituts Motivaction hervor:⁴ Dass die Anzahl der Menschen in absoluter Armut in den vergangenen 20 Jahren um über die Hälfte gesunken ist, wissen nur 0,5 Prozent der Deutschen. 92 Prozent der Deutschen nehmen an, die Armut sei gleich geblieben oder angestiegen, sieben Prozent gehen von einer Abnahme um ein Viertel aus.

Erfolge im Kampf gegen die Armut

Angesichts der pessimistischen Lageeinschätzung von Teilen der Öffentlichkeit ist es wichtig, den täglichen Katastrophenmeldungen der Medien entgegenzuhalten, dass sich die Lebensverhältnisse von Milliarden Menschen durchaus verbessert haben. Im Kampf gegen Hunger und Armut konnten in den vergangenen Jahren erhebliche Fortschritte erzielt werden, wenngleich nicht beziffert werden kann, welchen Anteil speziell die staatliche oder nichtstaatliche Entwicklungszusammenarbeit daran hat:

- Nach den jüngsten verfügbaren Zahlen der Weltbank⁵ ist die Zahl der Menschen, die in extremer Armut leben, das heißt weniger als 1,90 US-Dollar am Tag zur Verfügung haben, zwischen 1990 und 2013 von 1,85 Milliarden auf 767 Millionen gesunken.
- Während im Jahr 1990 noch 35 Prozent der Weltbevölkerung unter der o. g. Armutsgrenze lebten, waren es im Jahr 2013 nur noch 10,7 Prozent.

Die Abschlussbilanz der Vereinten Nationen (UN) zu den Millennium Development Goals (MDGs)⁶ benannte 2015 zudem folgende Errungenschaften:

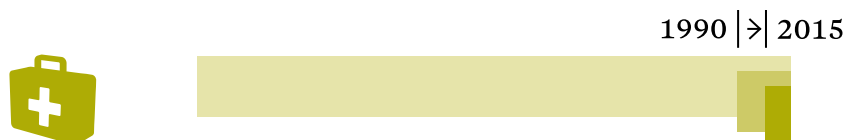
- In den Entwicklungsregionen stieg die Netto-Bildungsbeteiligungsquote im Grundschulbereich zwischen 2000 und 2015 von 83 auf 91 Prozent. Im selben Zeitraum sank die Zahl der Kinder im Grundschulalter, die keine Schule besuchen, weltweit fast um die Hälfte, von 100 auf schätzungsweise 57 Millionen.
- Heute besuchen viel mehr Mädchen eine Schule als vor 15 Jahren. Die Entwicklungsregionen als Ganzes haben die Zielvorgabe erreicht, die Ungleichheiten zwischen Jungen und Mädchen in der Grund- und Sekundarstufe und im tertiären Bildungsbereich zu beseitigen.
- Frauen haben in den Parlamenten in beinahe 90 Prozent der 174 Länder, aus denen Daten für die letzten 20 Jahre vorliegen, an Boden gewonnen. Der durchschnittliche Frauenanteil in den Parlamenten hat sich im selben Zeitraum nahezu verdoppelt.
- Zwischen 1990 und 2015 sank die Sterblichkeitsrate von Kindern unter fünf Jahren weltweit um mehr als die Hälfte, von 90 auf 43 Sterbefälle je 1.000 Lebendgeburten.
- 2015 haben 91 Prozent der Weltbevölkerung Zugang zu verbesserter Trinkwasserversorgung, gegenüber 76 Prozent im Jahr 1990.

... Milliarden Menschen geht es besser!

Rückgang



Leben unterhalb der Armutsgrenze
Rückgang von 35 auf 10,7 Prozent
bezogen auf die Gesamtbevölkerung



Kindersterblichkeit
Rückgang von 90 auf 43 Sterbefälle
bezogen auf 1.000 Geburten

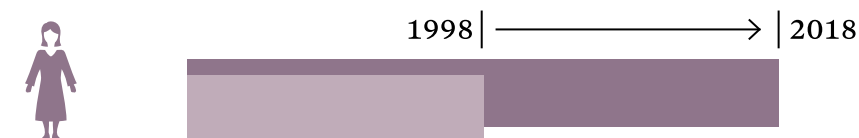


Kinder ohne Grundschulbildung
Rückgang von 100 Millionen
auf ca. 57 Millionen

Zuwachs



Zugang zu Trinkwasserversorgung
Zuwachs von 76 auf 91 Prozent
bezogen auf die Gesamtbevölkerung



Frauen in Parlamenten
Zuwachs entspricht ungefähr 50%



Mädchen, die die Schule besuchen
konstanter Anstieg

Diesen positiven Trends steht entgegen, dass nach wie vor viel zu viele Menschen Hunger und Armut leiden. Die generelle Wohlstandssteigerung ist, wie auch die UN in ihrem MDG-Bericht einräumen, in weiten Teilen der Welt an den Ärmsten und an der Bevölkerung in den ländlichen Räumen vorbeigegangen.

Die Erfolge im Kampf gegen Armut sind nicht unmittelbar der „Entwicklungshilfe“ im engeren Sinne zuzurechnen, zumal sich der weltweite Rückgang der extremen Armut in erster Linie dem wirtschaftlichen Wachstum in China und Indien verdankt.

Die Bereitstellung öffentlicher Entwicklungsgelder spielte hier nur eine unwesentliche Rolle. Insgesamt aber belegen die internationalen Bemühungen zur Verwirklichung der MDGs, dass deutliche Fortschritte für die soziale und wirtschaftliche Entwicklung zu erreichen sind, wenn sich die Staaten unter Beteiligung nichtstaatlicher Akteure gemeinsam auf ein Aktionsprogramm gegen Hunger und Armut verständigen, die politischen Prioritäten danach ausgerichtet und gezielte Mittel national wie international dafür mobilisiert werden.

Das Mikro-Makro-Paradoxon: Empirische Befunde und Erfolgsfaktoren

An Datenmaterial zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit herrscht kein Mangel. Seit Mitte der 1990er Jahre ist ein regelrechter Boom der Wirkungsforschung zu beobachten, dem sich auch kirchliche Entwicklungsorganisationen nicht entziehen können. Dabei gibt eine Zusammenschau der wichtigsten Forschungsliteratur zunächst zur Ernüchterung Anlass: Die Weltbank hatte 1998 in einer Studie unter dem Titel „Assessing Aid: What works, what doesn't, and why?“ eine auf den ersten Blick wenig ermutigende Bilanz gezogen: „Foreign aid in different times and different places has been highly effective, totally ineffective, and everything in between“.⁷

Die Kritik am unklaren Wissen über die Wirkung und die Erfolgsfaktoren für bestimmte Maßnahmen und Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit betrifft in erster Linie ihren Einfluss auf makroökonomischer Ebene. Tatsächlich zeigt sich hier in der Mehrzahl der Wirkungsstudien ein nur geringer Einfluss ausländischer Hilfe auf die Förderung des volkswirtschaftlichen Wachstums. Die staatliche Entwicklungszusammenarbeit neigt dazu, dem Wachstum zu folgen, das heißt in Staaten aktiv zu werden, die wirtschaftlich bereits erfolgreicher sind. Das trifft nicht auf die kirchliche Arbeit zu, die dem Auftrag verpflichtet ist, sich vor allem jenen Menschen zuzuwenden, „die an den Rand ihrer Gesellschaft gedrängt werden“.⁸

Auf der Projektebene, mikroökonomisch betrachtet, belegen Evaluationen in der Regel eine hohe Erfolgsquote. In der Aid-Effectiveness-Forschung spricht man deshalb von einem „Mikro-Makro-Paradoxon“. Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass die Gesamtnoten für die Wirkung entwicklungspolitischer Interventionen auf gesamtgesellschaftlicher Ebene in der Regel wesentlich schlechter ausfallen als die Bewertung der Einzelprojekte selbst. Die Breitenwirkung entwicklungspolitischer Interventionen lässt zwar zu wünschen übrig, der Großteil der Entwicklungsprojekte aber erreicht in Bezug auf seine Zielgruppen die gesetzten Ziele.

So kommt auch der jüngste Evaluierungsbericht der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), nach Auswertung von 169 Evaluationen

aus den Jahren 2015 und 2016, zu dem Ergebnis, dass 81 Prozent aller in dieser Zeit evaluierten Vorhaben als „erfolgreich“ oder „sehr erfolgreich“ bewertet werden konnten, wohingegen nur 2 Prozent als „eher unbefriedigend“ und keines als „sehr unbefriedigend“ abgeschlossen haben.⁹

Anders als es die These vom Mikro-Makro-Paradoxon unterstellt, lassen sich durchaus Zusammenhänge zwischen Zuflüssen öffentlicher Entwicklungsgelder und Wirkungen auf der Makroebene feststellen, wenn man längerfristige Beobachtungszeiträume wählt und die Daten auf Sektoren bezogen erhebt, wie zum Beispiel Bildung, Gesundheit oder ländliche Entwicklung. Zahlreiche Studien finden einen beträchtlichen Effekt, zum Beispiel zwischen öffentlichen Entwicklungsgeldern, die in den Bildungssektor fließen, und der Entwicklung von Einschulungsraten oder zwischen Gesundheitshilfe und der Reduzierung der Kindersterblichkeit.¹⁰

Hilfe, die ankommt: Zusammen mit der Christian Commission for Development in Bangladesh (CCDB) unterstützt Brot für die Welt durch Kleinkredite Ausbildungen und Existenzgründungen als Weg aus der Armut.





AFREDA Gruppentreffen: Die Action for Relief and Development Assistance (Afreda) setzt sich für die Armut leidende Bevölkerung in ländlichen Gebieten Tansanias ein – dazu zählen vor allem Frauen, Waisenkinder und von HIV/Aids Betroffene. Ziel des Brot für die Welt-Partners ist es, die Lebensbedingungen und damit den ökonomischen und sozialen Status der Familien zu verbessern und Landflucht entgegen zu wirken.

Wirkungen der Arbeit von Brot für die Welt

Wirkungsorientierung und Wirkungsanalyse haben längst auch als wichtiges Element der Qualitätssicherung Eingang in die Arbeit kirchlicher Entwicklungswerke gefunden. So müssen bei Brot für die Welt die Projektpartner bereits bei der Antragsstellung darüber Auskunft geben, wie sie die Erreichung eines geplanten Projektziels messen werden.

Wirkungsorientierung dient nicht nur der Rechenschaftslegung, sondern auch dem gemeinsamen Lernen. Neben Projektevaluationen, die von den Partnerorganisationen selbst in Auftrag gegeben werden, werden regelmäßig projektübergreifende Evaluationen durchgeführt, unter anderem umfassende Förderbereichsevaluationen,¹¹ wie zuletzt zu den Förderbereichen Gesundheit, Berufliche Bildung und Menschenrechte. Die Ergebnisse dokumentieren, dass die Mehrzahl der geförderten Projekte ihre Projektziele vollständig oder größtenteils erreichen

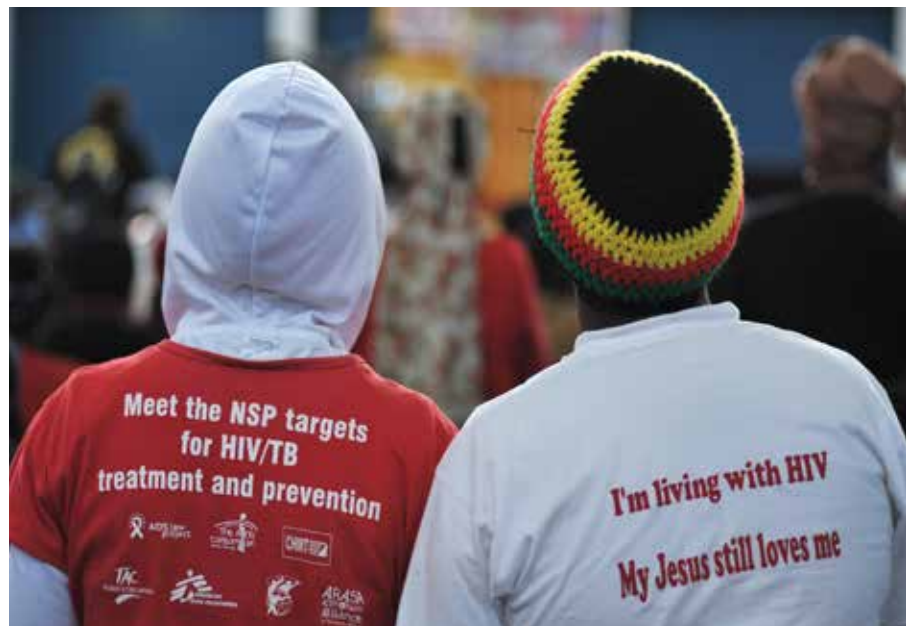
und belegen zugleich, dass Brot für die Welt und seine Partner ihren Fokus erfolgreich auf arme und benachteiligte Gruppen legen, die von anderen Institutionen oftmals vernachlässigt werden.

Eine auf langfristige Wirkungszusammenhänge zielende Wirkungsdokumentation, die auf 21 Fallstudien beruhte, beleuchtete zudem die positiven Veränderungen, die über die Jahre vor allem in den Bereichen der Frauenförderung, der ländlichen Entwicklung und der entwicklungspolitischen Inlandsarbeit erzielt werden konnten.¹² So stellt die Förderung der ländlichen Entwicklung von Anfang an einen Programmschwerpunkt der Arbeit von Brot für die Welt dar. Die meisten der untersuchten Programme haben eine nachhaltige Verbesserung der Ernährungs- und Einkommenssituation der ländlichen Bevölkerung erzielt – vor allem dann, wenn den Armen auf dem Land Zugang zu Land und Krediten, sowie zu Bildung und Gesundheitsversorgung ermöglicht wurde, ihre Organisationsstrukturen gestärkt und die landwirtschaftlichen Produktionsmethoden verbessert werden konnten.



Dorfversammlung im Adivasi Dorf Debrbir, Indien. Die Nichtregierungsorganisation (NGO) Bindrai Institute for Research Study and Action (BIRSA) organisiert Adivasi im Kampf für Menschen- und Landrechte. Dörfer und Land der indigenen Gemeinschaften sind durch Bergbau und Industrieprojekte bedrängt, es droht illegale Landnahme und Vertreibung. BIRSA stärkt den Widerstand der Adivasi und unterstützt sie dabei, ihre natürlichen Ressourcen zu erhalten und ihre kulturelle Identität zu bewahren.

TAC-Aktivist*innen erinnern an das 10-jährige Bestehen des Programmes für den Zugang zu antiretroviralen Medikamenten (ARVs) in Kapstadt. Die Treatment Action Campaign (TAC) ist eine 1998 aus Protest gegen die HIV-Medikamenten-Politik gegründete südafrikanische NGO. TAC erstrebt den Zugang zu kostenlosen Medikamenten für Millionen HIV-Infizierte in Südafrika.



... Partei für die Schwächsten

Die Einführung nachhaltiger Bewirtschaftungsformen, von Erosionsschutz, angepassten Bewässerungssystemen und dem Anbau vielfältiger lokaler Nahrungspflanzen hat das Leben zahlloser Bauernfamilien, die auf marginale Böden abgedrängt waren, nachhaltig verbessert. Sie konnten dank erhöhter Bodenfruchtbarkeit ihre Erträge und die Nahrungsqualität steigern und über den Verkauf ihrer Erzeugnisse ein höheres Einkommen erwirtschaften. Dieses kommt insbesondere der Ausbildung der Kinder und deren Zukunft zugute.

Die Programmarbeit im ländlichen Raum erweist sich als besonders wirkungsvoll und zukunftsfähig, wenn es gelingt, eigenständige, sich selbst tragende Entwicklungsprozesse in Gang zu bringen. So konnten zum Beispiel benachteiligte Bevölkerungsgruppen wie indigene Völker in Brasilien oder Adivasi-Gruppen in Indien ihre Verhandlungsmacht erheblich stärken und die Sicherung ihrer Landrechte durchsetzen.

Brot für die Welt und seine Partnerorganisationen ergreifen Partei für die Schwächsten und Verletzlichsten. Wichtige Beispiele für erfolgreiche Veränderungsprozesse sind:

- die Verbesserung des gesellschaftlichen Status der Adivasi und Dalits in Indien, für deren Rechte sich zahlreiche Menschenrechtsorganisationen im Land eingesetzt haben;
- der erfolgreiche Kampf der Treatment Action Campaign in Südafrika für den Zugang zu kostenlosen Medikamenten für HIV-Infizierte;
- der Rückgang und das Verbot ausbeuterischer Kinderarbeit durch das Engagement des von Brot für die Welt unterstützten „Global March against Child Labour“ des Friedensnobelpreisträgers Kailash Satyarthi.

Auch die politische Lobbyarbeit von Brot für die Welt hat deutliche Spuren hinterlassen, zum Beispiel:

- der Einsatz für eine faire und nachhaltige Fischereipolitik der EU;
- die Berücksichtigung der Interessen der Staaten, die vom Klimawandel besonders betroffen sind, bei den UN-Klimagipfeln;
- die Aufnahme des Rechtes auf Wasser in den Katalog der Menschenrechte;
- die entwicklungspolitische Kritik von Freihandelsabkommen.

Der 1998 von Kailash Satyarthi organisierte „Weltweite Marsch gegen Kinderarbeit“ (hier in Freiburg) trug maßgeblich dazu bei, dass die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) im Jahr darauf die Resolution 182 gegen die schlimmsten Formen der Kinderarbeit verabschiedete. Der Marsch führte 80.000 Kilometer durch 103 Länder in Asien, Afrika, Amerika, Australien und Europa.



Bedingungen zur Bekämpfung von Armut

Es lassen sich aus der Wirkungsforschung konkrete Bedingungen benennen, unter denen Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit für das Kernziel der Armutsbekämpfung besonders wirkungsvoll sind. Dazu zählen nach Erkenntnissen der Independent Evaluation Group der Weltbank:

- die angemessene Teilhabe der armen Bevölkerungsgruppen an der Gestaltung und am Nutzen der Entwicklungsmaßnahmen;
- eine hohe Übereinstimmung der Maßnahmen mit dem politischen Willen des Empfängerlandes und seiner Aufnahmekapazität, das heißt dem Grad, zu dem die bestehenden Institutionen auch in der Lage sind, die Mittel sinnvoll umzusetzen;
- die Verknüpfung von langfristigem Engagement mit kurzfristigen Zielen;
- Transparenz und Kontrolle öffentlicher Institutionen;
- Good Governance: effiziente, rechtsstaatliche und rechenschaftsorientierte Regierungsführung.

Manche Entwicklungsinterventionen können jedoch dazu beitragen, diese Voraussetzungen gelingender Zusammenarbeit zu unterminieren: So läuft ausländische Hilfe Gefahr, Korruption, Klientelismus und assistenzialistische Nehmermentalität zu begünstigen und damit der Stärkung von Good Governance zuwider zu laufen. Dass die Höhe der empfangenen Entwicklungsleistungen häufig nicht mit einem entsprechenden Wirtschaftswachstum und proportionalen Erfolgen bei der Armutsbekämpfung einhergeht, dürfte nicht zuletzt mit solchen unbeabsichtigten Nebenwirkungen zusammenhängen.

Was kann Entwicklungszusammenarbeit leisten?

Es stellt sich die Frage, ob von der Entwicklungszusammenarbeit überhaupt erwartet werden kann, makroökonomische Strukturen aus den Angeln zu heben und ganze Regionen aus der Armut heraus zu führen. „Our dream is a world without poverty“, prangt in der Eingangshalle der Weltbank als Motto des weltgrößten Entwicklungsfinanziers. Allerdings haben gerade die neoliberalen politischen Rezepte, denen die Weltbank jahrzehntelang folgte, die Situation der Armen in vielen Ländern eher verschlimmert. Es darf also bezweifelt werden, dass entwicklungspolitische Organisationen, wie groß und mächtig sie

auch sein mögen, überhaupt dazu berufen und dazu in der Lage sind, eine Welt ohne Armut zu schaffen.

Ein guter Teil der Fundamentalkritik, die an der Entwicklungszusammenarbeit geübt wird, hängt damit zusammen, dass Kritiker wie Befürworter die Möglichkeiten dessen, was Entwicklungszusammenarbeit zu leisten vermag, maßlos überschätzen. Eine realistische Einschätzung der Grenzen der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit ist notwendig.

Vom Geben und Nehmen

Die öffentlichen Entwicklungsleistungen der OECD-Staaten (ODA) betrugen im Jahr 2017 146,6 Milliarden US-Dollar. Die öffentliche Entwicklungshilfe hat damit einen bisherigen Höchststand erreicht. Darüber, wie viel Geld jährlich weltweit über Spenden aus privaten Quellen für die Entwicklungszusammenarbeit bereitgestellt wird, existieren keine genauen Daten. Als Orientierungsgröße müssen an dieser Stelle die Charity-Daten aus den USA bzw. die Daten des Deutschen Spendenrates für Deutschland genügen:¹³ Demnach wurden in den USA 2017 rund 23 Milliarden Dollar für „international affairs“ gespendet – bei einem Spendenaufkommen von insgesamt 410 Milliarden Dollar. Vom gesamten Spendenaufkommen in Deutschland in Höhe von 5,2 Milliarden Euro in 2017 wurden 12,6 Prozent für Not- und Katastrophenhilfe und 13,4 Prozent für sonstige Humanitäre Hilfe (inklusive Entwicklungszusammenarbeit) gespendet.

Die Summen, die aus staatlichen wie privaten Quellen für die Entwicklungszusammenarbeit zur Verfügung stehen, wirken auf den ersten Blick enorm. Gemessen an der Größe der Aufgabe sind sie allerdings mehr als bescheiden. Zu bedenken ist beispielsweise, dass allein der wirtschaftliche Schaden, den Naturkatastrophen im vergangenen Jahr weltweit angerichtet haben, deutlich größer ist als der Umfang der weltweiten Entwicklungsleistungen: Auf mindestens 330 Milliarden US-Dollar schätzt der Rückversicherer Munich Re die gesamtwirtschaftlichen Schäden von Naturkatastrophen für 2017. Bestürzend ist nicht zuletzt, welche Prioritäten Staaten in ihren nationalen Haushalten setzen: Die weltweiten Rüstungsausgaben beliefen sich im Jahr 2017 auf 1,7 Billionen US-Dollar. Anders gesagt: Für die Entwicklungszusammenarbeit geben die Staaten der Welt nur 11,5 Prozent der Summe aus, die sie fürs Militär bereitstellen.

... um wie viel Geld geht es?



Öffentliche Entwicklungshilfe der OECD-Staaten
146,6 Milliarden US-Dollar



Private Spenden aus den USA für „international affairs“
23 Milliarden US-Dollar

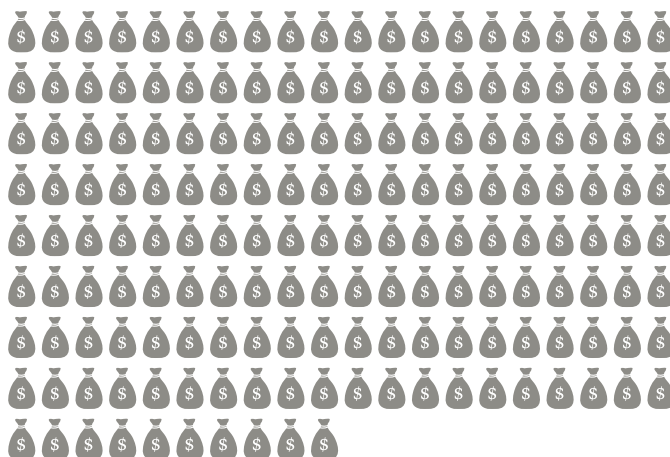


Private Spenden aus Deutschland für Not- und Katastrophenhilfe und Humanitäre Hilfe
1,35 Milliarden US-Dollar

Wirtschaftliche Schäden verursacht durch Naturkatastrophen
330 Milliarden US-Dollar



Rüstungsausgaben weltweit
1.700 Milliarden US-Dollar



 = 10 Mrd.  = 1 Mrd. • = 100 Mio. - = 50 Mio.

Auch andere Finanztransfers von Nord nach Süd übertreffen die öffentlichen Entwicklungsleistungen bei weitem. So machten die Rücküberweisungen von Migrantinnen und Migranten in ihre Herkunftsländer (hier nur Entwicklungsländer) im Jahr 2017 466 Milliarden US-Dollar aus. Ausländische Direktinvestitionen in Entwicklungsländer beliefen sich nach Angaben der United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) auf rund 664 Milliarden US-Dollar (2016).

Das Dilemma freilich ist, dass aus den Entwicklungsländern sehr viel mehr Geld wieder abfließt, als diese durch Investitionen, Rücküberweisungen, Kredite oder öffentliche Entwicklungsgelder erhalten. Nach Angaben der Plattform Global Financial Integrity

fließen jährlich rund 1 Billion US-Dollar aus Entwicklungs- und Schwellenländern auf illegale Weise ab.¹⁴ Rechnet man legale Abflüsse, wie Schuldentilgungen oder Gewinntransfers hinzu, so verlieren die Entwicklungsländer mit jedem Dollar, den sie erhalten, auf der anderen Seite wieder zwei Dollar.

Besonders ausgeklügelt sind die Steuervermeidungsstrategien transnationaler Konzerne. Sie können die intern zwischen Tochter- und Muttergesellschaft verrechneten Preise so manipulieren, dass die Gewinne dort anfallen, wo die Steuern am niedrigsten sind. Auch durch Scheingeschäfte mit Tochtergesellschaften in Steueroasen, beispielsweise für Consultingleistungen oder Marken- und Patentrechte, werden die bilanzierten Gewinne in den Entwicklungsländern verkleinert.

Laut Eurodad (European Network on Debt and Development) gehen den Entwicklungsländern jährlich zwischen 660 und 870 Milliarden Euro an Steuereinnahmen verloren, insbesondere durch die Steuerpraktiken transnationaler Unternehmen. Dazu kommt: Auch die Verluste, die die Entwicklungsländer aus ungerechten Handelsbeziehungen und aus dem beschränkten Zugang zu den Märkten des Nordens erleiden, betragen ein Vielfaches der internationalen Entwicklungsleistungen.

Vor diesem Hintergrund wird verständlich, weshalb der ehemalige UN-Sonderberichterstatter Jean Ziegler sagt: „Es kommt nicht darauf an, den Menschen der Dritten Welt mehr zu geben, sondern ihnen weniger zu stehlen“.¹⁵ Es ist richtig, darauf zu bestehen, dass Steuervermeidung bekämpft, Steueroasen ausgetrocknet und die negativen Auswirkungen der Handels- und Wirtschaftspolitik der Industriestaaten auf die Entwicklung der armen Länder verhindert werden müssen.

Eine faire Neuordnung der weltwirtschaftlichen Beziehungen und eine international verträgliche Gestaltung unserer Handels-, Außen-, Wirtschafts- und Sicherheitspolitik dürften den Hauptbeitrag zur globalen Armutsbekämpfung leisten. Dies bedeutet freilich nicht, dass Entwicklungszusammenarbeit zukünftig nicht länger sinnvoll und notwendig wäre. Es gilt, das eine zu tun und das andere nicht zu lassen: Weniger nehmen – und mehr geben.

Beyond Aid: Zusammenarbeit im Licht der Ziele für eine nachhaltige Entwicklung

Der Gedanke der Hilfe greift zu kurz dafür, worum es der Entwicklungszusammenarbeit heute geht. Denn die Lösung der sozialen und ökologischen Kernprobleme der Welt und die Überwindung der Armut hängen nicht allein vom Mehr oder Weniger staatlicher oder kirchlicher Entwicklungsgelder ab. Geboten sind vielmehr eine entwicklungsfördernde Abstimmung aller Politikfelder und die grenzüberschreitende Kooperation bei der Lösung gemeinsamer Probleme. Die Welt braucht nicht weniger, sondern mehr Zusammenarbeit – auf allen Ebenen.

Die im September 2015 von den Vereinten Nationen verabschiedete Agenda 2030 bildet den neuen Bezugsrahmen für die internationale Kooperation

aller Länder und gesellschaftlichen Bereiche. Sie bringt auch für die Entwicklungszusammenarbeit eine Neuorientierung mit sich. Denn einerseits verknüpft sie das Ziel der Armutsbekämpfung unmittelbar mit der Herausforderung, die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen. Die Respektierung der planetarischen Belastungsgrenzen ist Voraussetzung dafür, dass Armutsüberwindung überhaupt gelingen kann. Zum anderen erscheinen im Lichte der Agenda 2030 auch die wohlhabenden Staaten selbst als Entwicklungsländer, da sie sich noch längst nicht auf dem Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung befinden.

Die Ziele für eine nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs) gelten universell, für alle Länder. Wenn sie bis 2030 erreicht werden sollen, müssen sie als Leitprinzipien in allen Politik- und Handlungsfeldern anerkannt werden. Auch national bedeutet dies in und für Deutschland, dass auf allen Ebenen in Politik und Gesellschaft Beiträge zur Umsetzung der SDGs geleistet werden müssen. Und zwar sowohl nach innen, als auch hinsichtlich ihrer Wirkungen nach außen und in Bezug auf die notwendige Unterstützung von Ländern, die die SDGs nicht alleine erreichen können.

Rolle und Aufgaben der Entwicklungszusammenarbeit werden sich in diesem Zusammenhang verändern müssen. Die kirchlichen und zivilgesellschaftlichen Entwicklungsakteure waren bislang die Vorreiter und Fürsprecher für die Einsicht, dass wir internationale Verantwortung für die Humanisierung menschlicher Lebensverhältnisse und für die kooperative Lösung globaler Herausforderungen aktiv wahrnehmen müssen.

Es wird immer deutlicher, dass diese Aufgabe nur gelingen kann, wenn die Gesamtpolitik und die gesamte Gesellschaft sich ihrer annehmen. Aber längst ist nicht ausgemacht, dass eine UN-Agenda für eine global nachhaltige Entwicklung und dass globale Gemeinwohlinteressen sich als Leitplanken für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft durchsetzen werden. Die Chancen dafür wachsen, wenn es gelingt, das Vertrauen in die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit zu stärken, Erfolge offensiv zu kommunizieren und zugleich realistisch über ihre Grenzen Auskunft zu geben.

... niemand darf zurückgelassen werden!

Am 25. September 2015 verabschiedeten die Vereinten Nationen die Agenda 2030. Ihr Herzstück sind 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs). Bis 2030 sollen diese von allen Staaten umgesetzt werden. Die SDGs verbinden erstmals die soziale, ökologische und ökonomische Dimension von Nachhaltigkeit und verknüpfen so die Bekämpfung von Armut mit dem Schutz unserer natürlichen Lebensgrundlagen. Sie gelten universell: für Industrieländer, Schwellenländer und den globalen Süden gleichermaßen.

Die Botschaft der SDGs ist auch für Deutschland: Ein „weiter so“ ist in vielen Bereichen nicht möglich – das betrifft die internationale Politik genauso wie den Konsum und Lebensstil Einzelner. Um nicht nur die Auswirkungen von Armut, sondern auch ihre strukturellen Ursachen wie die ungerechte Ausgestaltung globaler (Finanz-)Märkte zu bekämpfen, muss die neue Agenda mit strikter Achtung der Menschenrechte umgesetzt, müssen die planetarischen Grenzen eingehalten und darf niemand zurückgelassen werden. Die globale Handels-, Finanz- und Wirtschaftspolitik muss fair und ökologisch nachhaltig gestaltet werden für eine Welt mit weniger Armut, mehr Nachhaltigkeit und wachsender Gerechtigkeit.



Quellen

- 1 www.dsw.org/entwicklungszusammenarbeit, 21.10.2018
- 2 Europäische Kommission: Special Eurobarometer 455. Brüssel 2017.
- 3 Vgl. www.deval.org/files/content/Dateien/Evaluierung/Berichte/2018/Einstellungen_EZ_web_links.pdf, 21.10.2018
- 4 www.glocalities.com/reports/towards-2030-without-poverty, 21.10.2018
- 5 World Bank: Taking on Inequality. Washington DC 2016.
- 6 UN: The Millennium Development Goals Report 2015. New York 2015.
- 7 World Bank: Assessing Aid: What works, what doesn't, and why? Washington DC.1998, S. 2
- 8 Der Entwicklungsdienst der Kirche. Ein Beitrag für Frieden und Gerechtigkeit in der Welt. Gütersloh 1973.
- 9 GIZ: Evaluierungsbericht 2017. Wissen, was wirkt. Bonn 2017.
- 10 Vgl. Jonathan Glennie and Andy Sumner: The \$138.5 Billion Question: When Does Foreign Aid Work (and When Doesn't It)? CGD Policy Paper 049. Washington DC 2014.
- 11 Vgl. z. B. Brot für die Welt: Evaluation Berufliche Bildung. Analyse 61. Berlin 2016.
- 12 Brot für die Welt: Fünf Jahrzehnte kirchliche Entwicklungszusammenarbeit. Wirkungen – Erfahrungen – Lernprozesse. Frankfurt/Main 2008.
- 13 www.givingusa.org
www.spendenrat.de/wp-content/uploads/2018/02/Bilanz_des_Helfens_2018.pdf, 21.10.2018
- 14 www.gfintegrity.org/report/illicit-financial-flows-to-and-from-developing-countries-2005-2014, 21.10.2018
- 15 Jean Ziegler: Das Imperium der Schande. München 2005.

Impressum

Herausgeber

Brot für die Welt
Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V.
Caroline-Michaelis-Straße 1
10115 Berlin
Telefon 030 65211 4711
service@brot-fuer-die-welt.de
www.brot-fuer-die-welt.de

Text Dr. Klaus Seitz, Leiter der Abteilung Politik bei Brot für die Welt. Eine frühere Fassung dieses Beitrages erschien unter dem Titel Argumente gegen den entwicklungspolitischen Pessimismus im Band Entwicklung, Ökumene, Weltverantwortung – 50 Jahre Kirchlicher Entwicklungsdienst. Leipzig 2018. Der Text wurde für dieses Heft vom Autor neu bearbeitet und aktualisiert.

Redaktion Mareike Bethge, Regina Seitz,
Jürgen Hammelehle (V.i.S.d.P.)

Gestaltung Karen Olze

Fotos S. 10: Jörg Böhling, S. 11: Brot für die Welt,
S. 8: CCDB/Brot für die Welt, S. 4 und 9: Christoph Krackhardt, S. 1: Thomas Lohnes, S. 10: Eric Miller,
S. 2: Vera Siber, S. 3: Albert Stutte
Illustration S. 15 nach United Nations 2015

Druck Offizin Scheufele Druck und Medien GmbH & Co. KG,
Stuttgart

Papier 100 % Recyclingpapier

Art. Nr. 119 115 100
Berlin, Oktober 2018