

Paradoxe Erfolge, erwartbares Scheitern

Entwicklungsprojekte in Afrika

von Helmut Asche

aid

Wirtschaftliche Entwicklung und die internationale Hilfe dafür sind gut beforscht. Es handelt sich nicht um ein genuines Afrika-Thema, aber in Afrika ist Entwicklungshilfe in fast allen 55 Staaten ein wichtiger Teil der sozioökonomischen Lebensrealität. Studien über die Entwicklungs-, Not- oder humanitäre Hilfe und ihre Übergangsformen füllen Bibliotheken. Sie haben zwar immer noch nicht überzeugend gezeigt, warum die Entwicklungspolitik seit den 1950er Jahren eine stehende Einrichtung moderner bürgerlicher Gesellschaften geworden ist und ein etabliertes Politikfeld wie die Handels- oder die Verteidigungspolitik. Fest steht aber, dass sie trotz grundsätzlicher Kritik von vielen Seiten eine ganze Institutionenlandschaft bis tief hinein in die Zivilgesellschaften des globalen Nordens und Südens generiert hat.

Auch wenn der deutschsprachige Sonderweg, zwingend »Entwicklungszusammenarbeit« zu nennen, was überall sonst in der Welt auch schlicht *aid* heißen darf, eine Begegnung auf Augenhöhe suggeriert, bleibt das fundamentale Ungleichgewicht von Gebern und Nehmern konstitutiv. Das schließt einzelne Entwicklungserfolge nicht aus. Ein mit Hilfe von außen gebohrter Brunnen kann gut funktionieren, wenn für seine Instandhaltung gesorgt ist und unbeabsichtigte Nebeneffekte die Wirkung nicht konterkarieren. Dementsprechend weisen die Berichte praktisch aller Geberorganisationen weltweit und quer durch alle Sektoren eine Erfolgsquote von zwei Dritteln bis drei Vierteln aus – von mir schon vor langer Zeit als das »Eherne Gesetz des Entwicklungserfolges« apostrophiert. Ärgerlicherweise ist eine entsprechende gesamtwirtschaftliche Entwicklung,

welche die Empfängerländer auf eine neue Ebene selbsttragenden Wachstums hievt, sehr selten. Es ergibt sich, was Mosley schon 1987 das Mikro-Makro-Paradoxon genannt hat: Erfolge auf der technischen Mikroebene, aber kein durchgreifender Fortschritt auf der Makroebene, trotz einiger messbarer Wachstumswirkungen. Da sich das schlecht ignorieren lässt, gehen Reformbestrebungen der zurückliegenden Jahrzehnte in mindestens drei Richtungen.

Kleinteilig und konkurrierend

Die typische mikroökonomische Inkarnation von Entwicklungshilfe ist nach wie vor das einzelne »Projekt«. Es beschreibt eine in Zeit, Raum, Ziel und Mitteln beschränkte Intervention von außen. Früh ist – die erste Richtung der Reformbestrebungen – begonnen worden, Projekte entweder als Sektorprogramme oder intersektoral zu bündeln, um höhere Wirkungen zu erzielen – zum Beispiel im Rahmen von »Integrierter Ländlicher Entwicklung«. Mit dem zwischenzeitlichen Bankrott zahlloser Entwicklungsländer am Ende der 1980er und zu Beginn der 1990er Jahre sind ihnen ganze Reformprogramme als Bedingung für fortgesetzte Hilfe oktroyiert worden. Die wichtigsten waren die Strukturanpassungsprogramme von Weltbank und Währungsfonds, deren teils unumgängliche, teils marktradikal überfrachtete Maßnahmenpakete bis heute unter anderem Namen, gern auch als Armutsbekämpfungsprogramme, fortexistieren. Das Projekt als Urform der Hilfe hat sie alle überlebt – allen Bestrebungen zu Programm-, Sektor- oder Budgethilfen zum Trotz. Durchwachsen blieben die Erfolge – auch deswegen, weil die Geberkoordination im Rahmen

solcher Programme nur bescheidene Fortschritte gemacht hat. Obwohl die meisten Entwicklungsagenturen keine Marktteilnehmer sind, sondern staatliche Stellen, ist die Konkurrenz der Geber untereinander ein Wesensmerkmal von Entwicklungshilfe geblieben.

»Partizipation« und »Ownership«

Zweitens ist auf einer ganzen internationalen Gipfelkette von Paris 2005, Accra 2008 bis Busan 2011 versucht worden, die Eigentümerstruktur von Projekten und Programmen zu ändern. *Ownership* und *Partnership* wurden zu

Ownership & Partnership

Prinzipien, um die nationalen Akteure theoretisch gleichberechtigt einzubeziehen. Auch die Geberkoordination sollte im Idealfall durch Partnerstrukturen vor Ort wahrgenommen werden. Bis auf wenige, sehr selbstbewusste *Developmental States* wie Ruanda oder bis vor Kurzem Äthiopien funktioniert das weltweit nur mäßig, weil Geber sich das Heft ungern aus der Hand nehmen lassen und ihre heimische politische Agenda verfolgen.

Das alte *Logical Framework*, einst vom Militär als Planungsinstrument übernommen, war die typische Methodik der Projektplanung von oben und außen, zu der Partnerinstitutionen und Empfänger bestenfalls assoziiert wurden. Im Zuge der Reformen ist die *Logical-Framework*-Steuerung längst durch Partizipation in Planung und Durchführung ersetzt worden. Verblieben ist jedoch das grundsätzliche Ungleichgewicht. Nicht die Geber partizipieren in Projekten, die vor Ort entwickelt werden, sondern umgekehrt: Partizipation meint in der Praxis Teilhabe der lokalen Akteure an Vorhaben Dritter. Melina Kalfelis analysiert in diesem Heft (Seite 42) die neokolonial geprägten Arbeitsverhältnisse, die daraus resultieren,

und legt offen, wie sehr sich die Vorstellungen über zeitliche und prozessuale Abläufe auf beiden Seiten von NGO-Partnerschaften unterscheiden. Sozialanthropologen wie Behrends, Bierschenk, Rottenburg und andere haben die fortgesetzte Tradition des Überstülpens fremder Narrative

Logical Framework

über lokale Entwicklungsrealitäten – ursprünglich in Bezug auf Projekte des Konfliktmanagements in Afrika – als *Travelling Models* beschrieben. Die Reise geht in fast allen Fällen nur von Nord nach Süd.

Bessere Evaluierung und doch keine ideale Lösung

Drittens wurde in der Entwicklungshilfe in den vergangenen Jahrzehnten versucht, durch methodisch aufwendigere Evaluierung weniger Fehler in der sozial-technischen Anlage der Projekte zu machen. Durch den systematischen Vergleich mit möglichst ähnlichen Situationen ohne Projekt-Intervention lässt sich genauer erkennen, welcher Ansatz funktioniert und was zurechenbare Effekte sind. Solche *Randomized Controlled Trials* haben in den letzten Jahrzehnten auch in die Entwicklungshilfe Einzug gehalten, wobei die deutsche Entwicklungszusammenarbeit dabei nicht führend war. Die Studie zu dem über die Weltbank finanzierten

Travelling Models

Community-Driven Development in Gambia von Matthias Schündeln und Co-Autoren (Seite 38) ist hier sehr erhellend, weil sie einen wesentlichen Aspekt des sogenannten Ressourcenfluches beleuchtet, den massive Zuschüsse von außen mit sich bringen können: wachsende soziale Ungleichheit.

Developmental States

Theory of Change

Trotzdem würde kaum jemand *Randomized Controlled Trials* als den einzig wahren Standard von Evaluierung betrachten, denn auf flächen-deckende Programme oder auf nationale Politikberatung sind sie kaum anwendbar. Heutzutage wird eine umfassende *Theory of Change* verlangt, um unter anderem beabsichtigte und nicht beabsichtigte Wirkungen besser zu beschreiben. Wichtiger noch ist etwas anderes: Olivier de Sardan hat scharfsinnig analysiert, dass typische Projekte und gerade durch *Randomized Controlled*

La revanche des contextes

Trials gesteuerte Vorhaben versuchen, unterschiedliche Kontexte soweit wie möglich zugunsten einheitlicher Maßnahmen auszublenken – so lange bis sie von dem, was er 2021 im Titel seines Opus magnum *La revanche des contextes* genannt hat, wieder eingeholt werden. Es gibt offenbar keine ideale Lösung in der klassischen Entwicklungshilfe.

Radikales Umdenken?

Was wäre eine radikale Alternative? Möglicherweise: *Community-Driven Development* zu Ende denken und vom Kopf auf die Füße stellen. Nehmen wir ein aktuelles Beispiel von strategischer Bedeutung: Die Länder des zentralen Sahel – Mali, Burkina Faso, Niger, Tschad – sind durch das Zusammenwirken äußerer und innerer Bedrohungen in eine Existenzkrise geraten. Die hier von Frankreich dominierte militärische Strategie der Terrorismusbekämpfung

Randomized Controlled Trials

hat ebenso wenig wie in Afghanistan funktioniert, und auch die Vernetzung mit der klassischen zivilen Hilfe, die oben beschrieben wurde, hat als Mittel der gesellschaftlichen Befriedung versagt.

Eine Gruppe aus der Vereinigung für Afrikawissenschaften in Deutschland (VAD) hat unter

maßgeblicher Beteiligung von Forscherinnen und Forschern der Goethe-Universität Frankfurt, darunter der Ethnologe Hans Peter Hahn, ihre vielfältigen Ergebnisse und Erfahrungen in der These einer nötigen »Umkehrung der Akteursperspektive« zusammengefasst: Da der Zentralstaat und die etablierten politischen Klassen im Sahel weitgehend versagt haben, versprechen in dieser verzweiferten Lage primär Lösungen vor Ort, die aus den Aushandlungen lokaler Akteure resultieren und bewaffnete Gruppierungen einbeziehen, noch einen Durchbruch. Sie können und müssen durch internationale Kooperation unterstützt, aber nicht gesteuert werden. Eine Erfolgsgarantie bietet freilich auch das nicht. ●

Community-Driven Development



Der Autor

Prof. Dr. Helmut Asche, Jahrgang 1951, ist Volkswirt und Soziologe. Von 1986 bis 1998 war er Regierungsberater in Burkina Faso, Ruanda und Kenia. Seit 2000 arbeitete er in der GTZ-Zentrale in Eschborn, zuletzt als Bereichsvolkswirt für Afrika. Von 2006 bis 2011 lehrte er als Professor am Institut für Afrikanistik der Universität Leipzig. Von 2004 bis 2008 war er Mitglied des Beirats des »Zentrums für Interdisziplinäre Afrikaforschung« (ZIAF) an der Goethe-Universität. 2012 wurde Asche von der Bundesregierung zum Leiter des neu gegründeten Deutschen Evaluierungsinstituts der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) in Bonn berufen. Seit 2011 lehrte Asche auch als Honorarprofessor am Institut für Ethnologie und Afrikastudien der Universität Mainz. In der Reihe *Advances in African Economic, Social and Political Development* ist jüngst von ihm erschienen: *Regional Integration, Trade and Industry in Africa*, Heidelberg 2021.

asche@uni-mainz.de