

## **Die Entwicklung in die eigene Hand nehmen**

### **Die Theorie der Praxis und die Praxis der Theorie**

*Stefan Helming, Dirk Steinwand*

**Brauchen die Praktiker der Entwicklungszusammenarbeit Theorie? Stefan Helming und Dirk Steinwand meinen, die Frage sollte besser lauten: Hilft ihnen Theorie, wenn sie doch dauernd auf einander widersprechende Theorien stoßen? Die wichtigste Handlungsorientierung, das ist ihre Erfahrung, ist die Orientierung an Erfolgsmodellen. Das Zauberwort heißt: Best Practices. Allerdings dürfe man diese nicht direkt übertragen, sondern müsse aus ihnen Anregungen für lokal angepaßte Lösungen gewinnen.**

Als vor drei Jahren, im Oktober 1995, in E+Z die Serie "Neue Ansätze zur Entwicklungstheorie" begann, sprach Reinold E. Thiel die Hoffnung aus, die Theoriebildung werde sich künftig zum Teil in die entwicklungspolitischen Institutionen verlagern, es werde zur Formulierung einer "Theorie der Praxis" kommen<sup>1)</sup>. In einem späteren Heft, im Januar 1997, bilanzierte Egon Becker: "Die akademische Entwicklungsforschung hat ihre Funktion als Ratgeber- und Legitimationswissenschaft weitgehend eingebüßt ... Da entwicklungspolitische Organisationen sowohl Strategien als auch Legitimationen benötigen, beginnen sie inzwischen, sich ihre eigenen Theorien unabhängig von den akademischen zu erarbeiten"<sup>2)</sup>. Gibt es wirklich eine "Theorie der Praxis"? Auf diese Frage wollen wir, im letzten Heft der Serie, im folgenden näher eingehen.

## **Die Praxis der Theorie ?**

Dem Praktiker, der Rat bei der Wissenschaft sucht, stellen sich eine Reihe grundsätzlicher Probleme. Zum einen die Auswahl der "richtigen" Theorie; falls es die noch gibt, denn die Wissenschaftler selbst scheinen den Glauben an die Theorie verloren zu haben. Zudem widersprechen sich die Theorien häufig gerade in solchen Punkten, die für die entwicklungspolitische Praxis wichtig sind. Sollen Entwicklungsländer ihre Güter- und Kapitalmärkte öffnen, und wenn ja, wann und wie weit? Oder: Welche Rolle spielt der Staat im Entwicklungsprozeß? Getreu dem Motto "Der Erfolg hat viele Väter" reklamieren konkurrierende Denkschulen gewöhnlich Entwicklungserfolge für sich, lasten die Mißerfolge jedoch der Gegenpartei an.

Da neuerdings offensichtlich keine entwicklungsbezogene Aussage gemacht werden kann, ohne sie mit einem Verweis auf die Asienkrise zu belegen, wollen auch wir sie hier als ein aktuelles Beispiel anführen. Aus Sicht der Neoklassik verdanken die asiatischen Tigerstaaten ihre frappierenden Entwicklungserfolge ihrer liberalen Wirtschaftspolitik und ihrer Öffnung gegenüber dem Weltmarkt. Die Krise wurde durch die Einmischung des Staates in die Allokation von Ressourcen und das Wechselkurs-system verursacht.

Für die Kritiker der Neoklassik liegt der Fall genau andersherum: Das erfolgreiche staatlich geplante und gelenkte Entwicklungsmodell wurde durch die leichtfertige und unkontrollierte Öffnung der Kapitalmärkte unterhöhlt und letztendlich zu Fall gebracht. Sicher trauert niemand Ex-Präsident Suharto nach, aber wer mitbekommen hat, wie Anfang dieses Jahres renommierte amerikanische Wirtschaftsprofessoren mit den unterschiedlichsten, zum Teil gegensätzlichen Lösungsrezepten auf ihn einstürmten, dem konnte der alte Mann fast leid tun. Andererseits: Daß Suharto Teil, wenn nicht gar Ursache des Problems war, wurde im Eifer des Gefechts häufig vergessen.

## **Die Theorie der Praxis ?**

Versucht man in der ganzen Vielfalt von EZ-Akteuren, von der Weltbank bis zur kleinen Dritte-Welt-Initiative, eine gemeinsame zugrundeliegende Quelle der Handlungsorientierung zu identifizieren, so ist es die Orientierung an Erfolgsmodellen.

Die erschreckende Komplexität von Entwicklungsprozessen mit all ihren intendierten und nicht intendierten Wirkungen, positiven und negativen Rückkopplungen wird – bewußt oder unbewußt – dadurch handhabbar gemacht, daß Entwicklungsstrategien, -instrumente oder -techniken, die sich in der Praxis schon einmal bewährt haben, als Grundlage neuer Handlungsstrategien dienen: Reduktion von Komplexität durch Lernen aus Erfahrungen.

Ein Zauberwort der entwicklungspolitischen Szene lautet derzeit "Best Practices". Im Grunde verbirgt sich hinter diesem neu-deutschen Wort eine alte Geschichte. Bereits die erste Entwicklungsstrategie nach dem 2. Weltkrieg bediente sich dieser Methode. "The development business was basically about alleviating a capital shortage"<sup>3)</sup> beschrieb der *Economist* unlängst die Anfänge der Entwicklungshilfe. Hauptakteur waren die USA, durch Weltbank und USAID. Was lag näher als das in Europa so erfolgreiche Modell der Kapitalhilfe des Marshall-Plans auch für die entstehenden Entwicklungsländer im Süden einzusetzen? Aber das Modell hatte dort nicht den selben Erfolg. Heute wissen wir, daß die Übertragbarkeit von Entwicklungsmodellen bzw. -instrumenten ganz entscheidend von den jeweiligen kulturellen, politischen und ökonomischen Gegebenheiten abhängt.

Doch sind wir in dieser Frage heute wirklich viel weiter? Ein aktuelles Beispiel ist die inzwischen legendäre Grameen Bank. (Auf die sehr komplexe Diskussion, ob und inwieweit die Grameen Bank tatsächlich ein Erfolgsmodell, vor allem im Sinne der Nachhaltigkeit, ist, kann hier nicht eingegangen werden.) Das in Bangladesch als so erfolgreich geltende Modell wird heute in vielen Ländern repliziert, allerdings mit meist mäßigem Erfolg. Was bei muslimischen Frauen im ländlichen Bangladesch bestens funktioniert, wird bei katholischen Frauen in den Slums von Manila zum Flop. Seit Jahren gibt es eine heftige Debatte darüber, welche Elemente des Grameen-Bank-Modells wie repliziert werden sollten. Ein allgemeingültiges Rezept (eine Theorie der Praxis?) ist daraus jedoch noch nicht hervorgegangen.

## **Neue Prinzipien**

Diese und ähnliche Erfahrungen führten in jüngster Zeit bei einer Vielzahl von EZ-Organisationen zu einem Umdenken. Das Ergebnis sind keine neuen normativen Entwicklungstheorien,

aber einige Prinzipien, die heute sozusagen als "state of the art" der Entwicklungszusammenarbeit weitgehend akzeptiert sind. Diese Prinzipien sagen nicht: "Du sollst dem Modell Raiffeisen oder Grameen folgen", sondern: "Schau dir die verschiedenen Modelle an und finde die für dich am besten passende Lösung."

Im Mittelpunkt dieser Überlegungen steht der aus Jahrzehnten entwicklungspolitischer Praxis abgeleitete Erfahrungssatz, daß Entwicklungsprozesse von den jeweils Beteiligten selbst gewollt und getragen werden müssen. Das Schlüsselwort lautet "ownership".

Dazu kommt die Überzeugung, daß die Betroffenen selbst am besten wissen, wo der Schuh drückt und welche Auswege sich anbieten, vorausgesetzt, ein vernünftiger Diskurs ohne Blockierung ist möglich. Oft ist es Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit, die Voraussetzungen dafür herzustellen. Diese Prinzipien klingen auf den ersten Blick banal und scheinen auch nicht so ganz frisch, schließlich sind partizipative Methoden schon seit den 80er Jahren in Anwendung. Das stimmt.

Neu ist jedoch, daß diese simple Erkenntnis erst jetzt aus entwicklungspolitischen Teilbereichen, wie z. B. der selbsthilfeorientierten Armutsbekämpfung, mehr und mehr zum zentralen Strukturprinzip der gesamten Entwicklungszusammenarbeit aufgerückt ist. Wirklich ernst genommen und konsequent angewendet, fordert dieser Satz einen grundlegenden Wandel nicht nur der entwicklungspolitischen Methoden, sondern auch der Schwerpunkte und Umsetzungsstrategien; kurz, der gesamten entwicklungspolitischen Orientierung. Es ist der endgültige Abschied von Sendungsbewußtsein, Besserwisserei und missionarischem Eifer der Entwicklungshelfer. Es ist der Anfang eines professionellen (aber bitte nicht wertfreien) Verständnisses von Entwicklungszusammenarbeit als Unterstützung von Veränderungsprozessen.

Betrachten wir einige der sich aus dieser Neuorientierung ergebenden Konsequenzen etwas genauer:

## **Entwicklungspolitische Schwerpunkte**

**Zentrale Rolle der Institutionen.** In der Entwicklungstheorie wurde zu Recht immer darüber diskutiert, ob und inwieweit die Probleme der Entwicklungsländer vom Norden verursacht wurden; sei es durch Ausbeutung kolonialer Regime oder durch un-

gerechte Strukturen der Weltwirtschaft. Für die Praktiker, die "draußen" arbeiten, ist das aber nicht handlungsrelevant. Denn unsere Aufgabe ist es, die Entscheidungsträger im Süden dabei zu unterstützen, Fehler zu vermeiden und den Gestaltungsspielraum zu nutzen, den sie haben. Von den Politikern zu Hause erwarten wir, daß sie für Kohärenz sorgen und unsere Arbeit nicht durch schädliche Einwirkungen der Industrieländer wieder entwerten.

Die konsequente Ausrichtung der Entwicklungspolitik auf das Ownership-Prinzip läßt erkennen, daß ein selbsttragender Entwicklungsprozeß ohne "good governance" nicht denkbar ist. Dies erfordert grundlegende Strukturreformen (z. B. Abbau der Oligopole gesellschaftlicher Eliten), Stärkung der Leistungsfähigkeit von staatlichen Institutionen und privaten Organisationen sowie Investition in Bildung auf breiter Ebene. Da Entwicklung von Menschen getragen wird, muß auch ein rechtliches Umfeld geschaffen werden, das die Entfaltung ihrer Potentiale fördert und nicht verhindert. Rechtssicherheit für alle, politische Grundrechte und Schutz des Eigentums stehen hierbei an erster Stelle.

Die "neue Denke" postuliert: Es kommt nicht nur auf gute Projekte oder Programme an, sondern darauf, wie unsere Intervention den radikalen Prozeß von Umdenken und Reformen beschleunigen kann, der allein Entwicklung ermöglicht. "Dies legt nahe, tendenziell stärker auf Multiplikatoreffekte zu setzen und zu versuchen, primär auf Motivations- und Steuerungsprozesse einzuwirken, bildlich gesprochen: auf die Relais und weniger auf die Schwungmassen" (Weiss<sup>4</sup>). Stimmt diese Beobachtung, so muß die Unterstützung von außen – egal ob es sich um Kredite, Geldgeschenke, Beratung oder Ausbildung handelt – auf die Behebung der Leistungsschwächen von Organisationen in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft zielen und diese miteinander vernetzen. Es geht nicht einfach nur um makroökonomische Weichenstellungen, wie man zu Beginn der Strukturanpassungsdiskussion glaubte, sondern um das ganze institutionelle Geflecht – die Leistungsfähigkeit des institutionellen Systems oder seine "systemische Wettbewerbsfähigkeit"<sup>5</sup>.

**Staat und Zivilgesellschaft.** Entwicklungsprozesse müssen auf verschiedenen gesellschaftlichen Ebenen parallel gefördert und verankert werden. Entwicklung kann weder von außen noch durch staatliche Institutionen in den Partnerländern allein ange-

stoßen werden. Die deutsche EZ mit ihrem institutionellen Pluralismus von eigenständigem Ministerium, staatlichen Durchführungsorganisationen, politischen Stiftungen und kirchlichen wie freien NROs ist hierfür gut gerüstet. Nachdem die ideologischen Berührungspunkte erfreulicherweise immer mehr in den Hintergrund treten, bieten sich neue Chancen zu einer komplementären Zusammenarbeit zwischen Staat, Parteien und Verbänden, der Wirtschaft und den "Graswurzelorganisationen". In miteinander abgestimmten Maßnahmen können die verschiedenen Akteure jeweils ihre komparativen Vorteile einsetzen.

**Öffentlicher Sektor und Privatwirtschaft.** Nicht nur private, sondern auch die meisten staatlichen Investitionsprojekte können inzwischen über den privaten Kapitalmarkt oder durch direkte private Investitionen finanziert werden. Klar ist gleichzeitig, daß der immense Investitionsbedarf in der wie auch immer definierten "Dritten Welt" niemals durch staatliche Entwicklungshilfe finanziert werden kann. Laut offizieller Statistik der OECD beträgt die öffentliche Entwicklungshilfe aller Geber zusammen pro Kopf der Bevölkerung in den Entwicklungsländern knapp 10 Dollar pro Jahr, die deutsche Hilfe liegt bei etwas über einem Dollar.

Der zentrale Engpaß der Entwicklung ist nicht der Mangel an Kapital an sich, sondern die fehlende Fähigkeit, das nötige Kapital selbst zu generieren oder anzulocken (oder geborgtes zurückzuzahlen). Ob wir es wollen oder nicht: Der Privatsektor ist die treibende Kraft der Entwicklung. Längst übersteigen private ausländische Investitionen in Entwicklungsländern staatliche Transferleistungen. Die vergleichsweise knappen Mittel der EZ können wesentlich effizienter eingesetzt werden, wenn es gelingt, damit zusätzliche private Investitionen in entwicklungspolitisch wichtige Sektoren zu lenken, oder die entwicklungspolitische Wirksamkeit von bereits getätigten Investitionen durch flankierende Maßnahmen zu erhöhen. Auch hier schafft der Abbau von Berührungspunkten auf beiden Seiten neue Kooperationsmöglichkeiten.

Natürlich wäre es naiv, zu meinen, allein durch die Veränderung von "Rahmenbedingungen" komme quasi automatisch die privatwirtschaftliche Entwicklung in Gang, und ein spürbarer Rückgang der Armut wäre die Folge. Ein leistungsfähiger Staat ist Grundbedingung für eine nachhaltige Entwicklung. Aber ohne

das Engagement privater Firmen gibt es mit Sicherheit kein Wachstum und damit auch keine Armutsminderung.

## **Umsetzungsstrategien**

**Nicht in Lösungen denken.** Wir brauchen eine neue Bescheidenheit, die uns immer wieder bewußtmacht: Nicht wir können Entwicklung bewirken, das können allein unsere Partner und die entwicklungspolitischen Zielgruppen, die "Kunden" unserer Beratung. Es kommt für den Berater also nicht darauf an, eine Lösung zu kennen oder gar vorzugeben. Jeder erfolgreiche Entwicklungsschritt ist eine Innovation, einzigartig, hervorgegangen aus dem erfolgreichen Zusammenspiel Tausender von Faktoren, von denen wir höchstens ein paar Dutzend wahrnehmen und beeinflussen können. Simple Replikationsversuche anhand der wenigen von uns als Erfolgsfaktoren erfaßten Größen verbieten sich daher von selbst. Geschichte wiederholt sich nicht.

Beratung soll vielmehr den Kunden in die Lage versetzen, selbst das Reformkonzept zu erarbeiten und mit denen zu vereinbaren, die die Macht zur Umsetzung (oder ihrer Verhinderung) besitzen, wie auch mit denen, die davon betroffen sind. Der Fachjargon spricht von Prozeßorientierung. Entwicklungszusammenarbeit als Einmischung (Hammel<sup>6</sup>) ist also nicht als Oktroyieren von Konzepten gedacht, sondern als Förderung des Willens zur Veränderung und als Unterstützung bei den erforderlichen Veränderungen. Die "Partizipation der Zielgruppen", wie es auf Entwicklungschinesisch heißt, oder die "Kundenorientierung" im Business-Jargon, hat Fachinstitutionen wie die Weltbank und die GTZ kürzlich dazu bewogen, einen großen Teil ihrer Organisationsstruktur in die Partnerländer zu dezentralisieren und die Entscheidungsbefugnisse ihrer Mitarbeiter "vor Ort" deutlich auszuweiten.

**An Energien für Veränderung ansetzen.** Traditionell haben wir – und so sagt es auch die Theorie – die "Kernprobleme" der Entwicklung in den einzelnen Ländern analysiert und daraus Prioritäten für die Entwicklungszusammenarbeit abgeleitet. Es ist aber – so zeigt die Erfahrung der Praktiker – vielversprechender, zunächst zu schauen, wo sich in den Partnerländern gesellschaftliche Kräfte auf Veränderungskurs begeben, und zu versuchen, solche vorhandenen Energien zu unterstützen. Dazu müs-

sen wir lernen, anders zu schauen, und manche unserer gewohnten fachlichen und instrumentellen Brillen zunächst einmal zur Seite zu legen. Hilfreiche Kategorien wären Motivation und Interesse ("was wollen sie?"), Kompetenz ("was können sie?") und Rahmenbedingungen ("was dürfen sie?"). Eigentlich ist es müßig, zu diskutieren, ob in einem Land die Bekämpfung von AIDS oder der Aufbau der Grundbildung wichtiger ist. Relevant ist die Frage: In welchem Bereich gibt es Ansätze, die eine Unterstützung von außen ermöglichen? Und: Wo kann man mit relativ wenig Spender- oder Steuergeld relativ viel erreichen? Die Erfolgsaussichten geben den Ausschlag, nicht die Problemanalyse.

**Mit Politik bewußt umgehen.** Aus den hier gemachten Aussagen wird deutlich: Entwicklungszusammenarbeit hat den Bereich rein fachlicher und finanzieller Unterstützung längst verlassen. Entwicklungszusammenarbeit ist stets Einmischung in die Verhältnisse anderer, dessen sollten wir uns bewußt sein. Dies ist kein Widerspruch zu unserer eingangs formulierten These zur zentralen Bedeutung von "ownership".

Entwicklungszusammenarbeit wird also politischer. Damit meinen wir zweierlei: Zum einen unterstützen wir Akteure in politischen Veränderungsprozessen, um die Veränderungen zu beschleunigen. Zum anderen bieten wir selbst unser Modell einer ökologischen und sozialen Marktwirtschaft an; nicht zum Kopieren, aber um den Partnern eine Orientierung im Wettbewerb der Systeme zu ermöglichen. Entscheidend ist der Grad der Problemlösungsfähigkeit, den sich eine Gesellschaft selbst erarbeiten kann.

Armut kann nicht durch einzelne Projekte zugunsten der Armen bekämpft werden, auch wenn jedes von ihnen noch so gute Wirkungen erzielt. Vielmehr kommt es auf die Funktionsfähigkeit des Wirtschaftssystems an, das auch soziale Ausgleichsmechanismen vorsieht. Die richtige wirtschaftspolitische Entscheidung an strategischer Stelle kann, selbst wenn ein korrupter Beamter dahinter steht, ein wirksamerer Beitrag zur Armutsbekämpfung sein, als viele gute Projekte.

**Von den Motivationen der Partner ausgehen.** Aus der Sicht der Länder im Süden oder Osten betrachtet fällt auf, daß die Menschen und Regierungen im Norden eine Tendenz haben,

nicht gelöste oder schwer lösbare eigene Probleme auf die Partnerländer zu projizieren. Beispiel: Wenn es in Europa kaum noch unberührte Natur gibt, soll sie doch wenigstens in Afrika erhalten bleiben. Die Menschen in Afrika sollen auf die Nutzung ihrer Ressourcen teilweise verzichten, um die Artenvielfalt zu erhalten. Dies ist ein legitimer Wunsch des Nordens, der aber auch als solcher gekennzeichnet werden sollte. Notwendige Maßnahmen wären separat vom Norden zu finanzieren, ohne Anrechnung auf die Entwicklungshilfe.

Ein anderes Beispiel für Projektion: Viele der Irrwege, wie etwa die zwangsweise Umsiedlung der Menschen in Großdörfer (Ujamaa) in Tansania, hätten niemals so lange verfolgt werden können, wenn nicht so viel Entwicklungshilfe aus dem Norden, wo man eigentlich ein neues Modell menschlichen Zusammenlebens suchte, dies finanziell ermöglicht hätte.

**Zum Querdenken anregen.** Der internationale Charakter der Entwicklungszusammenarbeit erweitert den Horizont der staatlichen und privaten Partner. Viele Gesellschaften im Süden und Osten sind stark nach innen ausgerichtet. Sie versuchen, den Rest der Welt zu ignorieren und das Rad neu zu erfinden. Die Entwicklungszusammenarbeit mit ihren Studienreisen, Stipendien, Fortbildungsseminaren, ausländischen Beratern und Feasibility-Studien nach international akzeptiertem Muster hilft den Entscheidungsträgern, die Dinge aus einem anderen Blickwinkel zu sehen und so zu neuen Lösungen zu kommen.

**Auch in Wartestellung auf Veränderungen hinarbeiten.** Partnerländer, die sich Reformen verschließen, müssen mit einem Rückgang der Entwicklungszusammenarbeit rechnen. Dies ist in Deutschland spätestens seit der Einführung der Kriterien der entwicklungsfördernden Rahmenbedingungen durch die Bundesregierung 1991 klargeworden. Wenn aber in einem Land eine politische Reformblockade vorliegt, heißt das nicht, daß die Entwicklungszusammenarbeit keine Einsatzmöglichkeiten hat. Denn "Entwicklungszusammenarbeit in Wartestellung" kann mit den Kräften zusammenarbeiten, die (noch) nicht an der Macht sind, kann neue Ideen verbreiten und die Funktionsfähigkeiten gesellschaftlicher Institutionen verbessern.

Soviel zu den Konsequenzen, die sich aus der Erkenntnis ergeben, daß die Menschen ihre Entwicklung selbst in die Hand nehmen müssen.

Wer die in dieser Zeitschrift vorgestellten neueren Entwürfe zur Entwicklungstheorie gelesen hat, dem fällt sicher auf, daß sich eine Reihe der hier angesprochenen Punkte in den verschiedenen theoretischen Beiträgen wiederfinden. Das bedeutet: Man bewegt sich tendenziell eher aufeinander zu als voneinander weg. Dies sollte auch nicht verwundern, wenn Thiels These stimmt, daß die neueren Theoriebildungen "nicht auf ideologischen Axiomen aufbauen, sondern auf empirischen Beobachtungen"<sup>1)</sup>.

Ein wesentlicher Grund hierfür ist das Ende des Ost-West-Konfliktes. Nach außen hat dies zu einer neu ausgerichteten Politisierung der EZ beigetragen, nach innen führte dies zu einer Entideologisierung der entwicklungspolitischen Debatte und einer pragmatischen Sichtweise, die neue Kooperationsformen auch zwischen der Wissenschaft und der Praxis ermöglicht.

- 
- 1) Reinold E. Thiel: Entwicklungstheorie, in: E+Z 1995:10, S. 251
  - 2) Egon Becker: Sozial-ökologische Transformation, in: E+Z 1997:1, S. 8
  - 3) Time to Roll Out a New Model, in: The Economist, März 1977
  - 4) Dieter Weiss: Kultur und Entwicklung, in: E+Z 1998:2, S. 44
  - 5) Klaus Eßer et al.: Systemische Wettbewerbsfähigkeit und Entwicklung, in: E+Z 1995:10, S. S. 256
  - 6) Werner Hammel: Entwicklungszusammenarbeit ist politischer geworden, in: E+Z 1997:1, S. 13

---

**Stefan Helming** ist Leiter der GTZ-Stabsstelle für Unternehmensentwicklung. 1992-89 arbeitete er für die GTZ als Berater des Wasserministeriums in Simbabwe, 1982-84 im Planungsministerium in Somalia.

**Dirk Steinwand** ist Mitarbeiter der Stabsstelle. 1992-96 arbeitete er für die GTZ als Berater der Zentralbank in Indonesien.