handenen Instrumentariums muß jedoch deutlich intensiviert werden, um die Zielsetzung des Vertragswerks zu erreichen. Beispielsweise wird eine im Übereinkommen geforderte nationale Strategie zur Umsetzung der Verpflichtungen zum Schutz und zur nachhaltigen Nutzung der biologischen Vielfalt in Deutschland zur Zeit auf der Basis bestehender Positionen erarbeitet. Darüber hinaus ist neben der Verstärkung der Naturschutzaktivitäten im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit insbesondere auch die Förderung des Transfers von relevanten Technologien und eine ausreichende Finanzierung von Naturschutzmaßnahmen der Entwicklungsländer dringend erforderlich. Für die globale Umsetzung des Übereinkommens wird es von herausragender Bedeutung sein, inwieweit Deutschland und die anderen Industrieländer in der Lage sein werden, die Entwicklungsländer zu unterstützen.

Die bevorstehende erste Konferenz der Vertragsstaaten muß noch eine Reihe von Beschlüssen fassen, damit die Instrumente des Übereinkommens auch praktisch zur Anwendung kommen können. Von zentraler Bedeutung wird die Einrichtung eines ständigen Finanzierungsmechanismus zur Unterstützung der Entwicklungsländer sein. Darüber hinaus wird die Aufrichtung wichtiger Eckpfeiler durch Regelungen unter anderem zur Sicherheit in der Biotechnologie, zum Technologietransfer, zum Zugang zu und zur Nutzung von genetischen Ressourcen sowie zur gerechten Beteiligung der Entwicklungsländer an den Vorteilen aus der Nutzung unabdingbare Voraussetzung für das Gelingen des Übereinkommens über die biologische Vielfalt sein.

1 Enthalten in: UNEP (Environmental Law and Institutions Programme Activity Centre), Convention on Biological Diversity, Nairobi 1992.
2 Amtlicher deutscher Text in: BGBl II 1993, S. 1741.
3 Siehe VN 2/1994 S. 65.
4 In den Verhandlungen warf – wie zuvor schon beim UN-Rahmenübereinkommen über Klimaänderungen – eine Mitgliedschaft von regionalen Organisationen zur wirtschaftlichen Integration im Übereinkommen anfänglich Probleme auf; zugelassen wird sie in Art. 33 ff., betrifft aber vorerst nur die EU, die 1992 gemäß geltendem Gemeinschaftsrecht als EG das Vertragswerk unterzeichnete. Vgl. auch VN 3/1992 S. 101 ff. zur EG-Mitgliedschaft in der FAO.
5 Die GEF wurde von den drei genannten Einrichtungen auf Betreiben der G-7-Länder, insbesondere Deutschlands und Frankreichs, als Mechanismus zur Finanzierung weltweiter Umweltaufgaben im Oktober 1991 beschlossen und eingerichtet. Sie durchlief in den Jahren 1991 bis 1993 ihre Probephase. Nach einer Restrukturierung wurde im März 1994 nach schwierigen und langen Verhandlungen ihre Wiederauffüllung beschlossen. Die Geberländer einigten sich auf eine Summe von ca. 2 Mrd US-Dollar, die in den nächsten drei Jahren für weltweite Maßnahmen in den vier Umweltbereichen der GEF (biologische Vielfalt, Klimaänderungen, internationale Gewässer und Ozon) in Entwicklungsländern zur Verfügung stehen werden. Seit Juni 1994 sind zudem gewisse Maßnahmen im Rahmen der nunmehr verabschiedeten Wüstenkonvention förderbar.
6 In diesem Zusammenhang sei auch auf Art. 8 Abs. g verwiesen, der neben der Berücksichtigung der Beeinträchtigung der biologischen Vielfalt auch zur Berücksichtigung der Risiken für die menschliche Gesundheit verpflichtet.
7 Protokolle zum Übereinkommen sind gemäß Art. 28 grundsätzlich zugelassen, das ›Biosafety‹-Protokoll ist jedoch das einzige im Konventionstext ausdrücklich angesprochene Protokoll.
8 Industrieländer im Sinne des Übereinkommens sind solche, die in einer von der ersten Vertragsstaatenkonferenz zu bestimmenden Liste von entwickelten Ländern und von solchen Ländern, die freiwillig die Verpflichtungen der entwickelten Länder übernehmen, benannt werden.
9 Siehe hierzu Martina Palm-Risse, Noch eine Chance für den blauen Planeten. Der Schutz des Weltklimas mittels des UN-Rahmenübereinkommens, VN 4/1992 S. 122 ff. Text des Rahmenübereinkommens: VN 4/1992 S. 140 ff.; amtliche Fassung in: BGBl II 1993, S. 1783.
10 Es seien hier nur das Washingtoner Artenschutzübereinkommen (CITES), das Übereinkommen zur Erhaltung der wandernden wildlebenden Tierarten (CMS, ›Bonner Konvention‹) oder auch das Übereinkommen zum Schutz von Feuchtgebieten (RAMSAR-Übereinkommen) genannt.

Hilfe, Entwicklung

Zwiespältigkeiten der internationalen Entwicklungszusammenarbeit am Beispiel eines ›Empfängerlandes‹

HENNING MELBER

Das Wesen des internationalen Konferenzbetriebs hat schon vor einem Jahrzehnt Fritz Fischer, heute deutscher Exekutivdirektor der Weltbank, mit den Worten »Rituale, Resolutionen und Frustrationen« auf den Begriff gebracht (VN 4/1983 S. 114 ff.). Der damals von ihm geforderte »ergebnisorientierte Dialog« immerhin ist seither zumindest partiell Realität geworden; die internationale Verhandlungsmaschinerie aber scheint nach wie vor in ihren äußeren Abläufen den gleichen Gesetzen zu folgen. Dementsprechend ist es auch im von den Vereinten Nationen ausgerufenen gegenwärtigen ›Internationalen Jahr des Sports und des olympischen Ideals‹ bei dem olympischen Motto derer, die nicht im Rampenlicht stehen, geblieben: Dabeisein ist alles. Doch ist die Vielfalt der Gelegenheiten zu internationalen Begegnungen und der Formen der Kooperation schon ein Wert in sich; begleitet wird sie freilich von einer Vielzahl unbeabsichtigter Nebenwirkungen. Der Betrachtung der zwischenstaatlichen Verhandlungsmaschinerie im damaligen Beitrag soll hier der kritische Blick auf die Auswirkungen der internationalen Zusammenarbeit vor Ort wie auch auf den Konferenzbetrieb, wie er sich für ein Entwicklungsland darstellt, folgen. Der Verfasser hat Namibia bei einer Reihe von Tagungen vertreten; zuletzt nahm er an der Internationalen Konferenz über Bevölkerung und Entwicklung im September in Kairo teil. Diese Zusammenkunft wurde mit 180 Regierungsdelegationen beschickt und hatte nach Zählung der Vereinten Nationen 10 757 Teilnehmer; in dieser Zahl sind die Vertreter der Nichtregierungsorganisationen (NGOs) noch nicht enthalten.

Folgende Begebenheiten spiegeln die Realität eines Landes, zu dessen Alltagsgeschäften das ›aid business‹ gehört. Daß sie sich innerhalb der letzten Monate in Namibia zugetragen haben, ist eher zufällig. Diese Fallbeispiele dürften auch auf andere Länder des Südens übertragbar sein.

I

Ende Juli 1994 trafen sich Vertreter von etwa zehn staatlichen Einrichtungen und internationalen Geberorganisationen zu einer vom Ministerium für Gesundheit und Soziale Dienste in Windhoek anberaumten Bestandsaufnahme. Der gastgebende Staatssekretär kündigte an, daß als neue innerministerielle Koordinierungsinstanz für die künftige effiziente Verwaltung von Entwicklungsprojekten eine eigene Planungsabteilung geschaffen werden solle. Im Zuge der vorbereitenden Maßnahmen sei das Ministerium jedoch mit dem Problem konfrontiert worden, anhand der eigenen Unterlagen nur über lückenhafte Informationen zu verfügen. So sei weder die tatsächliche Zahl noch das genaue Volumen der Projekte und Programme, die externe Unterstützung erfahren, bekannt und ließe sich auch nicht ohne Hilfe rekonstruieren. Um die Desorientierung zu beheben, bitte er deshalb die geladenen Vertreter der Geber um die Erstellung einer Liste aller von ihnen geförderten Projekte. Der Entwicklungsreferent der deutschen Botschaft vermochte das Ansinnen nicht zu erfüllen.

Wie er dem Staatssekretär erklärte, wisse auch die Botschaft nicht genau, ob und in welchem Ausmaß von deutschen Organisationen, Institutionen und Stiftungen mit dem Gesundheitsministerium direkt kooperiert werde und welche Projekte in den Genuß von Zuwendungen kämen. Fazit der Sitzung: Es war dem Staatssekretär (immerhin qua Amt für die auch finanzielle Rechenschaftslegung im Ministerium zuständig) nicht möglich, auf diesem Wege auch nur halbwegs korrekte und zuverlässige Angaben zu erhalten.

Im August 1994 wurde vom örtlichen Büro des UNDP zusammen mit der Nationalen Planungskommission Namibias (NPC) für zahlreiche hochrangige Vertreter insbesondere der staatlichen Bürokratie (darunter immerhin mehrere Minister, die persönlich Grundsatzreferate zu Themen ihres Geschäftsbereichs hielten) ein zweitägiges ›Nationales Werkstattseminar über nachhaltige menschliche Entwicklung‹ veranstaltet. Die Kosten der Fachtagung waren schon für die Organisatoren gewiß nicht zu vernachlässigen. Sie lagen aber bestimmt noch höher, was die addierte Arbeitszeit der herumsitzenden Beamten betraf. Angesichts des kümmerlichen Informationsertrags ein kaum zu rechtfertigendes Unterfangen. Daß der Botschafter Namibias bei den Vereinten Nationen das Land im Präsidium der von 53 Mitgliedstaaten beschickten Kommission für nachhaltige Entwicklung vertritt, wurde bei dieser Veranstaltung nur durch die Intervention eines Teilnehmers bekannt. Dem örtlichen Repräsentanten des UNDP sowie der NPC war dies offensichtlich neu. Ebenso entzog es sich deren Kenntnis, daß im Plenum ein Mitglied der diplomatischen Vertretung Namibias bei den Vereinten Nationen den Diskussionen beiwohnte, das den namibischen Botschafter in dieser UN-Kommission berät und vertritt. Als Eindruck blieb nach dem zweitägigen Spektakel, daß es für das UNDP vor Ort offensichtlich erforderlich war, die Propagierung des neuen Schlagworts ›nachhaltige menschliche Entwicklung‹ für Namibia abhaken und die Veranstaltung im jährlichen Tätigkeitsbericht verbuchen zu können. Viele der erkennbar frustrierten Anwesenden nahmen sich einmal mehr vor, künftig ihre (Arbeits-)Zeit besser zu nutzen – um dann wahrscheinlich doch wieder Treffen dieser Art beizuwohnen (vielleicht lohnt sich das eine oder andere ja doch, und schließlich gilt auch hier die Devise des Sehens und Gesehenwerdens).

II

Parallel zu diesen organisierten Zeitverschwendungen treibt auch das internationale Konferenz(un)wesen mitunter prächtige Blüten. Zur Internationalen Konferenz über Bevölkerung und Entwicklung[1] (ICPD) in der ersten Septemberhälfte in Kairo entsandte Namibia eine offizielle Delegation von elf Personen (plus zwei Parlamentarier, die an einer Parallelveranstaltung mitwirkten). Im Plenum gab es hingegen – wie für jede andere Delegation der in Rekordzahl teilnehmenden Staaten auch (und kaum eine Delegation war kleiner als die Namibias) – vier reservierte Plätze. Im mit der endgültigen Aushandlung des vorgelegten Aktionsprogramms betrauten Plenarausschuß durften die Staaten nur zwei Sitzplätze ihr eigen nennen. So gab es insgesamt im Internationalen Kongreßzentrum zu Kairo mehr Delegierte, die sich auf den Gängen herumtrieben (oder Sightseeing-Touren unternahmen), als in den beiden Sälen tagten. Die eigentliche Arbeit war ohnehin in wesentlichen Teilen schon zuvor in zähen Dauersitzungen bei den drei Tagungen des Vorbereitungsausschusses in New York vorbereitet worden. Daß daran dank des federführenden UNFPA auch Namibia beteiligt war, hatte nicht nur sein Positives. Zwar ermöglichte dies einerseits der Delegation, ihre fachlichen und politisch-diplomatischen Kenntnisse und Einsichten einzubringen, zu erweitern und zu vertiefen. Andererseits ist die Delegation identisch mit der in der NPC beheimateten ›Population Planning Unit‹ – die so zur Wahrnehmung von Aufgaben im Lande selbst nicht mehr zur Verfügung stand. Im Vorfeld der ICPD in Kairo war so über Monate hinweg die Hauptaufgabe der namibischen Bevölkerungsplanungseinheit die Teilnahme an Vorbereitungstreffen außerhalb des eigenen Landes. Zu Hause hingegen mußte das bevölkerungspolitische Engagement auf Sparflamme gehalten werden. Andererseits nahm an der ICPD von seiten des Windhoeker UNFPA-Büros nur der aus Kenia stammende örtliche Repräsentant teil. Für dessen einheimischen Mitarbeiter blieb die undankbare Aufgabe, so lange die Geschäfte vor Ort weiterzuführen.

Ähnlich zwiespältige Erfahrungen ließen sich schon 1992 und 1993 anläßlich der Weltkonferenzen in Rio (Umwelt) und Wien (Menschenrechte) machen. Sie zeichnen sich erneut ab für den Weltgipfel über soziale Entwicklung in Kopenhagen und die Weltfrauenkonferenz in Beijing im kommenden Jahr. Nach Dänemark beabsichtigt Namibia mit einer mindestens 15köpfigen Delegation zu reisen. Das Beijing-Kontingent ist zahlenmäßig noch nicht festgelegt.

Attraktiv ist, jenseits der inhaltlichen Interessen, das Reisen allemal. Schließlich lassen sich die großzügig bemessenen Tagegelder kaum ausgeben. So kann in fernen Landen gut gelebt, gespart und auch noch dem öden Arbeitsalltag zu Hause entflohen werden. Das rechnet sich gleich mehrfach. Besonders dann, wenn wie im Falle Kairo die Reiseverbindungen so ausgelastet und ungünstig sind, daß die Teilnahme an der zehntägigen Massenveranstaltung einen Aufenthalt von 20 Tagen erfordert. Daß es unter den Delegationsmitgliedern (gleich welcher Länder) immer auch engagierte, integre und kompetente Zeitgenossen gibt, soll damit keinesfalls bestritten werden. Aber unabhängig von der Qualität scheint häufig auch die Größe der Delegationen für sich allein bereits ein wichtiger repräsentativer Aspekt zu sein. So mußte eine namibische Delegierte in Kairo mit Besorgnis feststellen, daß Mosambik zu einer afrikanischen Frauenkonferenz in Dakar eine zehnköpfige Delegation zu entsenden beabsichtigt, während bislang auf namibischer Seite dafür nur fünf Delegierte vorgesehen waren.

III

Die Beschreibung solcher und ähnlicher Beispiele (die im Kontext eines sogenannten Dritte-Welt-Landes stärker auffallen, aber keinesfalls nur dort existieren) ließe sich fast beliebig weiterführen. Es handelt sich hierbei, wie schon gesagt, keinesfalls um für Namibia spezifische Phänomene. Es sind Erscheinungsformen eines allgemeineren Systems mit zum Teil strukturellen Ursachen. Wenden wir uns also stärker diesen zu, auch wenn dabei die namibische Realität zur Illustration des allgemeineren Problems weiterhin den konkreten Bezugsrahmen bietet.

Eine im Auftrag der schwedischen staatlichen Entwicklungshilfeorganisation (Swedish International Development Authority, SIDA) durchgeführte Studie über Auswirkungen und Ergebnisse der SIDA-Hilfsprogramme in Namibia zwischen 1990 und 1993[2] stellte unter anderem fest, daß unter den politisch Verantwortlichen im Lande die Tendenz bestehe, die Einwerbung von Hilfsgeldern zu maximieren, statt deren jeweilige Verwendung zu optimieren. Angesichts dieser am Volumen orientierten Handlungsmaxime empfiehlt die Studie, daß die Geberländer (und dies gilt natürlich auch für die Mittelvergabe durch internationale Organisationen) sicherstellen sollten, daß deren materielle Hilfe auch realitätsgerechte Verwendung findet, statt zur bürokratischen Aufblähung des Staatsapparates beizutragen.

In Ergänzung dazu stellte eine Untersuchung des öffentlichen Sektors fest,[3] daß es strukturell begründete Probleme mangelnder Koordinierung gebe. Durch Überschneidungen institutioneller Bereiche ergeben sich sowohl für die Geber- wie die Empfängerseite folgende Probleme:

- Verdoppelung von Funktionen;

- Wahrnehmung und Durchführung gleicher Aufgaben (zum Teil in verschiedenen Regionen) von unterschiedlichen Körperschaften;
- Interessenkonflikte bei der Exekutierung von Maßnahmen, die dazu führen, daß die Durchführung an Dritte übertragen wird;
- Unangemessenheit der Berücksichtigung des besonderen Handlungsbedarfs in einigen Sektoren, weil die Beteiligten davon ausgehen, daß dies in den Aufgabenbereich der jeweils anderen Institutionen fällt.

In einer idealen Situation sollten zur Vermeidung oder doch wenigstens zur Reduzierung solcher Koordinierungsschwierigkeiten alle finanziellen Zuwendungen, die aus bi- und multilateralen Hilfsabkommen resultieren, direkt in den Staatshaushalt des Empfängerlandes fließen. Durch allgemein akzeptierte Ausschreibungsverfahren und Auftragsvergabekriterien, die den Kauf von Gütern und Hilfsleistungen beziehungsweise Fachdiensten auf der Grundlage etablierter Normen und Standards regeln und durch anerkannte Bankverbindungen kanalisiert werden, sollte das Empfängerland eigenverantwortlich dazu in die Lage versetzt werden, nationale wie internationale Transaktionen innerhalb eines vereinbarten Entwicklungsprogramms durchzuführen. Nur in besonderen Ausnahmefällen, etwa wenn spezialisierte Fachkenntnisse unabdingbar sind, sollte der Empfänger den Geber ersuchen müssen, solche Transaktionen stellvertretend für ihn auszuführen.

Wie in anderen Ländern ist hingegen auch in Namibia der Ist-Zustand weit von diesem Idealtypus entfernt. Die Grundstimmung ist nicht von vertrauensvoller Zusammenarbeit der internen Akteure, sondern von gegenseitigem Mißtrauen, Abgrenzungen und Kompetenzstreitigkeiten charakterisiert. Dies führt dazu, daß im Gerangel zwischen dem Finanzministerium, der Nationalen Planungskommission – die NPC besitzt den Status eines Ministeriums –, den jeweils noch zuständigen Fachministerien, anderen ausführenden Organen und den Gebern nur ein Teil der Hilfsgelder ordnungsgemäß im Haushalt verbucht und durch das Fiskalsystem geschleust wird. Für den Zeitraum von 1990 bis 1992 schätzte die Zentralbank Namibias, daß nur 27 vH des gesamten Finanzvolumens von seiten der Geber durch den eigens eingerichteten Fonds des Finanzministeriums flossen.[4] Statt dessen existiert eine Situation (oft unter Verweis auf lediglich kurzfristig orientierte ›Effizienzkriterien‹), in der Geber wie beteiligte Ministerien in großem Stil den staatlichen Haushalt und seine festen Regeln und Prozeduren ignorieren. Sie schaffen für den Transfer und die Verwendung ausländischer Hilfe ihre eigenen Kanäle (beispielsweise durch Einrichtung und Führung von Konten durch Dritte, die daran mit einer prozentualen Verwaltungspauschale partizipieren). Diese Praxis aber behindert und unterminiert nicht nur eine umfassende und effiziente(re) Planung. Sie unterläuft auch das Haushaltsrecht und entzieht sich dem Rechnungs- und Prüfungswesen sowie der parlamentarischen Kontrolle öffentlicher Ausgaben. Die Geber, die sich an diesen Hilfskonstruktionen beteiligen, stärken damit einerseits wiederum ihren direkten Einfluß unter Umgehung des Finanzministeriums. Andererseits werden sie zu Komplizen bei der partikularen Aneignung von Mitteln und der Verfügung über Gelder, über die eigentlich Rechenschaft abgelegt werden müßte, durch Einzelministerien abseits der übergeordneten staatlichen Kontrollorgane. Eine solche Komplizenschaft mag unmittelbaren Interessen der Beteiligten dienen, schadet aber zumindest längerfristig einer koordinierten Planung und Durchführung von Projekten und Programmen im Rahmen einer nationalen Entwicklungsstrategie.

IV

Im Falle Namibias wird dieser unbefriedigende Zustand durch die Erblast eines bis zur Unabhängigkeit völlig unentwickelten Haushaltssystems noch zusätzlich negativ beeinflußt: In großem Umfang erst 1991/92 mit technischer Hilfe durch den IMF etabliert und vereinheitlicht, sollte es die Schwächen des kolonialen Systems beheben. Dieses bestand im wesentlichen aus einem rudimentären Buchhaltungswesen, das nur die Ausgaben festhielt. Dagegen wurde nie die Pflicht zur Rechenschaft darüber eingeführt, ob definierte Ziele und Aufgaben erfüllt werden konnten oder öffentliche Gelder überhaupt für die geplanten Aktivitäten ausgegeben wurden. Mittlerweile entspricht das namibische Haushaltswesen formal den IMF-Richtlinien und -Kriterien, wie sie dessen ›Government Finance Statistics Manual‹ festlegt, und die auch von verschiedenen anderen internationalen Organisationen empfohlen werden. Allerdings ist es eine Sache, ein entsprechend fortgeschrittenes, funktionsfähiges Rechnungswesen förmlich einzuführen. Etwas ganz anderes dagegen ist es, dieses auch innerhalb der öffentlichen Verwaltung bekannt zu machen und seine Durchführung und Einhaltung zu gewährleisten. Der ›Auditor General‹ Namibias kann davon ein Lied singen. Dessen – dem deutschen Bundesrechnungshof vergleichbare – Funktion der Überprüfung der Verwendung öffentlicher Gelder ist eine undankbare Aufgabe. Seine jährlichen Berichte lassen denn auch an harscher Kritik nichts zu wünschen übrig.

Wie andere hat auch er mit der besonderen Erblast zu kämpfen, die den Übergangsprozeß des Landes zur Staatlichkeit kennzeichnet. So wurde Namibia – anders als die meisten Ex-Kolonien – auf Grund der direkten geographischen Nachbarschaft zur Verwaltungsmacht von Pretoria de facto wie eine fünfte Provinz Südafrikas verwaltet. Die im März 1990 erlangte politische Unabhängigkeit implizierte deshalb nicht nur den Übergang vom Kolonialstatus zur nationalen Souveränität, sondern schuf erst die Voraussetzung zur Schaffung einer eigenen Verwaltung. So wesentliche Grundlagen wie die nötigen institutionellen Instrumente für Wirtschaftsplanung und -management, ein akzeptables Haushalts- und Rechnungswesen, verläßliche Statistiken oder auch nur halbwegs korrekte Grunddaten zur Bevölkerung gab es nicht. Im März 1990 verfügte Namibia weder über ein Statistisches Amt noch über eine Zentralbank, eine ökonomische Planungsinstanz, eine Zoll- und Handelsbehörde oder einen Rechnungshof. So wurde die Regierung bei ihrem Amtsantritt direkt mit der Aufgabe konfrontiert, solche und andere zentrale staatliche Institutionen und Agenturen überhaupt erst zu schaffen, die nötigen Bediensteten zur Wahrnehmung dieser Aufgaben auszubilden und damit auch die erforderliche institutionelle und personelle Kapazität für die Herstellung der entwicklungspolitischen Rahmenbedingungen und der praktischen Umsetzung aller einschlägigen Maßnahmen herzustellen. Hierbei fällt ausländischen Beratern und Experten eine besonders sensible strategische Rolle zu, die in ein ambivalentes Spannungsverhältnis mündet, für das es während des derzeitigen Übergangstadiums kaum eine befriedigende Lösung gibt.

V

Die bereits erwähnte SIDA-Studie machte deutlich, daß bezüglich der Rolle und Wahrnehmung ausländischer Experten erstaunliche Widersprüche unter ihren einheimischen Partnern bestehen. Diese Zwiespältigkeiten sind einmal mehr eher Ausdruck eines verallgemeinerbaren strukturellen Phänomens, das Geber- und Empfängerländer im Bereich der personellen Zusammenarbeit betrifft. Berater werden einerseits wegen ihrer Kompetenz und Erfahrung sowie hinsichtlich ihres individuellen Engagements geschätzt. Andererseits werden sie auf Grund ihrer als ungebührlich empfundenen privilegierten materiellen und professionellen Situation kritisiert. In Frage gestellt wird insbesondere deren häufige Betrauung mit ausführenden Aufgaben – über deren Wahrnehmung sie den Transfer von Kenntnissen und Fertigkeiten an lokale Partner vernachlässigen –, ihre geringe Rechenschaftspflicht, die mangelnde Transparenz in

Entscheidungsfindungsprozessen und ihr privilegierter Zugang zu den politischen Entscheidungsträgern des Landes, den Gebern und allgemeinen Informationen.

In einigen Sektoren mit hoher Beteiligung ausländischer Fachkräfte ist unter dem örtlichen Personal gar die Befürchtung erkennbar, von diesen ausländischen Beratern dominiert zu werden. Das Mißtrauen geht so weit, diesen machtpolitische Ambitionen zu unterstellen, die eigenen Vorstellungen von außen den lokalen Partnern zu oktroyieren und diese damit zu marginalisieren. Begünstigt werden solche Wahrnehmungen und Projektionen durch mangelndes Selbstbewußtsein auf namibischer Seite.

Identitätsfindung und -behauptung sowie das Rollenverständnis im Arbeitsalltag sind ein häufig anzutreffendes Problem. Es wird noch dadurch gefördert, daß die Rechenschaftspflicht und formale Verantwortung bei der Umsetzung von Planungsprozessen in reale Maßnahmen bei den (schwächeren) einheimischen ›Counterparts‹ liegt und eben gerade nicht bei den (dominierenden) beratenden Fachkräften von außen.

Die solchen Experten und Beratern zugeschriebene Rolle bietet andererseits die bequeme Ausflucht, sich als einheimische Fachkraft der Übernahme von inhaltlicher Verantwortung und Initiative entziehen zu können. Die kritisierte Haltung und Handlungsweise ist also oft auch das Ergebnis einer sich selbst erfüllenden Prophezeiung, die solcherart antizipierte Handlungsmaximen und Identitäten schließlich auch tatsächlich produziert.

Eine Lösung des Problems vermochte im übrigen auch die SIDA-Studie nicht anzubieten. Das Spannungsverhältnis wird wohl auch weiterhin existieren. Solange es in einzelnen Sektoren tatsächlich nicht ohne die Expertise von außen geht, werden Berater auch als Zielgruppe und Vehikel für Unmutsäußerungen herhalten müssen. Es liegt auf der Hand, daß sie diese nicht immer verdienen, sondern oft stellvertretend als Sündenböcke und Blitzableiter einzustecken haben. Aber das reichlich bemessene Gehalt gleicht wohl auch diese sozialpsychologischen Defizite des Arbeitsalltags aus.

VI

Was bleibt als Fazit solcher von der namibischen Realität beeinflußten und von ihr ausgehenden Überlegungen zum allgemeineren Problem? Materielle und personelle Hilfe hat idealtypisch das Ziel, einem Empfängerland zusätzliche Ressourcen zukommen zu lassen, das diese nicht eigenständig zu mobilisieren imstande ist. Vor der Herstellung einer direkten Korrelation zwischen ausländischer Hilfe und makro-ökonomischem Ertrag muß jedoch gewarnt werden. Schließlich definieren sich Hilfeleistungen nicht nur im meßbaren monetären Volumen, sondern auch in Form anderer zur Verfügung gestellter (beispielsweise menschlicher) Ressourcen. So könnte zwar die Auswirkung zusätzlicher Finanzen hinsichtlich der Entlastung oder Ergänzung des staatlichen Budgets berechnet oder zumindest grob gemessen werden. Viel schwieriger hingegen ist eine Aussage bezüglich qualitativer Transferleistungen, wie sie sich etwa in Form der Einrichtung und Durchführung von Ausbildungsmaßnahmen und -programmen oder auch einer allgemeinen Kapazitäts- und Kompetenzförderung (und sei es auch nur in Form der eingangs geschilderten Konferenzteilnahmen) darstellen, zu treffen und zu begründen. Wie lassen sich zum Beispiel die Präsenz zahlreicher Vertreter des UN-Systems und die aus ihrer Anwesenheit resultierenden Effekte quantitativ und qualitativ messen? Eine Kosten-Nutzen-Rechnung läßt sich wohl kaum anstellen, geschweige denn haltbar begründen. Schließlich gibt es auch keine verallgemeinerbare Formel: Die gleiche Größenordnung und Zusammensetzung verschiedener Formen ausländischer (bi- oder multilateraler) Hilfe kann in verschiedenen Ländern zu ganz unterschiedlichen Ergebnissen führen.

Über Sinn und Unsinn der gegenwärtigen Formen der Entwicklungszusammenarbeit darf also weiterhin gerätselt, spekuliert und gestritten werden.

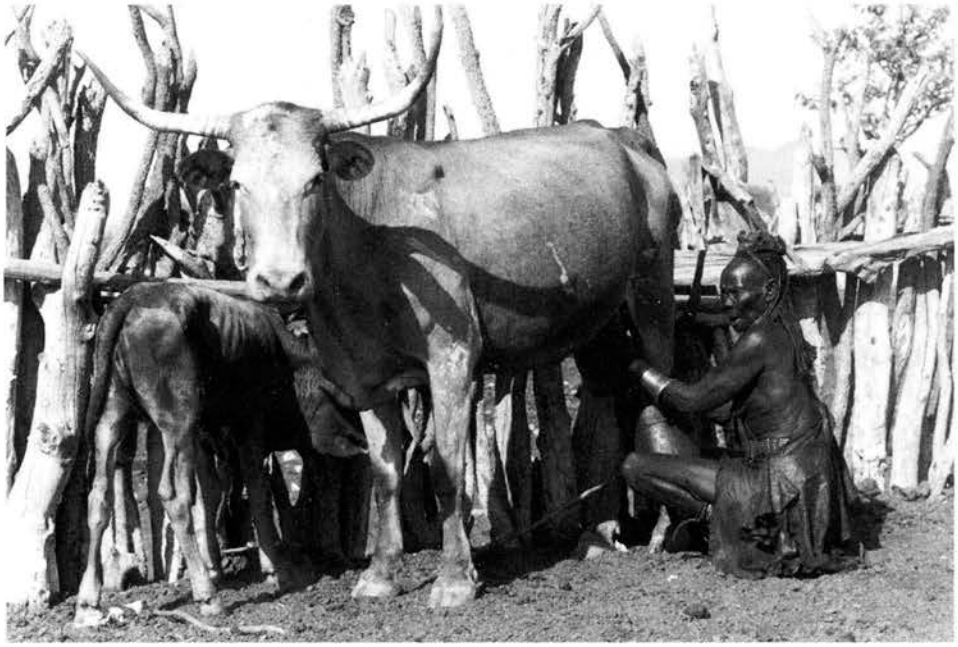
---

1 Siehe zu Verlauf und Ergebnis den Beitrag von Ansgar Skriver auf S. 180f. dieser Ausgabe.

2 Henning Melber / Tor Sellström / Chris Tapscott, Swedish Assistance to Namibia: an Assessment of the Impact of SIDA, 1990-1993, Windhoek (NEPRU (Namibian Economic Policy Research Unit) Working Paper 29) 1994. Ebenfalls veröffentlicht in: Bertil Odén / Henning Melber / Tor Sellström / Chris Tapscott, Namibia and External Resources. The Case of Swedish Development Assistance, Uppsala (The Scandinavian Institute of African Studies, Research Report no. 96) 1994, S. 66-122.

3 National Planning Commission / Swedish International Development Authority / Namibian Economic Policy Research Unit, Public Sector Analysis, Namibia. Volume 2 (main report): An Analysis of the Resources, Structures, Functions and Activities of the Public Sector of the Republic of Namibia. Reported by Anton Johnston / Henning Melber / Tor Sellström, Windhoek 1994.

4 Bank of Namibia, Balance of Payments Namibia 1990-1992, Windhoek 1993.



Namibia: seit dem mit Hilfe der Vereinten Nationen geglückten Übergang in die Unabhängigkeit UN-Mitglied, ›Entwicklungsland‹ und somit zugleich als ›Empfängerland‹ Partner der multilateralen und bilateralen ›Entwicklungszusammenarbeit‹. Auch wenn der Überblick über das Tun der verschiedenen ›Geber‹ verlorenzugehen droht, setzt sich der Wunsch, die Quantität der ›Hilfe‹ zu maximieren, eher durch als der, ihre Qualität zu optimieren. Das Ziel aber heißt ›Entwicklung‹ – und diese wird, wenn sie wirklich erfolgreich ist, beispielsweise die traditionelle Milchwirtschaft (wie sie von einer Himba-Frau in der Nähe von Opuwo im Kaokoveld betrieben wird) verbessern, aber nicht zum Erliegen bringen.