

Kritische Bilanz und Blick in die Zukunft

Grosse Fortschritte, aber es bleibt viel zu tun, könnte das Fazit des Abends lauten. Fünf Expertinnen und Experten äusserten sich zu Erfolgen und Aufgaben der Entwicklungszusammenarbeit (EZA). Das Gewicht liegt vermehrt auf dem Wissenstransfer und der Zusammenarbeit mit der Forschung, um systemische Veränderungen herbeizuführen und die Zivilgesellschaft zu stärken.

«Wenn keine Entwicklung bezweckt wird mit der Zusammenarbeit, dann kann auch keine Entwicklung resultieren», stellte **Dr. Manuel Sager**, Direktor der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA, gleich zu Beginn seines Referats klar. Gerade staatlichen Entwicklungshelfern stehe gut an, demütig und selbstkritisch zu sein, forderte er: «Selbstkritisch, weil uns beim besten Willen nicht alles gelingt, was wir uns vorgenommen haben und demütig, weil vieles, was in der Entwicklung passiert, nicht in unserer Kontrolle liegt.» So könne beispielsweise das Umfeld im besten Fall beeinflusst, aber nicht kontrolliert werden, etwa bei fehlenden staatlichen Strukturen oder im Fall von bewaffneten Konflikten.

Erfolge trotz oder wegen der Entwicklungszusammenarbeit?

1990 lebten 1,9 Milliarden Menschen in extremer Armut, 2013 waren es noch 767 Millionen. Im selben Zeitraum konnte die Mütter- und Kindersterblichkeit um mehr als die Hälfte reduziert werden. «Jetzt würde natürlich niemand behaupten, das sei allein das Verdienst der Entwicklungszusammenarbeit», fuhr Sager fort. Tatsächlich gebe es gerade in Afrika Länder, denen es heute in vielerlei Hinsicht schlechter gehe als noch vor 30 Jahren. «Und zwar nicht wegen der Entwicklungszusammenarbeit, wie viele behaupten, sondern trotz der Entwicklungszusammenarbeit», betonte der Referent.

Effekte der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit

Was leisten die Programme der DEZA? Externe Evaluationen prüften sie eingehend. «Wir erreichen etwa 85 Prozent unserer Ziele», zog Sager Bilanz. So habe sich etwa in Niger seit 2012 dank der Ausbildung von 32'000 Lehrerinnen und Lehrern die Schulleistung von fast 32 Millionen Kindern – fast die Hälfte davon Mädchen – markant verbessert.

Dank einer Zusammenarbeit mit privaten Mobilfunkanbietern könnten heute Bäuerinnen und Bauern ihre Bankzahlung über eine Onlineplattform abwickeln, nannte der Referent ein weiteres Beispiel. Zudem erhielten sie via Smartphone wichtige Informationen über die Erntepreise und das Wetter.

«Die DEZA gräbt schon lange keine Brunnen mehr»

Die finanzielle Unterstützung sei indes nicht der wichtigste Beitrag der DEZA, stellte Manuel Sager klar. Vielmehr gehe es heute um den Wissenstransfer, betonte er, um damit systemische Veränderungen herbeizuführen. Vor Ort sorgten Kooperationsbüros dafür, dass die Mittel korrekt eingesetzt würden. Dadurch, dass die DEZA in gewissen Regionen schon lange vor Ort sei und die Akteure und Kontexte kenne, könne sie als Katalysator zwischen Wissenschaft, Privatsektor und Partnerländern wirken. So helfe die DEZA ihren Partnerländern, die Gesundheits-, Bildungs- und Gouvernanzsysteme sowie die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu verbessern und die soziale Sicherheit zu erhöhen.

Zukünftig weniger Einzelprojekte

«Wir werden in Zukunft vermehrt programmatisch arbeiten und weniger Einzelprojekte haben», warf Sager einen Blick in die Zukunft. Zudem sollen die Mittel flexibler eingesetzt werden, etwa durch die Verbindung von humanitärer Hilfe und EZA. Dies ermögliche, Menschen in Gebieten mit langanhaltenden Krisen eine Perspektive zu bieten. «Dies ist nicht mehr Sache der humanitären Hilfe, sondern der Entwicklungszusammenarbeit». Weiter wolle man sich in der Unterstützung der Partnerländer nicht nur auf die eigenen Fachkompetenzen, sondern vermehrt auf die besondere Expertise der Schweiz stützen, schloss er.

Kritische Bilanz

«Es ist angebracht, eine kritische Bilanz der Entwicklungszusammenarbeit zu ziehen», meinte **Caroline Morel**, ehemals Geschäftsleiterin bei Swissaid, gleich zu Beginn ihres Referats. «Viele afrikanische Länder haben die

gesteckten Millenniums-Entwicklungsziele nicht erreicht, und wir haben kürzlich gehört, dass die Anzahl Menschen, die an Hunger leiden, wieder zugenommen hat.» Zu den kritischen Aspekten gehört für Morel auch die «gebundene Hilfe», also jene Entwicklungshilfe, die an Bedingungen geknüpft wird. Der Schweiz stellte die Referentin diesbezüglich ein «eher gutes Zeugnis» aus. Die jüngst diskutierte Verknüpfung von Migrationspolitik und Entwicklungszusammenarbeit erschien Morel indes fragwürdig: «Da wird zu kurzfristig gedacht.»

Stärkung der Zivilgesellschaft

Es gibt für Caroline Morel aber auch positive Aspekte der EZA: So seien in vielen Ländern örtliche zivilgesellschaftliche Organisationen entstanden, die ihre Lebensbedingungen aktiv verbessern wollten. Dazu gehörten Bauerngruppen, Frauenorganisationen, Nomaden. Diese Organisationen gelte es, weiter auf ihrem Weg aus der Armut zu unterstützen. Dabei komme gerade einem konsequenten Gender-Ansatz, also der Stärkung der Gleichstellung der Geschlechter, grosse Bedeutung zu.

Politikkohärenz für Entwicklung

EZA ist für Morel kein Auslaufmodell. «Aber es gibt andere Politikfelder, die der Entwicklungszusammenarbeit entgegenlaufen.» Da gehe es um andere nationale oder internationale Politiken, die den armen Bevölkerungsgruppen in den Entwicklungsländern schaden könnten. Morel erwähnte als Beispiel die Rohstoffpolitik, die dazu führe, dass der Reichtum von Ländern mit Rohstoffen wie Gold, Erdöl, Kupfer usw. von korrupten Eliten und multinationalen Konzernen abgeschöpft würden. «Die Schweiz als weltweit wichtigster Rohstoff-Handelsplatz steht hier in der Verantwortung», stellte die Referentin fest.

Agenda 2030 als gemeinsames Ziel

Für Caroline Morel ist Entwicklungszusammenarbeit dann wirksam, wenn sie die Zivilgesellschaft stärkt, das Ziel der Gleichstellung der Geschlechter konsequent verfolgt und auf systemische Veränderungen hinwirkt. Dabei gebe die Agenda 2030 nun den «guten strategischen Rahmen» vor. Dies auch deshalb, weil die formulierten Ziele für alle Länder, nicht nur für die Entwicklungsländer gültig seien.

Die Unterschiede kennen, um richtige Massnahmen zu treffen

«Was unterscheidet Subsahara-Afrika von anderen Kontinenten? Zum Beispiel von Lateinamerika und Asien?» fragte **Dr. Jean-Daniel Gerber**, langjähriger Chef des Bundesamts für Flüchtlinge sowie des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO, zu Beginn seiner Ausführungen. Denn nur, wenn man die Unterschiede kenne, könne man auch die richtigen Massnahmen für die Entwicklungszusammenarbeit vorschlagen. Er sähe vier fundamentale Unterschiede zwischen Afrika und anderen Kontinenten, zwei historische und zwei gegenwärtige.

Fehlender Nationalstaat, fehlende Schriftsprache

Einen ersten Unterschied fand Gerber in der Welt um 1489. Afrika hatte vor der Kolonialisierung keine Nationalstaaten. Der Kolonialismus führte zu willkürlichen Grenzen; eine eigene Staatenbildung fand in Afrika nach Gerbers Ansicht gerade nicht statt. Für ihn mit ein Grund, warum die Rechtsstaatlichkeit teilweise so schwach ausgebildet ist. Als zweite Ursache machte der Referent die bis ins 17. Jahrhundert fehlende Schriftsprache geltend. Das Wissen sei nur mündlich überliefert worden.

Bevölkerungswachstum, Korruption

Neben den historischen benannte Gerber aktuelle Gründe: Zunächst das Bevölkerungswachstum. In Subsahara-Afrika liege die Fruchtbarkeitsrate im Durchschnitt bei 5.2. Kindern pro Frau, was zu einer Verdoppelung der Bevölkerung bis 2050 führen werde. «Wenn Subsahara-Afrika das Bevölkerungswachstum nicht unter Kontrolle bringt, haben wir ein Problem.» Einen anderen Faktor sieht Gerber in der grassierenden Korruption. Praktisch alle afrikanischen Länder befänden sich im letzten Viertel des globalen Korruptionsindexes. «Aber Achtung: zur Korruption braucht es immer zwei», mahnte der Referent. «Die Afrikaner sind nicht korrupter als wir! Viele Menschen werden durch die Bedingungen dazu gezwungen.»

Interkantonaler Finanzausgleich

Über die Erfolge der EZA wolle er nicht sprechen, meinte Gerber, und verwies auf die vorangegangenen Ausführungen von Manuel Sager von der DEZA. Wer die EZA kritisiere, schaue die Kennzahlen einfach nicht an. Und an die Zuhörenden in der Berner Aula gerichtet, erinnerte Gerber an die Milliardenzahlungen aus dem Interkantonalen Finanzausgleich an den Kanton Bern, die offenbar auch nicht im erwünschten Mass geholfen hätten. «Wenn

die Entwicklungszusammenarbeit nicht nützt, was nützt dann der interkantonale Finanzausgleich?» Ja, das sei polemisch, meinte Gerber. Eben genau so, wie jene Kritiker der EZA polemisch seien, welche die Kennzahlen nicht beachten wollten.

Bedingungen für eine erfolgreiche EZA

Was also kann man tun? «Bildung. Es braucht Bildung und Rechtsstaatlichkeit», brachte Jean-Daniel Gerber seine Forderung auf den Punkt. Er verwies auf die Grundbedingungen für eine erfolgreiche EZA: Es brauche eine bestimmte makroökonomische Stabilität; also zum Beispiel das Fehlen von Hyperinflation. Zudem brauche es eine akzeptable Rechtsstaatlichkeit. Es dürfe zum Beispiel keine Enteignungen ohne Kompensationen geben. Zum Schluss erwähnte Gerber die Bürokratie: «Es darf keine total überbordende Bürokratie geben.»

Grosse Fortschritte, aber es bleibt viel zu tun

«Wie hoch ist heute die Kindersterblichkeit in Afrika?» fragte **Adina Rom**, CEO Policy Analytics Switzerland, das Publikum. Tatsächlich betrage die Kindersterblichkeit heute nur noch acht Prozent, während sie 1950 noch vier Mal höher lag. «Kindersterblichkeit ist aber nur eines von vielen Beispielen, wo wir massiven Fortschritt erzielen konnten», fuhr Rom fort.

Weiter gebe es grosse Fortschritte in Bezug auf Armut, Gesundheit und Bildung. «Und das alles ist passiert, obwohl wir gleichzeitig ein sehr starkes Bevölkerungswachstum verzeichnen konnten», betonte die Referentin. Sie wolle damit aber keineswegs sagen, es brauche keine EZA mehr. Noch seien nicht alle alten Probleme gelöst und es gebe neue Herausforderungen – etwa den Klimawandel – aber auch neue Möglichkeiten, dank dem medizinischen Fortschritt und besserer Daten.

Was kann die Forschung zur EZA beitragen?

«Forschung kann helfen, die Effektivität der Entwicklungszusammenarbeit zu optimieren». Gemeinsam mit der Praxis könnten Programme entwickelt und getestet werden. Die Digitalisierung ermögliche eine grössere und bessere Datenmenge, um die Wirkung von Projekten und Interventionen zu verstehen. Weiter könne die Forschung die Wirkungsorientierung der EZA zu stärken und die Lernkultur weiter fördern: «Es geht darum, wirkungsorientiert zu arbeiten und um eine sehr enge Zusammenarbeit zwischen Forschung und Praxis.» Wie eine solche Zusammenarbeit aussehen kann, illustrierte Adina Rom an den drei folgenden Beispielen.

Bildung verbessern: «Teaching at the Right Level»

Zwar besuchten heute überall auf der Welt fast alle Kinder die Schule. Trotzdem könnten beispielsweise in Indien über die Hälfte der Fünftklässler kaum lesen und rund 70 Prozent hätten Mühe, eine einfache Mathematikaufgabe zu lösen. Eine indische NGO entwickelte gemeinsam mit Forschenden und der indischen Regierung einen wirksamen Lösungsansatz: Die Kinder werden nicht mehr nach ihrem Alter, sondern nach ihren Fähigkeiten im Unterricht eingeteilt und für die Lernschwachen gibt es zusätzlichen Unterricht und Lerncamps. Es seien immer wieder Wirkungsstudien zu diesem Programm durchgeführt worden, welche seine positiven und negativen Folgen analysierten. Die Resultate flossen wiederum in die Weiterentwicklung des Programms, beschrieb Rom das Vorgehen. Das Programm werde nun in weiteren Ländern des globalen Südens weiterentwickelt und umgesetzt.

Gesundheit verbessern: Moskitonetze gegen Malaria

«Malaria fordert in Afrika weiterhin etwa eine halbe Million Todesfälle. Und wir wissen, dass Moskitonetze helfen.» Lange sei darüber gestritten worden, ob die Netze gratis verteilt oder gegen Bezahlung abgegeben werden sollten. Man habe befürchtet, so Rom, dass die Menschen ein kostenloses Produkt gar nicht nutzen würden. Doch Studien hätten gezeigt, dass die Nutzung bei einer Gratis-Abgabe gleich bleibe, dass jedoch viel mehr Menschen erreicht werden könnten. Die WHO habe daher ihre Standards geändert und heute würden in fast allen Ländern mit Malaria die Netze gratis verteilt.

Lernkultur fördern: Impact Award der DEZA

Alle zwei Jahre verleiht die DEZA gemeinsam mit dem Center for Development and Cooperation (NADEL) den „Impact Award“ an zwei NGOs und finanziert ihnen eine Wirkungsstudie, welche von einem spezialisierten Team des NADEL begleitet wird. «Es geht darum, bei Schweizer NGOs die Lernkultur zu fördern und Wissen als ein öffentliches Gut herzustellen», beschrieb Rom das Ziel des Awards. Für die NGOs sollen so Inspiration, Anreize und Möglichkeiten zur Synergie geschaffen werden.

Wie bei den beiden anderen Beispielen gehe es auch hier darum, wirkungsorientiert zu arbeiten, einen iterativen Ansatz und enge Zusammenarbeit zwischen Forschung und Praxis zu verfolgen, um so eine wirkungsvollere EZA zu ermöglichen.

Erst das Verständnis, dann die Werkzeuge

«Entwicklungshilfe als Auslaufmodell zu bezeichnen finde ich nicht nur eigenartig, sondern schlichtweg falsch», bezog **Prof. Dr. Elisio Macamo** vom Zentrum für Afrikastudien der Universität Basel klar Stellung. Die Bezeichnung suggeriere, dass die EZA falsch angegangen worden sei und «wir – oder Sie – zu schnell versucht haben, Werkzeuge für eine Aufgabe herzustellen, die Sie eigentlich nicht verstanden haben». Denn das Problem sei nicht das falsche Werkzeug, sondern das unzureichende Verständnis der zu lösenden Aufgabe. Daher laute die zentrale Frage, «ob wir Entwicklungsprozesse verstehen, und wie wir aus diesem Verständnis heraus geeignete Werkzeuge entwickeln sollen».

Vieles werde nicht verstanden, obwohl meist das Gegenteil behauptet werde: «Das hat damit zu tun, dass wir – oder besser gesagt, Sie – vom eigenen Erfolg geblendet sind und denken, Ihr Erfolg bedeute, dass Sie in der Vergangenheit alles richtig gemacht haben.» Macamo zufolge liegt hier der Denkfehler, die Richtigkeit von Prozessen anhand ihrer Ergebnisse zu beurteilen. Es möge sein, dass in Afrika Liberalisierung nicht stattfindet und Integration in die Weltmärkte nicht vorhanden sei. Doch dann müsse man sich fragen, weshalb dem so sei, und nicht nach einer neuen EZA verlangen. «Entwicklungsprozesse sind sehr komplex, die Bedingungen sind nicht konstant. Ein entwicklungspolitischer Eingriff, egal ob erfolgreich oder erfolglos, verändert die Ausgangslage.» Selbst ein Erfolg schaffe wieder neue Probleme. Beispielsweise habe die verbesserte medizinische Versorgung zur Folge, dass die betroffenen Staaten in der Lage sein müssen, mit einer gesunden Bevölkerung umzugehen: «Sie haben beispielsweise mehr Leute, die auf der Suche nach Arbeit sind, und das kann Staaten überfordern.»

«Entwicklung ist Politik, nicht Technik»

Folgen auf richtiges Handeln die richtigen Ergebnisse? Dafür gebe es keine Garantie, ist Macamo überzeugt. «Diese Illusion der Kontrolle stellt die Entwicklungszusammenarbeit vor riesige Probleme.» Die EZA brauche Berechenbarkeit, wo es keine gebe und versuche daher, alles unter Kontrolle zu bringen, was aber technisch unmöglich und politisch bedenklich sei, «es sei denn, man will chinesische Verhältnisse herbeiführen». Sinnvoll könne die EZA nur daran gemessen werden, ob es einen dauerhaften Konsens gebe über ihre Bedeutung für die Pflege von Werten wie Solidarität, Gerechtigkeit und Humanismus, betonte der Referent.

Die Fähigkeitsillusion der Entwicklungszusammenarbeit

«Die Grenze zwischen Können und Zufall ist in Entwicklungsfragen sehr schmal.» Das mache einerseits Prognosen von Entwicklungschancen sehr schwierig und bedeute andererseits, dass nicht jedes Land seinen Erfolg der Tatsache verdanke, alles richtig gemacht zu haben. Die Fähigkeiten derjenigen, die zu wissen glaubten wie Entwicklung gehe, stammten aus einem Kontext, der in Entwicklungsländern so nicht gegeben und für Fremde nicht unmittelbar begreifbar sei. Unter dieser «Fähigkeitsillusion» leide die EZA, stellte Macamo fest und folgerte, «von Europa wird Afrika nicht lernen können, wie man sich entwickelt, weil Europa selbst keine Ahnung hat, wie es sich entwickelt hat». Man habe nur Vermutungen, die aber überall verbreitet würden. «Das einzige, was man von Europa lernen kann, ist, wie man den eigenen Vorteil verwaltet.» Und das sei für Afrika im Moment völlig uninteressant, stellte Macamo klar, denn: «Afrika braucht Ihr Engagement für die von Ihnen hochgehaltenen Werte der Solidarität und Gerechtigkeit, sowie natürlich Ihr Geld. Mehr nicht.»

Sarah Beyeler und Marcus Moser