

Partnerschaft mit den Armen

Wechselseitige Verpflichtungen in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit

*Eine Studie der Sachverständigengruppe
„Weltwirtschaft und Sozialethik“*

*Herausgegeben von der
Wissenschaftlichen Arbeitsgruppe
für weltkirchliche Aufgaben
der Deutschen Bischofskonferenz*

Partnerschaft mit den Armen – Wechselseitige Verpflichtungen in der
entwicklungspolitischen Zusammenarbeit.

Herausgegeben von der Wissenschaftlichen Arbeitsgruppe für
weltkirchliche Aufgaben der Deutschen Bischofskonferenz

Bonn, März 2004

ISBN 3-932535-72-3 (Deutsche Kommission Justitia et Pax)

Zu beziehen beim Bereich Weltkirche und Migration der
Deutschen Bischofskonferenz, Kaiser-Friedrich-Str. 9, 53113 Bonn
Tel. 0228/103-288, Fax 0228/103-335

Inhalt

0	Einleitung	7
1	Entwicklungszusammenarbeit ist stets Einflussnahme	9
1.1	Zum Begriff der Entwicklungszusammenarbeit.....	9
1.2	Träger der Entwicklungszusammenarbeit	10
1.3	Formen der Einflussnahme	11
1.4	Bedingungen der Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit.....	15
1.5	Missverständnisse und praktische Probleme als Erschwernisse der Partnerschaft	16
2	Normative Reflexion zur „Partnerschaft“ in der Entwicklungszusammenarbeit.....	19
2.1	Entwicklung als Linderung menschlichen Leids.....	19
2.2	Solidarität.....	21
2.3	Partizipation	22
2.4	Subsidiarität	24
2.5	Entwicklungszusammenarbeit zwischen ethischer Grundorientierung und politischer Umsetzung	26
3	Zehn Grundregeln für „Partnerschaft“ und „Konditionalität“	27
3.1	Achtung der Menschenwürde.....	27
3.2	Gemeinsame Ziele	27
3.3	Verantwortete und transparente Partnerwahl.....	28
3.4	Wechselseitige Konditionalität.....	28
3.5	Anerkennung der Eigenständigkeit.....	29
3.6	Gegenseitige Ergänzung	29
3.7	Zuverlässigkeit und Dauerhaftigkeit.....	30
3.8	Rechenschaftspflicht und Transparenz	30

3.9	Faire Regeln der Konfliktaustragung.....	31
3.10	Gemeinsame Verantwortung im Falle des Scheiterns	31
4	Partnerschaft in wichtigen Bereichen der Entwicklungszusammenarbeit	31
4.1	Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit.....	32
4.1.1	Bilaterale Entwicklungszusammenarbeit.....	32
4.1.2	Multilaterale Entwicklungszusammenarbeit.....	34
4.2	Nichtstaatliche Entwicklungszusammenarbeit	37
4.2.1	Zivilgesellschaftliche Organisationen.....	37
4.2.2	Kirchen.....	42
5	Schlussbemerkung: Von der Rhetorik zur Realität.....	45

Kurzinformationen zu dem
Herausgeber und den Autoren der Studie

Der Herausgeber

Die **Wissenschaftliche Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben** wird von der Kommission Weltkirche der Deutschen Bischofskonferenz berufen. In der Wissenschaftlichen Arbeitsgruppe sind Professoren verschiedener Fachrichtungen versammelt. Die Aufgabe der Arbeitsgruppe besteht in der wissenschaftlichen Behandlung von Fragen aus dem Bereich der weltkirchlichen Verantwortung der Kirche in Deutschland.

Die Autoren der Studie

Die **Sachverständigengruppe „Weltwirtschaft und Sozialethik“** ist eine Fachgruppe der Wissenschaftlichen Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben der Deutschen Bischofskonferenz. Sie wurde 1989 berufen, um Institutionen der katholischen Kirche in Fragen der weltwirtschaftlichen Entwicklung zu beraten. Von der Zielsetzung wie von der personellen Zusammensetzung her ist eine Verbindung von ökonomischem und sozialethischem Sachverstand angestrebt.

An der Studie haben mitgewirkt:

1. Priv. Doz. Dr. Hans-Gerd **Angel**, Geschäftsführer der Wissenschaftlichen Arbeitsgruppe
2. Prof. Dr. Georg **Cremer**, apl. Professor an der Universität Freiburg, Generalsekretär des Deutschen Caritasverbandes, Freiburg
3. Dr. Bernhard **Emunds**, Katholische Akademie Rabanus Maurus, Frankfurt

4. Prof. Dr. Egon **Görgens**, Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Bayreuth
5. Prof. Dr. Hans-Rimbert **Hemmer**, Professor für Volkswirtschaftslehre und Entwicklungsländerforschung an der Universität Gießen
6. Dr. Brigitta **Herrmann**, Geschäftsstelle der Deutschen Kommission Justitia et Pax
7. Clemens **Kronenberg**, Mitarbeiter des Bischöflichen Hilfswerkes Misereor, Aachen
8. apl. Prof. Dr. Gerhard **Kruip** (Vorsitzender ab Juli 2003), Direktor des Forschungsinstituts für Philosophie, Hannover
9. Prof. Dr. Johannes **Müller** SJ, Professor für Sozialwissenschaft und Entwicklungspolitik an der Hochschule für Philosophie, München
10. DDr. Johannes **Wallacher**, Hochschule für Philosophie, München
11. Prof. Dr. Joachim **Wiemeyer** (Vorsitzender bis Juli 2003), Professor für Sozialethik an der Katholisch-Theologischen Fakultät der Ruhr-Universität Bochum

Wissenschaftliche Mitarbeiter:

Andreas Fisch (bis 30. September 2003)

Monica Streck (ab 1. Oktober 2003)

0 Einleitung

Von „Partnerschaft“ wird in den unterschiedlichsten Zusammenhängen gesprochen: Der Begriff umfasst persönliche Beziehungen ebenso wie „strategische Allianzen“ oder die „Sozialpartnerschaften“ zwischen gesellschaftlichen Großgruppen. Immer geht es darum, die gemeinsamen Interessen und Ziele und die faire Beteiligung aller sowohl an den Kosten wie den Vorteilen herauszustellen.

Schon seit Jahrzehnten wird auch im Bereich der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit von „Partnerschaft“ gesprochen. Wer dies tut, möchte vor dem Hintergrund kolonialer Vergangenheit und eines fortbestehenden Machtungleichgewichts betonen, dass Beziehungen „auf gleicher Augenhöhe“ und die Anerkennung der Hilfeempfänger als gleichberechtigte Menschen, Gruppen oder Staaten notwendig sind. Nur dann können die Ziele einer von den Armen selbst getragenen „Entwicklung“ und der Schaffung der dafür notwendigen institutionellen und strukturellen Rahmenbedingungen erreicht werden. Der Partnerschaftsgedanke kann aber nicht über die Ungleichgewichtigkeit der Beziehungen hinwegtäuschen, ohne die Entwicklungszusammenarbeit gar nicht erst notwendig wäre. Es sind die Hilfegeber, die es üblicherweise in der Hand haben, in ausdrücklicher Form oder weniger direkt über den „Politikdialog“ Bedingungen zu setzen, während die Hilfeempfänger häufig gezwungen sind, diese Bedingungen zu akzeptieren. Weder deckt sich die verbreitete Partnerschaftsrhetorik immer mit den tatsächlichen Formen der Zusammenarbeit, noch ist ausreichend geklärt, ob und inwieweit das Setzen von Bedingungen für die Gewährung von Hilfe ethisch berechtigt ist. Der Gebrauch des Begriffs Partnerschaft verdeckt mitunter die latenten Spannungen, die unterschiedlichen Interessen und subtilen Einflussnahmen.

In den letzten Jahren findet auf verschiedenen Ebenen jedoch verstärkt eine Diskussion darüber statt, was Partnerschaft in der Entwicklungszusammenarbeit bedeuten kann, welche wechselseitigen Verpflichtungen für alle Seiten aus ihr erwachsen und inwiefern bestimmte Bedingungen in der Zusammenarbeit auch ethisch gerechtfertigt sind. In Fachkreisen wird für diese Bedingungen das Signal- und Reizwort „Konditionalität“ gebraucht. Die vorliegende Studie will diesen Reflexionsprozess unterstützen und für die Probleme, aber auch die Chancen partnerschaftlicher Zusammenarbeit in der Entwicklungspolitik sensibilisieren, und zwar bei Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie bei Entschei-

Trägerinnen und Entscheidungsträgern¹ von Institutionen und Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit, bei den politisch Verantwortlichen und in der breiten Öffentlichkeit. Denn nur wenn man sich auch in den breiten öffentlichen Debatten der Probleme wenigstens annähernd bewusst ist, können vereinfachende Stellungnahmen vermieden bzw. zurückgewiesen werden, die das gesamte Spektrum zwischen autoritärer Bevormundung und naiver Zurückhaltung abdecken. Eine Bevormundung ist es zu meinen, man könne den Armen bzw. den armen Ländern einen bestimmten Entwicklungsweg vorschreiben, ohne deren eigene Vorstellungen zu berücksichtigen und ohne sie als Subjekte ihrer eigenen Entwicklung ernst zu nehmen. Die andere Extremposition glaubt, aus moralischen Gründen auf jede Form von Bedingung oder Kontrolle verzichten zu sollen. Dies birgt allerdings die Gefahr, den Missbrauch von Geldern und das Scheitern von Entwicklungsprojekten in Kauf nehmen zu müssen, ja möglicherweise sogar denen in die Hände zu arbeiten, die die Armen unterdrücken und ausbeuten.

Die folgende Studie erklärt zunächst in knapper Form, von welchem Begriff der Entwicklungszusammenarbeit sie ausgeht, und stellt Formen und Träger von Entwicklungszusammenarbeit dar. Sie zeigt auf, dass jede Form von Entwicklungszusammenarbeit Einflussnahme bedeutet, und erläutert die Probleme, die sich damit jeder Entwicklungspartnerschaft stellen. Auf der Basis einer grundlegenden ethischen Reflexion der Entwicklungszusammenarbeit im zweiten Teil werden im dritten Kapitel zehn Grundregeln für die Umsetzung des Partnerschaftsgedankens in der Entwicklungszusammenarbeit formuliert. Anhand der dargelegten Orientierungen und vor dem Hintergrund der Erkenntnisse des ersten Kapitels gibt der vierte Teil Empfehlungen zum verantwortungsvollen Umgang mit der Forderung nach Partnerschaft zwischen Gebern und Empfängern von Hilfe.

¹ Um der besseren Lesbarkeit des Textes willen wird im Folgenden in der Regel darauf verzichtet, sowohl die männliche wie die weibliche Form zu gebrauchen.

1 Entwicklungszusammenarbeit ist stets Einflussnahme

1.1 Zum Begriff der Entwicklungszusammenarbeit

Die Ausdrücke „Entwicklungspolitik“ und „Entwicklungshilfe“ werden umgangssprachlich häufig gleichbedeutend gebraucht. Genau genommen ist *Entwicklungspolitik* der weiter gefasste Begriff, der die Gesamtheit aller Maßnahmen bezeichnet, mit denen eine bestimmte „Entwicklung“ angestrebt wird. Hierzu zählen zunächst politische Maßnahmen auf der Ebene der einzelnen „Entwicklungsländer“, aber auch Maßnahmen auf internationaler Ebene, etwa im Bereich der Gestaltung des internationalen Handels- und Währungssystems.² Entwicklungspolitik soll Voraussetzungen für eine Entwicklung aller Menschen schaffen, die über eine minimale Existenzsicherung und das rein materielle Wohl hinausgeht. Sie umfasst neben den wirtschaftlichen genauso soziale, politische und kulturelle Bereiche. *Entwicklungshilfe* ist ein Teil der Entwicklungspolitik. Von ihr spricht man, wenn Träger von Entwicklungszusammenarbeit langfristig Ressourcen zur Verfügung stellen, die für den Entwicklungsprozess wichtig sind – und zwar zu Bedingungen, die zu Gunsten des Empfängers von den üblichen Marktbedingungen in einem politisch festgelegten Mindestumfang abweichen.

Aus politischen Gründen hat es sich eingebürgert, nicht von „Hilfe“, sondern vielmehr von „Zusammenarbeit“ zu sprechen. Damit soll zum Ausdruck gebracht werden, dass eine wirksame Unterstützung der Entwicklungsländer bei ihrem Entwicklungsprozess nicht durch eine paternalistische Hilfe von außen erreicht werden kann, sondern nur auf partnerschaftlicher Basis. Allerdings zeichnet sich dieser neue Begriff durch einige Unschärfen aus: Zum einen weckt er partnerschaftliche Assoziationen auch dann, wenn es sich um einseitige Hilfe handelt, zum zweiten wird der Begriff bisweilen auf alle entwicklungsfördernden Maßnahmen bezogen, also z. B. auch auf strukturelle Reformen der globalen Handels- oder Finanzordnung, die sich positiv auf das Entwicklungsland auswirken, ohne dass externe Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. In dieser Studie wird der Begriff Entwicklungszusammenarbeit gleichbedeutend mit Entwicklungshilfe im engeren Sinn, also unter Ausklammerung kommerzieller Handelsbeziehungen, verwendet.

² Vgl. die Studie der Sachverständigengruppe: Globale Finanzen und menschliche Entwicklung. Bonn 2001.

1.2 Träger der Entwicklungszusammenarbeit

Die Formen und Träger der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) sind so unterschiedlich, die möglichen Beziehungen unter ihnen so komplex, dass „Partnerschaft“ jeweils sehr verschiedenes bedeuten muss. Um die Probleme nicht zu vereinfacht darzustellen, ist es notwendig, diese Komplexität wenigstens in groben Zügen nachzuzeichnen.³ Zunächst lassen sich drei verschiedene Formen der Zusammenarbeit unterscheiden: *finanzielle*, *technische* und *personelle* Zusammenarbeit (FZ, TZ und PZ). Nach den verschiedenen Trägern unterteilt man Entwicklungszusammenarbeit in *öffentliche* und *nichtstaatliche* Entwicklungszusammenarbeit. Die nichtstaatliche Entwicklungszusammenarbeit wird von Nichtregierungsorganisationen und den Kirchen, die öffentliche von Regierungen und multilateralen Organisationen getragen. Zu letzteren gehören die Europäische Union, Unterorganisationen der Vereinten Nationen und vor allem die Weltbank, die allgemeine entwicklungspolitische Ziele, insbesondere die Bekämpfung von Armut, verfolgt. Auch dem Internationalen Währungsfonds (IWF), dessen Aufgaben vornehmlich in der Stabilisierung des internationalen Währungssystems und in der Hilfe bei Zahlungsbilanzungleichgewichten liegen, ist vor allem seit Beginn der Schuldenproblematik eine entwicklungspolitische Rolle zugewachsen, die auch zu verstärkter Kooperation mit der Weltbank geführt hat. Dort, wo staatliche Entwicklungspolitik mit privatwirtschaftlichen Organisationen zusammenarbeitet, spricht man von „öffentlich-privater Partnerschaft“ (*Public-Private Partnership* = PPP), auf die hier allerdings nicht eingegangen wird.

Die staatliche Entwicklungszusammenarbeit beruht üblicherweise auf Abkommen zwischen den beteiligten Regierungen oder internationalen Organisationen. Dabei verlagerte sich in den letzten zehn bis fünfzehn Jahren der Schwerpunkt von der Projekt- zur Programmhilfe. Die Vereinbarungen zwischen Geber- und Nehmerländern wurden umfassender und schließen mehr und mehr die Gesamtpolitik eines Entwicklungslandes mit ein. Ein Beispiel hierfür sind die im Zusammenhang mit Entschuldungsmaßnahmen vereinbarten Armutsbekämpfungsstrategien („poverty reduction strategy papers“, PRSP). Auch nahm die

³ Eine Einführung in die grundlegenden Begrifflichkeiten findet sich in zahlreichen Standardlehrbüchern und im „Medienhandbuch Entwicklungspolitik“. Es kann bestellt werden beim Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Referat 114, Friedrich-Ebert-Allee 40, 53113 Bonn; oder im Internet unter: <http://www.bmz.de/infothek/fachinformationen/allgefachinfo/90359.html>.

Bedeutung weltweit beschlossener Ziele wie beispielsweise der „Millenium Development Goals“ (MDG, Milleniumsentwicklungsziele) zu. Trotzdem verfolgen verschiedene Geberländer zum Teil unterschiedliche Interessen und Ziele, weshalb es zu Geberkonflikten kommt, die man durch Absprachen über eine Arbeitsteilung durch nationale oder sektorale Schwerpunkte der Entwicklungszusammenarbeit (Geberkoordination) zu entschärfen versucht.

Obwohl die Ansprechpartner für öffentliche Entwicklungszusammenarbeit die Regierungen sind, werden seitens des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) auch die kirchlichen Hilfswerke und Nichtregierungsorganisationen unterstützt. Die nichtstaatlichen Träger der Entwicklungszusammenarbeit wählen sich ihre Partner nach eigenen Kriterien, die sie vor ihren Geldgebern rechtfertigen müssen. Besonderes Merkmal der kirchlichen Entwicklungszusammenarbeit ist, dass sie an bereits bestehenden Partnerschaften in vielfältigen Formen anknüpfen können: Gemeinden suchen aktiv nach Partnerorganisationen, die Bischöflichen Hilfswerke fördern auf Antrag und unterstützen bereits die Vorbereitung sinnvoller Projekte. Bistümer können für die Partnerschaft auf Bistumsstrukturen zurückgreifen, Orden auf die Beziehungen zwischen den Ordensprovinzen.

1.3 Formen der Einflussnahme

Jede Entwicklungszusammenarbeit öffentlicher wie nichtstaatlicher Träger will die Situation im Empfängerland verbessern. Selbst dann, wenn die Geber die Definition von Zielen und deren Umsetzung ganz den Empfängern überlassen, verändern sie durch ihre Hilfe die Situation im Empfängerland. Daher ist jede Form von Entwicklungszusammenarbeit auch Einflussnahme, die zudem mit *ungewollten Nebenwirkungen* rechnen muss. Solche liegen z. B. vor, wenn durch die gewährte Hilfe Gelder aus den Staatshaushalten der Entwicklungsländer für andere, möglicherweise wenig entwicklungsförderliche Projekte (z. B. ungerechtfertigten Waffenkauf) frei werden (Umlenkungseffekt). Der Versuch einer Einflussnahme kann direkt und offen erfolgen, aber auch verdeckt und heimlich. In der Regel unterliegt die Gewährung von Hilfe bestimmten Bedingungen, die hier allgemein mit dem weit gefassten Begriff der „Konditionalität“ bezeichnet werden. Es ist klar, dass über solche Bedingungen massiv Einfluss ausgeübt werden kann. Dabei sind aber unterschiedliche Ebenen und Zusammenhänge zu beachten:

Bereits durch die Formulierung *allgemeiner entwicklungspolitischer Ziele* seitens der Geber werden Bedingungen gesetzt. Denn erstens werden dadurch möglicherweise Länder, Regionen oder Projekte von einer Förderung ausgeschlossen, die bei näherer Betrachtung sinnvoller Weise unterstützt werden sollten. Zweitens werden sich die Empfänger in ihren Anträgen auf Förderung zumindest auf diese Ziele beziehen, um ihre Chancen zu verbessern. Die Abhängigkeit von auswärtiger Förderung übt auf die staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteure der Entwicklungsländer Druck aus, sich den jeweiligen externen Schwerpunktsetzungen anzupassen. Diese „implizite Konditionalität“ kann dazu führen, dass bei der Antragstellung durch die Entwicklungsländer die Präferenzen und Vorgaben der Industrieländer bereits vorweg akzeptiert werden.

Jede Förderpolitik entscheidet nach bestimmten *Auswahlkriterien*. Diese Kriterien können explizit und dann mehr oder weniger eindeutig formuliert oder relativ undurchschaubar oder willkürlich sein. In jedem Fall wirken sie schon auf die Form des Antrags und den Zuschnitt der Maßnahmen des Hilfeempfängers ein, der immer bestrebt sein wird, unter diese Kriterien zu fallen. Kritiker solcher „Konditionalität“ von Hilfe betonen, dass mit diesen Bedingungen in verdeckter Weise Eigeninteressen der Geberländer verfolgt werden oder zumindest kulturelle Standards der Geber zum Maßstab gemacht werden, die mit denen der Empfänger nicht übereinstimmen. Auch nichtstaatliche Träger haben Kriterien für die Auswahl von Partnern und Projekten, auch wenn sie diese oft nicht so eindeutig formulieren. Manche Nichtregierungsorganisationen verfolgen sehr spezielle entwicklungspolitische Ziele, weshalb ihre Auswahlkriterien auch enger gefasst sind.

Bei der *Durchführung* einzelner Projekte werden in der Regel *Verträge* abgeschlossen, in denen die gemeinsam verfolgten Ziele, die notwendigen finanziellen und nicht-finanziellen Beiträge der Vertragspartner und die Modalitäten der Erfolgskontrolle bzw. der Evaluation des Projektes formuliert sind. Weitere Bedingungen finden sich in der Festlegung der Zielgruppen, den Zeitplänen zur Umsetzung der Maßnahmen, dem genauen Projektdesign und den Auflagen, die die Lebensfähigkeit von Projekten garantieren sollen. Dabei sind solche Bedingungen insofern gerechtfertigt, als sie die tatsächlichen allgemeinen Voraussetzungen für ein nachhaltiges Gelingen von Entwicklungsprojekten angeben. Dies ist besonders dann von Bedeutung, wenn der Zweck überhaupt nur unter bestimmten Voraussetzungen erreicht werden kann oder wenn nur durch bestimmte Bedingungen sicher zu stellen ist, dass die Hilfe zum vereinbarten

Zweck verwendet wird. So ist etwa im Fall unmittelbar armutsorientierter Projekte dafür zu sorgen, dass die Hilfe wirklich bei den Bedürftigen ankommt.

Im Idealfall werden Konditionen nicht einseitig festgelegt, sondern in Kooperationsgesprächen gemeinsam vereinbart. Dabei spielt die Frage der Verhandlungsmacht und die Verteilung der Kooperationserträge eine wichtige Rolle. Lieferbindungen, die indirekt auch über die Einführung technischer Standards zustande kommen können, erweisen sich beispielsweise dann als moralisch bedenklich, wenn die Hilfe zwar als verbilligter Kredit gewährt, der Empfänger andererseits aber durch die Lieferbindung gezwungen wird, Waren zu einem höheren Preis zu kaufen, als es ohne Lieferbindung möglich wäre. Vertragsbedingungen werden generell dann problematisch sein, wenn sie Hilfe von Gegenleistungen abhängig machen, die mit dem Erfolg der Programme nichts zu tun haben. Solche „Geschäfte“ gehen meist zu Lasten Dritter und können einer „Erpressung“ gleichkommen.

Die langfristige Entwicklungszusammenarbeit zwischen Staaten beruht auf Verträgen oder internationalen Abkommen. Angesichts der Machtungleichgewichte zwischen den Ländern ist davon auszugehen, dass die Interessen der Beteiligten in solche Vereinbarungen nicht in gleicher Weise eingehen, sondern die reicheren und mächtigeren Länder größeren Einfluss ausüben und dadurch Ziele und Bedingungen formulieren, die ihren Interessen und ihrer Sichtweise der Entwicklungsprobleme stärker entsprechen. Selbst dort, wo unter Beteiligung der Zivilgesellschaft in den Entwicklungsländern Armutsstrategiepapiere (PRSP) erarbeitet und vereinbart werden, finden sich die beteiligten zivilgesellschaftlichen Organisationen im Ergebnis des Prozesses nicht immer wieder - was andererseits auch nicht in jedem Fall von Nachteil sein muss, da auch die Empfehlungen oder Forderungen der Zivilgesellschaft nicht immer richtig sind, zumal sie sich oftmals widersprechen.

Die deutsche Bundesregierung trifft nach eigenen Angaben die Entscheidungen über Umfang und Bereiche der Zusammenarbeit unter Rückgriff auf die *Kriterien der deutschen Entwicklungszusammenarbeit*, die auch in der Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Union gelten. Diese sind:

1. Beachtung der Menschenrechte
2. Beteiligung der Bevölkerung an politischen Entscheidungen
3. Rechtsstaatlichkeit und die Gewährleistung von Rechtssicherheit

4. Errichtung einer marktfreundlichen und sozialen Wirtschaftsordnung, die Eigentum schützt und Privatinitiative fördert, und
5. Entwicklungsorientierung des staatlichen Handelns (Verbesserung wirtschaftlicher und sozialer Lage der ärmeren Bevölkerungsteile, Ökologie, Bevölkerungspolitik, Verzicht auf übermäßige Rüstung).

Die hier implizit zum Ausdruck kommenden Ziele der deutschen Entwicklungspolitik dürften in dieser Allgemeinheit kaum umstritten sein. In der konkreten Anwendung dieser Kriterien wirken sie jedoch als „Konditionalität“, als feststehende und einseitig formulierte Bedingungen der Hilfe.

Die Kriterien der Zusammenarbeit in Entwicklungsprogrammen oder die Bedingungen des Abschlusses von Projektverträgen können verschiedene Ziele formulieren. So kann Konditionalität das Bestehen oder eine bestimmte Qualität politischer Institutionen fordern (geringe Korruptionsrate) oder sich auf die Verwirklichung wirtschaftlicher Zielgrößen ausrichten. In letzterem Fall wiederum kann eine mikroökonomische Konditionalität vorherrschen, die das Projekt oder sein unmittelbares Umfeld direkt betrifft, oder eine makroökonomische Konditionalität, welche auf die Wirtschaftspolitik des Nehmerlandes Einfluss nehmen will. Konditionalität kann generelle Ziele festlegen wie allgemeines Wirtschaftswachstum oder bestimmte gesellschaftspolitische Ziele verfolgen wie eine gleichmäßigere Verteilung des Reichtums, Armen- oder Umwelterorientierung. Auch kann Konditionalität die spezifischen Instrumente vorschreiben, die als geeignet angesehen werden, bestimmte Ziele kurz-, mittel- oder langfristig zu erreichen.

Insgesamt zeigt sich: Wer helfen will, will auch etwas bewirken. Dies ist ohne Einflussnahme nicht möglich. Die Forderung nach „Partnerschaft“ bedeutet demnach nicht, auf Einflussnahme zu verzichten, sondern die unvermeidliche Einflussnahme so zu gestalten, dass vor allem die Armen von der Zusammenarbeit profitieren.

1.4 Bedingungen der Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit

Weil ausdrückliche Bedingungen vor allem dadurch gerechtfertigt werden, dass sie als notwendige Voraussetzung für den gemeinsam angestrebten Erfolg der Entwicklungszusammenarbeit angesehen werden, sind in diesem Zusammenhang Analysen hilfreich, welche die tatsächliche Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit zu ermitteln versuchen. In den letzten Jahren sind viele makroökonomische Wirksamkeitsanalysen durchgeführt und diskutiert worden. Die wichtigsten Schlussfolgerungen dieser so genannten *Assessing-Aid*-Studien lauten: Entwicklungszusammenarbeit kann vor allem vorhandene Potenziale fördern und Menschen ausbilden, in der Sprache der Ökonomen „Humankapital aufbauen“, um dann auf deren eigene Initiative zu setzen. Finanzielle Zusammenarbeit kann nur in Ländern mit „guter Regierungsführung“ effektiv sein. Die Geber haben nur wenig Möglichkeiten, die Politik des Nehmerlandes durch finanzielle Zusammenarbeit gegen dessen Willen zu beeinflussen. Entwicklungsziele können offenbar nicht diktiert oder erkaufte werden. Entscheidend ist, ob die Entwicklungshilfe wirklich den Zielen der Partner entspricht, ob die geförderten Projekte deren Anliegen treffen und sie dadurch trotz der externen Unterstützung Subjekte ihrer eigenen Entwicklung bleiben. Oder anders gesagt: Entscheidend ist, dass diejenigen, welche ein Projekt oder ein Programm durchführen, daran partizipieren oder davon einen Nutzen haben sollen, sich mit seinen Zielen identifizieren und sich das Projekt oder das Programm wirklich „zu eigen“ machen.

In der entwicklungspolitischen Debatte wird diese wichtige Voraussetzung unter dem Stichwort „ownership“ diskutiert. Angesichts der Abhängigkeiten und Asymmetrien zwischen Nehmern und Gebern dürfte es schwierig sein, in jedem Fall eine völlige Übereinstimmung zu erreichen. Auflagen bzw. Konditionen werden aber nur dann effektiv umgesetzt, wenn sie den Nehmern selbst als geeignete Wege zur Problemlösung erscheinen. Sonst werden heimlich Widerstände mobilisiert, etwa indem die Nehmer die externen Auflagen verbal akzeptieren, sie jedoch schleppend und nur teilweise in die Realität umsetzen. Bei der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit genügt die „ownership“ durch die Regierung des Nehmerlandes alleine nicht, wenn die Maßnahmen in der Gesellschaft auf Ablehnung stoßen. Einflussreiche gesellschaftliche Gruppen, beispielsweise korrupte Eliten, können Widerstand formieren, wenn sie ihre Privilegien durch externe Auflagen der Entwicklungszusammenarbeit gefährdet

sehen, ebenso große Teile der Bevölkerung, wenn sie sich als „Verlierer“ dieser Maßnahmen erfahren oder die vorgeschlagenen Maßnahmen für falsch halten.

Wegen dieser Spannung zwischen der erforderlichen „ownership“ und den von außen auferlegten Bedingungen von Hilfe ist es in der entwicklungspolitischen Debatte umstritten, ob Konditionalität überhaupt die erwünschten Wirkungen zeigen kann. Wo Erfolge zu verzeichnen sind, so die Kritiker, sei dies nicht auf Konditionalität zurückzuführen, die die Politik der Empfänger beeinflusst hätte, sondern auf den Umstand, dass auch ohne Konditionalität die richtige Politik betrieben worden wäre. Umgekehrt gebe es viele Beispiele für gescheiterte Programme oder Projekte, obwohl sie an Bedingungen gebunden waren. Unstrittig ist, dass es vor allem auf die Auswahl von Ländern, Partnern und Projekten vor dem Eingehen einer Kooperation ankommt, weniger auf die konkreten Bedingungen, die diesen in der Zusammenarbeit dann auferlegt werden, weil letztere in der Praxis nur schwer durchsetzbar und kontrollierbar sind.

Weitere Untersuchungen zur Verbesserung der Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit haben ergeben, dass für die Armutsminderung institutionelle und strukturelle Verbesserungen der Rahmenbedingungen entscheidend sind. Ferner müssen alle Projekte an die landesspezifischen sozio-kulturellen Bedingungen angepasst werden. Die Orientierung an einer Hilfe zur Selbsthilfe fördert die Eigeninitiative und vermeidet die Gefahr, dass sich eine permanente Hilfs-erwartung einstellt. Vor allem im nichtstaatlichen Bereich belegen Untersuchungen eine hohe Korrelation zwischen einer guten Partnerschaft und der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit. Darüber hinaus beeinträchtigen oder erhöhen natürlich auch die weltwirtschaftlichen und weltpolitischen Zusammenhänge die Entwicklungschancen eines Landes und damit die Wirksamkeit von Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit.

1.5 Missverständnisse und praktische Probleme als Erschwernisse der Partnerschaft

Es sollte ein gemeinsames Anliegen von Gebern und Nehmern sein, zu einer gelingenden und wirksamen Entwicklungspartnerschaft beizutragen. Die im Folgenden erläuterten Probleme der Partnerschaft in der Entwicklungszusammenarbeit begegnen beiden gemeinsam. Ihre unterschiedlichen Sichtweisen können sich fruchtbar bei der Suche nach einer Lösung ergänzen und korri-

gieren, wenn die Partnerschaft die dafür notwendige Kommunikation und wechselseitiges Vertrauen ermöglicht.

Probleme der Zielfestlegung

Geber und Nehmer können sich auf allgemeine entwicklungspolitische Ziele verständigen, dennoch kann die Einigung auf bestimmte Programme Konflikte mit sich bringen. Man kann sich über Programme einig sein, muss aber nicht unbedingt in den Projekten zur Umsetzung dieses Programms übereinstimmen. Die Probleme bei einer gemeinsamen Zielfestlegung können u. a. resultieren aus:

- unterschiedlichen Prioritäten, wie sie in der Regel innerhalb des Nehmer- oder des Geberlandes oder auch zwischen ihnen vorkommen können („Nationale Sicherheit hat Vorrang vor der Verbesserung der Wasserversorgung.“ - Oder umgekehrt.)
- unterschiedlichen wissenschaftlichen Konzeptionen („Schulen“) mit unterschiedlichen Lösungsmodellen, hinter denen auch sachliche Zielkonflikte stecken können („Bildung ist für Entwicklung wichtiger als Wasserversorgung.“ - Oder umgekehrt.)
- der Knappheit finanzieller Mittel, die eine Entscheidung zwischen mehreren gleich notwendigen und wirksamen Strategien erzwingt („Wasserversorgung und Bildung sind gleichrangig wichtig, das Geld reicht jedoch nur für ein Projekt.“)
- dem Abwägen zwischen kurz- und langfristigen Strategien mit ihren unterschiedlichen Wirkungen („Wasserfilter statt Brunnen“).

Aufgrund dieser Probleme bei der Zielfestlegung fällt die Suche nach einer konsistenten, mittelfristig angelegten wirtschafts- und entwicklungspolitischen Strategie auch in einem partnerschaftlichen Dialog nicht leicht.

Wissens- und Verstehensprobleme

Alle Gesellschaften haben ihre eigenen sozialen Normen, die für die Umsetzung entwicklungspolitischer Maßnahmen berücksichtigt werden müssen. Während ökonomische Verhältnisse, institutionelle Strukturen und gesetzliche Regelungen auswärtigen Akteuren leichter vermittelt werden können, sind informelle Mechanismen (kulturelle Normen, implizites Wissen) häufig schwer zugänglich.

So kann ein Projekt scheitern, weil in ihm ein Einheimischer einer „falschen“ sozialen Gruppe zum Abteilungsleiter berufen wird und seine Anweisungen von Angehörigen anderer sozialer Gruppen ignoriert werden. Selbst Akteure vor Ort sind nicht davor gefeit, interne Probleme und Zusammenhänge unzureichend wahrzunehmen. Nichtregierungsorganisationen stehen gleichermaßen vor der Frage, ob ihre Analysen und Methoden den gesellschaftlichen Gegebenheiten der Länder, in denen sie arbeiten, entsprechen. Ein partnerschaftlicher Ansatz kann in hohem Maße zur Lösung solcher Probleme interkultureller Zusammenarbeit beitragen und dadurch die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit verbessern.

Konfliktauslösung bzw. -verschärfung

Eine armenorientierte Entwicklungszusammenarbeit verfolgt das Ziel, die strukturellen Ursachen von Verarmung zu beseitigen. Sie wird darum in Entwicklungs- und Industrieländern auf Machtstrukturen stoßen, welche Armut verursachen oder verfestigen (Großgrundbesitz, Handelsmonopole, Korruption). Die Veränderung dieser Strukturen kann schwelende Spannungen zum Ausbruch bringen oder bereits manifeste Konflikte verschärfen, weil die Privilegien derjenigen, die solche Strukturen um ihres Vorteils willen erhalten, bedroht sind. Problematisch wird die Situation, wenn diejenigen, die in der sicheren Position eines Außenstehenden nicht unmittelbar betroffen sind, die Auseinandersetzungen eskalieren lassen. Weil andererseits gesellschaftlicher Wandel ohne Konflikte kaum denkbar ist, kann nicht deren völlige Vermeidung das Ziel sein – schon gar nicht, wenn sie untergründig schwelen und ihre Lösung zum Wohl der Gesellschaft dringend geboten ist. Vielmehr sollen die Geber die Folgen verantworten und bedenken, wie weit bestehende Konflikte entschärft, friedlich ausgetragen und bewältigt werden können.

Koordinierungs- und Kohärenzproblem

Die Nehmer von Entwicklungshilfe sehen sich in der Regel nicht nur mit einem einzigen Akteur gezielter Einflussnahme konfrontiert, sondern mit einer Vielzahl solcher Akteure. Dies kann zu dem Problem führen, dass sich deren entwicklungspolitische Ziele, Programme, Projektvorschläge oder Handlungsempfehlungen vielfach widersprechen. So könnte beispielsweise eine Empfehlung lauten, die natürlichen Ressourcen des eigenen Landes zu erhalten und es gegebenenfalls durch Ökotourismus auch devisenwirksam zu nutzen, während

ein anderer Vorschlag auf ihre direkte Vermarktung (durch Export von Tropenholz) abzielt. Häufig gelingt es den verschiedenen Gebern nicht, ihre Programme sinnvoll aufeinander abzustimmen und zu koordinieren. Dies gilt nicht nur für die staatlichen, sondern auch für die nichtstaatlichen Träger der Entwicklungszusammenarbeit.

Ferner können Widersprüche in verschiedenen Politikbereichen *eines* Gebers die Entwicklung einer konsistenten Entwicklungsstrategie eines Nehmers verhindern: Dies gilt etwa dann, wenn die EU-Entwicklungspolitik den Aufbau der Infrastruktur für Agrarexporte (Rindfleischexport) fördert, hingegen die EU-Agrarpolitik solche Importe in die EU behindert oder auf Drittmärkten durch aggressives Exportdumping (subventionierte Agrarexporte) den Erfolg der eigenen Entwicklungsprojekte gefährdet.

2 Normative Reflexion zur „Partnerschaft“ in der Entwicklungszusammenarbeit

2.1 Entwicklung als Linderung menschlichen Leids

Bevor Grundregeln für eine partnerschaftliche Entwicklungszusammenarbeit formuliert werden können, ist zunächst nach grundlegenden ethischen Prinzipien für die Entwicklungszusammenarbeit zu fragen. Wer dies tut, erhält von verschiedenen Akteuren sehr unterschiedliche Argumente, die zwischen der Berufung auf Eigeninteressen und der Forderung nach Solidarität liegen: vom tugendhaften Altruismus zur wirksamen Terrorbekämpfung, von der Entschärfung des Nord-Süd-Konflikts bis zur Ursachenbekämpfung von Flüchtlingsströmen, von der Wiedergutmachung für koloniale Ausbeutung bis zur internationalen Friedenssicherung. Im Kontext des Ost-West-Konflikts kamen außenpolitische und militärisch-strategische Gründe hinzu, während es ökonomische Motive schon immer gab: die Stabilisierung der Rohstoffversorgung, die Sicherung von Arbeitsplätzen durch Steigerung von Exporten in Entwicklungsländer und höhere Gewinne für alle durch mehr weltweite Arbeitsteilung.

In ethischer Perspektive sind Entwicklungszusammenarbeit und die sie leitenden Maßstäbe jedoch von übergeordneten Erfordernissen her zu begründen und ethisch zu rechtfertigen. Daraus ergeben sich Konsequenzen für die Forderung nach Partizipation oder Partnerschaft ebenso wie für die Kriterien der Konditionalität.

Jede tragfähige Begründung setzt zunächst einmal ein angemessenes Entwicklungsverständnis einschließlich der Ziele von Entwicklungspolitik voraus, ein Erfordernis nicht nur im Hinblick auf die armen Länder des Südens, sondern heute auch mit Blick auf die Transformationsländer des Ostens und auf die weitere Entwicklung in den reichen Ländern des Nordens. Eine ethische Reflexion zu diesen Problemen sollte daher möglichst universal und interkulturell vermittelbar sein. Sie sollte vor allem in ihrer Begründung von grundlegenden, möglichst vielen Menschen gemeinsamen Erfahrungen ausgehen, um eine breite und umfassende Zusammenarbeit zu fördern.

Ein vielversprechender Ansatz unter mehreren möglichen, die diesen Kriterien genügen, geht von der Verletzbarkeit des Menschen bzw. gemeinsamen menschlichen Leid- und Unrechtserfahrungen aus. Offensichtliche und fundamentale Formen solcher Erfahrungen sind Hunger, Krankheit, Armut oder Unterdrückung, aber auch verschiedene Formen von Diskriminierung, die Verweigerung demokratischer Rechte. Auch die Zerstörung kultureller Traditionen ist Teil solcher Erfahrungen – wobei zu bedenken ist, dass selbst tief verwurzelte Traditionen inhuman sein können. Ziel der Entwicklungspolitik und damit auch der Entwicklungszusammenarbeit ist es nach diesem Verständnis, zunächst einmal menschliches Leid und gravierendes Unrecht in all seinen Formen und Dimensionen zu überwinden bzw. zumindest so weit als möglich in Grenzen zu halten.

Dieses Verständnis von Entwicklung wie von Entwicklungszusammenarbeit lässt sich auch in einer positiven Formulierung wiedergeben, etwa im Sinne eines „Rechts auf Entwicklung“. Aus moralischer Perspektive kommt jedoch zunächst der Verbesserung der Lage der Ärmsten Priorität zu. Damit entspricht dieser von Leid- und Unrechtserfahrungen ausgehende Ansatz einem Entwicklungsverständnis, das die Überwindung von gravierenden Einschränkungen individueller Lebenschancen, von Unfreiheit und offensichtlichem Unrecht und daher die Erweiterung von Freiheitsspielräumen und Beteiligungschancen in den Vordergrund rückt.

„Leid“ ist dabei in einem ganzheitlichen Sinn zu verstehen, d. h., es umfasst physisches und nicht-physisches Leid. Immer handelt es sich um menschliche Erfahrungen, die in ihrer noch nicht reflektierten Grundform weithin kulturunabhängig sind und nirgendwo einfach hingenommen werden, sondern sozusagen aus sich selbst heraus nach ihrer Überwindung schreien oder zumindest eine plausible Erklärung verlangen. In der negativen Erfahrung wird dialektisch sichtbar, was anzustreben ist. Auch die Menschenrechte lassen sich von diesem

Ansatz her als Imperative eines „So nicht!“ verstehen, ohne unmittelbar auf bestimmte philosophische oder religiöse Traditionen zurückgreifen zu müssen.

In der Philosophie gibt es zahlreiche Ansätze, die in der Begründung von Ethik und Moral mehr oder weniger ausdrücklich auf Leid und Unrechtserfahrungen Bezug nehmen. Schon den Imperativ: „Was du nicht willst, das man dir tu’, das füg auch keinem andern zu!“ kann man auf diese Grundlage zurückführen. Es gehört also zu den Merkmalen des Leides und des Unrechts, dass es einen normativen Appell enthält. Von Ethik kann man freilich erst dann sprechen, wenn zur zunächst nur spontanen und intuitiven Ablehnung das kritische Urteil des Verstandes und die bewusste Verantwortung hinzukommen. Dies ändert jedoch nichts an der Feststellung, dass die Wertung des Gefühls, die in jeder Leiderfahrung enthalten ist und die dem Urteil des Verstandes vorausgeht, zumindest als Indikator humanen Verhaltens wichtig ist. Sie ist genau darum interkulturell besser vermittelbar und hat überdies eine höhere Motivationskraft.

2.2 Solidarität

Menschen besitzen die Fähigkeit, sich in die Lage leidender Mitmenschen zu versetzen und in gewisser Weise an ihrem Leid teilzuhaben. Solches „Mit-Leiden“ (compassion), eine spontane, fast unvermeidliche Reaktion, wenn man mit den Opfern selbst (oder auch nur Bildern oder Berichten) konfrontiert ist, gründet in eigenen Leiderfahrungen und in einem Gefühl der Verbundenheit mit den Anderen. Der Appell des „So nicht!“ richtet sich also auch an jene, die nur „mit-leiden“, und enthält einen starken Anstoß, den Opfern zu helfen. Er kann daher als Grundlage jeder Solidarität betrachtet werden.

In der Logik dieses Ansatzes liegt eine vorrangige Option für die Armen, die der Solidarität eine spezifische Prägung gibt. Vorrangige Aufmerksamkeit müssen jene erhalten, die nicht einmal ihre elementaren Grundbedürfnisse befriedigen können und von besonderen Notlagen betroffen sind. Alle Politik auf nationaler wie internationaler Ebene muss daher armutsorientiert oder, genauer gesagt, armenorientiert sein.

Auch das solidarische Handeln *über den unmittelbaren Lebensraum* hinaus und die Verpflichtung der Reichen (Länder) zur Solidarität mit den Armen (Ländern) lässt sich damit begründen. Diese neue, früher so nicht gegebene Verantwortung erwächst aus der Globalisierung des Blicks auf menschliches Leid, wie ihn die

modernen Medien ermöglichen. Sie gründet auch in der wachsenden Interdependenz einer Welt, in der die politischen Entscheidungen vor allem der mächtigen Länder weitreichende Auswirkungen auf die Entwicklungschancen in den armen Ländern haben.

Solidarität hat aber nicht nur eine räumliche, sondern auch eine zeitliche Dimension. Sie umfasst *intergenerationelle* Solidarität, die sowohl die Vergangenheit wie die Zukunft betrifft. Zum einen darf man nicht einfach die Leiden und Opfer der Geschichte vergessen. Man kann daher in manchen Entwicklungsprojekten auch ein Stück Wiedergutmachung für vergangenes Leid, z. B. den Völkermord an Eingeborenen sehen. Zum anderen muss man, soweit dies absehbar ist, auch mögliche künftige Opfer der heutigen Lebensverhältnisse in die politische Folgenabschätzung einbeziehen. Mit anderen Worten, die ökonomischen und sozialen Probleme der Gegenwart dürfen nicht getrennt von der Frage des Erhalts und der Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen für künftige Generationen gelöst werden.

2.3 Partizipation

Der hier dargelegte ethische Ansatz impliziert eine Weltsicht, in deren Zentrum die konkreten Menschen stehen. Daraus ergibt sich als grundlegender ethischer Imperativ: Mittelpunkt, Träger und Ziel aller Entwicklung müssen die Menschen selbst sein. Dies impliziert sowohl Rechte wie umgekehrt auch entsprechende Verantwortung.

Wenn dem so ist, dann muss Entwicklung immer primär „Entwicklung von unten“ sein, d. h. eine Entwicklung nicht nur *für*, sondern auch *mit* und *durch* die Menschen selbst, besonders die Armen und die „Anderen“ mit ihrer eigenen sozio-kulturellen Identität. Das völlige Ausgeschlossenheit von Teilnahme und Teilhabe an Entwicklung ist nämlich *eine Form fundamentalen Leidens*, weil es als Unfreiheit, Ungerechtigkeit und Diskriminierung erfahren wird.

Weiter sprechen auch *pragmatische Gründe* für die Partizipation möglichst vieler Menschen am Entwicklungsprozess. Sie nämlich sind es, die letztlich die notwendige Arbeit leisten müssen. Es geht um die aktive Mitbestimmung und Mitgestaltung politischer Maßnahmen und Hilfsprogramme und damit der Verbesserung der eigenen Lebensbedingungen, und zwar bereits bei der Entscheidungsfindung und nicht erst bei der Durchführung. Nur dann werden sich die

Menschen vor Ort auch mit solchen Projekten identifizieren („ownership“) und das nötige Selbstvertrauen in ihre eigenen Möglichkeiten finden. Umgekehrt sind auf lange Sicht ohne das Mitwirken gerade der „kleinen Leute“ alle Entwicklungsanstrengungen vergeblich.

Partizipation ist schließlich eine *entwicklungssoziologische Forderung*, weil echte Entwicklung als dauerhafter und tief reichender sozio-kultureller Transformationsprozess unabdingbar ein Mitwirken der Bevölkerung und einen allmählichen Wandel ihrer Einstellungen und Verhaltensweisen verlangt. Solange die betroffenen Menschen und vor allem die Armen nicht ernst genommen werden, sondern sozial wie politisch ausgeschlossen bleiben, werden sie sich mit guten Gründen solchen Veränderungen verweigern.

Es ist sicherlich nicht einfach, Entwicklung und die dafür notwendigen politischen Prozesse so zu organisieren, dass ein Höchstmaß an Beteiligung möglich wird. Aber alle Entwicklungspolitik, ob privat, staatlich oder international, muss dazu beitragen, die strukturellen Rahmenbedingungen dafür zu schaffen, dass die Armen selbst etwas für die Verbesserung ihrer Lebenssituation tun können. Denn die betroffenen Menschen kennen ihre Nöte und Lebensumstände am besten, haben das größte Interesse an einer Verbesserung ihrer Lage und verfügen meist über reiche praktische Erfahrung bei der Lösung ihrer Alltagsprobleme. Ihre aktive Partizipation mit dem Ziel, das vorhandene Eigenpotenzial zu fördern, ist daher der Schlüssel für eine erfolgreiche Entwicklungspolitik. Unterstützung, zumal wenn sie von außen kommt, sollte die Rahmenbedingungen verbessern und darüber hinaus möglichst nur Starthilfe leisten, um nicht auf Dauer die Eigeninitiative zu lähmen und die Selbstachtung zu beeinträchtigen.

Wenn Partizipation eine durchgehende Dimension aller Entwicklung sein soll, dann darf keine Gruppe und kein Einzelner von der Teilnahme und Teilhabe ausgeschlossen werden. Insofern verlangt sie sowohl die Solidarität der Armen untereinander als auch ein Mindestmaß an Solidarität der Reichen mit den Armen. Beides setzt einen schwierigen Lernprozess voraus. Viele Arme müssen erst mühsam lernen, dass der Erfolg solidarischer Zusammenarbeit und gemeinsamen Handelns von vielen Faktoren wie Partizipation (Motivation), Konsens und Einsatzbereitschaft abhängig ist. Die Reichen (Länder), die meist wenig über die Lebensverhältnisse der Armen (Länder) wissen, müssen erst das nötige Bewusstsein für deren Lage und ihre berechtigten Interessen gewinnen. Nur so

kann das für Entwicklung notwendige Maß an Gemeinsamkeiten in einer Gesellschaft als eine grundlegende Form von Sozialkapital⁴ zustande kommen.

Das Bemühen um Partizipation verlangt aber zugleich auch Nüchternheit und Realismus im Hinblick auf die Einschätzung der Eigenkräfte der Menschen, besonders der Armen. Es muss die Grenzen der Fähigkeit zur Teilnahme und Selbsthilfe wahrnehmen. Man darf nicht einem Wunschdenken verfallen, so als ob man es mit Menschen zu tun hätte, die nur Stärken, nicht aber auch Schwächen hätten. Auch die gewöhnliche Bevölkerung, die Zivilgesellschaft und die Armen sind oft voreingenommen und unwissend, und auch unter ihnen gibt es Gruppenegoismus, Missbrauch von Macht und Korruption.

2.4 Subsidiarität

Solidarität und Partizipation sind unter struktureller Rücksicht durch das Prinzip der Subsidiarität zu verbinden. Die Pflicht der Hilfe zur Selbsthilfe und das Recht auf Teilnahme und Teilhabe müssen durch institutionelle Maßnahmen gesichert sein, um nicht von mehr oder weniger zufälligem Wohlwollen des Staates und der Mächtigen abzuhängen. Besonderes Gewicht kommt dabei dezentralen Entscheidungsstrukturen zu, welche die Eigeninitiative fördern, sei es der unmittelbar betroffenen Menschen, der kommunalen und regionalen Behörden oder intermediärer nichtstaatlicher Organisationen. Subsidiarität bedeutet aber auch, dass sich die jeweiligen staatlichen Ebenen nicht der Verantwortung für jene Aufgaben entziehen dürfen, die nur sie wahrnehmen können, besonders wenn es um die Hilfe für jene geht, die sich nicht selbst helfen können.

Aus diesen Gründen müssen die bisher mehr oder weniger ausgeschlossenen Gruppen - in den Entwicklungsländern nicht selten große Teile der Bevölkerung - in den Prozess der Entwicklung einbezogen werden. Vor allem aber darf man die Menschen nicht in ihrer Eigeninitiative *behindern*. Besonders betroffen sind davon Frauen, die oft mehrfach diskriminiert werden, nämlich als Arme, als Frauen und u. U. noch als Angehörige ethnischer Minderheiten. Trotzdem sind es gerade sie, die nach aller Erfahrung am meisten dazu beitragen, dass ihre Familien überleben können und sich Initiativen der Armen zur Verbesserung

⁴ Vgl. die Studie der Sachverständigengruppe „Weltwirtschaft und Sozialethik“: Das soziale Kapital - Ein Baustein im Kampf gegen Armut von Gesellschaften, Bonn 2000.

ihrer Situation bilden. Die Hauptverantwortung für Erfolg oder Misserfolg aller Entwicklungspolitik kommt aber vor allem jenen zu, die in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft über Macht und Einfluss verfügen. Ihre Aufgabe ist es, die notwendigen Strukturreformen vorzunehmen, damit eine nachhaltige Reduktion oder sogar Überwindung der Armut möglich wird. Vor allem sollten sie die ökonomische Initiative der Menschen fördern, ein gewaltiges, häufig noch brachliegendes Potenzial. Dies erfordert vor allem einen verbesserten Zugang der Armen zu Krediten und know-how, zu öffentlichen Dienstleistungen, angefangen von Polikliniken und Schulen bis hin zur Vermarktungsberatung, annähernd gleiche Chancen und Rechtssicherheit für alle.

So sehr es nämlich auf die Menschen selbst ankommt, ohne förderliche Rahmenbedingungen ruhen alle Entwicklungsbemühungen „von unten“ auf brüchigem Grund. Außerdem handeln Menschen nicht nur nach individuellen Werten und Präferenzen, sondern orientieren sich in ihrem Verhalten weithin an ihrem gesellschaftlichen Umfeld, und zwar im Süden nicht weniger als im Norden. Auch Organisationen der Selbsthilfe, wie Basisgruppen, Gewerkschaften oder Genossenschaften, können nur dann auf Dauer gedeihen, wenn sie ein halbwegs günstiges politisches Umfeld haben.

Dies gilt auch für die internationale Zusammenarbeit, nicht nur im Feld der Entwicklungshilfe, sondern für alle Beziehungen. Insofern ist auch die Forderung einer „guten Regierungsführung“ (good governance) zu unterstützen. Überhaupt sind die oben (vgl. Kapitel 1.5) bereits genannten fünf Kriterien der bundesdeutschen Entwicklungszusammenarbeit Prinzipien, die sich auch aus den bisherigen Überlegungen ableiten lassen. Glaubwürdig vertreten lassen sie sich freilich nur, wenn sich auch die Länder des Nordens selbst an die Forderungen der Einhaltung der Menschenrechte, der demokratischen Partizipation der Bevölkerung, der Rechtsstaatlichkeit, der Orientierung an einer marktfreundlichen und sozialen Wirtschaftsordnung sowie dem Prinzip nachhaltiger Entwicklung orientieren und sie auch konsequent auf die Gestaltung der internationalen Beziehungen anwenden.

2.5 Entwicklungszusammenarbeit zwischen ethischer Grundorientierung und politischer Umsetzung

Der vorgelegte normative Ansatz bietet eine ethische Grundorientierung, die selbstverständlich der gründlichen Analyse gesellschaftlicher Strukturen und der Umsetzung in politisches Handeln bedarf. Die Analyse muss jene politischen, ökonomischen und sozio-kulturellen Zusammenhänge und Ursachengefüge untersuchen und aufdecken, die das konkrete Leid verursachen, sowie Auswege und Lösungen für Politik und praktisches Handeln suchen und anbieten. Besonders wichtig ist die oft vernachlässigte Analyse des sozio-kulturellen Systems, das eine entwicklungspolitische Schlüsselrolle einnimmt. Ohne eine solche Analyse besteht immer die Gefahr, daß sich der Anstoß des Mit-Leidens in unverbindlicher "Betroffenheit" erschöpft. Die Grunderfahrung des Leidens ist weder ein Ersatz für eine gute Analyse, noch kann sie eine solche garantieren. Ihre Ergebnisse sind zudem selten eindeutig, sondern es kann zu in der Sache begründeten und darum legitimen Meinungsunterschieden kommen. Dies gilt noch mehr für die Handlungsebene, denn aus ein und derselben Analyse lassen sich oft verschiedene politische Optionen ableiten. Diese sind jedoch immer und vor allem im Prozess ihrer Verwirklichung an den grundlegenden ethischen Kriterien zu überprüfen. Dieser nie eindeutige Vermittlungsprozess verlangt politische Klugheit, Gespür für das Machbare, Lernen aus Fehlern und langfristiges Denken.

Für die Umsetzung grundlegender ethischer Optionen in entwicklungspolitisches Handeln besonders wertvoll sind internationale Erklärungen und Abkommen, in denen ein Grundraster ethisch begründeter Forderungen bereits festgelegt und allgemein akzeptiert ist. Daher ist es hilfreich, zusätzlich zu einer grundlegenden ethischen Reflexion auf solche Texte Bezug zu nehmen, die einen bereits erreichten Stand internationaler Verständigung über die Grundsätze und Ziele entwicklungspolitischen Handelns darstellen.

Zur Zeit sind in dieser Hinsicht die sogenannten „Millenium Development Goals“ (Entwicklungsziele zur Jahrtausendwende) besonders wichtig. Die Erklärung, die von der Vollversammlung der Vereinten Nationen im September 2000 verabschiedet wurde, proklamiert unter Angabe quantitativer Kriterien feierlich acht Ziele: Ausrottung von extremer Armut und Hunger, Primarschulbildung für alle, Förderung der Geschlechtergleichstellung und Ermächtigung der Frauen, Reduzierung der Kindersterblichkeit, Verbesserung der Gesundheitsversorgung

der Mütter, Bekämpfung von HIV/AIDS, Malaria und anderen Krankheiten, Gewährleistung einer ökologisch nachhaltigen Entwicklung und Aufbau einer globalen Entwicklungspartnerschaft. Diese Ziele lassen sich offensichtlich nicht nur direkt aus dem vorgestellten ethischen Ansatz der Minderung menschlichen Leids ableiten, besonders das letzte der acht Ziele passt auch sehr gut zum Anliegen der Förderung von Partnerschaft in der Entwicklungszusammenarbeit.

3 Zehn Grundregeln für „Partnerschaft“ und „Konditionalität“

Aus dem vorgelegten ethischen Verständnis von Entwicklung und Entwicklungszusammenarbeit lässt sich eine Liste von zehn Grundregeln ableiten, an denen sich konkrete Partnerschaftsbeziehungen in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit messen lassen sollten.

3.1 Achtung der Menschenwürde

Echte Partnerschaft ist nur auf der Grundlage der Achtung *gemeinsamer Menschenwürde* möglich, was erhebliche Unterschiede zwischen Partnern aufgrund von Geschlecht, Alter, Fähigkeiten, Kultur, Religion und vieler anderer Aspekte gerade nicht ausschließt. Dies ist zugleich eine gewaltige Herausforderung wie eine große Chance. Eine solche Partnerschaft kann allerdings nur gelingen, wenn die grundlegendere Gemeinsamkeit der Menschenwürde und Menschenrechte immer im Blickfeld bleibt und im Konfliktfall Vorrang hat. Gerade in der Entwicklungszusammenarbeit sind die Unterschiede oft sehr groß, etwa hinsichtlich der Verfügung über Macht und Geld, wodurch Partnerschaft in diesem Feld besonders schwierig wird.

3.2 Gemeinsame Ziele

Partnerschaft kann sicher auch einen gewissen Eigenwert haben, aber in der Regel verlangt sie auch gemeinsame *Ziele*, die über sie hinaus reichen. Es ist eine lange menschliche Erfahrung, dass Partnerschaften dann besser gelingen, ja

vielleicht nur dann gelingen können. Dies gilt auch für die Entwicklungszusammenarbeit, die im gemeinsamen Anliegen der Leidüberwindung gründet. Von hierher erfährt sie ihre Berechtigung, und die Kriterien des Entwicklungsverständnisses sind die Maßstäbe, an denen sich die Partner und ihr Tun stets messen lassen müssen. Sie können durchaus unterschiedlicher Meinung sein, was die konkrete Umsetzung angeht, aber ihre Diskussion muss immer an die gemeinsame Zielsetzung rückgebunden bleiben.

3.3 Verantwortete und transparente Partnerwahl

Was die *Wahl der Partner* angeht, so ist eine Erfolg versprechende Entwicklungszusammenarbeit nur möglich, wenn die Partnerschaft mindestens teilweise den Zielen beider Partner entspricht und mit den grundlegenden Entwicklungsvorstellungen beider Seiten vereinbar ist. Auch müssen die Partner wechselseitig davon ausgehen können, dass sie auch „partnerfähig“ sind. Das vorgestellte Entwicklungsverständnis impliziert, dass man gerade solche Partner, die auf den ersten Blick vielleicht weniger attraktiv sind, nämlich die ärmsten Länder, die Armen und solche Organisationen, die mit ihnen intensiv zusammenarbeiten, bei der Wahl berücksichtigen sollte. Freiwilligkeit impliziert auch, dass von keinem Partner verlangt werden kann, seine eigenen Ziele und Interessen zu verleugnen. Eine echte und freiwillige Partnerschaft geht man immer nur unter bestimmten Bedingungen (Konditionalität) ein, die von vornherein offen gelegt werden bzw. Ergebnis gemeinsamer Situationsanalysen, Zielabsprachen, Erfolgsindikatoren und Handlungsoptionen sein müssen. Entspricht eine Entwicklungszusammenarbeit diesen Bedingungen nicht mehr, kann oder muss sie auch eingestellt werden, wobei darauf zu achten ist, dass ein solcher Ausstieg nicht unzumutbar hohe Opfer unter unschuldigen Dritten fordert.

3.4 Wechselseitige Konditionalität

Aus ethischer Perspektive ist eine Konditionalität, die als *Wirksamkeitsbedingung* des vereinbarten Programms oder Projekts gelten kann, nicht nur gerechtfertigt, sondern sogar gefordert. Insbesondere in der bilateralen öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit, die der Verbesserung der Lage der Bevölkerung dienen soll, ist es ethisch legitim, *Konditionen zu Gunsten der Armen*

(und im Interesse der kommenden Generationen) auszuhandeln. Um der Wirksamkeit ihrer Entwicklungshilfe willen muss sich aber auch die Geberseite ihrerseits den Bedingungen der Wirksamkeit stellen, also ebenfalls bestimmte Voraussetzungen der Entwicklungszusammenarbeit erfüllen (reziproke Konditionalität). Dazu gehört beispielsweise die Kohärenz der eigenen Politik: Die Entwicklungszusammenarbeit darf nicht durch Maßnahmen in anderen Politikbereichen konterkariert werden. Dienen die Bedingungen der Hilfe einseitig nur den Interessen eines der Partner oder haben sie mit dem Erfolg des vereinbarten Programms oder Projekts wenig oder gar nichts zu tun, sind sie jedoch als unfair abzulehnen. Wenn der potenzielle Partner in einer derart schwierigen Lage ist (z. B. extreme Armut), dass er im Grunde jede Bedingung akzeptieren muss, darf eine solche Notlage des Hilfeempfängers vom Geber nicht ausgenutzt werden.

3.5 Anerkennung der Eigenständigkeit

Partnerschaft bedeutet stets auch *Zusammenarbeit* im Hinblick auf die gemeinsamen Ziele. Sie muss so gestaltet sein, dass sie entsprechend dem Prinzip der „Entwicklung von unten“ den oder die anderen Partner nicht in ihren Eigenkräften lähmt. Sie muss aber auch subsidiäre Hilfe leisten, wenn dies nötig ist. In diesem Fall kann sie vorübergehend durchaus zu Recht ein gewisses Maß an stellvertretendem oder anwaltschaftlichem Handeln erfordern, das aber nicht zu einer dauerhaften Abhängigkeit führen darf. Die Erfahrung zeigt, dass gerade die Zusammenarbeit im Hinblick auf gemeinsame Ziele und Anliegen auch die beste Grundlage für einen weiter führenden interkulturellen bzw. interreligiösen Dialog ist. Insofern eröffnen sich auf diesem Weg auch tiefere Dimensionen von Partnerschaft.

3.6 Gegenseitige Ergänzung

Partnerschaft schließt immer auch eine *gegenseitige Ergänzung* ein. Je größer die genannten Unterschiede sind, umso mehr Möglichkeiten bieten sich in dieser Hinsicht. Dabei hängt freilich viel davon ab, dass der auf den ersten Blick stärkere Partner, also etwa ein Geber aus den Industrieländern, sich stets bewusst ist, dass er nicht in jeder Hinsicht der stärkere ist, sondern immer auch von der

anderen Seite bereichert werden kann, etwa was menschliche Stärken oder kulturelle Besonderheiten der Entwicklungsländer angeht. Für das Selbstbewusstsein und damit die Entwicklungskompetenz des Hilfeempfängers ist es oft von großer Bedeutung, wenn er die Hilfe in irgendeiner Weise erwidern kann, was die Geberseite auch in angemessener Weise würdigen sollte.

3.7 Zuverlässigkeit und Dauerhaftigkeit

Partnerschaften verlangen *Zuverlässigkeit* und eine gewisse *Dauerhaftigkeit*, um die andere Seite wirklich kennen lernen und die Kooperation auf eine solide Basis stellen zu können. Insbesondere sollten Schwerpunktsetzungen der Entwicklungspolitik nicht zu schnell und vor allem nicht willkürlich wechseln. Zuverlässigkeit und Dauerhaftigkeit sind nicht zu erreichen ohne Transparenz in den Beziehungen, d. h., man muss sich halbwegs sicher sein können, dass man nicht betrogen oder missbraucht wird. Eine längere vertrauensvolle Zusammenarbeit ist dafür sicher die beste Basis. Auch können geteilte Wertvorstellungen über die konkreten Ziele hinaus, wie sie etwa Religionsgemeinschaften oder Nichtregierungsorganisationen haben, viel dazu beitragen. All dies ist ein in seinem Wert kaum zu überschätzendes „Sozialkapital“.

3.8 Rechenschaftspflicht und Transparenz

Partnerschaft enthält stets auch ein *Vertragselement*, das die wechselseitigen Rechte und Pflichten festlegt, wozu auch *Rechenschaftspflicht* und *Transparenz* gehören. Dabei ist darauf zu achten, dass es eine wirkliche Wechselseitigkeit bzw. Reziprozität gibt. Auf diese Weise lässt sich auch die Gefahr verringern, dass sich im Konfliktfall stets die stärkere Seite durchsetzt. Dies ist umso mehr notwendig, wenn die beteiligten Partner nicht nur miteinander zu tun haben, sondern selbst nochmals an andere Akteure rück gebunden sind, wie etwa Geldgeber an die Steuerzahler oder ihre Spender oder die Leitung eines Entwicklungsprojekts an eine Dorfgemeinschaft oder eine Nichtregierungsorganisation.

3.9 Faire Regeln der Konfliktaustragung

Auch in vertrauensvollen Partnerschaften kann es legitimer Weise zu Meinungsverschiedenheiten kommen. Dies ist völlig normal, gerade im Ringen um eine möglichst gute Zielerreichung. Wichtig sind in diesem Fall klare und faire *Regeln der Konfliktaustragung*, die man möglichst im Voraus festlegt und kennt. Dazu können präzise Abmachungen und gute Verträge viel beitragen. Wegen des Ungleichgewichts zwischen Partnern des Südens und des Nordens kann es ethisch geboten sein, dass solche Konflikte von paritätisch besetzten Schiedsverfahren gelöst werden.

3.10 Gemeinsame Verantwortung im Falle des Scheiterns

Da Entwicklungszusammenarbeit in einem komplexen Rahmen und einem unübersichtlichen gesellschaftlichen Umfeld stattfindet, ist sie unabwendbar mit Risiken behaftet und auch Fehlschlägen ausgesetzt. Diese sollten weniger in gegenseitige Schuldzuweisungen als in produktive Lernprozesse münden. Die Hauptverantwortung für ein Hilfsprojekt oder -programm liegt zunächst bei dem Partner, dem die Förderung und Mobilisierung von Ressourcen dienen soll. Gegen die Vorstellung allerdings, *alle* Entscheidungsbefugnis und Verantwortung bei dem unterstützten Partner zu verorten, ist einzuwenden, dass Partnerschaft vom Grundsatz her die Teilnahme *beider* Partner am Ganzen ist. Weil Geber, die bestimmte Konditionen vorschreiben oder aushandeln, auch für mögliche Planungsfehler (mit)verantwortlich sind, haben sie sich im Falle eines Misserfolgs mit Folgekosten an der Beseitigung der Schäden etc. zu beteiligen. Leider können sich die Geber häufig aufgrund ihrer überlegenen Verhandlungsposition leichter und ohne Sanktionsgefahr dieser Verantwortung entziehen.

4 Partnerschaft in wichtigen Bereichen der Entwicklungszusammenarbeit

In diesem vierten Teil der Studie werden für ausgewählte Bereiche - die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit, die Entwicklungszusammenarbeit zivilgesellschaftlicher Organisationen und die der Kirchen - notwendige Schlussfol-

gerungen aus den ethisch begründeten zehn Grundregeln der Partnerschaft gezogen. Um unnötige Wiederholungen zu vermeiden, werden nur Aspekte erwähnt, die für den jeweiligen Bereich besonders wichtig oder problematisch sind.

4.1 Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit

4.1.1 Bilaterale Entwicklungszusammenarbeit

Auswahl der Partner und Formen differenzierter Zusammenarbeit

Für die Geberländer sind bei der Wahl der Partnerländer die Erkenntnisse der Wirksamkeitsanalysen stärker als bisher zu berücksichtigen und daraus Maßnahmen einer differenzierten Zusammenarbeit abzuleiten. Finanzielle Zusammenarbeit sollte zur Unterstützung von Reformen lediglich an glaubwürdige Länder mit „guter Regierungsführung“ vergeben werden. In vielen Fällen werden jedoch ehemalige Kolonien, geo- und militärstrategisch wichtige Länder, jene mit hohen Flüchtlingsströmen und solche, die wichtige Ressourcen wie Erdöl besitzen oder einen interessanten Markt für Exporte oder Direktinvestitionen darstellen, bevorzugt. Auch im Falle der deutschen Entwicklungszusammenarbeit haben viele Kritiker den Eindruck, dass die erwähnten fünf Kriterien nicht gleich konsequent angelegt werden, was die Glaubwürdigkeit der Entwicklungspolitik stark beeinträchtigen kann.

In Fällen eklatanter Korruption, grober Missachtung der Vereinbarungen oder wenn das Empfängerland einen Aggressionskrieg beginnt, muss die Frage gestellt werden, wie überhaupt noch effektive Unterstützung für die Menschen in dem betreffenden Land organisiert werden kann. Für jene Fälle, in denen Vereinbarungen nicht eingehalten werden, können geeignet abgestufte Sanktionen erwogen werden: Warnungen, zeitweiliges Aussetzen oder Minderung der Hilfe sowie Veränderungen in Art und/oder Gewichtung der Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit sind denkbar. In schweren Fällen muss versucht werden, den „Politikdialog“ sowie die Personelle und Technische Zusammenarbeit (Anti-Korruptionsberatung) zu intensivieren, um dadurch neue Ideen zu verbreiten, Entscheidungsträger zu schulen und das Politikinteresse sowie die Eigeninitiative der Zivilbevölkerung zu steigern. In Fällen besonderer Unglaubwürdigkeit oder eines massiven Vertrauensverlusts in die Regierenden kann nicht einmal mehr die bilaterale Katastrophenhilfe an den betreffenden Staat

aufrecht erhalten werden, weil zu erwarten ist, dass die Hilfe nicht ihre angezielten Empfänger erreicht. Dann muss versucht werden, über Nichtregierungsorganisationen Hilfe zu kanalisieren, obwohl auch dies mit spezifischen Problemen verbunden ist.

Anpassung an die jeweilige Situation

Um eine an die jeweilige Situation eines Landes angepasste Entwicklungspolitik betreiben zu können, sind über den ökonomischen Sachverstand hinaus auch sozialwissenschaftliches und sozio-kulturelles Wissen erforderlich. Durch die Zusammenarbeit mit unabhängigen Wirtschafts- und Sozialforschungsinstituten aus Entwicklungsländern könnten die Qualität und Akzeptanz von Expertisen verbessert werden. Sowohl die Problemanalyse als auch die Lösungsfindung brauchen selbstverständlich Fach- und Landeskenntnisse und sollten gleichfalls gemeinsam mit den Partnerländern erarbeitet werden. Durch die zusätzliche Beteiligung von Organisationen, die in gutem Kontakt mit der Bevölkerung stehen, lassen sich landestypische Eigenarten berücksichtigen, die externen Gutachtern verborgen geblieben wären. Bei der Informationsgewinnung ist den Regierungen der Geberländer anzuraten, dass sie nichtstaatliche Akteure, organisierte Arme und deren Interessenvertreter konsultieren. Diese Informationen können geprüft werden und in die Erstellung der Länderkonzepte einfließen. Die Innen- und Außensicht der Regierungen (und ihrer wissenschaftlichen Gremien) können sich dabei gegenseitig ergänzen und korrigieren, ebenso die Perspektive der Bevölkerung auf ihre konkreten Lebensumstände und die Institutionen bezogene Betrachtungsweise von Wissenschaftlern.

Reziprozität der Verpflichtungen

Die Partnerschaft zwischen Gebern und Nehmern wird umso glaubwürdiger, je mehr beide Seiten reziprok verpflichtet werden, bestimmte Bedingungen einzuhalten. Ein konstruktives Beispiel für eine reziproke Vereinbarung ist die 20:20-Initiative zur Förderung der sozialen Grunddienste. Sie ist ein Ergebnis des Weltsozialgipfels von Kopenhagen 1995 und eine freiwillige, wechselseitige Verpflichtung von Geber- und Empfängerländern. Die Entwicklungsländer sollen 20 % ihres jeweiligen nationalen Haushalts in soziale Sektoren investieren, zugleich würden die Industrieländer 20 % der Entwicklungszusammenarbeit in die Reduzierung der absoluten Armut fließen lassen; die vorgesehenen Sektoren sind u. a. Grundbildung, Basisgesundheitsdienste, Beseitigung von

Mangelernährung, flächendeckende Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung.

Auch die notwendigen Verbesserungen im Klimaschutz sollten gegenseitige Verpflichtungen nach sich ziehen – zum Beispiel, indem sich bestimmte Entwicklungsländer auf den Schutz ihrer Regenwälder verpflichten, während sich die Industrieländer auf eine Reduzierung ihrer CO₂-Abgaben festlegen. Die Erreichung dieser Ziele wäre beidseitig zu kontrollieren.

4.1.2 Multilaterale Entwicklungszusammenarbeit

Nord-Süd-Dialog und globale Entwicklungspartnerschaft

Um sich über gemeinsame Ziele der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit und die zu ihrer Umsetzung notwendigen Maßnahmen zu verständigen, ist der vor Jahrzehnten nur halbherzig begonnene „Nord-Süd-Dialog“ wieder aufzunehmen. In vielen Bereichen ist es trotz internationaler Erklärungen und Abkommen umstritten, wie unterschiedliche entwicklungspolitische Ziele und die zu ihrer Umsetzung notwendigen Maßnahmen zwischen Nord und Süd zu gewichten sind. Oft besteht nicht einmal Einigkeit in der Analyse der Ursachen von Entwicklungsdefiziten. Außerdem widersprechen sich häufig die entwicklungspolitischen Ziele und Interessen der Geberländer. Ein intensivierter globaler Dialog könnte deutlich machen, dass angesichts der wachsenden globalen Probleme tatsächlich alle Länder von einer entwicklungspolitischen Zusammenarbeit profitieren könnten. Um wirklich von einer globalen Entwicklungspartnerschaft zwischen Nord und Süd zu sprechen, wie es das achte der Millennium Development Goals fordert, bedarf es dringend einer neuen Anstrengung.

Hilfe in Krisensituationen

In Krisensituationen hängt die Gewährung von Hilfeleistungen meist nicht nur von der Art und dem Ausmaß einer Krisensituation ab, sondern auch von den politischen und ökonomischen Interessen der Geberländer. Den Entwicklungsländern sollten Hilfeleistungen jedoch nach einheitlichen und nachvollziehbaren Regeln gewährt werden, die vor allem an transparenten und überprüfbaren Kriterien wie Bedürftigkeit, Größe und Art der Notlage, Fähigkeiten zur Eigenanstrengung und Nachhaltigkeit der Wirkungen orientiert sind. Außerdem müssen die vorgeschlagenen Maßnahmen zur Behebung der Krise eindeutig

sachlich gerechtfertigt sein und konkret Länder bezogen begründet werden können. Sonst entsteht der Verdacht, solche Maßnahmen sollten einseitig der Durchsetzung der Interessen der Industrieländer dienen.

Beteiligung der Zivilgesellschaft

1999 haben die Regierungen auf dem G7-Gipfel in Köln in die HIPC-Entschuldungsinitiative eine repräsentative Beteiligung der Bevölkerung zur Erstellung eines Armutsbekämpfungsprogramms als Voraussetzung der Entschuldung integriert. Neben der rechtlich-formellen demokratischen Beteiligung in einem Land werden folglich über Konditionalität zusätzlich zivilgesellschaftliche Beteiligungsformen eingeführt. Zwar ist es nicht unproblematisch, wenn damit von außen Parallelstrukturen neben den Institutionen der repräsentativen Demokratie geschaffen werden, doch lässt sich dies mindestens übergangsweise dort rechtfertigen, wo das politische System zu wenig durchlässig ist und die Bevölkerung kaum repräsentiert. Überdies müssen meist die Parlamente diesen Auflagen zustimmen. In Bolivien etwa wurde die neue Institution eines „Sozialen Kontrollmechanismus“ formell über ein Gesetz beschlossen. Die Praxis zeigt jedoch, dass eine solche durch Konditionalität erzwungene Beteiligung der Zivilgesellschaft nicht unproblematisch ist. Allein die Tatsache, dass Armutsbekämpfungsstrategien von Weltbank und IWF in einer gemeinsamen Beurteilung als ausreichend akzeptiert werden müssen, führt dazu, dass bei der Abfassung neben der Beteiligung der Zivilgesellschaft die andere Frage, was denn IWF und Weltbank als Voraussetzung für ihre Akzeptanz des Papiers lesen wollen, eine mindestens ebenso große Rolle spielt. Manchmal wurden mit der Weltbank zusätzliche Vereinbarungen getroffen, die vermeintliche Defizite der Armutsbekämpfungsprogramme ausgleichen sollten, dann aber nicht mehr mit der Zivilgesellschaft besprochen. Um möglichst schnell in den Genuss der Entschuldungsmaßnahmen zu kommen, wurden in manchen Ländern von deren Regierungen die Prozesse zur Erstellung der Armutsbekämpfungsprogramme so hektisch vorangetrieben, dass von einer echten Beteiligung der Zivilgesellschaft kaum eine Rede sein kann. Dann fehlte es nämlich an ausreichenden Fristen, um Foren zu organisieren und Stellungnahmen abgeben zu können. Es fehlte am Zugang zu wichtigen Dokumenten, die nicht in der Landessprache zur Verfügung standen. Und in vielen Ländern ist die Zivilgesellschaft noch kaum organisiert, so dass mit Recht die Frage gestellt werden kann, durch wen sie wirklich repräsentiert wird.

Mitverantwortung aller Beteiligten

Wenn internationale Organisationen wie beispielsweise der IWF bei Politikempfehlungen im Rahmen von Maßnahmen zur Bewältigung von Finanzkrisen Fehler gemacht haben, beteiligen sie sich bisher nicht an der Beseitigung oder Minderung der dadurch verursachten Nachteile für die Entwicklungsländer. Bei partnerschaftlich beschlossenen Maßnahmen sollten jedoch beide Seiten Verantwortung und Haftung übernehmen, und zwar je nach ihrem Einfluss auf Planung und Durchführung. Scheitern Projekte wegen nachweislicher Fehlberatung des Gebers oder wegen falscher Auflagen, so muss auch dieser Verantwortung übernehmen. Z. B. können dafür gemeinsame Versicherungsfonds gebildet, Umschuldungsklauseln vereinbart, Schulden gemildert oder ganz erlassen werden. Letzteres könnte auch erwogen werden, wenn unvorhersehbare und unbeeinflussbare Umstände („exogene Faktoren“) den Schaden verursachen bzw. den Erfolg des Projekts verhindern.

Verfahren zur Regelung von Konflikten

Für die Klärung strittiger Ansprüche bietet sich die Institution eines unabhängigen Schiedsgerichts an, das die Anwendung internationaler Kriterien beobachtet und bei internationalen Abkommen in Streitfällen entscheidet. Modelle für ad hoc-Verfahren oder institutionalisierte Schiedsgerichte werden derzeit im Zusammenhang eines Insolvenzverfahrensrechts für Staaten diskutiert. Zentraler Punkt ist die Neutralität der Entscheidungsinstanz, da die Tatsache, dass bisher Kläger und Richter dieselbe Institution sind, sich weder mit rechtsstaatlichen Grundsätzen noch mit dem Partnerschaftsgedanken verträgt.

Verbesserte Koordinierung und Kohärenz

Um die erwähnten Koordinierungs- und Kohärenzprobleme zu lösen, bedarf es einer Abstimmung sowohl zwischen den verschiedenen Geberländern und den internationalen Organisationen wie unter den verschiedenen Akteuren jeweils eines Geberlandes. Widersprüchliche Ziele und Maßnahmen verschiedener Geberländer, die z. B. mit unterschiedlichen geostrategischen oder ökonomischen Interessen zusammenhängen, beeinträchtigen den Erfolg der Entwicklungszusammenarbeit erheblich. Dies ist auch der Fall bei einer mangelnden Abstimmung der verschiedenen Politikbereiche eines Geberlandes, etwa wenn entwicklungspolitische Maßnahmen zur Förderung von Exporten aus Ent-

wicklungs- in Industrieländer in Widerspruch geraten zur Subventionierung von Wirtschaftsbereichen in diesen Industrieländern, z. B. in der Landwirtschaft. Aus diesem Grund sind die Geber verpflichtet, die nötigen Anstrengungen zu unternehmen, um solche Widersprüche zu vermeiden.

4.2 Nichtstaatliche Entwicklungszusammenarbeit

4.2.1 Zivilgesellschaftliche Organisationen

Auswahl geeigneter Partnerorganisationen

Für eine gesellschaftliche und politische Demokratisierung ist die Herausbildung zivilgesellschaftlicher Akteure eine unverzichtbare Voraussetzung. Sie leisten einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung und machen vielfach auf Problemlagen aufmerksam, die in staatlichen oder kirchlichen Organisationen noch zu wenig wahrgenommen werden. Die vielleicht folgenschwerste Einflussnahme zivilgesellschaftlicher Organisationen aus den Industrieländern ist ihr Beitrag zum Wachstum des zivilgesellschaftlichen Sektors in den Entwicklungsländern. Ihre Abhängigkeit von Nichtregierungsorganisationen des Nordens ist jedoch auch nicht unproblematisch. Wegen der in manchen Ländern vorherrschenden Arbeitslosigkeit unter Hochschulabsolventen liegt deren Potenzial häufig brach. Die Gründung einer Nichtregierungsorganisation bietet diesen qualifizierten jungen Leuten die Möglichkeit, sich selbst geeignete Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen, ohne dass sie jedoch in jedem Fall die für eine verantwortungsvolle Partnerschaft benötigten Qualifikationen mitbringen.

Träger der Entwicklungszusammenarbeit in den Industrieländern müssen zwischen mehreren möglichen Partnern in den Entwicklungsländern auswählen. Wegen der finanziellen Förderung können nämlich auch Nichtregierungsorganisationen fortbestehen und an Einfluss gewinnen, die sich lediglich an den Modethemen der Industrieländer orientieren, um ihren eigenen Fortbestand abzusichern, während ihre Orientierung am Gemeinwohl fraglich ist. In ihrer eigenen Gesellschaft mobilisieren sie dagegen wenig Unterstützung in Form von politischer Gefolgschaft oder freiwilliger Mitarbeit. Die Partner im Norden tragen daher eine Mitverantwortung dafür, welche Nichtregierungsorganisationen fortbestehen und wachsen können und welche anderen ihre Aktivitäten einstellen müssen. Es liegt in der Verantwortung der Geber in den Industrieländern, ein möglichst realistisches Bild darüber zu gewinnen, ob sich ihre Part-

nerorganisationen tatsächlich um Basisnähe, Partizipation und Wirksamkeit in der Verfolgung des jeweiligen entwicklungspolitischen Ziels bemühen, oder ob dies nur lyrisches Beiwerk einer geschickten auswärtigen Mittelbeschaffung ist.

Koordination unterschiedlicher Geberorganisationen

Ähnlich wie bei der öffentlichen gibt es auch bei der nichtstaatlichen Entwicklungszusammenarbeit das Problem, dass sich unterschiedliche zivilgesellschaftliche Organisationen in ihren entwicklungspolitischen Zielen und den geförderten Projekten widersprechen können und manchmal vielleicht sogar eher gegeneinander als miteinander arbeiten. Weil ein gewisses Maß an Pluralität für die Zivilgesellschaften sowohl der Geber- wie der Nehmerländer unverzichtbar ist, sie sogar einen Teil der Vorteile der nichtstaatlichen gegenüber der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit ausmacht, ist eine vollkommene Abstimmung der Geberorganisationen untereinander weder möglich noch sinnvoll zu fordern. Trotzdem besteht zumindest die Pflicht, durch gegenseitige Information und Koordination jene Formen von kontraproduktiven Überschneidungen und Konkurrenzen zu überwinden, die vermeidbar wären, weil sie weniger mit grundsätzlich verschiedenen Ausrichtungen der Organisationen zusammenhängen als vielmehr mit mangelnder Abstimmung unter ihnen. In vielen Ländern gibt es bereits wichtige Ansätze für die Geberkoordination auch im Bereich nichtstaatlicher Entwicklungszusammenarbeit, in Deutschland etwa den VENRO (Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen).

Mitverantwortung der Spender

Auch die Spender in den Industrieländern, die Nichtregierungsorganisationen unterstützen, sollten sich stärker ihrer Verantwortung bewusst werden. Sie sollten ihre Wahlentscheidung zwischen Organisationen bewusst treffen und entsprechenden Einfluss auf die Wahl der Ziele und Zielgruppen nehmen. Die Kapazität zur Informationsaufnahme über die Medien ist jedoch beschränkt. Mehr als zwei, allenfalls drei Krisenherde der Welt sind nicht gleichzeitig im öffentlichen Bewusstsein und kontinuierliche Entwicklungszusammenarbeit verliert angesichts aktueller Katastrophen häufig an Unterstützung. Gleichzeitig hegen viele Spender Misstrauen, ob ihre Spende „wirklich ankommt“. Insbesondere befürchten sie, dass ein Großteil der gespendeten Gelder bei den Organisationen für die Verwaltung verwandt wird. Die Kosten für die Verwaltung

sind bei Spendern verpönt, woran eine jahrelange unredliche Diskussion über Verwaltungskosten eine erhebliche Mitschuld trägt. Dabei wurde häufig unterschlagen, dass eine sorgfältige Projektauswahl und aufwändige Ergebniskontrollen unerlässliche Instrumente sind, um die Spenden wirksam und zielgerecht einzusetzen. All dies erschwert es den zivilgesellschaftlichen Organisationen, eine dauerhaft wirksame Hilfe zu leisten. Spender können sich von den wechselnden Schwerpunkten der Medienbeachtung ein Stück weit lösen, wenn sie sich über die Arbeit der von ihnen bedachten zivilgesellschaftlichen Organisation detailliert informieren. Damit können sie auch dort Hilfe leisten, wo derzeit unbeachtet von der internationalen Öffentlichkeit Not herrscht. Zivilgesellschaftliche Organisationen können umgekehrt eine solche Bindung ihrer Spender nur erreichen, wenn sie mit der Spendenwerbung gleichzeitig Informationsarbeit leisten und ihre Kostenstrukturen offen legen.

Projektpartnerschaften

Bei direkten Hilfen für konkrete Projekte, wie sie zum Beispiel in Schulpartnerschaften aufgebaut werden können, ist die sichtbare und nachvollziehbare Hilfeleistung von großer motivierender Bedeutung. Dabei ist die Gefahr nicht gering, dass Gruppen mit guten Kontakten in Länder des Nordens mehr Zuwendungen erhalten, als sie sinnvoll einsetzen können, während andere Orte in der Region unberücksichtigt bleiben. Mehr Verteilungsgerechtigkeit und eine sinnvolle Koordination verschiedener Projektpartnerschaften können seitens der größeren Hilfsorganisationen durch ihre Professionalität und ihren weiteren Überblick gewährleistet werden. Für die Initiierung direkter Partnerschaften bietet es sich darum an, nicht nur zufällige Kontakte zu nutzen, sondern sich, vielleicht auch in Absprache mit größeren Organisationen, gewissenhaft Rechenschaft über Projektpartner und -ziele abzulegen.

Kontinuität und Langfristigkeit der Zusammenarbeit

Eine finanzielle Förderung von zivilgesellschaftlichen Organisationen wird dann problematisch, wenn die Partnerorganisationen aus den Industrieländern mit Hilfe massiver ökonomischer Anreize eigene Zielvorstellungen in Entwicklungsgesellschaften hineinbringen, die an den Zielen und Bedürfnissen des Nehmerlandes vorbeigehen. Insbesondere kann es vorkommen, dass die Zahlungen von vorherrschenden „Moden“ in den Industrieländern abhängen, schnell wechseln und damit den Nichtregierungsorganisationen in Entwicklungsländern

Abbruch und Aufnahme von Entwicklungszusammenarbeit aufzwingen. Dies führt bei Organisationen, die über keinen stabilen Kreis von Unterstützern verfügen, zwangsläufig zu einer Sprunghaftigkeit ihrer Förderpolitik. Dann aber ist eine langfristig wirksame Arbeit ihrer Partner kaum möglich. Auch die Geberseite muss sich bemühen, ihre Zusammenarbeit und ihre Förderpolitik ebenfalls dauerhaft anzulegen und sich dabei möglichst von den kurzlebigen Moden konzeptioneller Schwerpunkte und der wechselhaften öffentlichen Aufmerksamkeit zu lösen. Nur bei einer auf Dauer angelegten Zusammenarbeit zwischen zivilgesellschaftlichen Organisationen des Nordens und des Südens hat Partnerschaft eine Chance.

In aller Regel entsteht auch nur in einer längerfristig orientierten Zusammenarbeit das Vertrauen und das Wissen, die eine Nichtregierungsorganisation im Industrieland notwendigerweise braucht, um die Entscheidungen der Einflussnahme verantwortlich und bewusst treffen zu können. Erst dadurch hat außerdem der Partner des Südens eine Chance, die konzeptionellen Überlegungen und Vor-Urteile der Partner im Norden zu beeinflussen und sie dabei zu unterstützen, ihre Ziele und Arbeitsweisen den Realitäten anzupassen. Ist der Partner im Entwicklungsland gezwungen, seine Arbeit abubrechen, weil seinen Partnern im Norden „die Luft ausgeht“, so enttäuscht er zwangsläufig diejenigen, die zu mobilisieren und zu unterstützen er beabsichtigte und belastet künftige Versuche der Veränderung. Ob dauerhafte Wirksamkeit bei der Arbeit des Partners gelingen kann, liegt somit auch in der Verantwortung der Geber.

Förderung der Eigenständigkeit der Partner

Bei aller langfristigen Zusammenarbeit darf man jedoch die Intention einer Hilfe zur Selbsthilfe nicht aus den Augen verlieren. Hilfe soll Strukturen ausbilden, welche die Partner befähigen, auf mittlere Sicht unabhängig zu werden. Darum darf es in der Mittelvergabe auch keinen Automatismus zu Gunsten langjähriger Kooperationspartner geben. Die Dauer der Zusammenarbeit soll also weder zu kurz sein, um überhaupt Vertrauen und echte Kooperation aufzubauen, noch zu lang, um nicht neue Abhängigkeiten zu schaffen. In jedem Fall sollten von Zeit zu Zeit die angewandten Strategien überprüft und gegebenenfalls angepasst werden.

Transparenz und Korruptionsbekämpfung auch im Bereich nichtstaatlicher Zusammenarbeit

Angesichts häufig korrupter staatlicher Strukturen fließen Fördermittel in Nichtregierungsorganisationen, die sich oft durch größere wirtschaftliche Transparenz, Basisnähe und Zuverlässigkeit auszeichnen. Aber leider gibt es auch bei Verantwortlichen in Nichtregierungsorganisationen Missbrauch einer Amts- oder Vertrauensstellung zu privaten Zwecken. Wie groß die Versuchung für die Verantwortlichen ist, dies zu tun, wird neben den jeweiligen moralischen Standards davon abhängen, wie gut Transparenz und Kontrolle in ihrer Organisation gesichert sind. Zivilgesellschaftliche Organisationen in der Entwicklungszusammenarbeit haben sich lange Zeit schwer getan, professionelle Standards der Kontrolle gegenüber ihren Partnern aufzubauen, weil sie sich nicht dem Vorwurf aussetzen wollten, ihre Partner zu bevormunden und gegen den Geist der Partnerschaft zu verstoßen. Fehlende Transparenz und unprofessionelle Mittelkontrolle aber fördern Missbrauch und bringen das zivilgesellschaftliche Engagement in Misskredit. Deshalb müssen auch in der Zusammenarbeit zwischen Nichtregierungsorganisationen Maßnahmen der Verbesserung der Transparenz und Korruptionskontrolle Standard werden.

Anwaltschaftliches Engagement

Zivilgesellschaftliche Organisationen verschaffen den berechtigten Anliegen ihrer Partner in den Geberländern Gehör und arbeiten durch Öffentlichkeitsarbeit auf eine politische Veränderung der Strukturen auf weltwirtschaftlicher Ebene hin. Sie sollten deshalb ihre Arbeit mit Partnern in Entwicklungsländern durch inländische Bildungsarbeit und politische Lobbyarbeit ergänzen und bereit sein, dafür auch politische Konflikte einzugehen. Bei den Spendern ist das Bewusstsein dafür bisher leider noch zu wenig ausgeprägt, so dass Spenden für diesen Bereich zu großen Teilen fehlen. Es bedarf einer vertieften Einsicht in die Wichtigkeit dieser anwaltschaftlichen Funktion, um sie in größerer Breite öffentlichkeitswirksam realisieren zu können. Denn die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit kann durch günstigere weltwirtschaftliche Rahmenbedingungen grundlegend und dauerhaft verbessert werden. Gerade die dafür notwendigen strukturellen Veränderungen in den Industrieländern⁵ sind wesent-

⁵ Vgl. die Studie der Sachverständigengruppe: Mut zur Strukturanpassung bei uns - Hilfe für die Entwicklungsländer. Bonn 1995.

liche komplementäre Maßnahmen zur Entwicklungszusammenarbeit und verwirklichen den Partnerschaftsgedanken, dass beide Partner das jeweils Ihre zum Erreichen des gemeinsamen Ziels beitragen.

4.2.2 Kirchen

Selbstverständnis kirchlicher Entwicklungszusammenarbeit

Die christlichen Kirchen und zumal die katholische Kirche verstehen sich als Weltkirche, die in der Vielfalt der Ortskirchen konkret sichtbar wird, wirkt und lebt. Vor allem die Beziehungen zwischen den Ortskirchen haben sich in den letzten Jahrzehnten stark gewandelt. Man wollte weg von einer Einbahnstraße des Transfers aus den Ortskirchen im Norden an diejenigen im Süden. Ziel ist eine weltweite Weg- und Lerngemeinschaft gegenseitigen Schenkens und Beschenkt-Werdens, was eine möglichst enge und partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen den Ortskirchen einschließt. Dies betrifft grundsätzlich alle Beziehungen zwischen den Kirchen, in ganz besonderer Weise aber die pastorale und entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit ihren personellen, technischen und vor allem finanziellen Aspekten.

Durch ihre Zuwendung zum Menschen soll die Sorge der Kirche nicht nur den Christen in anderen Ländern, sondern unabhängig von ihrer Religion allen Menschen in Not gelten. Unterschiedliche (Länder-)Schwerpunkte und Prioritäten bei den Zielen, etwa die pastorale Zusammenarbeit von Adveniat mit Lateinamerika, sind dennoch gerechtfertigt. Die kirchlichen Hilfswerke suchen aktiv nach möglichen Partnern, geben eigene Anstöße für Projekte oder nehmen Anträge ausgegrenzter Menschen, ihrer Organisationen und ihrer „Anwälte“ als Einladung zur Partnerschaft an. Aus dieser Verpflichtung ergeben sich Entwicklungspartnerschaften auch mit nichtkirchlichen Partnern, die den Armen nahe stehen oder Vertreter der Armen bzw. ihrer Selbsthilfeorganisationen sind. Das entscheidende Kriterium für die Zusammenarbeit ist der Kontakt zu den Armen, ein entsprechendes Entwicklungskonzept und die nachweisbare Wirksamkeit bei der Unterstützung. Besonders in den nicht-christlich geprägten Milieus Asiens und Afrikas arbeiten Kirchen mit anderen Religionsgemeinschaften, darunter muslimischen, buddhistischen und auch säkularen Organisationen zusammen, in der spezifischen Situation Chinas und Vietnams sogar mit staatlichen oder quasi-staatlichen Partnern. Die katholische Kirche entspricht

damit der ausdrücklichen Empfehlung des Papstes zur interreligiösen Zusammenarbeit und zur Zusammenarbeit mit allen „Menschen guten Willens“.

In diesem Feld treten all die bereits im Zusammenhang mit der sonstigen (nicht-staatlichen) Entwicklungszusammenarbeit genannten Probleme auf. In Einzelfällen ergeben sich darüber hinaus kirchenspezifische Konflikte, die häufig mit dem Aufeinandertreffen von stark hierarchischen oder „paternalistischen“ Strukturen der Ortskirchen im Süden mit kirchlichen Hilfswerken im Norden zu tun haben, die ein Kirchenverständnis mit mehr Laienverantwortung und offener entwicklungspolitischer Arbeit in die Gesellschaft hinein vertreten:

Da die Ortskirche im Süden als „Schwesterkirche“ von den kirchlichen Hilfswerken im Norden grundsätzlich konsultiert wird, wenn die Förderung von Projekten im Jurisdiktionsbezirk der Ortskirche beantragt wurde, kann es in Einzelfällen dann zu besonderen Konflikten kommen,

- wenn die kirchlichen Partner als Antragsteller, z. B. Entwicklungs- und Sozialdienste, Fachstellen oder Ordensgemeinschaften, ihre Entwicklungsprojekte so planen, dass die Ortskirche bzw. der Ortsbischof sie nicht für wichtig oder gar für falsch hält oder sie als „Konkurrenz“ zu Projekten der Ortskirche ansieht
- wenn nicht-kirchliche Partner in Regionen, wo die Ortskirche wenig präsent ist oder keine Option für die Armen entwickelt hat, Hilfe für Projekte beantragen, die von der Ortskirche entwicklungspolitisch kaum beurteilt werden können, womöglich sogar als „unchristlich“ oder als „gegen die Kirche gerichtet“ angesehen und „abgelehnt“ werden.

Auch wenn dann die Hilfswerke im Dialog zwischen Ortskirche und diesen Partnern versuchen, den Konflikt zu lösen oder zu entschärfen, gelingt dies nicht immer. In Einzelfällen führen solche Konflikte dazu, dass wichtige Partnerschaften behindert, gestört oder nur im Konflikt mit der Ortskirche weiter unterhalten werden können.

Obwohl gerade die Hilfswerke die oben skizzierten normativen Maßstäbe zweifellos teilen und auch in der Praxis in vieler Hinsicht neue Wege beschritten haben, etwa indem sie die Anliegen ihrer Partner stellvertretend und anwaltschaftlich im Norden einzubringen versuchen, stehen auch sie vor einem grundlegenden Dilemma: einerseits müssen sie ihre Mittel den Gebern (inklusive dem Staat) gegenüber verantworten, andererseits wollen sie mehr Verantwortung an ihre Partner abtreten. Vermutlich wird man in zwei Richtungen weiterdenken und entsprechende Reformen einleiten müssen: zum einen wird man Partizi-

pation stärker mit Verantwortung verknüpfen müssen, und zwar auf der Basis gemeinsam beschlossener Kriterien; zum anderen wird es notwendig sein, das Prinzip der Subsidiarität ganz allgemein für die Beziehungen innerhalb der Kirchen und ihrer verschiedenen Akteure anzuwenden, was sich unmittelbar auch auf die Arbeit der Hilfswerke auswirken würde.

Kontrollen und Transparenz

Kirchliche Werke und Initiativen haben einige Vorteile, Partnerschaften zu Entwicklungsländern aufzubauen, denn sie verfügen über eine gemeinsame Wertebasis mit Partnerkirchen. Die gemeinsame Zielfestlegung findet trotz der bleibenden kulturellen Unterschiede in der Gemeinsamkeit des christlichen Glaubens einen grundlegenden Konsens. Dadurch haben sie ein hervorragendes Potenzial, sich über gemeinsame Ziele und Umsetzungsformen zu verständigen. Diese Gemeinsamkeit der Interessen, die gemeinsame Kirchenzugehörigkeit und das dadurch größere gegenseitige Vertrauen führen dazu, dass Kontrollen und Transparenz manchmal gar nicht für notwendig gehalten werden. Professionelle und unabhängige Kontrollen, detaillierte Rechenschaftsberichte und sorgfältige Evaluationen sind jedoch in der kirchlichen Zusammenarbeit in gleicher Weise wie in der Zusammenarbeit zwischen zivilgesellschaftlichen Organisationen erforderlich, ohne deshalb die Selbständigkeit der Partner einzuschränken.

Dies wird in mehr und mehr Bereichen inzwischen auch anerkannt. Ein Beispiel dafür ist die beim kirchlichen Hilfswerk Misereor entwickelte Qualifikation von Partnern für die Entwicklungsförderung und den Einsatz von Projektmitteln in ihren eigenen Ländern über so genannte „Partnerschaftsfonds“. Besonders kompetente Partner entscheiden selbst über die Projektmittel für viele, oft Hunderte von kleinen Einzelprojekten. Nur das Budget für das Gesamtprogramm, seine regionalen oder sektoralen Zielsetzungen, die Förderbedingungen sowie Ablauf- und Kontrollregeln werden zwischen dem „Fonds-Partner“ und dem Hilfswerk vereinbart und gemeinsam verantwortet. Eigenständigkeit und Verantwortung der wichtigsten kirchlichen Partner reichen so weit, dass sie seit Jahren schon an den Förderpolitiken für ganze Länder und Sektoren beteiligt werden.

Für Partnerschaftsfonds sind die entsprechenden Regeln für die Verwendungskontrollen eigens angepasst und vereinfacht worden. Eine Verwendungskontrolle durch das Hilfswerk, ob auf der Ebene solcher Fonds oder auf der Ebene von Einzelprojekten, bleibt aber weiterhin notwendig. Diese Kontrolle ist eine Rechenschaftsverpflichtung gegenüber einheimischen Kirchensteuerzahlern und

Spendern, die darauf vertrauen können müssen, dass die Mittel zweckgerecht eingesetzt werden. Informationen darüber müssen leicht zugänglich gemacht werden. Daher ist auch bei kirchlichen Hilfswerken ein gewisser Verwaltungsaufwand notwendig, um Mittel effektiv einsetzen zu können.

Reziprozität in der Partnerschaftsbeziehung

Erfreulicherweise wächst gerade in der kirchlichen Entwicklungszusammenarbeit das Verständnis für die notwendige Gegenseitigkeit in der Partnerschaftsbeziehung. Durch Begegnungsreisen in beide Richtungen, durch intensiven Erfahrungsaustausch, durch Übernahme theologischer und pastoraler Neuansätze sind die Beziehungen zwischen den Kirchen in den reichen und den armen Ländern längst keine Einbahnstraße mehr. Sogar Formen wechselseitiger finanzieller Unterstützung werden zunehmend praktiziert: So spendete die Lateinamerikanische Kirche 10.000 Dollar für die Opfer der Oderflut in Deutschland. In Honduras wurde eine landesweite Sonderkollekte durchgeführt, um den Flutopfern in Passau zu helfen, denen sie durch eine Partnerschaftsaktion verbunden sind. Für die Weltkirche übernehmen inzwischen hoch qualifizierte kirchliche Mitarbeiter aus Entwicklungsländern viele Aufgaben und werden im Vatikan und in Ordenszentralen in Rom und zum Teil auch in Deutschland eingesetzt. Reziprozität verwirklicht sich jedoch auch darin, dass die gegebenen Einflussmöglichkeiten der Kirchen in den Industrieländern dazu genutzt werden, politisch die notwendigen Reformen der Weltwirtschaft und nationaler Gesetzgebungen (Abbau von Agrarsubventionen) einzufordern.

5 Schlussbemerkung: Von der Rhetorik zur Realität

Der Begriff „Partnerschaft“ wird in kirchlichen, zivilgesellschaftlichen und staatlichen Äußerungen gerne und schnell verwendet. Als Leitidee hat er seine volle Berechtigung. Der Weg von der Rhetorik zur Realität in der Entwicklungszusammenarbeit ist jedoch in den meisten Fällen noch weit. Das Nord-Süd-Gefälle, die unterschiedlichen Interessen, die den guten Willen bei der Entwicklungszusammenarbeit oft korrumpieren, und die praktischen Probleme, die sich in jeder Entwicklungszusammenarbeit stellen, sind Hürden, die es zu überwinden gilt.

Je mehr die zehn Grundregeln der Partnerschaft in der Entwicklungszusammenarbeit beachtet werden, umso mehr sind Bedingungen legitim. Sozialethisch kommt es darauf an, Konditionalität als Teil der Umsetzung entwicklungspolitischer Ziele verantwortungsvoll zu gestalten. Konditionalität soll im Dienst einer gerechteren Weltordnung stehen, welche die ärmeren Länder beim Aufbau humanerer Lebensbedingungen unterstützt. Daher soll Konditionalität partnerschaftlich und fair ausgehandelt werden, reziprok für beide Partner gelten und im Streitfall an gerechte Regeln gebunden werden. Nur wenn Vereinbarungen von allen akzeptiert werden – gerade von den Einflussreicheren in Entwicklungs- und Industrieländern –, wird der Weg zu einer Entwicklungspartnerschaft frei, die weit über finanzielle und ökonomische Beziehungen hinausgeht.

Der partnerschaftliche Einsatz für eine gerechtere Welt bezieht sich auf verschiedene Handlungsebenen: Zu fördern ist erstens *gesellschaftliche Entwicklung in den Partnerländern im Süden* durch Unterstützung der Armen und ihrer Partner bei der Durchführung der dort notwendigen Reformen und strukturellen Veränderungen. Zweitens müssen auch *Strukturen und Rahmenbedingungen in den Gesellschaften der Geberländer*, in Deutschland, der Europäischen Union und anderen Industrieländern durch einen Struktur- und Bewusstseinswandel in Richtung wirtschaftlicher und ökologischer Nachhaltigkeit verändert werden. Drittens wird es dadurch möglich, auch die *internationalen Strukturen und Rahmenbedingungen* für die Entwicklungsländer anders zu gestalten und Kohärenz zwischen verschiedenen entwicklungspolitischen Feldern herzustellen. Viertens wird sich Partnerschaft über das Feld der Entwicklungszusammenarbeit hinaus auch auf alle anderen Felder der internationalen politischen Zusammenarbeit erstrecken und im *interkulturellen Dialog* ein gegenseitig bereicherndes Lernfeld eröffnen.

Zu mehr Partnerschaft möchte diese Studie ermutigen. Sie möchte durch die aufgezeigten Defizite das Bewusstsein für Partnerschaftlichkeit schärfen, gleichzeitig einer ideologischen Überhöhung wehren sowie durch die aufgezeigten Wege Orientierung geben und zur Umsetzung einladen. Gerade auch in unserem eigenen Land, in Deutschland, darf die Bereitschaft zu partnerschaftlicher Solidarität mit den ärmeren Ländern der „Einen Welt“ nicht nachlassen, sondern muss gesteigert werden - auch in Zeiten ökonomischer Krisen.

Wissenschaftliche Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben der Deutschen Bischofskonferenz

Broschüren

- Armut und Bevölkerungsentwicklung in der Dritten Welt (1990; auch in englisch, französisch und spanisch); Autoren: Franz Böckle/Hans-Rimbert Hemmer/Herbert Kötter
- Gutes Geld für alle. Sozialethische Überlegungen zur Geldwertstabilität (1991; auch in spanisch); Studie der Sachverständigengruppe „Weltwirtschaft und Sozialethik“, vorgelegt von Franz Furger und Joachim Wiemeyer
- Christen und Muslime vor der Herausforderung der Menschenrechte (1992; auch in englisch und französisch); Autoren: Johannes Schwartländer/Heiner Bielefeldt
- Von der Dependenz zur Interdependenz. Anstöße und Grenzen der Dependenztheorie (1994; auch in englisch und französisch); Studie der Sachverständigengruppe „Weltwirtschaft und Sozialethik“, vorgelegt von Franz Furger und Joachim Wiemeyer
- Wirtschaft: global und ökologisch. Überlegungen zu Ressourcenschonung und Umwelterhaltung (1994; auch in englisch und spanisch); Studie der Sachverständigengruppe „Weltwirtschaft und Sozialethik“, vorgelegt von Franz Furger und Joachim Wiemeyer
- Mut zur Strukturanpassung bei uns - Hilfe für die Entwicklungsländer (1995; auch in englisch); Studie der Sachverständigengruppe „Weltwirtschaft und Sozialethik“, vorgelegt von Franz Furger
- Handeln in der Weltgesellschaft: Christliche Dritte-Welt-Gruppen (1995); Autoren: Karl Gabriel/Sabine Keller/Franz Nuscheler/Monika Treber
- Soziale Sicherungssysteme als Elemente der Armutsbekämpfung in Entwicklungsländern (1997; auch in englisch und spanisch); Studie der Sachverständigengruppe „Weltwirtschaft und Sozialethik“

- Stabilität und soziale Gerechtigkeit. Zur Einführung des EURO (1999); Studie der Sachverständigengruppe „Weltwirtschaft und Sozialethik“
- Die vielen Gesichter der Globalisierung. Perspektiven einer menschengerechten Weltordnung (1999, auch in englisch, französisch und spanisch); Studie der Sachverständigengruppe „Weltwirtschaft und Sozialethik und der kirchlichen Werke Adveniat, Caritas international, Misereor, missio Aachen, missio München und Renovabis.
- Das soziale Kapital. Ein Baustein im Kampf gegen Armut von Gesellschaften. (2000, auch in englisch); Studie der Sachverständigengruppe „Weltwirtschaft und Sozialethik“.
- Globale Finanzen und menschliche Entwicklung (2001, auch in englisch); Studie der Sachverständigengruppe „Weltwirtschaft und Sozialethik“.
- Engagement für Osteuropa – Praxis und Motivation christlicher Solidaritätsgruppen (2002); Autoren: Karl Gabriel, Christel Gärtner, Maria-Theresia Münch, Peter Schönhöffer
- Partnerschaft mit den Armen – Wechselseitige Verpflichtungen in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit (2004); Studie der Sachverständigengruppe „Weltwirtschaft und Sozialethik“.

Die Broschüren sind zu beziehen beim
 Bereich Weltkirche und Migration im Sekretariat der DBK
 Kaiser-Friedrich-Str.9, 53113 Bonn,
 Tel. 0228/103-288, Fax. 0228/103-335.

Wissenschaftliche Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben der Deutschen Bischofskonferenz

Buchreihe "Forum Weltkirche: Entwicklung und Frieden", Matthias-Grünewald-Verlag Mainz

- Bd. 1: Peter Hünermann/Juan Carlos Scannone (Hg.): Lateinamerika und die katholische Soziallehre. Ein lateinamerikanisch-deutsches Dialogprogramm (1993)
 - Teil 1: *Wissenschaft, kulturelle Praxis, Evangelisierung. Methodische Reflexionen zur Katholischen Soziallehre*
 - Teil 2: *Armut. Herausforderung für Wirtschafts- und Sozialordnung*
 - Teil 3: *Demokratie. Menschenrechte und politische Ordnung* (vergriffen)

- Bd. 2: Johannes Schwartländer: Freiheit der Religion. Christentum und Islam unter dem Anspruch der Menschenrechte (1993) (vergriffen)

- Bd. 3: Thomas Hoppe (Hg.): Auf dem Weg zu einer Europäischen Friedensordnung. Perspektiven und Probleme nach dem Ende des Kalten Krieges (1994)

- Bd. 4: Joachim E. Tschiersch/Herbert Kötter/Frithjof Kuhnen: Kirchen und ländliche Entwicklung. Einwirkungen auf die Rahmenbedingungen der Entwicklungs-zusammenarbeit - Möglichkeiten und Grenzen (1995)

- Bd. 5: Franz Nuscheler, Karl Gabriel, Monika Treber, Sabine Keller: Christliche Dritte-Welt-Gruppen. Praxis und Selbstverständnis (1996)

- Bd. 6: Jürgen Schwarz (Hg.): Die katholische Kirche und das neue Europa. Dokumente 1980 - 1995 (2 Bände) (1996)

- Bd. 7: Ludwig Bertsch, Hermann Janssen, Marco Moerschbacher (Hg.): Alternativen zur traditionellen Pfarrstruktur. Die Communio-Ekklesiologie und ihre Rezeption in Afrika, Ozeanien und Europa (1997)

- Bd. 8: Thania Paffenholz: Konflikttransformation durch Vermittlung. Theoretische und praktische Erkenntnisse aus dem Friedensprozeß in Mosambik 1976-1995 (1998)

- Bd. 9: Thomas Hoppe (Hg.): Friedensethik und internationale Politik. Problemanalysen, Lösungsansätze, Handlungsperspektiven (2000)

- Bd.10: Jean-Pierre Bastian – Ulrich Fanger – Ingrid Wehr – Nikolaus Werz: Religiöser Wandel in Costa Rica – Eine sozialwissenschaftliche Interpretation (2000)

- Bd.11: Karl Gabriel – Christel Gärtner – Maria-Theresia Münch – Peter Schönhöffer: Solidarität mit Osteuropa – Praxis und Selbstverständnis christlicher Mittel- und Osteuropa-gruppen
 - Teil I: Theoretische Vorüberlegungen und Befragungsergebnisse
 - Teil II: Motive christlichen Solidaritätshandelns (2002)

Bezug nur über den Buchhandel

Wissenschaftliche Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben der Deutschen Bischofskonferenz

Reihe „Projekte“

- 1 Yves Bizeul: Christliche Sekten und religiöse Bewegungen in der südlichen Hemisphäre. Eine Literaturstudie (1995)
- 2 Thomas Bremer (Hrsg.): Religion und Nation im Krieg auf dem Balkan. Beiträge des Treffens deutscher, kroatischer und serbischer Wissenschaftler vom 05. bis 09. April 1995 in Freising (1996)
- 3 Gero Erdmann: Demokratie und Demokratieförderung in der Dritten Welt. Ein Literaturbericht und eine Erhebung der Konzepte und Instrumente (1996)
- 4 Martin Diehl: Rückkehrbereitschaft von Stipendiaten aus Entwicklungsländern. Eine Evaluierung von Förderprogrammen des Katholischen Akademischen Ausländer-Dienstes (KAAD) (1997)
- 5 Günther Freundl/Petra Frank-Herrmann (Eds.): Reproductive Behaviour in Circumstances of Extreme Poverty (1997)
- 6 Karl Gabriel/Monika Treber (Hrsg.): Christliche Dritte-Welt-Gruppen: Herausforderung für die kirchliche Pastoral und Sozialethik (1998)

- 7 Gero Erdmann: Demokratie- und Menschenrechtsförderung in der Dritten Welt. Grundlinien eines Rahmenkonzeptes für die kirchliche Entwicklungszusammenarbeit (1999)

- 8 Thomas Hoppe (Hg.): Menschenrechte - Menschenpflichten. Beiträge eines gemeinsamen Symposiums der Deutschen Kommission Justitia et Pax und der Wissenschaftlichen Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben vom 7. bis 8. Dezember 1998 in Köln (1999)

- 9 Antonella Invernizzi (Hg.): Straßenkinder in Afrika, Asien und Osteuropa – Eine kommentierte Bibliographie (2000, mehrsprachig).

- 10 Arnold Riedmann: Das Recht der Armen – Die Rechtshilfearbeit der katholischen Hilfswerke (2001)

- 11 Annette Krauß/Birgit Joußen/Koenraad Verhagen: Finanzsystementwicklung – Spar- und Kreditinstitutionen für die Armen (2001)

- 12 Thomas Bremer (Hg.): Religija, društvo i politika. Kontroverzna tumačenja i približavanja (Religion, Gesellschaft und Politik. Kontroverse Deutungen und Annäherungen) (2002)

- 13 Sandra Casado Antón (Hg.): Selbstfinanzierung der Kirche in Lateinamerika: Die Konstellationen in Chile und Ekuador (2003)

Zu beziehen beim Bereich Weltkirche und Migration
im Sekretariat der DBK, Kaiser-Friedrich-Straße 9, 53113 Bonn,
Tel. 0228/103-288, Fax. 0228/103-335.