



Nachlese des 72. Entwicklungspolitischen Fachgesprächs vom
09.06.2010 zum Thema:

"Bottom - Up Accountability" : Wirksamere Wege zur Selbsthilfe ?

Einführung durch G. Oldenbruch:

Das Gespräch mit Herrn **Dr. Werner Kiene**, Chairman Emeritus des World Bank Inspection Panels und Mitglied des SID Chapter Washington, hat die Rechenschaftspflicht von Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit ihren Partnern gegenüber zum Thema. Damit ist es ein guter Beitrag zu der Debatte, die SID Bonn seit einigen Monaten beschäftigt, nämlich die Frage nach Verantwortung von Eliten in Entwicklungsländern gegenüber ihrer Gesellschaft. Interessant in diesem Zusammenhang ist eine Studie der Stiftung ECDPM¹, die die Erwartungen von AKP-Staaten an ihre ausländischen Partner darstellt. Dabei fällt auf, dass Armutsbekämpfung für die AKP-Staaten nicht viel höher priorisiert wird als etwa Bildung oder der Aufbau von Infrastruktur, obwohl doch heute bei 1 bis 1,5 Milliarden Menschen die Grundbedürfnisse nicht befriedigt sind. Das Thema Bottom-Up Accountability passt also gut in die Beschäftigung des SID Bonn mit diesem Problemkomplex.

Vortrag W. Kiene:

Bottom-Up Accountability oder Accountability From Below ist das Ergebnis eines langen Lernprozesses in der Entwicklungszusammenarbeit. Man hatte zwar schon lange von Selbsthilfe und Partizipation gesprochen; die Zusammenarbeit war jedoch meist stark von oben nach unten strukturiert. Die Monitoring-Abteilungen von EZ-Organisationen haben Vorgänge von oben nach unten evaluiert. In den 80er und 90er Jahren kam das Thema Korruption auf, was in den Projekten wiederum nur zu einer stärkeren Kontrolle von oben nach unten führte.

Diese Erfahrung, dass viele gute Bemühungen in den letzten Jahrzehnten doch letztlich immer wieder von oben nach unten gingen, spiegelt sich heute z. B. in der Förderung von demokratischen Prozessen wider. Durch das Ende des Kalten Krieges und durch die Globalisierung der Zivilgesellschaft kommt es heute zu neuen Verbindungen von unten nach oben. Der Menschenrechts-Ansatz ist heute allgemein akzeptiert, so dass entwicklungspolitische Akteure immer mehr über den Schatten des Nicht-Einmischens springen. Unter diesen Voraussetzungen wurde die neue Bewegung der Accountability From Below erst möglich, die als Kontrolle von unten die Essenz von Demokratie darstellt. Nun soll also nicht mehr nur dem Geldgeber gegenüber Rechenschaft abgelegt, sondern auch der Zielgruppe bzw. den Begünstigten die Möglichkeit gegeben werden, Rechenschaft darüber zu erlangen, dass die für sie bereit gestellten Mittel auch tatsächlich „angekommen“ sind..

Accountability wird vor allem für zwei Bereiche verlangt: Erstens müssen Outputs und Outcomes so erreicht werden, dass die Zielgruppen aus der Armutsfalle

¹ Mackie, James et al. (2009): The end of an era? Challenges for ACP-EU relations in 2010. Maastricht: European Centre for Development Policy Management. Online verfügbar unter <http://www.ecdpm.org/>

herauskommen können. Zweitens müssen auch die Verfahren, das Prozedere verfolgt und evaluiert werden, unter denen bestimmte Ziele erreicht werden. . Dieses nachfrageorientierte Vorgehen erfordert unter anderem ein neues Verständnis von denen, die am Entwicklungsprozess beteiligt sind.

Auf der Makro-Ebene wurde dieses Bedürfnis bei der Schaffung des Inspection Panel der Weltbank klar artikuliert. Auf der nationalen bzw. Projekt-Ebene gibt es einen ähnlichen Vorgang, nämlich die Nachfrage nach guter Regierungsführung. Ein gutes Beispiel ist etwa ein Gesundheitsprojekt, bei dem kaum Evaluierung von oben stattfindet, sondern Mittel dafür verwendet werden, dass sich die Zielgruppen selbst so organisieren können, dass sie untersuchen können, ob alle bereit gestellten Mittel in ihrem Interesse verausgabt wurden. Sie erstellen eigene Berichte darüber, ob etwa Krankenhauspersonal zur Arbeit kommt oder ob die zugesagten Medikamente auch vorhanden sind, und geben diese Berichte dann nach oben weiter.

Gelöscht: .

Dabei geht es nicht darum, dass keine Evaluierung mehr stattfinden soll. Wichtig ist das Zusammenspiel von nachfrage- und angebotsorientierten Strategien, wobei momentan noch viele Mittel in so genannte Supply of Governance Strukturen fließen und zu wenig Mittel in die Förderung von Bottom-Up Accountability.

Dies illustriert ein Beispiel aus der Praxis: Nach einer großen Flut 1998 in Bangladesh machte das World Food Programme die Zusage, dass 20 Millionen Menschen Lebensmittelhilfen erhalten sollten. Dr. Kiene wollte den detaillierten Verteilungsplan des World Food Programme in Zeitungen öffentlich machen, um sicherzustellen, dass dieser auch eingehalten würde. Dieses Vorhaben stieß jedoch auf Widerstand bei den Zuständigen im Finanzministerium, da eine Kontrolle von unten gefürchtet wurde.

Damals war es so, dass die Geber an ihren Monitoring-Daten geradezu erstickt sind, während es noch keine Mittel gab, um die Kontrolle von unten zu fördern. Auch heute sind noch zu wenige Projekte mit Budgets für die Bottom-Up Accountability ausgestattet.

Gespräch mit dem Publikum

Wie kam es zur Entstehung des Inspection Panels bei der Weltbank und wie funktioniert es heute? Werden die Berichte des Panels veröffentlicht?

W. Kiene: In den 1990er Jahren wurde die Weltbank stark für ihre Großprojekte kritisiert, die Umwelt- und soziale Probleme mit sich brachten. In Projektbeschreibungen der 60er Jahre etwa konnte das Hauptziel „Brücke bauen“ heißen, während soziale und Umweltschäden in Projektplanungen überhaupt nicht berücksichtigt wurden. Der Kritik hat sich die Weltbank gestellt und entwickelte das Safeguard-Instrument für Umwelt- und Sozialverträglichkeit.

Heute haben die Projekte der Weltbank eine parallele Konzeption: Einerseits soll eine Brücke gebaut werden, andererseits gibt es Vorlagen, wie dieses Projekt realisiert werden soll: Indirekt betroffene Zielgruppen sollen nicht bedrängt werden, die Umwelt darf nicht darunter leiden. Diese Verschiebung ist letztlich durch den Druck westlicher NROn zustande gekommen.

Die Verpflichtung zu einer bestimmten Durchführungsweise von Projekten ist bindend. Das Einhalten dieser Verpflichtung bedarf jedoch der Überwachung durch eine unabhängige Instanz. Die Schaffung des Inspection Panels der Weltbank 1995

war die Antwort auf diese Überlegungen. Das Inspection Panel ist mit Mitarbeitern besetzt, die nie für die Weltbank gearbeitet haben sollen und es danach auch nicht dürfen. Es ist Teil des Aufsichtsrats der Weltbank, kann jedoch unabhängig agieren. Eine Beschwerde sollte von mindestens zwei Personen oder einer Gemeinschaft von Personen eingereicht werden. Die Beschwerden bestehen meistens aus einem konkreten Problem der Beschwerdeführer und der Anschuldigung, dass die Weltbank ihren Verpflichtungen nicht genügend nachgekommen sei. Formlose Beschwerden darüber, dass die Weltbank sich nicht an ihre eigenen Spielregeln gehalten hat, können auch anonym eingereicht werden. Lediglich eine Person muss als Ansprechpartner zur Verfügung stehen. Durch das für das Panel festgelegte Verfahren wird nun die Plausibilität und Legitimität der Beschwerde in einer vorläufigen „Eligibility Phase“ festgestellt und anschliessend die eigentliche Inspektion durchgeführt. Dabei wird nicht auf das Ausmaß eines möglichen Schadens geschaut; vielmehr läuft die Überprüfung prozessorientiert. So wird gefragt, bei welchem Schritt innerhalb der Projektkonzeption oder der Durchführung es zu Fehlern kommen konnte.

Durch die Schaffung des Panels wurde neues internationales Recht geschaffen: Bürger auf der untersten Ebene haben plötzlich einen direkten Zugang zur höchsten Instanz einer internationalen Organisation und können sich beschweren. So sind etwa Beschwerden von ganz einfachen Leuten eingegangen, die sich mit ihren Problemen an NGOs in der Distrikt-Hauptstadt wendeten, welche sie dann wiederum weiter verweisen konnten usw. Besonders bemerkenswert ist die Art, in der die Weltbank und das Verfahren des Inspection Panels die Rechte von Menschen verteidigt, die früher bei vielen Infrastrukturprojekten um ihre Lebensgrundlagen gebracht worden wären. Auf einen einfachen Nenner gebracht, lautet die Vorgabe der Weltbank heute: „Auch Menschen, die kein Papier vorweisen können, haben Rechte und müssen fair und menschlich behandelt werden!“

Ähnliche Vorgaben, an die sich viele Partnerländer erst gewöhnen müssen, gibt es im Umgang mit indigenen Bevölkerungen, kulturellen Werten und sensitiven biologischen Habitaten. Trotz des guten Willens der projektführenden Stellen in der Bank können Pannen passieren, die oft nur von denen „ganz unten“ bemerkt werden. Das Panel ist jener Mechanismus, durch den diese Probleme „nach oben“ transportiert werden.

Das Prozedere ist konfidenziell, aber die Berichte werden natürlich veröffentlicht und sind im Internet unter www.inspectionpanel.org zu lesen.

Wie kann man auf der Empfänger-Seite sicherstellen, dass es Gruppen gibt, die von den lokalen Eliten unabhängig sind und die eine eigene Kontrolle durchführen können?

W. Kiene: Die Globalisierung der Zivilgesellschaft ist hier eine große Chance. Bei der Arbeit im Inspection Panel der Weltbank hat sich gezeigt, dass viele Probleme von ländlichen Regionen in die Distrikt-Hauptstädte getragen werden und dort von lokalen NROn angegangen werden. Diese NROn sind über das Internet mit internationalen Organisationen global vernetzt und sind von den lokalen Eliten deswegen weniger angreifbar. Dies ist eine neue Konstellation, durch die der Einsatz von Bottom-Up Accountability überhaupt erst möglich geworden ist.

Wenn sich Länder ohnehin in Demokratisierungsprozessen befinden, ist Bottom-Up Accountability bestimmt eine gute Methode. In nicht-demokratischen Ländern wie Afghanistan kann das aber doch nicht funktionieren?

W. Kiene: Bottom-Up Accountability birgt natürlich auch große Risiken. Ein Beispiel: Für die Stadt Cartagena (Kolumbien) wurde ein 20 km langes Kanalsystem gebaut, das die Abwässer ins Meer führt. Alle Betroffenen wurden konsultiert und in den Prozess einbezogen – mit Ausnahme von drei Gemeinden am Meer. Ein Vertreter dieser Gemeinden hat sich bei der Weltbank beschwert und wurde daraufhin bedroht.

Wir dürfen die Menschen vor Ort natürlich keinerlei Risiken aussetzen. Aber man kann klein anfangen: Keine Regierung dürfte etwas dagegen haben, wenn wir die Menschen etwa in Krankenhäusern Medikamente zählen lassen – hier können wir ansetzen.

Eine starke Einbeziehung der Zielgruppen ist unter Umständen nicht im Sinne der jeweiligen Regierung – wie kann man damit umgehen? Sind der Konfliktbereitschaft nicht sehr enge Grenzen gesetzt, gerade im Kontext der Weltbank, bei der die meisten Regierungen Mitglieder sind?

W. Kiene: Viele Konflikte, vor allem in Afrika, haben ethnische Gründe. So widerspricht eine Bottom-Up Accountability bestimmter Gruppen oft dem, was die jeweilige Regierung möchte. Aber vor dem Hintergrund unserer Zielsetzung der Armutsbekämpfung ist es nicht vertretbar, wenn sich Wenige bereichern und Viele auf der Strecke bleiben.

Die Weltbank ist derzeit eine der wenigen Organisationen, die sich mit Bottom-Up Accountability auseinandersetzt. Dieser noch experimentelle Ansatz soll zunehmend in alle Projekte integriert, also in den Mainstream überführt werden.

Sollen die Evaluierungseinheiten vor Ort mit Geldern von der Geber-Seite aufgebaut werden oder geht man davon aus, dass diese bereits existieren?

W. Kiene: Diese Projekte sind natürlich von Geber-Seite unterstützt. Dabei besteht die Hoffnung, dass etwa durch erwähnte Maßnahmen wie die Kontrolle von Medikamenten und Schulbüchern und anderen Lehrmitteln eine gewisse Emanzipation geübt und dadurch Nachhaltigkeit erreicht wird. Dies wird auch von der jeweiligen Zivilgesellschaft gewünscht. Bis jetzt können wir nur von Versuchen sprechen und es ist noch nicht sicher, ob es da eine Breitenwirkung geben wird.

Nachlese von Evelyn Funk / G. Oldenbruch