



Beratung des Partners in der TZ – darf und kann die Wirkung kontrolliert werden

**Gespräch mit Herrn Proksch
- Bereichsleiter Afrika der GIZ -**

Vortrag Herr Proksch:

Historisch betrachtet steht der Begriff der Wirkung schon lange im Zentrum der Entwicklungszusammenarbeit. Spätestens seit der Einführung der *Zielorientierten Projektplanung* (ZOPP) Mitte der 80er Jahre spielt er eine entscheidende Rolle. Der Wirkungsbegriff findet sich dann auch in den Komponenten der *Projektplanungsübersicht* (PPÜ) wieder: einer vertikalen Logik folgend führen demnach die *Aktivitäten eines Projekts* zunächst zu seinen *Komponentenzielen*.

Wenn die Vorannahmen bestätigt sind, führen die Komponentenzielen zum *Ziel des Projekts*. Bis zu diesem Punkt reichte auch die Verantwortung des Projekts selbst für die erreichten Wirkungen. Das Erreichen des Ziels des Projekts kann in diesem Modell als ein *Beitrag* zum Erreichen eines diesem übergeordneten *Oberziels* verstanden werden. Für das Erreichen des Oberziels selbst wird seitens des Projektes keine Verantwortung mehr übernommen. In diesem Schema ist also klar definiert, wer für welche Wirkungen Verantwortung übernimmt.

Mitte der 90er Jahre wurde ZOPP zugunsten eines ähnlichen Wirkungsmodells, bestehend aus den Komponenten-Aktivitäten *output*, *outcome* und *impact*, aufgegeben.

Auch in diesem Modell zeichnet sich zwischen *outcome* und *impact* eine *Zuordnungslücke*¹ als Verantwortungslücke ab. Im Verantwortungsbereich des Projekts liegt der *outcome*, der *impact* nicht mehr. Mit der Gefahr, dass die globale Perspektive aus der Sicht des Einzelvorhabens verloren gehen kann.

Dieses Wirkungsmodell wurde etwa bis in die Jahre 2003/2004 beibehalten.

In den Jahren 2002 bis 2004 wurde die Art und Weise, wie wir Entwicklungszusammenarbeit gestalten und leisten, grundsätzlich in Frage gestellt. Resultat dieser Überlegungen war eine Wende großer Geberländer hin zu Finanztransfers wie Budgethilfe. Damit einher ging eine Veränderung des Wirkungsbegriffs:

Wirkungszusammenhänge sind bei Finanztransfers so komplex, dass einzelne Verantwortlichkeiten für erreichte Ziele nicht mehr zugeordnet werden können, eine *attribution* also nicht mehr möglich ist.

Mit dem Argument, dass es letztlich wichtig sei, zu bestimmten Zielen einen *Beitrag* zu

¹ Im Englischen *attribution gap*

leisten, und weniger, *wer was* dazu beigetragen habe, verlagerte sich die Debatte hin zur *contribution* (*Beitrag* Verantwortlicher). Dies wiederum zog eine schleichende Verantwortungslosigkeit im System der Entwicklungszusammenarbeit nach sich, nach dem Motto „Wenn es nicht geklappt hat, ist es niemand gewesen“. Die Kontroverse um die Begriffe *attribution* und *contribution* lässt sich übersetzen als eine Kontroverse um die zentrale Frage: *Wer hat wofür* Verantwortung?

Trotz einer allgemeinen Ernüchterung im Finanztransfer und in der Budgethilfe sind die Budgets aller großen Geberländer bis heute stark angewachsen. Es lässt sich die Tendenz erkennen, Finanztransfers an sogenannte *deliverables* zu koppeln: mit der Vergabe der Mittel werden klar definierte Ziele und Erwartungen eingefordert, so beispielsweise eine konkrete Anzahl von Wasseranschlüssen, Krankenhausbetten oder ärztliche Personal pro Patient. In der Folge können auch die Kosten des Projekts pro Person präzise beschrieben werden.

Als Beispiel wurde das sogenannte *Energizing Development Projekt* der GTZ angeführt. Auf eine Initiative der Holländer hin, den Herausforderungen des Klimawandels zu begegnen und in erneuerbare Energien zu investieren, wurde ein Projekt mit der konkreten Forderung ausgeschrieben, drei Millionen Menschen in Entwicklungsländern mit erneuerbaren Energien für 60 Millionen Euro auszustatten. Der GTZ ist es gelungen, dieses Projekt zielgenau umzusetzen. Aufgrund dieses Erfolgs wurden bis heute 234 Millionen Euro von sieben verschiedenen Gebern für das Projekt eingeworben und Anfang 2013 wird voraussichtlich die zehnmillionste Person ausgestattet worden sein.

Zusammenfassend: der klare Wunsch über den Nachweis, wem Entwicklungszusammenarbeit konkret zugute kommt, nimmt zu. Dahinter verbirgt sich auch die Forderung der Politik, Rechtfertigung über die Verwendung öffentlicher Mittel leisten zu können.

Eine weitere Ursache für die Wirkungsproblematik ist die geringe Steuerungsmöglichkeit eines externen Beraters. Ein Berater ist nicht *Entscheidungsfinder*. Die *ownership* verleiht dem Partner die Fähigkeit, bestimmte Projekte ablehnen zu können und manchmal auch ablehnen zu müssen. Dies wird von vielen Ländern zunehmend genutzt.

Eine etymologische Betrachtung des Begriffs der „Hexe“ kann dieses *Wirkungsdilemma der Beratung* veranschaulichen. Demnach ist eine Hexe eine Person, die auf einer Mauer zwischen zwei Welten sitzt, mit je einem Bein in jeder Welt. Sie symbolisiert gleichzeitig die Verbindung und die Trennung beider Welten. Auch der Berater bringt einen externen Blick auf jede der Welten mit, agiert aber zugleich auch in ihnen, also intern. Er hat nicht die letzte Verantwortung für Entscheidungen, die getroffen, und für Ergebnisse, die produziert werden. Andererseits trägt er dennoch immer eine Mitverantwortung daran – deshalb hat sich in der GTZ schon vor mehr als 10 Jahren die Auffassung durchgesetzt, dass auch Berater eine Mitverantwortung für Prozesse haben.

Die Verantwortung, die ein externer Berater übernehmen kann, ist jedoch nur das geringere von zwei zentralen Problemen bei der Produktion von Wirkungen. Wir bewegen uns in einem Spannungsfeld zwischen der Forderung der Produktion von *results* auf der einen Seite und dem Streben nach Veränderung und Entwicklung sozialer Systeme auf der anderen. Auf der einen Seite führt die Forderung der Produktion von *results* manchmal in eine gefährliche Nähe zu einer Ersatzvornahme. Auf der anderen Seite agieren wir in sozialen Kontexten, in denen ein simpler Ursache-Wirkungszusammenhang nicht existiert: Wirkungen können nicht eindeutig auf einen Steuerungsimpuls zurückverfolgt werden. Es ist ein Paradoxon, dass wir – nicht nur in der Entwicklungszusammenarbeit – tagtäglich

versuchen, soziale Prozesse zu steuern, die wir in ihrer Komplexität größtenteils nicht verstehen können.

Ein möglicher Weg, mit diesem Problem umzugehen, ist, den Kern der Beratungstätigkeit nicht als Transfer von Inhalten zu begreifen, sondern als eine *Unterstützung der Ressourcen, des Selbststeuerungspotentials und der Lernfähigkeit von sozialen, politischen und ökonomischen Systemen*. Beratung ist demnach heute eine *Inszenierung und Gestaltung von Kommunikations- und Kooperationsmustern*. Komplexe soziale Systeme können nur mit den Partnern in Zusammenarbeit gemeinsam verstanden werden. Auch dieses Vorgehen kann eine angestrebte Wirkung nicht garantieren.

Gespräch mit dem Publikum:

Sie beschreiben die Anforderung, zur Entwicklung sozialer Systeme beizutragen mit Begriffen wie Paradoxon oder Dilemma. Gleichzeitig gibt es eine Hochkonjunktur, Finanztransfers an konkrete deliverables zu koppeln. Ist das ein Rückgang hin zu zählbaren Resultaten und ein Ziel der GIZ?

Herr Proksch: Ich habe die Wirkungsdiskussion der deutschen und internationalen EZ-Community der letzten dreißig Jahre nachgezeichnet. Die Forderung der Zählbarkeit von Resultaten kommt dabei in gewisser Weise als seltsames Phänomen durch die Hintertür wieder herein. In diesem Zusammenhang ist die GIZ eine Durchführungsorganisation, die im Auftrag des BMZ und internationaler Geber arbeitet und politische Vorgaben umsetzt.

Wird also nicht mehr angestrebt, soziale Systeme zu entwickeln?

Herr Proksch: Es sei noch einmal auf das Spannungsfeld zwischen der Entwicklung sozialer Systeme und der Produktion von *results* verwiesen: in der historischen Betrachtung oszilliert die Schwerpunktsetzung besonders in der TZ zwischen diesen beiden Polen. Beide Prozesse müssen ins Gleichgewicht gebracht werden. Die Entwicklung von Systemen wird von Gebern nicht nachgefragt, sondern von der GIZ aus Überzeugung angestrebt.

Steuerung ist nach meinem Verständnis keine Beratungsaufgabe. Ein Berater fragt vor Ort, welches Problem die Partner haben, wie sie damit umgehen und wie sie darin unterstützt werden möchten. Entwicklung geht also von einheimischen Pfaden aus. Ein Berater kommt in eine Situation, in der die Menschen schon wissen, was sie brauchen.

Gegenposition aus dem Publikum:

Als Beraterin steuere ich Interventionen, überlege mir, womit ich interveniere und betrachte auch die Wirkungen. Gleichzeitig arbeite ich nur in Kontexten, in denen ich auch einen Beitrag leisten kann. Wenn die Partner genau wüssten, was sie brauchen, wäre nicht Beratung, sondern ein Finanztransfer das adäquate Instrument.

Herr Proksch: Im Fokus meines Vortrags stand die Beratungsverantwortung im Allgemeinen und das Steuerungsdilemma in sozialen Systemen. Über die Rolle eines GIZ-Beraters im Konkreten habe ich wenig gesprochen. Zentral war die Frage, was sich überhaupt steuern lässt. Nicht, weil Beratung überkommen wäre, sondern weil es schwierig ist, Wirkungen in sozialen Systemen zu antizipieren und zu produzieren. Ich

spreche von Systemen, die etwa zu 80% vom Partner und zu 20% vom Berater gesteuert werden. Die Gesamtprozesse sind also Prozesse des Partners, in denen die EZ einen Beitrag leistet.

Welche Rolle spielt der Faktor Korruption bei der Entwicklung sozialer, politischer und ökonomischer Prozesse?

Herr Proksch: Korruption führt permanent zu Fehlentscheidungen in der Steuerung von Systemen, weil Entscheidungen nicht auf rationaler Basis, sondern auf einer Basis persönlicher Vorteile getroffen werden. Mit dem Problem sind alle in der EZ konfrontiert, die wirklich hinschauen, so auch die GIZ. Wir versuchen alles, um unsere eigenen Beiträge von Korruption frei zu halten. Das gelingt sicherlich nicht immer. Im Extremfall müssen wir uns aus einer Zusammenarbeit verabschieden.

Gibt es angesichts globaler Herausforderungen der Weltgesellschaft wie beispielsweise dem Klimaschutz Anzeichen für neue Kooperationen oder Verantwortungen?

Herr Proksch: Ein neues Verständnis von Kooperation ist nur teilweise spürbar. Beispielsweise lässt sich auf der Ebene der Afrikanischen Union zunehmend feststellen, dass Europäer als Berater nicht mehr akzeptiert sind. Die EZ gibt konkrete Vorgaben und muss deutschen Interessen 'in Heller und Pfennig' dienen. Hinzu kommen Vorgaben für den Klimaschutz, die den Partnern häufig mühsam abgehandelt werden müssen. Sie haben das Gefühl, Konzepte verkauft zu bekommen, die sie nicht haben wollen. Es gibt manchmal erfolgreichere Formen von Kooperation, über die wir uns sehr freuen. Der Versuch, gemeinsame Interessen- und Wertebasen aufzustellen, wird nicht immer in ausreichender Weise umgesetzt. Hier wäre es sinnvoll, wenn die Bundesregierung und das BMZ noch stärker einen konstruktiven und intensiven Dialog führten.

NGOs brauchen Unterstützung und könnten Prozesse gemeinsam mit initiieren. Wäre es nicht sinnvoll, Beratung stärker in der Zivilgesellschaft anzusetzen?

Herr Proksch: Staatliche Entwicklungszusammenarbeit hat in den letzten zehn Jahren weniger mit der Zivilgesellschaft kooperiert als früher. Dies liegt zum einen an einer Tendenz der deutschen EZ, die Zusammenarbeit der deutschen Zivilgesellschaft mit der Zivilgesellschaft in den Partnerländern zu fördern und von staatlicher Zusammenarbeit zu trennen. Parallel definieren auch einige deutsche NGOs die Zusammenarbeit mit NGOs in den Partnerländern als ihren Bereich. In den 80er Jahren gab es zwischen staatlicher und zivilgesellschaftlicher Seite noch eine stärkere Zusammenarbeit als heute. Durch den Fokus auf Finanztransfers und Budgethilfe hat sich tendenziell eine etatistische Sichtweise von EZ durchgesetzt. Dies läuft häufig auf Kosten der Zivilgesellschaft. Diese Entwicklung war nicht immer sinnvoll für die Entwicklung eines Landes.

Belohnt wird, wenn eine Nordorganisation im Auftrag von Nordgebern ein Vorhaben umsetzt. Von den Partnern vor Ort ist in diesem Modell keine Rede. Die Stärkung eigenverantwortlicher Organisationen vor Ort war einmal ein wichtiges entwicklungspolitisches Ziel. Gilt dies noch?

Herr Proksch: Meine Darstellungen spiegeln das Thema aus internationaler Sicht wider, beispielsweise aus Sicht der Holländer, Australier oder Briten. Aus dieser Sicht werden diese Fragen nicht gestellt. Zählbare Resultate können gegenüber den Steuerzahlern gut gerechtfertigt werden. Auf der anderen Seite sind diese Resultate auch ein guter Erfolg

per se. Allein durch die Zusammenarbeit mit Partnern und *Capacity Development* wären sie nicht erreicht worden. Darüber hinaus gehende wichtige Ziele wie die Ownership treten gelegentlich gegenüber dem Wunsch nach kurzfristigen Erfolgen in den Hintergrund. Trotzdem ist *Ownership* nach wie vor ein sehr wichtiges Ziel.

Wie verhält es sich mit der Fristigkeit von Wirkungsmessungen: gibt es noch langfristige Ziele wie beispielsweise die Ausbildung von einheimischen Beratern?

Herr Proksch: Wir haben erlebt, dass einige Entwicklungsvorhaben erst zwanzig bis dreißig Jahre später ihre Ergebnisse erzielt haben. Wir haben zumeist nicht die Systeme, das dann noch in Erfahrung zu bringen. Das Thema der Fristigkeit ist ein ungelöstes Versprechen für die Zukunft.

Wie bewerten die Partner vor Ort die Tendenz, zählbare Resultate anzustreben?

Herr Proksch: Da die betreffenden Programme in rein marktwirtschaftlichen Systemen durchgeführt werden, wird auch ein Netz von Kleinhändlern als Kooperationspartnern in verschiedenen Regionen aufgebaut. Zusätzlich zu dem Profit der Endnutzer wird so ein Einkommen erzielt. Das ist ein positives Ergebnis und wird in der Regel positiv bewertet.

Wenn man Beratung versteht als einen Vorgang, in dem der Partner in seinem Entscheidungsprozess unterstützt werden soll und dies mit Empathie in einem fairen Prozess, wenn Beratung eigentlich sogar das Ziel haben sollte, den Partner zu befähigen, selbst eine Lösung für das zugrunde liegende Problem zu finden, müssten wir uns dann nicht nur der Frage stellen, ob hier identifizierbare Wirkungen des Beraters entstehen, die man kontrollieren kann, sondern doch auch der Frage nachgehen, ob solche Beratungsleistungen überhaupt einer Wirkungskontrolle unterzogen werden dürfen. Dies ist auch eine ethische Frage.

Die Frage nach einer Wirkungskontrolle von Beratung stellt sich aus meiner Sicht auch unter dem Aspekt der Verausgabung von Steuergeldern. Angesichts der heutigen Schuldenkrise müssen wir kontrollieren, für was wir eigentlich noch Geld ausgeben. Wir können nicht Geld für etwas ausgeben, dessen Wirkung nicht einmal sicher oder bei dem wir nicht einmal wissen, ob der Beitrag überhaupt notwendig ist. Das Geld sollte nur für wirkliche Beratung ausgegeben werden und deren Kosten decken. Die Entscheidung für die Problemlösung und die Umsetzung obliegt dem Partnerland. Dann bedeutet Wirkungskontrolle der Beratung zu prüfen, ob die Beratungsleistung gut und der Auftraggeber damit zufrieden war. Wenn er damit zufrieden gewesen ist, ist das Ganze für mich als Bürger in Ordnung.

Herr Proksch: Selbstverständlich haben wir eine Verantwortung gegenüber den Steuerzahlern. Zu trennen hiervon ist die vorhergehende Frage, ob der Partner auch die Fähigkeit hat, ein Vorhaben abzulehnen und ob der Berater in diesem Fall verantwortlich ist. Dies scheint eine theoretische Frage zu sein, da es bei jedem Projekt im Vorfeld eine klare Absprache gibt. Dennoch treten diese Situationen manchmal auf.

Wir beobachten eine Zunahme der Kooperation in der Entwicklungszusammenarbeit mit der Privatwirtschaft, wohingegen die Finanzierung von NGOs abnimmt. Der Partnerbegriff wird zu wenig grundsätzlich in Frage gestellt und problematisiert.

Herr Proksch: Kaum eine Frage hat in der EZ so viele Zweifel und Schwierigkeiten aufgebracht wie die Frage über die Einschätzung von Partnerorganisationen. Da dies

sehr schwierig ist, arbeiten wir zunehmend mit multiplen Partnern zusammen und haben uns von einer einzigen Partnerstruktur verabschiedet. Aber: Das größte Problem in der EZ sind nicht Partnerorganisationen, die anderes tun, als das, was Gegenstand der Beratung war, sondern diejenigen, die nichts tun. Solange eine klare Entwicklungsorientierung des Partners zu erkennen ist und solange über seine Motive nicht gezweifelt wird, wird man sich auch in allen inhaltlichen Punkten einig. Dennoch sollte Beratung immer noch einen Verhandlungsspielraum bieten.

R. Hillebrand

G. Oldenbruch