

Das interventionistische Paradigma

Eine Ursache für fehlgeleitete Entwicklungspolitik

Eberhard Reusse

Die bisherige Entwicklungspolitik ist davon ausgegangen, daß ein Problem in einer fremden Gesellschaft erkannt und durch helfendes Eingreifen gelöst werden kann. Das nennt Eberhard Reusse das interventionistische Paradigma. Genährt wird es durch den Handlungsdruck der Akteure einerseits und die Strukturschwächen des Entwicklungshilfe-Apparats andererseits.

Zur Remedur schlägt Reusse vor: Primat des Qualitätsprinzips, bessere Evaluierung, fundierte anthropologische Kennt-nisse der Akteure und höhere Rechenschaftspflichtigkeit.

Hilfe zur Entwicklung anderer Gesellschaften? Mit welcher Zielvorstellung? Sind wir uns denn noch sicher in der Orientierung unserer "Entwicklungs"-Mission? Handelt es sich nicht grundsätzlich um endogene Prozesse, d. h. im entwicklungssoziologischen Sinne um die Entfaltung oder auch Kontraktion eines Sozialkörpers in der nachhaltigen Anpassung an sich verändernde Umweltbedingungen?

Das Leitbild, das die westliche Entwicklungspolitik begleitete, entsprach dem von Thomas Kuhn 1962 definierten Paradigma-Begriff: "an accepted model or pattern ..., largely a promise to success" (S. 23); ähnlich formuliert im soziologischen Wörterbuch von Karl-Heinz Hillmann (1995): "vor-theoretisches Modell ..., häufig Vorgriff auf eine nicht vorhandene, aber für die Zukunft gewünschte Wirklichkeit" (S. 23-24).

Die Vorstellung vom großen Aufbruch der Dritten Welt, "the great transition" (Boulding 1962, S. 104), war im wesentlichen geprägt von den drei "major biases", die van Donge 1995 so analysierte (S. 283):

- "a teleological bias which sees social change as directed towards a universal path of development";
- "a functional bias which assumes that development necessarily sustains particular world orders"; und
- "centralism as social change (which) is depicted as emanating from the centre."

Keines dieser drei paradigmatischen Modelle erwies sich als erklärungsträchtig. Die realen historischen Abläufe ließen das Gebiet der Entwicklungstheorien zu einem Niemandsland werden.

Entwicklungsschuld und Interventionsdruck

Der Wunsch des lenkenden Eingreifens jedoch blieb unausrottbarer Bestandteil, wenn nicht Motor der Entwicklungspolitik. Unentbehrlicher Treibstoff waren die kontinuierlich strömenden Entwicklungsgelder, entsprechend der aus Schuldkomplexen und Entwicklungseuphorie geborenen pauschalen Selbstverpflichtung der Geberländer gegenüber der UN-Gemeinschaft.

Die Gelder wollten verwendet, der schnell wachsende Berufsstand der professionellen Entwickler beschäftigt sein. Es entstanden der Mittelabflußzwang und der expandierende Sektor der Entwicklungsfinanzierungs-, Durchführungs- und Beratungskompetenzen sowie das pilzartig wachsende Mittlergewerbe der NROs und ihrer Partnerorganisationen in der Dritten Welt.

Die Entwickler brauchten überzeugende Paradigmen im Wettbewerb um Geberzuwendungen, möglichst solche, die auf das zur Verfügung stehende materielle, professionelle und ideologische Interventionsinstrumentarium abgestimmt waren. Mit dem globalen Entwicklungsparadigma vergrößerte sich die Flut der professionellen und ideologischen Interventionsparadigmen (the "paradigms" came "marching in", in den Worten Streetens 1995, S. 210).

Um ein interventionistisches Paradigma baute sich die an seiner Geburt beteiligte und an seiner Erhaltung interessierte Gruppe von Theoretikern, Experten und Entwicklungsbeamten auf, eine Art "epistemic community", definiert von Haas 1992 als "thought collective ..., a sociological group with a common style of thinking" (S. 3). Oft entwickelten sich einflußreiche Netzwerke, welche gleich einem "invisible college" (S. 30) den Realitäts- und Wirksamkeitsanspruch des interventionistischen Paradigmas hüten.

Nicht selten bildete sich ein Nimbus um das Paradigma, wie am Beispiel des "food-waste"-Paradigmas mit seinen übertriebenen Nachernteverlust-Annahmen in einer Cornell-Studie (Alderman/ Shively 1991, S. 46) gezeigt wurde: "The empirical evidence of this range is not known; the assumption is so widespread, however, that it appears to command the respect that in other cultures is reserved for the utterance of the elders." Das Resultat ist die außerordentliche Zählebigkeit mancher fehlerkonzipierter interventionistischer Paradigmen, besonders wenn zusätzlich wirtschaftliche Gruppeninteressen berührt sind, wozu Chambers 1997 feststellte: "The learning is that vested interests and professional predispositions can sustain an entrenched belief long after it has been repeatedly exposed as false" (S. 21).

Die Geschichte der Entwicklungspolitik ist reich an solchen verklärten Paradigmen, die einander wie Moden folgten: das Betriebsgrößenpostulat, das Vertrauen in nationale Wirtschaftsplanung, staatliche Marktsteuerung, Preispolitik und Devisenkursfixierung, die Marketing Boards und das Genossenschaftspanacea, die Kunstdünger- und Bewässerungsbesessenheit, das Proteinmangelsyndrom und die Überschätzung der "ranching"-Projekte; und heute, mit paradigma-ähnlichem Charakter und darum generalisierungsverdächtig, Dezentralisierung, Privatisierung und Partizipation. Die Art, wie ein verbrauchtes Paradigma abgelegt wird, unter gleichzeitiger Verklärung des an seiner Stelle eingesetzten neuen, erinnert dabei an die selbstreinigenden Ideologiekorrekturen kommunistischer Politbüros.

Eine Reihe von Faktoren sind verantwortlich für die Problematik in Konzeption, Anwendung, Aufrechterhaltung und Wiederverwendung des interventionistischen Paradigmas. Sie sind in der Struktur des Entwicklungsgeschäfts und in den hiervon beeinflussten Verhaltensweisen der Akteure angelegt. Diese Faktoren sollen im folgenden kurz skizziert werden.

Strukturschwächen ("ills of aid")

- **Die Angebotsbestimmtheit ("easy money").** Die grundsätzliche Strukturschwäche der Entwicklungshilfe basiert auf ihrer Angebotsbestimmtheit. Wenn Programme und Projekte oft förmlich fabriziert werden, um den Mittelabfluß zu ermöglichen, dann sind oberflächlich konzipierten interventionistischen Paradigmen Tür und Tor geöffnet.

Mittlerweile mehren sich zwar die Stimmen (z. B. Elliot Berg 1998), die auf die Überforderung und Korrumpierung durch aufgedrängte Hilfsprogramme hinweisen und einen mittelfristigen, stufenweisen Abbau der Zuweisungen empfehlen. Einstweilen jedoch – gesichert durch das Streben nach Besitzstandswahrung unter den Geberinstitutionen – kann weiterhin vom "leichten Geld" im Entwicklungsgeschäft gesprochen werden.

Damit verknüpft ist der zur Gesichtspflege degradierte Gebrauch der Evaluierung. Wenn der Beitrag zur Entwicklung a priori am Volumen gemessen wird und Abflußzwang im Vordergrund der Entscheidungen steht, dann ist das standardisierte Entwicklungsmodell das beliebteste, und Berichte über seine Untauglichkeit im konkreten Anwendungsfall müssen sich häufen, bevor man sich offiziell mit ihnen auseinandersetzt – ein Prozeß, der Jahre in Anspruch nehmen kann. Der Schlüssel zur Karriereabsicherung ist der "all-is-well report".

- **Systeme des Nichtwissens ("systems of ignorance").** Die Anthropologen der EIDOS-Forschungsgemeinschaft (*European Inter-University Development Study Group*) haben für diese bewußte oder unbewußte Taubheit der Technokraten gegenüber der Realität den Begriff "systems of ignorance" geprägt. Das umgreift die "Abschottung" des "Experten"-Wissens gegen den lokalen Erfahrungsschatz, die *art de la localit * oder das *savoir-faire paysan*, was ein "Gefühl der Ohnmacht" bei den weniger eloquenten Zielgruppen erzeugt, aus dem dann die "Strategie der Verweigerung" erwächst (Elwert 1985, Lachenmann 1992). Aber dies führt nur selten zu einer Überprüfung des Interventionsansatzes.

- **Beharrungsvermögen ("perpetuation").** Von beidem, dem "leichten Geld" und den "Systemen des Nichtwissens", profitiert das Gesetz der Trägheit oder des Beharrungsvermögens (perpetuation), nach welchem längst überfällige Programme fort-dauern, solange sich noch Geberzuwendungen mobilisieren lassen, d. h. bis die Unwirksamkeit oder Schädlichkeit ihrer Projekte zur Krise führen; wozu der Analytiker der "epistemic communities" in internationalen Organisationen bemerkt: "Once in place, a group will persist until subsequent crisis challenges its ability to provide advice ... In the absence of crisis, there will be little re-consideration of choices" (Haas 1992, S. 34).

- **Selbstgefälligkeit ("complacency").** Ebenso evident ist die Neigung zur Selbstgefälligkeit (complacency) der im Entwick-

lungsgeschäft tätigen bewilligenden, konzipierenden und durchführenden Akteure. Diese Neigung ist unausweichlich mit der Steuerungsmacht über so beträchtliche Ressourcentransfers verbunden, deren Quellen, die Steuerzahler der OECD-Länder, in teilnahmsloser Anonymität verharren, und deren Nutznießer beinahe ebenso anonym bzw. undurchsichtig bleiben, weshalb eine umfassende Offenlegung und Effizienz-Kontrolle selten gefordert werden.

- **Untergrabung ("subversion").** Als letztes ist die unbeabsichtigte oder in Kauf genommene Schwächung bestehender soziokultureller Ordnungen zu nennen, oft begleitet von der Ausbreitung eines Assistenzialismus und einer Ausbeuterklasse, die an der Verewigung ihrer aus den unangepaßten Programmen bezogenen "Renten" interessiert ist.

Akteurverhalten

Zu diesem strukturell bedingten Nährboden für das interventionistische Paradigma gesellen sich gewisse Verhaltensweisen der beteiligten Organisationen in Geber- wie in Nehmerländern, der Zielgruppen und der "Experten":

- Die Entwicklungsorganisationen (einschließlich Banken und NROs) pflegen ihr Mandat und ihren Nimbus, als seien sie für immer unabkömmlich. Zu dem alles schirmenden interventionistischen Paradigma kreieren sie Unterparadigmen und darunter subsumierte Programme, die ihre "raison d'être" untermauern.

- Die politisch verantwortlichen Geberländer-Ressorts sind bemüht, ihre Entwicklungsbudgets zu vergrößern. Von dem daraus resultierenden Mittelabflußzwang profitierte vor allem der expandierende NRO-Sektor.

- Die empfangenden Ressorts in den Nehmerländern handeln nach oft schwer durchschaubaren Motiven. Indirekte Budget- und Zahlungsbilanzstützung als der Hauptnutzen der Zuwendung steht oft im Vordergrund, daneben Zugang zu anders schwer erhältlichen Ausstattungen (Fahrzeuge, Reisegeld, Stipendien, Gehaltszulagen etc.) – genügend Gründe für die Akzeptanz auch unangepaßter Projektvorschläge.

- Die Zielgruppen tolerieren auch solche Projekte, die ihnen wenig Nutzen bringen, in der Hoffnung, daß durch Spill-over- oder Ausschlichtungs-Gewinne auch verfehlte Projekte einen nützlichen Niederschlag hinterlassen werden.

- Die "Experten" glauben, dem allgemeinen Erwartungsdruck Erfolgsmeldungen schuldig zu sein und wagen meist nicht, offiziell akzeptierte Paradigmen in Frage zu stellen ("never rock the boat!"), insbesondere wenn ihre Weiterverwendung an das Überleben des Projektes bzw. die Unterzeichnung von Folgeprojekten gebunden ist. So sind sie eher das gehorsame Fußvolk der "Systeme des Nichtwissens" als Pioniere, Warner und Lotsen.

Therapie-Vorschläge

Am Ende dieser wenig ermutigenden Analyse erhebt sich die Frage: Läßt sich das Unternehmen Entwicklungshilfe sanieren oder bleibt alles beim alten? Wollen wir das Problem ensthaft angehen, so müssen wir seinem hauptsächlichen Nährboden, den Syndromen der "Systeme des Nichtwissens" und des "leichten Geldes", das Wasser abgraben. Die Überschrift dafür könnte lauten: "Transparenz – Evaluierung – Rechenschaft – Qualität durch Selbstbeschränkung". Ich möchte dafür folgende therapeutischen Vorschläge zur Diskussion stellen:

1. Primat des Qualitätsprinzips, darin einbegriffen Kosten/Nutzen-Analyse und Nachhaltigkeitsgebot. Quantitative Wertung von Hilfe gemessen an Transferströmen ist irrelevant. Quantitativ verblaßt die Entwicklungshilfe ohnehin im Schatten der globalen privaten Leistungsströme (einschließlich Information, Bildung und Expertise) und Kapitalströme.

2. Schwerpunktverlagerung weg von Interventionsprojekten, hin zu Test-, Forschungs- und Demonstrationsprojekten, deren Erkenntnisse und Anstöße von öffentlichen und privaten Interessenten aufgenommen und repliziert werden können.

3. Kein Sparen am falschen Ende. Der politische Druck, die Verwaltungskosten zu senken, ist ein Symptom dafür, daß dem Umfang der ins Partnerland transferierten Mittel zu hohe Bedeutung zugemessen wird. Dies hat zur Vermehrung konzeptionschwacher, überdimensionierter und standardisierter Projekte und Programme geführt. Das Qualitätsprimat erfordert jedoch im Gegenteil einen größeren Mitteleinsatz für Konzipierung, Ausarbeitung, Rekrutierung, Überwachung und Evaluierung, einschließlich der Aufrechterhaltung eines Bestandes qualifizierter Mitarbeiter und deren Fortentwicklung ("staying abreast of and contributing to the state of the art"), insbesondere im Hinblick auf die unter 2. geforderte Schwerpunktverlagerung.

4. Aufwertung der Evaluierungsverantwortung. Neben der üblichen Durchführungsevaluierung müssen thematische, Konzeptions- und Nachhaltigkeits-Evaluierungen vorrangig ausgebaut werden. Programm-Evaluierungen, besonders in thematischer Hinsicht, sollten auch organisationsübergreifend durchgeführt werden, d. h. unter Einbeziehung möglichst vieler unter der Thematik operierender Organisationen. Zur Durchführung und Koordinierung solcher organisationsübergreifenden Evaluierungen wäre die Einrichtung eines "International Bureau of Evaluation" als weitgehend autonome UN-Institution geboten.

5. Centers of excellence. Diese Leitbildvorgabe für fachspezifische UN-Organisationen verdient realisiert zu werden. Anstatt mit ROs und NROs um Projektfinanzierung zu konkurrieren, sollten sie mit diesen als Hort fachspezifischer Expertise zusammenarbeiten.

6. Absolvierung eines "Anthropologischen Jahres" sollte als Einstiegsbedingung für eine Karriere im öffentlichen Entwicklungshilfesektor eingeführt werden. Das bedeutet: Leben, arbeiten, beobachten, auswerten in einer ländlichen Gemeinde eines der ärmeren Entwicklungsländer, in Zusammenarbeit mit einem entsprechenden Forschungsinstitut. (Dies wäre auch für NROs empfehlenswert.)

7. Privatisierung, nicht Lobby. Wünschenswert sind mehr direkte Verantwortlichkeit der ROs und NROs gegenüber dem Träger der Hilfe, d. h. dem Steuerzahler, und mehr Entscheidungsfreiheit des letzteren hinsichtlich Art und Umfang der von ihm finanzierten Hilfe. Die NRO-Lobby um öffentliche Gelder verunklart Trägerstruktur und Rechenschaftsbezug beider Organisationstypen. Deshalb sollte die NRO-Finanzierung auf ausschließlich private Quellen beschränkt werden, während für die Finanzierung des dadurch entlasteten öffentlichen Entwicklungsbudgets ein vom Steuerzahler bewilligter Beitrag (z. B. 3%) aus seiner Steuerschuld, analog zum italienischen Kirchensteuermodell, zu erwägen wäre. Zugleich sollte eine Intensivierung der öffentlichen Kontrolle des NRO-Sektors dazu führen, hier größere Transparenz und Rechenschaftspflichtigkeit herzustellen, was für die privaten Förderer einen höheren Grad an Orientierung und Einflußnahme auf die Mittelverwendung zur Folge hätte.

8. "Development aid, end it or mend it!" – Lord Peter Bauers Forderung von 1993 könnte das Motto einer UN-organisierten internationalen Tagung sein, auf welcher die kritischen Stimmen

systematisch zu Worte kämen, um sich mit den Repräsentanten und Anwälten des "Establishment" auseinanderzusetzen.

Literatur:

- Harold Alderman, Gerard Shively: Prices and Markets in Ghana. Cornell 1991
- P. T. Bauer: Development Aid, End it or Mend it. San Francisco, International Centre for Economic Growth 1993
- Elliot Berg: Whither Aid to Africa? Discussion paper, Dublin Talk for Aid Advisory Committee, June 1997
- Kenneth Boulding: The Meaning of the 20th Century. New York 1964
- Robert Chambers: Whose Reality Counts? Putting the First Last. London 1997
- Jan Kees van Donge: Development Theory, the Problem of Order and a History of the Long Durée (review article), in: Journal of Development Studies 32/3, 1995
- Georg Elwert: Die Verflechtung von Produktion – Nachgedanken zur Wirtschaftsanthropologie, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie, Sonderheft 26, 1985, S. 379-402
- Giulio M. Gallarotti: The Limits of International Organization – Systemic Failure in the Management of International Relations", in: International Organization, 45/2, Spring 1991, S. 183-220
- Peter M. Haas: Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination, in: International Organization, 46/1, Winter 1992, S. 1-35
- Karl-Heinz Hillmann: Wörterbuch der Soziologie. Stuttgart, Kröner 1994
- Gudrun Lachenmann: Systems of Ignorance: Alltags-/Expertenwissen. Wissenssoziologische Aspekte im Kulturvergleich. Sozialanthropologische Arbeitspapiere des Instituts für Ethnologie der FU Berlin, Nr. 38, Berlin 1991-92
- Norman Long, Jan Douwe van der Ploeg: Demythologizing Planned Intervention – an Actor Perspective, in: Sociologia Ruralis 1989, S. 226-249
- Eberhard Reusse: The Interventionist Paradigm and the Ills of Aid. Bochumer Schriften des IEE, Bd. 43. Landsberg, Olzog 1999
- P. P. Streeten: Book Review of: Naqvi, Syed N. H.: Development Economics – A New Paradigm (New Delhi 1993), in: Economic Development and Cultural Change, 44/1, S. 209-215

Dr. Eberhard Reusse ist Betriebswirt und Sozialwissenschaftler und arbeitet als freier Berater (agro-economic and marketing policy in developing countries) u. a. für die FAO in Rom.