

Paradoxien der Entwicklungshilfe

Wie die Beratungsarchitektur in der Entwicklungshilfe die Partner in den Entwicklungsländern schwächt¹

Stefan Kühl

(stefan.kuehl@uni-bielefeld.de)

Working Paper 12/2011

Stichwort: Entwicklungshilfe, Beratung

In diesem Essay werden die Besonderheiten der Beratungsarchitektur in der Entwicklungszusammenarbeit herausgestellt. Durch das Format von großen, mehrere Jahre dauernden Beratungsprojekten werden – so das Argument des Essays – die Klienten der Berater in den Entwicklungsländern tendenziell entmündigt.

¹ Dieser Text ist eine Kommentierung des Development Co-operation Report 2011 der OECD (Paris: OECD).

Ein englisches Schlagwort wird in der Entwicklungshilfe großgeschrieben – Ownership. Die großen multinationalen und nationalen Entwicklungshilfeorganisationen wollen nicht vorgeben, wie sich die Länder in Afrika, Asien oder Lateinamerika entwickeln sollen, sondern ihre „Projektpartner“ sollen vor Ort selbst darüber bestimmen, in welcher Form ihre Energieversorgung sichergestellt, die Alphabetisierungsquote erhöht oder die Wasserversorgung der Bevölkerung verbessert werden soll. In Konferenzen in Paris und Accra wurde von den Geber- und Nehmerländern der Entwicklungshilfe als Leitprinzip festgeschrieben, dass nach fünfzig Jahren Entwicklungshilfe nicht mehr die großen westlichen Entwicklungshilfeorganisationen im „Fahrsitz“ sitzen sollen, sondern die Partner in den Entwicklungsländern.

Damit aber die Ministerien, die öffentlichen Verwaltungen, die Unternehmen und die Nichtregierungsorganisationen in den Entwicklungsländern die Verantwortung auch übernehmen können, sollen sie durch Beratungen ihrer Institutionen unterstützt werden. Die Industriestaaten stellen aus ihren Entwicklungshilfebudgets von insgesamt weit über 100 Milliarden Euro deswegen einen erheblichen Teil dafür zur Verfügung, damit ihre Partner in den Entwicklungsländern ihre Organisation entwickeln, ihr Personal ausbilden oder ihre rechtlichen Rahmenbedingungen verändern können. Aber – und das ist eine der Paradoxien der Entwicklungshilfe – durch die Art und Weise, wie diese Beratungsprojekte zurzeit weltweit aufgesetzt werden, wird genau der umgekehrte Effekt produziert – nicht eine Stärkung, sondern eine Entmündigung der Projektpartner in den Entwicklungsländern.

Die eigenen Regeln des Beratungsgeschäfts in der Entwicklungshilfe

Um das Ausmaß der Entmündigung zu verstehen, muss man sich klarmachen, dass das milliardenschwere Beratungsgeschäft in den Entwicklungsländern nach anderen Regeln funktioniert als das Beratungsgeschäft in den Industrieländern. Vereinfacht ausgedrückt: In den Industrieländern identifiziert ein Unternehmen oder eine Verwaltung ein spezifisches Problem – mag es die strategische Neuorientierung der Organisation, die Restrukturierung einer Abteilung oder die Ausbildung des Personals in neuen Technologien sein – und engagiert für die Lösung des Problems auf eigene Kosten für einige Wochen oder Monate ein Beratungsunternehmen. In Entwicklungshilfeprojekten werden Beratungsunternehmen in der Regel jedoch nur selten für solche überschaubaren Aufgaben engagiert, sondern stattdessen werden mithilfe der großen Geberorganisationen über mehrere Jahre laufende Beratungsaufträge konzipiert. Diese in der Regel mehrere Millionen Euro teuren Beratungsaufträge, die meistens eine Reihe sehr unterschiedlicher Aufgaben umfassen, werden international ausgeschrieben, und die Beratungsfirma mit dem besten Konzept und den besten Beratern erhält den Zuschlag.

Durch diese mehrjährigen Beratungsaufträge hofft man, dass die Berater tiefe Einblicke in die Arbeit des Klienten erhalten und sich ein enges Vertrauensverhältnis zwischen Beratern und Klienten aufbaut. Für die Weltbank, die regionalen Entwicklungsbanken in Afrika, Lateinamerika und Asien und die vielen nationalen Entwicklungshilfeagenturen hat diese Projektgestaltung jedoch vorrangig einen großen Vorteil: Man braucht sich als Geber nur einmal zu Beginn des Projektes um die Beauftragung zu kümmern und muss – jedenfalls wenn alles gut läuft – dann nur noch die regelmäßige Auszahlung des

Honorars an die Berater sicherstellen. Die Arbeit mit einer Vielzahl von kleineren Beratungsprojekten, für die dann jeweils spezialisierte Berater gesucht werden müssen, erspart man sich. In der Szene der Entwicklungshilfeorganisationen nennt man das die „Ausnutzung von Skaleneffekten“ durch die Konzipierung möglichst großer Projekte.

Beratungsfirmen als „Lebenslaufsammelstellen“

Aber für die Beratungsfirmen in der Entwicklungshilfe ist es nahezu unmöglich, Kompetenzen in den unterschiedlichen Feldern auszubilden, die in einem Entwicklungshilfeprojekt gebündelt werden. Schließlich lohnt es sich für die meisten Beratungsfirmen nicht, Mitarbeiter für so unterschiedliche Felder wie Organisationsentwicklung, Fachtraining für Personal, Rechtsberatung oder Zielgruppensensibilisierung einzustellen, die dann jeweils auch noch über länder- oder regionenspezifisches Know-how verfügen sollen. Die Beschäftigung eines festen Stammes von Beratern würde sich gar nicht lohnen, weil es für die meisten Firmen völlig unkalkulierbar ist, wie viele und welche Aufträge sie erhalten.

Stattdessen haben die in der Entwicklungshilfe tätigen Beratungsfirmen eine spezielle Kompetenz ausgebildet: Das Erstellen von vielversprechenden Angeboten für die vielfältigen Ausschreibungen der Entwicklungshilfeorganisationen. Nicht selten bestehen die Firmen, die sich um die großen Beratungsaufträge bewerben, deswegen auch nur aus wenigen fest angestellten Mitarbeitern, deren Aufgabe darin besteht, möglichst viele Lebensläufe von freien Beratern zu sammeln und diese dann zu einem attraktiven Angebot auf eine Ausschreibung eines großen Entwicklungshilfeprojektes zusammenzufügen. Überspitzt ausgedrückt, sind nicht wenige Beratungsfirmen in der Entwicklungszusammenarbeit „Lebenslaufsammelstellen“, die je nach ihrem Erfolg im Ausschreibungsgeschäft wachsen oder schrumpfen.

Das hat zur Folge, dass Beratungsfirmen in der Entwicklungszusammenarbeit das Aufhübschen von Konzepten und Plänen noch besser beherrschen als ihre in dieser Hinsicht auch nicht gerade stümperhaft agierenden Pendanten in der westlichen Hemisphäre. Während es bei Projekten in Europa oder Nordamerika üblich ist, dass die Beratungsfirmen ihren potenziellen Kunden ihr Vorgehen in einem Gespräch genau erläutern und dabei eher papierarm arbeiten, bekommen bei Projekten mit Entwicklungsländern die Kunden ihre potenziellen Berater während der Ausschreibung in der Regel nicht zu Gesicht, sondern werden stattdessen mit auf Hochglanzpapier gedruckten Konzeptpapieren von ihnen beeindruckt. Während die Berater, die für westliche Unternehmen oder Verwaltungen arbeiten, häufig nur über einen sehr kurzen oder gar keinen Lebenslauf verfügen, haben schon vierzigjährige Berater in der Entwicklungszusammenarbeit allein aus Darstellungsgründen im Ausschreibungsgeschäft Lebensläufe, die über zehn oder mehr Seiten gehen.

Die Entwicklungshilfeorganisationen beobachten dann häufig zwar, dass die für die Ausschreibungen produzierten Konzepte häufig wenig mit der späteren Projektrealität zu tun haben, dass die Lebensläufe der Experten aufgeblasen wurden und der international renommierte Experte der Beratungsfirma plötzlich nicht mehr zur Verfügung steht, nachdem die Firma den Zuschlag für die Beratung bekommen hat, aber die Schuld dafür wird den jeweiligen Beratungsfirmen gegeben. Dass es die Entwicklungshilfeorganisationen sind, die diese spezifische Schauseitenkompetenz in der entwicklungspolitischen

Beratungsindustrie durch ihre großformatigen Ausschreibungen selbst produzieren, wird dann gern übersehen.

Beratungsmaßnahmen als Mittel zur Entmündigung

Das Problem ist nicht vorrangig, dass eine ganze Reihe von Beratungsprojekten aufgrund dieser Logik der entwicklungspolitischen Beratungsindustrie scheitern. Anders als bei den „weißen Elefanten“ – den durch Entwicklungshilfe finanzierten, aber nach wenigen Jahren nicht mehr funktionsfähigen Kraftwerken, Staudämmen oder Fabrikanlagen –, wird die Nutzlosigkeit von Beratungsprojekten in der Regel nicht sichtbar. Vor Ort weitgehend erfolglose Einsätze lassen sich deswegen im Reportwesen der Entwicklungshilfeorganisationen häufig noch wenigstens als ein Teilerfolg darstellen. Und wenn ein Projekt wirklich einmal grandios gescheitert ist, kann – ganz systemisch – der Fehler nicht bei den fehlenden Fähigkeiten der Berater, sondern bei den widerständigen Klienten oder bei den sich verschlechternden politischen Rahmenbedingungen gesucht werden.

Das eigentliche Problem der Beratungsarchitektur in der Entwicklungszusammenarbeit ist, dass durch die langjährigen Beratungsprojekte die eigentlich als Nutznießer gedachten Organisationen in den Entwicklungsländern entmündigt werden. Hat die westliche Entwicklungshilfeagentur erst einmal das Großprojekt an eine Beratungsfirma vergeben, dann gibt es für ein Bildungsministerium in Ghana, den Leiter eines Straßenbauamtes in Vietnam oder ein Wasserunternehmen in Mexiko kaum noch eine Möglichkeit, das für mehrere Jahre engagierte Beratungsteam wieder loszuwerden.

Sicherlich können auch unter den Bedingungen von langjährigen und komplexen Vergaben Berater gute Arbeit leisten, aber nicht selten entsteht durch den Einsatz der Beratungsfirmen in den beratenen Unternehmen, Verwaltungen oder Ministerien eine Parallelstruktur. Die Berater sitzen bei ihren Kunden in eigenen Büros, produzieren eine Vielzahl von Reports, aber haben keinen oder nur begrenzten Zugang zu den relevanten Entscheidungsprozessen ihrer Klienten. Bestenfalls ist diese Parallelstruktur mehr oder minder nutzlos, schlimmstenfalls wird die Arbeit der Organisation im Entwicklungsland durch die Parallelstruktur teilweise blockiert. Aber weil die Beratungsprojekte in der Regel durch europäische Steuergelder bezahlt werden, ertragen die Organisationen in den Entwicklungsländern die Berater. Die Projektmanager der westlichen Entwicklungshilfeorganisationen wundern sich vielleicht, weswegen ihre Partner nicht gegen diese nutzlose Form der Beratung rebellieren. Aber weswegen sollten sie es tun – schließlich sind es ja nicht „ihre“ Berater.

Entwicklungshilfeorganisationen wie die Weltbank, die regionalen Entwicklungsbanken oder auch die nationalen Entwicklungsagenturen sollten ein kleines Experiment wagen. Ein Manager sollte für die eigene Organisation fordern, einen mehrjährigen, die ganze Organisation umfassenden Beratungsauftrag zu vergeben, der so unterschiedliche Aspekte wie Organisationsentwicklung, Personaltraining, EDV-Umstellungen, Rechtsberatungen und Öffentlichkeitsarbeit umfasst. Er würde nur Kopfschütteln hervorrufen und darauf hingewiesen werden, dass man viel stärker mit kleingliedrigen Beratungspaketen arbeiten müsse, die jeweils an spezialisierte Berater vergeben werden und in der Regel auch nur über wenige Wochen oder Monate laufen. Große mehrjährige Projektpakete würden als unsinnige Maßnahme dargestellt werden, die letztlich die Organisation selbst zu stark an eine Beratungsfirma bindet und damit letztlich ihre eigene Auto-

nomie schwächen würde. Aber genau diesen Autonomieverlust muten die Entwicklungshilfeorganisationen ihren Partnern in den Entwicklungsländern zu.

Literatur:

OECD (2011): Development Co-operation Report 2011. 50th Anniversary Edition. Paris: OECD.

Stefan Kühl ist Professor für Organisationssoziologie an der Universität Bielefeld und arbeitet als Organisationsberater für verschiedene europäische Entwicklungshilfeagenturen. Vor kurzem erschien von ihm „Organisationen – eine sehr kurze Einführung“ (VS-Verlag).