

WERTEORIENTIERTE ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT:

ENTWICKLUNG AUF KOMMUNALER EBENE

KONFERENZ IN FRANKFURT AM MAIN, 16. BIS 17. NOVEMBER 2010

Die Herausforderungen an eine wirksame und effektive Entwicklungszusammenarbeit im 21. Jahrhundert sind groß: Immer mehr Menschen strömen, getrieben durch klimatische Veränderungen und Ressourcenknappheit, vom Land in die Städte. Bereits zwei von drei Kindern, die in Entwicklungsländern geboren werden, wachsen in Städten auf. Die Folgen der Urbanisierung treffen die ärmsten Länder am härtesten: In den am wenigsten entwickelten Ländern leben 78 Prozent der Stadtbevölkerung in informellen Siedlungen. Für eine Entwicklungszusammenarbeit, die in urbanen Ballungsräumen ansetzt, wird daher eine vorausschauende Stadtplanung immer wichtiger, um eine Grundversorgung der Menschen gewährleisten zu können.

Darüber hinaus hat die mit der Globalisierung einhergehende De-Nationalisierung von Politik und Wirtschaft eine Aufwertung des Lokalen und Regionalen zur Folge. In Konsequenz daraus muss eine angepasste Entwicklungszusammenarbeit die lokalen und regionalen Ebenen, im Sinne des Subsidiaritätsprinzips, in ihren Kapazitäten und in ihrer Leistungsfähigkeit fördern. Oft hindert der politische Wille der Nationalstaaten allerdings die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltungseinheiten.

Letztlich muss sich eine den neuen Anforderungen angepasste und offene Entwicklungszusammenarbeit auch an ihrer Effektivität messen lassen. Gerade bei der Evaluation der Einflussnahme unterschiedlicher Faktoren auf *Good-Governance*-Strukturen ist die internationale Forschung auf einem sehr guten Weg, stößt in Einzelfällen aus verschiedenen Gründen aber an ihre Grenzen.

Neue Konzepte für die Entwicklungszusammenarbeit müssen sich aber auch dahingehend überprüfen lassen, welchen Wertvorstellungen sie unterliegen sollen und welchen sie tatsächlich unterliegen. Gibt es uni-

versale Werte, die einem Agieren auf internationaler Ebene zugrunde liegen können, oder wird eine von westlichen Geberländern organisierte Entwicklungszusammenarbeit letztlich immer ihren eigenen Wertvorstellungen unterzogen bleiben?



Daviz Simango, Bürgermeister der Stadt Beira in Mosambik, und Dr. Helmut Müller, Oberbürgermeister von Wiesbaden, hielten die Eröffnungsvorträge.

Um neue Herausforderungen und Möglichkeiten der Entwicklungszusammenarbeit zu diskutieren, lud die Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) gemeinsam mit der KfW Entwicklungsbank und in Kooperation mit dem Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE) zur Konferenz „Werteorientierte Entwicklungszusammenarbeit: Entwicklung auf kommunaler Ebene“. Vom 16. bis zum 17. November tauschten sich achtzig internationale Experten in den Räumen der KfW Entwicklungsbank in Frankfurt über ihre Erfahrungen aus und erarbeiteten Ideen für eine Entwicklungszusammenarbeit, die die kommunale und regionale Ebene fördert und ihre Stärken nutzbar machen kann.

Lokal statt zentral

In einer ersten Auftaktrunde diskutierten Frank Spengler, stellvertretender Leiter der Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit der KAS, Dr. Jörg Faust, Leiter der Abteilung Governance, Staatlichkeit, Sicherheit des DIE, Daviz Simango,



Bürgermeister der Stadt Beira in Mosambik, und Dr. Helmut Müller, Oberbürgermeister von Wiesbaden, unter der Leitung von Doris Köhn, Bereichsleiterin Afrika und Nahost der KfW Entwicklungsbank mit dem Plenum. Dabei erörterten sie, inwieweit eine Förderung lokaler Selbstverwaltung Sinn macht, wie diese gelingen kann und wo mögliche Hindernisse liegen könnten.

Die Vorteile, bei der Entwicklungszusammenarbeit auf der niedrigsten Ebene des Staatsaufbaus anzusetzen, liegen für Frank Spengler auf der Hand. In einer dezentralen Ordnung ließen sich demokratische Verhaltensweisen am besten einüben. Außerdem könne nur kommunale Selbstverwaltung die Chancen des Bevölkerungswachstums nutzbar machen. Durch das Prinzip ‚Hilfe zur Selbsthilfe‘, so Spengler, „nehmen die Bürger ihr Schicksal selbst in die Hand“. Für die Konrad-Adenauer-Stiftung, die weltweit in der Entwicklungszusammenarbeit aktiv ist, sei daher eine Kooperation mit lokalen Partnern entscheidend. „Wir verstehen uns als Anwalt der Bürger für eine Demokratie von unten“, beschrieb Spengler das Selbstverständnis der KAS.

Welche Eigenschaften es für eine funktionierende Demokratie braucht, veranschaulichte Daviz Simango. Als Bürgermeister von Beira, der zweitgrößten Stadt Mosambiks, hat er bereits mehrere Auszeichnungen für guten Regierungs- und politischen Führungsstil erhalten. Das südafrikanische Land gehört zu den ärmsten der Welt und ist eines der Schwerpunktländer der deutschen bilateralen Entwicklungszusammenarbeit. Im stark zentral geprägten Mosambik sieht er sich, als Mitglied der Opposition, in einem ständigen Konflikt mit der nationalen Regierung, die ihren Einfluss weit in die Kommunen hinein geltend machen möchte. Faire Wahlen und Meinungsfreiheit, Menschenrechte und Gleichheit vor dem Gesetz seien für ihn Eckpfeiler einer funktionierenden Demokratie. Er verstehe sich in seiner Rolle als Bürgermeister von Beira und als Verantwortlicher für die Geschicke seiner Stadt jedoch durch das Agieren der nationalen Regierung

eingeschränkt. Es sei daher perspektivisch sehr wichtig, die lokale Verwaltung und die Regierungseinheiten in ihren Strukturen und Rechten zu stärken.

„All politics is local“

Inwieweit Kommunen zweier Partnerländer voneinander profitieren können, veranschaulichte Helmut Müller, Oberbürgermeister Wiesbadens. Alle Kommunen weltweit seien sich ähnlich, hinsichtlich der von ihnen bereitzustellenden Leistungen und der zu bewältigenden Aufgaben, wie Müll-Entsorgung oder Hygiene-Standards. Eine Gemeinsamkeit aller Kommunen sei zum anderen die Unmittelbarkeit ihres Handelns und die direkte Reaktion der Bürger darauf. Diese Unmittelbarkeit sei konstitutiv für die Demokratie, daher sei auch ihre Stärkung so wichtig. „All politics is local“, zitierte der Wiesbadener Oberbürgermeister den ehemaligen amerikanischen Kongress-Abgeordneten Tip O'Neill. Er plädierte daher für eine Entwicklungszusammenarbeit, die auf Partnerschaften von Städten untereinander setzt. Seine Idealvorstellung sei es, dass Kommunen ein Netz bildeten, um den Austausch von Wissen über administrative Strukturen zu organisieren. Doch auch die Verknüpfung der Zivilgesellschaft durch Schulen, Chöre und Sportvereine solle Teil dieser Kooperationen sein. Kommunale Partnerschaften könnten allerdings nur dann funktionieren, wenn beide Seiten davon Vorteile hätten. In Beira, Mosambik, sei dies bereits so, berichtete Daviz Simango. Die Stadt profitiere in einigen Bereichen vom Austausch mit Partnerstädten. Aus Bristol in Großbritannien hätten Lehrer einige Schulen seiner Stadt in diesem Sommer [2010] besucht. Im Bildungssystem funktioniere eine solche Zusammenarbeit also in Ansätzen bereits.

Ein Einzelfall oder Beispiel für zahlreiche ähnliche Projekte? Frank Spengler von der KAS hinterfragte kritisch, wie weit eine an der Subsidiarität orientierte Entwicklungszusammenarbeit bereits existiere. Sein Eindruck sei, dass die Erst-Verantwortung heute nicht

Dr. Jörg Faust, Leiter der Abteilung Governance, Staatlichkeit, Sicherheit des DIE, Dr. Helmut Müller, Doris Köhn, Bereichsleiterin Afrika und Nahost der KfW Entwicklungsbank, Daviz Simango, Frank Spengler, stv. Leiter der Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung (vlnr).



Carla Berke, Teamleiterin des Kompetenzzentrums Frieden und Sicherheit der KfW Entwicklungsbank.

mehr bei den Menschen liege, sondern bei den Ministerien. „Wir müssen zurück zu den Zeiten, als zum Beispiel noch *jede* deutsche Schule eine Partnerschule hatte und sich engagierte. Wir müssen die Menschen bei der Entwicklungszusammenarbeit wieder mitnehmen, nur so ist auch demokratische Legitimierung garantiert.“ Die Bundesregierung müsse die Mittel zur Verfügung stellen, doch die Kommunen müssten sich definitiv etwas einfallen lassen und aktiv werden.

Subsidiarität als Grundprinzip

Jörg Faust vom DIE zeigte auf, wo es hinsichtlich des Subsidiaritätsprinzips in der Entwicklungszusammenarbeit Schwierigkeiten geben könnte. Es sei in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich, wo die Zuständigkeiten liegen und wie Ressourcen verteilt werden. Eine Übertragung der eigenen Strukturen scheine in einigen Fällen schwierig. Das Prinzip der Subsidiarität, die Lösung eines Problems auf der möglichst niedrigsten Ebene und damit der, die möglichst nahe am Bürger ist, impliziere auch eine starke Rolle der Zivilgesellschaft. Daviz Simango berichtete dazu von seiner Erfahrung aus Mosambik und resümierte: „Der Zivilgesellschaft in Mosambik fehlt die Stimme, sie tritt nicht öffentlich auf.“ Frank Spengler pflichtete ihm bei: „In Deutschland gibt es viele *checks and balances*, auch im kommunalen Bereich, wie die Kommunalaufsicht oder aber auch die lokale Presse. Die gibt es in Partnerländern in diesem Maße aber nicht, daher ist die Zivilkontrolle so wichtig.“ Diese Kontrolle durch die Zivilgesellschaft sei dabei aber nur der vorläufige Ersatz, der langfristig von ähnlichen Strukturen wie denen in Deutschland abgelöst werden müsse.

Doch wer genau zählt zur Zivilgesellschaft und wie lässt sie sich in die Entwicklungszusammenarbeit einbeziehen? Doris Köhn von der KfW Entwicklungsbank setzt sich mit diesen Frage in ihrer täglichen Arbeit immer wieder auseinander. Es sei oft schwierig, wenn es um die Verteilung von finanziellen Mitteln ginge,

direkt die Bevölkerung zu erreichen und sie in die Projektabläufe einzubinden. Trotz dieser Schwierigkeiten dürften die Ressourcen aber auch nicht über die Köpfe der Leute hinweg vergeben werden.

Jörg Faust als Vertreter des DIE betonte, dass bei aller Diskussion über neue Projekte allerdings auch objektiv und stets kritisch geprüft werden müsse, wie weit bisherige Maßnahmen gegriffen haben: „Für mich ist die zentrale Frage: Was haben die Dinge gebracht, die wir auf Basis der Werteorientierung umgesetzt haben?“ Eine stetige Evaluierung der Entwicklungszusammenarbeit sei notwendig, damit öffentliche Gelder Wirkung entfalteten.

DEMOKRATIE VOR ORT – DIE FÖRDERUNG VON LOKALER SELBSTVERWALTUNG UND FÖDERALISMUS

In der ersten von insgesamt drei Panel-Diskussionen wurde der Austausch über Konzepte der Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Städten zweier Partnerländer intensiviert. Auf dem Podium saßen erneut Daviz Simango, Bürgermeister der Stadt Beira, Sabine Drees, Referentin für Auslandsangelegenheiten beim Deutschen Städtetag, Rabea Brauer, Leiterin des KAS-Auslandsbüros in Kambodscha und Professor Edmund Tayao, Geschäftsführer der Stiftung Local Government Development (LOGODEF) von den Philippinen. Die Stiftung ist ein Projektpartner der KAS in Asien.

Zur Diskussion stand, ob eine dezentralisierte Zusammenarbeit nicht nur aus Sicht der Kommunen in den Partnerländern Sinn macht, sondern auch hinsichtlich einer Steigerung der Effektivität. Sabine Drees vom Deutschen Städtetag sagte, dass das Expertenwissen, wie eine Kommune oder eine Stadt am besten zu organisieren und strukturieren sei, in den Verwaltungen der deutschen Städte vorhanden wäre. Sie könnten mit ihrem Praxiswissen anderen Städten und Kommunen in Partnerländern am besten helfen.



Ein weiterer Vorteil sei, dass eine langjährige Freundschaft aufgebaut werde und keine Projektarbeit, die nach einigen Jahren wieder beendet sei. „Das ist dann eine Beziehung quasi von Kollege zu Kollege“, sagte Drees. Dieser Ansatz, der die Entwicklungszusammenarbeit als Kooperation zwischen zwei Nationalstaaten hin zu einer Kooperation zwischen Städten und Kommunen versteht, wurde von vielen befürwortet. Der finanzielle Rahmen müsste allerdings entsprechend gegeben sein, ergänzte Drees.

Neben den Vorteilen dieser Idee wurden in der Diskussion vom Plenum auch mögliche Nachteile eingebracht. Wenn jede Stadt ihr eigenes Programm auf die Beine stelle, sei das für ein Geberland als Ganzes nur schwer zu organisieren und zu koordinieren. Auch eine sorgfältige Analyse des jeweiligen politischen Systems und den Auswirkungen auf nationale und lokale Ebenen dürfe nicht zu kurz kommen. Offen blieb auch, wie stark eine Stadt ihre eigenen Maßnahmen mit der nationalen Linie abstimmen müsste und wie ein solches Kooperationsnetzwerk finanziert werden könnte. Das Beispiel der Stadt Addis-Abeba in Äthiopien veranschaulichte außerdem ein weiteres Problem, das sich aus den Auswirkungen des politischen Systems auf lokale und administrative Strukturen ergibt. Denn Addis-Abeba hat vier Partnerstädte, zwei davon sind Lyon und Leipzig. Versuchten beide gleichzeitig, ihre lokalen Strukturen zu vermitteln, käme es zum Konflikt zwischen dem eher zentralen französischen und dem eher föderalen deutschen System.

Daviz Simango aus Mosambik bekräftigte jedoch nochmals seinen Wunsch nach einer solchen Kooperation und einer Entwicklungszusammenarbeit, die direkt in den lokalen Einheiten des Landes ansetzt. Partnerstädte seien eine gute Unterstützung. Diese Hilfen, die auf direktem Weg in die lokalen Einheiten einfließen, müssten ausgebaut werden.

Dezentralisierung: Zwischen Fortschritt und Rückschritt

Wo in Entwicklungsländern selbst Herausforderungen hinsichtlich der Umsetzung von Dezentralisierung bestehen oder bereits Chancen genutzt wurden, veranschaulichten Rabea Brauer, Daviz Simango und Edmond Tayao anhand ihrer Erfahrungen aus Kambodscha, Mosambik und von den Philippinen.

Daviz Simango beschrieb die derzeit schwierige politische Situation in seinem Heimatland, in der es kein Miteinander, sondern ein Gegeneinander der unterschiedlichen föderalen Ebenen gäbe. Besonders in seinem Fall, da er als einziger Bürgermeister nicht der Regierungspartei RENAMO (Resistencia Nacional Moçambicana) angehört, sondern der Opposition MDM (Mozambique Democratic Movement), deren Vorsitzender er ist. „Die nationale Regierung verfügt über die finanziellen Mittel. Auf der lokalen Ebene fehlt uns das Geld, um eigene Maßnahmen effektiv umsetzen zu können.“ Wenn die Kooperation zwischen Partnerländern daher nur auf nationalstaatlicher Ebene ablaufen würde, käme die mögliche finanzielle Hilfe für den Aufbau kommunaler Strukturen nicht wirklich an.

Mosambik, zeigten die weiteren Beispiele, ist dabei kein Einzelfall. Oft mangelt es in den nationalen Regierungen der Partnerländer am Willen, entsprechende lokale und regionale Förderungen tatsächlich umzusetzen. Simango hob hervor, dass er versuche, die finanziell eingeschränkten Möglichkeiten durch eine große Bürgernähe wettzumachen. Sein Erfolg gebe ihm dabei Recht. Nachdem er 2004, damals noch Mitglied der RENAMO, Bürgermeister von Beira wurde, verweigerte die Partei 2009 seine erneute Kandidatur. Er trat als unabhängiger Kandidat an und wurde trotzdem wieder gewählt.

Panel-Diskussion mit Professor Edmond Tayao, Geschäftsführer der Stiftung Local Government Development (LOGODEF) von den Philippinen, Daviz Simango, Dr. Helmut Reifeld, Teamleiter Stabsstelle Grundsatzfragen der Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung, Sabine Drees, Referentin für Auslandsangelegenheiten beim Deutschen Städtetag, Rabea Brauer, Leiterin des Auslandsbüros der Konrad-Adenauer-Stiftung in Kambodscha (vlnr).

Edmond Tayao von LOGODEF erläuterte die lokalen und regionalen Strukturen auf den Philippinen, wo vor allem der Einfluss der Eliten immer noch eine Rolle spiele. Diese dominierten die lokale Wirtschaft, und auch politisch seien immer noch einige lokale Einheiten von ihrem Einfluss geprägt. Struktur und Kapazitäten der einzelnen Kommunen und subnationalen Unter-einheiten variierten jedoch. In einigen Gebieten seien bereits gute Ansätze vorhanden.

Die Stiftung LOGODEF setze sich daher für die Dezentralisierung und für die Stärkung der Kommunen bei praktisch orientierten Projekten ein. Als Beispiel nannte Tayao den Umweltschutz und alternative Energien, die zwar auf der Agenda der nationalen Regierung stünden, bei denen nun aber auch die lokalen Regierungen mit in die Verantwortung einbezogen würden. Tayao unterstützte Daviz Simangos Forderung nach einer dezentralisierten Entwicklungszusammenarbeit. Statt wie derzeit auf nationaler Ebene anzusetzen, müsse sie ganz unten an der Basis, an den Grundlagen eines Nationalstaates beginnen. So lasse sich das Prinzip der Demokratieförderung am besten umsetzen. Denn, so Tayao: „Good Governance is local governance.“

Rabea Brauer berichtete von ersten Dezentralisierungsmaßnahmen in Kambodscha, die die KAS vor Ort mit ihrer Arbeit begleitet. Nach einem halben Jahrhundert, gezeichnet von Krieg und Genozid, fanden in dem südostasiatischen Staat 1993 erstmals freie Wahlen statt. Erst seit zwei Jahren erlaube es ein Gesetz, Wahlen auf lokaler Ebene abzuhalten. Seit 2009 sind daher auch Mitglieder der Opposition auf allen drei subnationalen Ebenen vertreten.

Trotz erster Fortschritte gebe es aber immer noch einige Hürden auf dem Weg zu einer funktionierenden Demokratie. Das Regierungssystem Kambodschas sei ein Patronage-System, geprägt durch Autokratie. Vor dem Staat liege daher noch ein langer Weg. Die KAS

versuche diesen Demokratisierungsprozess durch eigene Projekte zu unterstützen. Dazu zählten die Hilfe zur Einrichtung von Büros für die lokale Verwaltung und ein geregeltes Gehalt, welches der Anfälligkeit für Korruption vorbeugen solle. Auch die neu gewählten lokalen Gerichte und Steuerreformen stehen auf der Agenda. Seit 2001 sei die KAS in den administrativen Reform-Prozess eingebunden, so Brauer über ihre Arbeit in Kambodscha. „Ich habe beim Werben für Veränderungen und Reformen aber feststellen müssen, dass oft der politische Wille fehlt“, sagte sie.

Auch in Kambodscha gebe es bereits einige positive Beispiele für die Zusammenarbeit zwischen Städten und Regionen zweier Partnerländer. Der Rhein-Sieg-Kreis sei eine Partnerregion Kambodschas, mit der bereits ein Austausch bestehe.

Anspruch und Wirklichkeit

Die drei Fallbeispiele Mosambik, die Philippinen und Kambodscha wurden in der Diskussion über die Ausgestaltung einer Entwicklungszusammenarbeit, die die Dezentralisierung fördert, immer wieder aufgegriffen. Voraussetzung dafür, so einige Beiträge aus dem Plenum, sei vor allem eine funktionierende Zivilgesellschaft. Wie Daviz Simango in Mosambik vermisst auch Rabea Brauer diese in Kambodscha. „Für eine vitale Zivilgesellschaft brauchen wir Projekte, die direkt an der Basis, direkt bei den Menschen ansetzen“, forderte sie.

Frank Spengler von der KAS warnte davor, Dekonzentration mit Dezentralisierung gleichzusetzen. Es gäbe bereits viele Programme zur Dekonzentration, aber es müssten adäquate und effektive Konzepte für eine Dezentralisierung gefunden werden. Dezentralisierung fördert innerhalb zentralistisch organisierter Staaten Subsidiarität und meint damit die Verteilung von Macht und Entscheidungsbefugnissen. Dekonzentra-



tion bedeutet lediglich die Übertragung von Verwaltungsaufgaben auf regionale Ebene, während die Entscheidungsbefugnis weiter auf nationaler Ebene bleibt. So hätten die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union innerhalb ihrer Grenzen Regionen bilden müssen, um finanziell von bestimmten Programmen der EU profitieren zu können. „Warum sollten wir diese Vorgehensweise nicht auch für die Entwicklungszusammenarbeit anwenden?“ fragte er.

Jörg Faust vom DIE gab hinsichtlich der Überlegung zu einer Neugestaltung zu bedenken, dass sich die Maßnahmen stets dem Effektivitätsnachweis unterziehen müssten. In Mosambik und in Kambodscha hätte sich die Situation zu Lasten der Demokratie verschlechtert. Trotz finanzieller Hilfe gäbe es also keinen positiven Einfluss auf die dortigen Regierungen. „Wenn wir diese Dinge nicht verbessern, müssen wir uns die Frage der Legitimation des Ganzen stellen“, warnte er.

HERAUSFORDERUNG URBANISIERUNG: GOVERNANCE UND STADTENTWICKLUNG

Lokale Selbstverwaltung und *Good-Governance*-Strukturen werden in den heutigen und künftigen Ballungszentren immer wichtiger werden. Gerade in Entwick-

lungsländern führen unter anderem die Folgen des Klimawandels und die Perspektivlosigkeit auf dem Land, aber auch die Chancen, die städtische Agglomerationen für Beschäftigung, Einkommen und einen verbesserten Lebensstandard bieten, zu Bevölkerungsströmen weg von rural geprägten Gebieten hin in die Städte. Der ehemalige UN-Generalsekretär Kofi Annan sprach deswegen bereits vom „urbanen Jahrtausend“. Ihr stetiges Anwachsen stellt die Städte allerdings vor große Herausforderungen, wie die Einrichtung entsprechender Infrastruktur und Verwaltung, sowie die Gewährleistung staatlicher Grunddienste, wie zum Beispiel die Gesundheitsversorgung für alle Einwohner.

In einem zweiten Panel diskutierten die Teilnehmer daher, welche Konsequenzen das Phänomen der Urbanisierung für die Entwicklungszusammenarbeit hat und inwieweit daraus entstehende Herausforderungen auch Chancen bedeuten könnten. Dazu trugen vor Mary Jane Ortega, ehemalige Bürgermeisterin der Stadt San Fernando auf den Philippinen, Uwe Strangmann, Leiter des Kompetenzzentrums *Governance* in der KfW Entwicklungsbank und Alfredo Stein, Spezialist in der Städteentwicklung und Dozent am Global Urban Research Centre (GURC) der Universität Manchester.

Der Bau von öffentlichen Wasserstellen – wie in Nicaragua im Jahr 2006 – sichert die Versorgung mit Trinkwasser und trägt zur Lebensqualität der Menschen bei.

*Rabea Brauer (links),
Prof. Edmond Tayao.*



Aktive-Boxes in Khayelitsha

Uwe Strangmann betonte, dass die Urbanisierung ein Prozess sei, der nicht mehr zu stoppen sei. Etwa die Hälfte der Weltbevölkerung lebe bereits in Städten. „Daraus ergeben sich aber nicht nur Risiken, sondern auch Möglichkeiten“, erläuterte er. Wo allerdings Städte ohne Planung wüchsen, entstünden informelle Siedlungen, in denen wegen der fehlenden oder nur rudimentären Infrastruktur große Armut, ein hohes Gewaltpotenzial und ein daraus resultierendes Sicherheitsproblem herrschen. Darum müsse die Entwicklungszusammenarbeit durch die Förderung besserer Regierungsführung in Städten sowie gezielter Stadtplanung und Stadtentwicklung ihre Partner dabei unterstützen, die Potenziale, die Städte als Wachstumspole mit Ausstrahlungseffekten auch auf den umliegenden ländlichen Raum hätten, besser zu nutzen.

Die deutsche Finanzielle Zusammenarbeit (FZ) mit Entwicklungsländern, die von der KfW Entwicklungsbank durchgeführt wird, verfolge in diesem Bereich drei Ansätze: die Förderung sozialer Kohäsion, die Realisierung gewaltpräventiver Infrastruktur sowie die Förderung von *Governance* / Guter Regierungsführung am praktischen Beispiel. „Zur Vorbeugung von Verbrechen sind dabei Fußballfelder genauso wichtig wie Polizeistationen“, sagte Strangmann. Als Beispiel nannte er die ‚Active Boxes‘ aus einem Vorhaben in Khayelitsha, Südafrikas zweitgrößtem Township, an dessen Umsetzung die KfW Entwicklungsbank beteiligt ist. In Khayelitsha lebt nach aktuellen Schätzungen mittlerweile eine Million Menschen am Rand Kapstadts. Gewalt ist in Khayelitsha an der Tagesordnung.

Die ‚Active Boxes‘, öffentliche Zentren, stehen den Bewohnern von Khayelitsha rund um die Uhr für gemeinsame Aktivitäten jeglicher Art zur Verfügung, daneben wurde Raum geschaffen für Spiel und Sport

sowie Treffpunkte für Jugendliche. Ehrenamtliche Patrouillen und nächtlich beleuchtete Fußwege machen den öffentlichen Raum in Khayelitsha wieder zu einem sicheren Ort, in dem sich die Menschen gerne bewegen. „Die Bewohner erobern den öffentlichen Raum zurück“, beschrieb Strangmann die Entwicklung. Das Projekt zeige erste Erfolge, in den Einzugsgebieten sei die Mordrate nach Angaben der KfW Entwicklungsbank um ein Drittel gesunken. Khayelitsha wurde für das Projekt mit dem ‚Impumelelo‘-Nachhaltigkeitspreis im Mai 2010 ausgezeichnet. Der Preis wurde von der südafrikanischen Zivilgesellschaft ‚Impumelelo‘ und der Konrad-Adenauer-Stiftung vergeben.

Partizipation der Bürger

Wichtig für die Akzeptanz und den Erfolg des Projekts in Khayelitsha sei gewesen, dass die Bewohner in die Planung mit einbezogen wurden, so Strangmann. Diese Einschätzung teilte auch Alfredo Stein vom Global Urban Research Center der Universität Manchester. Er berichtete von einem Projekt in Nicaragua zur Planung lokaler Entwicklung und präsentierte in seinem Vortrag unter anderem Erkenntnisse hinsichtlich der Auswirkung des Klimawandels auf ärmere Gebiete. „Die Verwundbarkeit dieser Länder, verursacht durch den Klimawandel, ist besonders groß“, erklärte Stein. Oft sei Land und Boden für die Bevölkerung nur noch in sehr risikoreichen Gebieten verfügbar. Statt von zentraler Stelle die Auswirkungen des Klimawandels auf das Land zu mindern, scheint auch hier der Ansatz, direkt an der Basis anzusetzen, der richtige. Denn viele kleine Verbesserungen an den Häusern leisteten die Menschen nach ihren Möglichkeiten bereits selbst mit dem Ziel, Ressourcen zu sparen oder sich vor klimatischen Folgen zu schützen. „Die Menschen sollten dafür anerkannt werden, was sie bereits tun. Lassen Sie uns dort ansetzen, wo sich Menschen vor Ort bereits engagieren“, sagte Stein.



In Kayasa, einem Stadtteil von Kapstadt in Südafrika, erzeugen Solaranlagen warmes Wasser. Die umweltschonende Technik trägt zum verminderten CO₂-Ausstoß bei und schafft gleichzeitig Arbeitsplätze.

Mary Jane Ortega ist ein gutes Beispiel dafür, welches Potenzial an Eigenverantwortung lokale Regierungen durch entsprechende Unterstützung entwickeln können. Von 1998 bis 2007 war sie Bürgermeisterin der Stadt San Fernando mit etwas mehr als 100.000 Einwohnern. Direkt nach ihrer Wahl habe sie damit begonnen, sich global mit anderen Städten und Partnern zu vernetzen, und erkannt, welches Potenzial das für ihre Stadt eröffnete. „Wenn es in einer Stadt eine gute Idee für Abfallwirtschaft gibt, warum sollten wir die dann nicht untereinander austauschen?“, fragte Ortega das Plenum. Damit griff sie auch den Ansatz der Städtepartnerschaft als neue Idee der Entwicklungszusammenarbeit aus dem ersten Panel wieder auf und entwickelte diesen noch weiter. Denn eine solche Partnerschaft könnten auch zwei ärmere Städte des Südens miteinander abschließen, auch sie könnten voneinander lernen.

Im Laufe ihrer neunjährigen Amtszeit erarbeitete Mary Jane Ortega eine Stadtentwicklungsstrategie, die unter anderem Nachhaltigkeit, eine höhere Lebensqualität und Wettbewerbsfähigkeit anstrebt. Dies sei ein Instrument um *Good-Governance*-Strukturen zu schaffen und setze sich zum Ziel, Grunddienstleistungen für die Bevölkerung bereitzustellen: Wasserversorgung, Energie, Nahrung, ein Transportsystem, Kommunikationsstrukturen, ein Gesundheitssystem. „Das sind die Dinge, die eine lokale Regierung liefern muss“, verdeutlichte Ortega.

Hilfe zur Selbsthilfe

Eine solche Stadtentwicklungsstrategie brauche zum einen die Initiative der Stadt, die Mithilfe der nationalen Regierung, externe Hilfe von außen, aber auch die Partizipation der Einwohner. Wie Uwe Strangmann und Alfredo Stein betonte auch Mary Jane Ortega wie wichtig es sei, die Bürger vor Ort mit einzubeziehen. Sie habe versucht, den Menschen eine Stimme zu geben. Durch Medien informierte sie im-

mer wieder die Einwohner von San Fernando über ihre Vorhaben. Jeder sollte wissen, was ihre Vision für die Stadt war. Genau darin liege die Form der sozialen Kohäsion, die bereits Uwe Strangmann als einer von drei Ansätzen der KfW Entwicklungsbank formulierte. Strangmann betonte ebenfalls, wie ausschlaggebend es bei einer Förderung von *Good-Governance*-Strukturen sei, das Prinzip ‚Hilfe zur Selbsthilfe‘ anzuwenden. „Unsere Partner lernen im Rahmen unserer FZ-Projekte wie *Good Governance* funktioniert und setzen es dann selbst in die Tat um“, sagte Strangmann.

In der anschließenden Diskussion mit dem Plenum wurde dazu nochmals der Titel der Konferenz „Werteorientierte Entwicklungszusammenarbeit“ hinterfragt. Dabei ging es vor allem darum, welche Werte bei solchen Projekten die Grundlage bilden. Die Werte des Geberlandes, die der nationalen oder die der lokalen Regierung? Auch wenn keine abschließende Antwort auf diese Frage gegeben werden konnte, da diese wohl immer nur projektbezogen geliefert werden kann, schärfte sie doch das Bewusstsein für die Problematik. Wer von einer ‚werteorientierten Entwicklungszusammenarbeit‘ spricht, müsse sich den Unterschied zwischen des Anspruchs universal gültiger Werte und kulturspezifischer Werte bewusst sein.

WAS FUNKTIONIERT? ÜBER DIE WIRKSAMKEIT VON DEMOKRATIE- FÖRDERUNG UND DER STÄRKUNG VON GOOD-GOVERNANCE-STRUKTUREN

Wie bereits während der Eröffnungsdiskussion und während des ersten Panels wurde auch in der Diskussion um städtische Planung und Urbanisierung auf die Notwendigkeit der Evaluation hingewiesen. Doch welchen Stellenwert hat Evaluation tatsächlich in der aktuellen Entwicklungszusammenarbeit, welche Erkenntnisse liefert sie bereits und wird das daraus ent-



standene Wissen bei neuen Projektplanungen genutzt? Über die Wirksamkeit von Demokratieförderung und Maßnahmen zur Stärkung von Good-Governance referierten: Melody Garcia, Forscherin des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE), Bibhu Mohapatra, Geschäftsführer der India Development Foundation und erneut Dr. Jörg Faust vom DIE.

Das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik (DIE) berät in Fragen der globalen Entwicklungspolitik und überprüft als unabhängiges Forschungsinstitut selbst Entwicklungszusammenarbeit hinsichtlich ihrer Effektivität. „Es ist tatsächlich möglich, Good-Governance-Maßnahmen zu evaluieren, auch wenn einige noch nicht davon überzeugt sind“, eröffnete Julia Leininger die Diskussion mit dem Plenum. Es sei schwierig, ein Phänomen wie den Abbau von Armut zu analysieren, dafür Indikatoren festzulegen und diese entsprechend zu operationalisieren. Der Evaluierung werde dabei aber fälschlicherweise vorgeworfen, hinter einer Unmenge an Zahlen versteckt zu sein. Es gebe dank der Evaluation Beispiele für eine möglichst effektive Unterstützung in der Etablierung von Good-Governance-Strukturen.

Dr. Jörg Faust vom DIE brachte während der gesamten Konferenz immer wieder ein, wie wichtig es sei, dass Projekte hinsichtlich ihrer Effektivität überprüft würden. Denn dabei gehe es letztendlich auch um öffentliche Gelder. „Es mag ein gutes Konzept sein, solange wir es nicht evaluieren, den Einfluss, den Input und den Output analysieren, werden wir einen Restzweifel über die Effektivität immer zurückbehalten.“

Melody Garcia vom DIE referierte in ihrer Präsentation über grundsätzliche Fragen der Auswertung von Projekten zur Stärkung der Regierungsführung. Dabei ging es konkret um die Schwierigkeiten der Evaluation des Einflusses, den ein durchgeführtes Projekt tatsächlich hatte und somit eine Analyse der erwarteten, aber auch nicht erwarteten Abhängigkeiten. Die Schwierigkeit der Messungen liege darin, dass sich die Wirkung einer Maßnahme nur schwer isolieren lasse und eine Beeinflussung durch andere Faktoren nicht ausgeschlossen werden könne. Selbst wenn eine Veränderung vorliege, müsse nachgewiesen werden, welche Variablen diese Veränderung tatsächlich hervorgerufen haben.



Mixed-Method-Design

Zuerst müsse man, so Garcia, allerdings unterscheiden, was von einer Evaluation überhaupt erwartet würde. Denn diese Erwartungen könnten durchaus unterschiedlich ausfallen. „Der Geldgeber will wissen: Ist die Maßnahme auch die richtige? Die Politik will wissen: Hat die Maßnahme aus politischer Sicht zum gewünschten Ergebnis geführt? Und die Partnerländer wollten die Ergebnisse der Kooperation sehen“, erklärte sie die Unterschiede. Beim Forschungsdesign und den angewendeten Methoden gäbe es generell das Problem, dass rein quantitative Methoden die Komplexität von Good Governance und Projekten zur Stärkung dieser nicht gerecht werden würden. Daher plädierte sie für einen Methoden-Mix aus quantitativen und qualitativen Methoden.

Wer den Einfluss einer Maßnahme messen wolle, stehe aber - unabhängig von der Methode - immer vor dem Problem, dass sich das Ergebnis nicht zum gleichen Zeitpunkt und damit nie zu den gleichen Bedingungen wie zu Projektbeginn messen lasse. „Faktoren, die sich zeitlich verändern, lassen sich nicht kontrollieren“

sagte Garcia. Eine Baseline-Data zu messen, die nach Ablauf eines dreijährigen Projekts immer noch gültig ist, sei äußerst schwierig.

Als Alternative schlug sie verschiedene Ansätze vor, unter anderem den der randomisierten Auswahl oder den Versuch, andere Effekte zu isolieren oder die Umfrageinstrumente zu variieren. Die Mischung dieser Methoden, ein Mixed-Method-Design, scheint im Sinne einer möglichst hohen wissenschaftlichen Objektivität die einzige Möglichkeit. „Auch wenn es schwierig ist, Governance-Projekte zu evaluieren, ist es diese Mühe trotzdem wert“ sagte Garcia.

Als Beispiel dafür referierte Dr. Jörg Faust über die Evaluation einer Maßnahme zur Stärkung lokaler Strukturen in Bolivien von 2001 bis 2004, an der unter anderem auch die KfW Entwicklungsbank beteiligt war. Dabei ging es um die Bereitstellung finanzieller Hilfen für lokale Einheiten im gesamten Staat; durch die dezentralisierte Verteilung sollten Ressourcen direkt auf Nachfrage hin verteilt werden können. Einer Bündelung von Mitteln durch die nationale Regierung sollte dadurch vorgebeugt werden. Am Ende stand jedoch

Kochen mit Sonnenenergie, eine der Maßnahmen, die in Äthiopien Nachhaltigkeit und Lebensqualität fördern sollen.

eine Unzufriedenheit hinsichtlich der Verteilung der Ressourcen. „Wer allerdings überproportional profitiert hat, hätte ohne eine Evaluation nicht mit Sicherheit festgehalten werden können“, erläuterte Faust. Nach der Überprüfung verschiedener Variablen wäre deutlich geworden, dass die Vorab-Vermutung, arme Bezirke würden in überproportionalem Maße profitieren, falsch war. Stattdessen waren die Kommunen mit besonders großer Bevölkerungsdichte finanziell im Vorteil.

Bibhu Mohapatra von der India Development Foundation stellte ein Projekt seiner Stiftung aus Indien vor, mit dessen Hilfe nachgewiesen wurde, inwieweit eine umfassende Information die Bevölkerung vor einer Wahl in ihrer Entscheidung beeinflussen kann. Dabei ging es vor allem um Informationen über die Qualifikation der Kandidaten und um die Frage, ob dadurch Vorurteile über mangelnde Qualifikation auf Grund des Geschlechts abgebaut werden könnten. Hier konnte ein Zusammenhang nachgewiesen werden, die Kampagne hätte die Meinung der Wähler über weibliche Kandidatinnen verbessert.

Funktionen und Nutzen von Evaluierung

Was mit dem Ergebnis einer Evaluation am Ende passiere, variere jedoch sehr stark, kritisierte Dr. Jörg Faust vom DIE. „Evaluierung von Entwicklungszusammenarbeit hat eigentlich zwei Funktionen. Zum einen soll sie eine Kontrolle ex-post garantieren, zum anderen aber auch ermöglichen, mit Ausblick auf die Zukunft dazuzulernen“, erklärte Faust dem Plenum. Das Lernen aus einer bereits durchgeführten Maßnahme und die Umsetzung dieses Wissens bei einer neuen Maßnahme, falle besonders großen Organisationen oft schwer. Politiker interessierten sich ebenfalls meistens nur für die Kontrollfunktion. „Die Frage ist tatsächlich, ob wir die Ergebnisse wirklich nutzen“, teilte Melody Garcia diese Einschätzung.



In der Diskussion mit dem Plenum entwickelte sich ein Austausch über unterschiedliche Erfahrungen hinsichtlich der Akzeptanz von Evaluation. Alfredo Stein vom Global Urban Research Centre der Universität Manchester kritisierte, dass einige Geldgeber sogar vor einer Evaluation zurückschreckten und diese gar nicht wünschten. Auch die Grenzen der Durchführbarkeit einer Evaluierung von Projekten in Entwicklungsländern wurden thematisiert. Bei der Evaluation der finanziellen Unterstützung von Kommunen in Bolivien hätten für die Überprüfung einiger Variablen schlichtweg die Daten gefehlt oder sie hätten nicht erhoben werden können, berichtete Dr. Jörg Faust.

Die Entwicklungszusammenarbeit gänzlich in Frage stellen, sollten Probleme und Herausforderungen ihrer Evaluierung jedoch nicht – im Gegenteil. Dazu zitierte Bibhu Mohapatra von der India Development Foundation Mahatma Gandhi: „Du wirst nie wissen, welches Ergebnis dein Handeln haben wird, aber wenn du nichts tust, wird es gar kein Ergebnis geben.“

PUBLIKATIONEN DER KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG ZUM THEMA „ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT“

Alle Titel sind im Internet verfügbar.

- Anton Bösl: Plädoyer für eine Neuausrichtung der deutschen Afrikapolitik
September 2010 | ISBN 978-3-941904-67-5
- Martin Beck: Zur politischen Zusammenarbeit mit den Ländern des nahen Ostens / Nordafrika
Januar 2011 | ISBN 978-3-941904-80-4

In der Reihe „Im Plenum Kompakt“ sind erschienen:

- Mikrofinanz - Makrowirkung?
Mikrofinanzinstrumente als Mittel der deutschen Entwicklungszusammenarbeit
November 2010 | ISBN 978-3-941904-78-1
- Helmut Reifeld | Sabine Gerhardt | Michael A. Lange | Stefan Reith:
Entwicklungszusammenarbeit ordnungspolitisch denken
3. Eichholzer Fachtagung zur Entwicklungspolitik
August 2010 | ISBN 978-941904-64-4
- Helmut Reifeld: Entwicklungspolitik kontrovers
Im Gespräch mit Paul Romer am 5. Mai 2010 und James Shikwati am 17. Mai 2010
Juni 2010 | ISBN 978-3-941904-62-0
- Andrea Kolb | Peter Hefe | Sven Grimm | Sabine Gerhardt:
EU - Afrika - China: Möglichkeiten einer trilateralen Partnerschaft
März 2010



Herausgeber

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
Rathausallee 12
53757 Sankt Augustin

Text

Amelie Herberg (Stipendiatin der Journalisten-Akademie der KAS)

Redaktion

Christian Hübner, Dr. Helmut Reifeld

Fotos

dpa (S. 9), KfW-Bildarchiv (S. 6 Ruben Ortiz, S. 10), alle anderen KfW-Bankengruppe

Das Werk ist in allen seinen Teilen urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung in und Verarbeitung durch elektronische Systeme.

© 2011

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.,
Sankt Augustin/Berlin

ISBN 978-3-942775-04-5

www.kas.de