



Die „neue“ Sichtbarkeit: Zur Auflösung des Zielkonfliktes zwischen der Wirksamkeit und Sichtbarkeit der Entwicklungszusammenarbeit

Zusammenfassung

In Zeiten von nationalen Sparhaushalten stehen die bi- und multilateralen Entwicklungsinstitutionen vor einem selten wahrgenommenen Zielkonflikt:

(a) Einerseits muss ihre Entwicklungszusammenarbeit (EZ) möglichst „sichtbar“ sein, um den Einsatz von Finanzmitteln den Parlamenten und der Öffentlichkeit vermitteln zu können. Oftmals interpretieren sie diesen Auftrag als Ruf nach mehr „Leistungs-Sichtbarkeit“, was dazu führt, die jeweilige Aktivität und Outputs in den Partnerländern hervorzuheben (z. B. die Anzahl finanzierter Schulen). (b) Andererseits legten sie sich als Unterzeichner der Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der EZ im Jahre 2005 darauf fest, dass EZ „wirksam“ sein soll. Die EZ wird wirksamer, wenn das Partnerland Eigenverantwortung zeigt, sich Geber nach dem Partner ausrichten und untereinander harmonisieren. Beide Seiten sollten Ergebnisorientierung zeigen und sich gegenseitig rechenschaftspflichtig sein. Wirksame EZ setzt also einen Prozess voraus, der gemeinsame Aktionen und Arbeitsteilung verlangt. Individuelle Sichtbarkeit – auf der Geberseite – hat somit nachzulassen oder sich entsprechend anzupassen, um die Umsetzung der Wirksamkeitsagenda nicht zu gefährden.

Der Drang nach mehr Sichtbarkeit wird demnach zu einem Problem für die Agenda, wenn es u. a. Anreize setzt, Projekte/Programme im Partnerland unabgestimmt mit anderen Gebern und parallel zur Partnerregierung durchzuführen. Diese Leistungen sind zwar deutlich zurechenbar und sichtbar, was dem Erreichen von Ziel a) dienlich ist. Jedoch kann der Fokus auf die Leistungs-Sichtbarkeit Partnerausrichtung und Geberharmonisierung unterminieren, wodurch

das Erreichen von Ziel b), die EZ wirksamer zu machen, gefährdet wird. Eine „neue“ Sichtbarkeit könnte helfen, diesen Zielkonflikt aufzulösen:

(1) Bezieht sich der Ruf nach sichtbarer EZ auf die Leistungen der EZ-Akteure (deren Inputs, Aktivität und Outputs), so sollte dieses als Aufruf zur Transparenz verstanden werden. Diese Informationen sollten in den *International Aid Transparency Initiative Standards* veröffentlicht – sprich sichtbar – gemacht werden.

(2) Bezieht sich mehr Sichtbarkeit auf die jeweilige Rolle der EZ-Akteure in der Projekt-/Programm-Umsetzungsphase im Partnerland, so sollte Vorsicht geboten sein. Bemühungen, um gemeinsam einen auf Nachhaltigkeit angelegten Plan zur Erhöhung der Wirksamkeit der EZ umzusetzen, können sehr leicht am falsch verstandenen Leistungsverständnis der EZ-Akteure – wonach eine nicht sichtbare Leistung eine Nicht-Leistung darstellt – scheitern. Hier kann weniger *branding* (Input- und Aktivität-Sichtbarkeit) mehr Wirksamkeit versprechen.

(3) Um zu vermeiden, dass das heimische Publikum solch eine „bescheidene/stille“ Leistung im Partnerland als Untätigkeit missversteht, sollten EZ-Akteure (a) ihre Anstrengungen als Beiträge zu gemeinsam erzielten Entwicklungsergebnissen deklarieren (z. B. die Reduzierung der Analphabetenrate) und diese verstärkt in den Blickpunkt der Öffentlichkeit stellen (z. B. in gezielten Kommunikationsstrategien); (b) verständlich erklären, dass ein Nachlassen an Leistungssichtbarkeit im Partnerland dem Gelingen des Gemeinschaftsansatzes zur Erhöhung der Wirksamkeit der EZ dienlich ist, wodurch sich das PreisLeistungs-Verhältnis in der EZ erhöht.

Einleitung

In der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) wird viel mit Schlagwörtern gearbeitet. Einige von ihnen sind (noch) nicht klar definiert, z. B. „*development effectiveness*“. Andere werden, trotz mehrfacher Versuche ein engeres Verständnis zu fördern, fast inflationär und je nach Befindlichkeit benutzt, schlicht weil sie zentrale Begriffe im EZ-Diskurs sind („*Preis-Leistungs-Verhältnis*“; „*Ergebnisse*“). Der Ruf nach mehr „Sichtbarkeit“ reiht sich da in erstere Kategorie ein. So ist Sichtbarkeit zwar ein gängiger Begriff in der EZ, aber einer, der konzeptionell nicht behandelt worden ist. So wird im Zusammenhang mit der Wirksamkeitsagenda Sichtbarkeit eher lose als stringent verwendet, um in etwa für die EZ zu werben: *„Durch die Umsetzung der Prinzipien der Paris-Erklärung können wir Entwicklungszusammenarbeit sichtbar machen die wirkt“* (Eckhard Deutscher, ehemaliger Vorsitzender des Ausschusses für Entwicklung der OECD). Andererseits wird Sichtbarkeit als Erklärung herangeführt – oder als Entschuldigung dafür verwendet – warum die Agenda nur in Teilen umgesetzt wurde: *„Einer der wenigen substantiellen Erklärungen, (...) die für den geringen Fortschritt [in der Geberharmonisierung] erhalten kann, ist die Beharrung auf Leitungsebene der Geber auf ihren charakteristischen Instrumenten aus Gründen der Sichtbarkeit“* (Wood et al., 2011, 27)). Häufig versteckt sich Sichtbarkeit auch im Subkontext: *„Das Verlangen, Zuordnung zu demonstrieren, veranlasste einige bilaterale Geber, direkte EZ-Modalitäten zu übernehmen“* (ibid., 117).

Somit sollte der Begriff Sichtbarkeit im Rahmen der Wirksamkeitsagenda konzeptionell besser erfasst werden: Was ist Sichtbarkeit und wie wird Sichtbarkeit erzeugt? Wozu wird Sichtbarkeit gesucht, was ist ihr Nutzen, worin liegen ihre Risiken? Das dient dem Zweck, die Parameter einer „neuen“ Sichtbarkeit, die mit der Agenda verträglich ist, zu betrachten.

1. Was ist Sichtbarkeit, und wie wird sie erzeugt?

Sichtbarkeit hat zwei Bedeutungen. Einerseits ist Sichtbarkeit die Möglichkeit des Sehens und des Gesehen-Werdens. Andererseits ist es aber auch das Vermögen des Wahrgenommen-Werdens. Diese Doppeldeutigkeit erschwert die Diskussion um Sichtbarkeit gravierend. Sichtbarkeit steht demnach im Zwischenraum von Transparenz – dem offenen Austausch relevanter Informationen zwischen EZ-Akteuren untereinander und ihren jeweiligen Auftraggebern – und der Öffentlichkeitsarbeit der EZ-Akteure, die nach (mehr) Aufmerksamkeit streben (müssen).

Sichtbarkeit kann auf verschiedene Art und Weise erzeugt werden, z. B. durch Fotoaufnahmen, Pressekonferenzen, durch öffentliche Auftritte oder Erklärungen. Die Wahl der Mittel, um Sichtbarkeit zu erzeugen, hängt von einer Reihe sich gegenseitig beeinflussender Faktoren ab, wie etwa (a) dem Grund / der Motivation sichtbar sein zu wollen,

(b) dem Empfängerpublikum, einschließlich seiner Aufmerksamkeitsspanne, und (c) der Phase, in der sich der Wunsch nach Sichtbarkeit formiert. Sollte Sichtbarkeit im Zuge einer plötzlich auftretenden humanitären Krise gesucht oder auch vonnöten werden, so wird dies in der Regel über die möglichst große Verkündung von EZ-Zusagen getätigt. Der wesentliche Einflussfaktor auf die Auswahl der Sichtbarkeitskanäle ist allerdings die Motivation, die sich hinter dem Wunsch nach Sichtbarkeit verbirgt.

2. Wozu wird Sichtbarkeit angestrebt?

Sichtbarkeit wird angestrebt

(1) um zu präsentieren: Akteure in der EZ wollen und müssen regelmäßig Ihre Arbeit präsentieren, um darüber zu informieren, wie bereitgestellte Finanzmittel eingesetzt werden. Das sprichwörtliche Hissen der eigenen Flagge am Projekt steht hierfür sinnbildlich. Allerdings enthält diese „Sichtbarkeit“ im Partnerland nur einen begrenzten Informations-Mehrwert. Es klärt nur unzureichend über die Details des Projektes auf. Es wäre ein Schritt vorwärts, wenn zeitgleich die Transparenz in der EZ erhöht werden würde. Laut dem 2011 *Pilot Aid Transparency Index* der *Global Campaign for Aid Transparency* bleibt der Großteil der EZ-Informationen unveröffentlicht, in anderen Worten sie sind nicht einsehbar. Transparenz bedeutet Offenbarung, einen ungeschönten Blick auf die EZ und ihre Akteure. Eine verbesserte Daten- und Informationseinsicht entlang der gesamten EZ Lieferkette ist von entscheidender Bedeutung, um Wissen zu generieren, und das für die EZ so schädliche Informationsgefälle zu verringern. Dieses Informationsgefälle erschwert es nämlich, „Präsentationen“ einen Faktencheck zu unterziehen. Dieser ist jedoch wichtig, weil Sichtbarkeit einem zweiten Zweck dienlich ist,

(2) zur politischen Meinungsbildung: Die EZ als Teil der Entwicklungspolitik sieht sich – zu Recht – der demokratischen Verpflichtung unterworfen, sich stets kritisch hinterfragen zu lassen und Überzeugungsarbeit leisten zu müssen. Von daher ist das Ringen um die öffentliche Meinung eine politische Realität.

Wenn somit Sichtbarkeit angestrebt wird, um eine bestimmte Wahrnehmung/Meinung zu bilden, ist dies ein legitimes Anliegen in der EZ. Aber Vorsicht ist geboten. Wenn Sichtbarkeit vornehmlich als politisches Instrument zur eigenen Profilierung gesehen wird, kann es dazu verleiten, Evidenzbasierte Empfehlungen zum Treffen sinnvoller strategischer Entscheidungen zum Wohle der Zielgruppe im Partnerland zu ignorieren, schlicht, weil die eigene Rolle des EZ-Akteurs in dieser Strategie nicht „sichtbar“ genug ist. Die Box verdeutlicht diese Problematik mit einem Beispiel aus einem Bereich der EZ, in dem der Faktor Sichtbarkeit besonders einflussreich ist: im humanitären Sektor (in Punkt drei kehrt die Diskussion zu der Wirksamkeitsagenda zurück).

Box 1: Sichtbarkeit als Instrument zur Meinungsbildung: Obacht vor dem Fall „Funktion folgt Form“!

Wenn Sichtbarkeit aktiv gesucht wird, kann das strategische Entscheidungen in der EZ beeinflussen. Angenommen es ist das Ziel, möglichst viel Aufmerksamkeit zu erzeugen, um die weitverbreitete Meinung zu prägen, dass Finanzmittel sinnvoll zum Einsatz kommen. Dann sind bestimmte Mitteilungskanäle schlicht erstrebenswerter als andere. So ist ein Fünf-Minuten-Clip in den Abendnachrichten, der im Zuge der Hungersnot am Horn von Afrika 2011 über den Besuch eines hochrangigen Repräsentanten in eines mit bilateraler EZ unterstützten Flüchtlingslagers in der Region berichtet, ein höchst erstrebenswertes Medium, um ein Massenpublikum zu erreichen. Vom Potential her erlaubt es diese Form der Sichtbarkeit am ehesten, die weitverbreitete Meinung zu bilden, dass knappe Geldmittel am sinnvollsten an die verteilt werden, die es am nötigsten brauchen. Was bedingt dieser Grad an Aufmerksamkeit? Aus Erfahrung lässt sich sagen, dass erst eine Hungersnot deklariert werden muss, ehe die Öffentlichkeit aufhorcht und die internationale Gemeinschaft tätig wird. Das Dilemma: Natürlich war humanitäre Soforthilfe im Sommer 2011 nötig geworden. Allerdings sollte die kritische Anmerkung nicht fehlen, dass aufmerksamkeitswirksame Nothilfe z. T. den Umstand überdeckt, dass diese Situation gar nicht in dieser Intensität hätte eintreten brauchen. Denn Frühwarnsysteme warnten seit Herbst 2010 vor der heranziehenden Katastrophe. Jedoch wurde der an die Warnungen geknüpften Aufforderung nach der kostengünstigeren und letztlich auch effektiveren – sprich schützenden – Präventivhilfe nicht nachgekommen, weil präventive EZ weniger aufmerksamkeitswirksam – sprich sichtbar – ist. Keiner hätte von dieser Art der EZ Notiz genommen. Sichtbarkeit wird also zu einem Problem für die EZ, wenn sie zu einem treibenden Entscheidungsfaktor wird, eine bestimmte Handlungsoption zu ziehen (in diesem Fall Soforthilfe), obwohl es starke Gründe gab, eine effektivere Handlungsoption zu wählen (so spart nach Kalkulationen der Vereinten Nationen jeder US-Dollar an Präventivhilfe 5 bis 10 US-Dollar an reaktiver Soforthilfe ein). In anderen Worten, Sichtbarkeit wird zu einem Problem, wenn sich die Funktion der EZ – nämlich die Evidenz-basierte Einsetzung begrenzter Geldmittel, u. a. verankert als „lessons learned“ in den *Good Humanitarian Donorship Principles* von 2003 – nach der Form der Präsentation zu richten hat, nur um den Eindruck zu erwecken, dass, und hier liegt das Paradox, die EZ sinnvoll zum Einsatz kommt.

3. Was ist der Nutzen von Sichtbarkeit?

Sichtbarkeit ist Voraussetzung und Unterstützer einer effizienten Umsetzung der Wirksamkeitsagenda. So sprechen vier Gründe für mehr Sichtbarkeit, um die EZ effektiver werden zu lassen. (1) Eine hohe Sichtbarkeit der Agenda und ihrer zugrundeliegenden Logik ist eine Grundvoraussetzung, um ihre Relevanz auch über die EZ-Expertengrenze hinaus her- und sicherzustellen; (2) Sichtbarkeit ist ein Mittel, um die Motivation und den Gruppendruck aufrechtzuerhalten, in dem Prinzipientreue hervorgehoben wird und Prinzipienuntreue, öffentlich und intern, abgestraft wird; (3) Ohne die Offenlegung (sprich Sichtbarmachung) nötiger Projektinformationen lässt sich eine für die EZ so schädliche Doppelarbeit schwerlich verhindern. (4) Sichtbarkeit ist notwendig, damit EZ-Akteure bei

ihren jeweiligen Auftraggebern auf ihr Handeln aufmerksam machen und den Einsatz der EZ legitimieren können.

4. Was sind die einhergehenden Risiken?

Die EZ braucht Sichtbarkeit. Allerdings kann „wirksame“ EZ nicht jede Art von Sichtbarkeit vertragen. Das Risiko eines undifferenzierten Rufes nach „mehr Sichtbarkeit“ liegt darin, dass ein solcher Anreize zum *branding* der jeweiligen Akteure in der EZ setzen kann. Dieses kann die Bereitschaft zur gemeinsamen Aktion senken. Konkreter, Sichtbarkeit wird zu einem Problem, wenn sie zum Streben nach schnellen und leicht erzielbaren Ergebnissen verleitet, die weder substantiell noch nachhaltig sind, dafür aber umgehend präsentier- und zurechenbar sind. Der Fokus verharrt auf den individuellen – im schlimmsten Falle unkoordiniert mit anderen EZ-Akteuren und parallel zur Partnerregierung durchgeführten – *inputs* und *outputs*; weniger auf gemeinschaftlich erzielten *outcomes* und *impacts*. Dadurch ist zwar die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass der Akteur eine positive öffentliche Aufmerksamkeit beim heimischen Auftraggeber erhält („im Vergleich zu Geber X waren unsere EZ-Zahlungen generöser, wodurch Y-mehr Schulen finanziert wurden“). Allerdings unterminiert dieses Vorgehen die Eigenverantwortung des Partnerlandes und hat u. a. fragmentierte EZ-Leistungen zur Folge. Das Streben nach eigener Sichtbarkeit kann somit Anreize zu Kollaborationen unterminieren, die wesentlich wären, um fundamentale Probleme zu bewältigen (z. B. die Erhöhung der Einschulungsrate und der Qualität der Grundschulausbildung). Diese Kollaborationen hätten allerdings den Preis, dass die EZ-Akteure die Leistungs-Sichtbarkeit z. T. stark zu teilen hätten. Zwar zeigt die Phase II der Evaluation der Paris-Erklärung deutlich auf, dass EZ-Akteure immer häufiger willig sind, zu kollaborieren. So ist heute dank der Wirksamkeitsagenda der allgemeine Wettbewerb – der noch vor gut 20 Jahren vor allem unter Gebern die EZ charakterisiert hat – weit weniger ausgeprägt. Sie zeigt aber auch auf, dass Geberharmonisierung, Partnerausrichtung und Ergebnisorientierung weit weniger gut fortgeschritten sind als erhofft. So wurde – trotz teilweiser großer Fortschritte – nur einer der 13 Zielindikatoren des *Monitoring Survey* 2010 zur Überprüfung der Umsetzung der Paris-Erklärung auch erreicht. Erklärt wird diese Zielverfehlung u. a. damit, dass vor allem Geber befürchten, in diesem Prozess nicht sichtbar genug zu sein, wodurch die Bereitschaft zu gemeinsamer Aktion sinkt. Vor dem Hintergrund dieser Analyse bedingt wirksame EZ eine „neue“ Sichtbarkeit.

5. Die „neue“ Sichtbarkeit

I. Präsentationen im Sinne der Wirksamkeit

Akteure in der EZ sollten bescheiden eigene Entwicklungsanstrengungen als Beiträge zu gemeinsam erzielten *outcomes* deklarieren und diese verstärkt präsentieren. Dieses Vorgehen würde im Umkehrschluss den Fokus der EZ schärfen, nämlich den auf Nachhaltigkeit und Substanz angelegten Entwicklungsergebnissen. Weiterführende In-

formation im Sinne von Finanzierungsvolumina, Aktivität und erbrachten Leistungen sind natürlich weiterhin wichtig, um das große Informationsgefälle in der EZ zu verringern. Diese Informationen sollten auf einer öffentlich zugänglichen virtuellen Bibliothek oder im *International Aid Transparency Initiative Standard* veröffentlicht werden. Wenn jedoch Sichtbarkeit strategisch eingesetzt wird, um Meinungen zu bilden (in gezielten Kommunikationsstrategien), so sollte die Information stets im Zusammenhang zu dem in der Paris Erklärung festgelegten Wirksamkeitsverständnis stehen. Der Nachweis positiver Wirkungen der EZ bedingt somit auch verstärkte Bemühungen zu Evaluierungen.

II. Weniger Leistungs-Sichtbarkeit muss der Wahrnehmung nicht schädlich sein

Partnerausrichtung und Geberharmonisierung führen zu einem Rückgang an *Input*- und Aktivität-Sichtbarkeit, aber das bedeutet nicht, dass Akteure nicht wahrgenommen werden. So nutzte – laut *Monitoring Survey 2010* – Schweden für 71 % seiner bilateralen EZ-Leistungen für den öffentlichen Sektor die öffentlichen Finanzmanagementsysteme der Partnerländer (entgegen einem Durchschnitt von 48 %) und unternahm 42 % der geberseitigen Feldmissionen gemeinsam mit anderen Gebern (Durchschnitt: 19 % (OECD 2011)). Gleichwohl gibt es keine Hinweise, wonach die schwedische EZ unter dieser „bescheidenen/stillen/geteilten“ Leistung an positiver Wahrnehmung in Schweden – sowie unter ihres gleichen im OECD/DAC – eingebüßt hätte.

III. Nicht-Sichtbarkeit mit Kreativität kompensieren

Effektive EZ wird im Länderkontext erzeugt durch einen den spezifischen Gegebenheiten angepassten Mix an EZ-Modalitäten, Arbeitskonstellationen und Aufgabenteilungen. Zwangsläufig beinhaltet diese Vorgehensweise, dass strategische Entscheidungen Elemente enthalten werden, deren Potential zur Sichtbarmachung weniger offensichtlich ist. So ist, z. B., das Potential der Sichtbarmachung von Budgethilfe geringer als das von Projektarbeit und die multilaterale weniger als bilaterale EZ dazu geeignet, die eigene Sichtbarkeit hervorzuheben. Dieser Umstand sollte aber weniger als triftiger Grund betrachtet werden, strategisch sinnvolle Entscheidungen mit dem Einwand der „Nicht-Sichtbarkeit“

zu beanstanden, sondern vielmehr als Herausforderung. Mit Einfallsreichtum lässt sich eine potentiell weniger sichtbare Strategie in eine sichtbare Strategie verwandeln. Wie? Durch interessante Informations- und Datenvisualisierung, kreative Graphiken, Illustrationen und Comics und, ganz entscheidend, durch eine mit interessanten Geschichten angereicherte Erklärung, die überzeugend darlegt, warum eine bestimmte Strategie für erstrebenswert erachtet wird. Weniger Sichtbarkeit kann durch mehr und bessere Kommunikation kompensiert werden. Dies setzt eine aufgeklärte Öffentlichkeit voraus, die Evidenz-basierte Entscheidungen mit Aufmerksamkeit und Unterstützung belohnt. Einer guten Erklärung folgend, ist die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass der Auftraggeber den EZ-Akteur in seiner Entscheidung versteht, individuelle Leistungs-Sichtbarkeit im Partnerland zum Wohle der Gruppendynamik zu opfern, wenn dadurch der Entwicklungseffekt der gemeinsamen Ansätze höher ist, als die Summe der Einzelbeiträge. In der Theorie garantiert dieses gemeinschaftliche Vorgehen wirksamere EZ und somit ein höheres Preis-Leistungs-Verhältnis für die bereitgestellten Finanzmittel (was im Interesse der Auftraggeber der EZ sein sollte). Dieses bedingt, und hier schließt sich der Kreis, eine verbesserte Sichtbarmachung des logischen Grundprinzips der Wirksamkeitsagenda über die EZ-Expertengrenze hinaus.

Auf lange Sicht könnte diese „neue“ Sichtbarkeit den Fokus der EZ auf die Erhöhung der Wirksamkeit schärfen. Denn sollte der Auftraggeber den EZ-Akteur für seine Offenheit und Schwerpunktsetzung belohnen („Die Form der Sichtbarkeit folgt aus der Funktion der EZ“), könnte dieses auch der Dekonstruktion des Gedanken dienen, dass „Nicht-Sichtbarkeit“ als durchschlagendes Argument dient, sinnvolle strategische Vorschläge zur Erhöhung der Wirksamkeit der EZ zu blockieren. So muss, z. B., die kaum wahrnehmbare Instandhaltung einer Schule nicht minder eine wirksame Leistung sein wie die Finanzierung einer sehr sichtbaren neuen Schule. Um wirksamer zu sein müssen Leistungen im Partnerland nicht zwingend sichtbar sein, sie sollten jedoch transparent sein. Andererseits sollten Ergebnisse sowohl sichtbar sein/gemacht werden als auch transparent sein. Sie sollten die politische Wahrnehmung der EZ-Auftraggeber über die EZ-Akteure prägen.

Literatur

- OECD (2011): *Aid effectiveness 2005–10: progress in implementing the Paris Declaration*, Paris: OECD Publishing
Wood, B. et al. (2011): *The evaluation of the Paris Declaration: phase2: final report*, Kopenhagen: Danish Institute for International Studies



Dr. Frank Vollmer

Abteilung I: Bi- und multilaterale Entwicklungspolitik
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik