

Die umstrittene Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit

Franz Nuscheler

**INEF-Report
93/2008**

UNIVERSITÄT
DUISBURG
ESSEN



Institut für Entwicklung und Frieden

AUTOR:

Franz Nuscheler, Prof. em. Dr. phil., Senior Fellow des Instituts für Entwicklung und Frieden (INEF), geb. 1938 in Bad Wörlshofen; Studium der Politikwissenschaft, der Geschichte und des Öffentlichen Rechts in Heidelberg; Promotion über die englische Verfassungstheorie (bei Dolf Sternberger); 1969-74 Wiss. Assistent und Oberrat an der Universität Hamburg; seit 1974 Ordentlicher Professor für Vergleichende und Internationale Politik an der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg; Sommersemester 1985 Visiting Fellow am Nuffield College/Oxford; 1987/88 Gastprofessor an der Dokkyo-University/Japan; von 1990 bis Mai 2006 Direktor des Instituts für Entwicklung und Frieden (INEF); seit 01.08.2003 emeritiert; seit Wintersemester 2004/5 Gastprofessor an der Johannes Kepler Universität Linz. U.a. ausgezeichnet mit dem Gustav Heinemann Friedenspreis (1985); dem Preis für das „Politische Buch von 1995“ (Handbuch der Dritten Welt); dem Verdienstorden des Bundeslandes NRW.

E-Mail: franz.nuscheler@inef.uni-due.de

BIBLIOGRAPHISCHE ANGABEN:

Franz Nuscheler: Die umstrittene Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit. Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg-Essen (INEF-Report 93/2008).



Impressum

Herausgeber:

Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)
Universität Duisburg-Essen

Logo design: Carola Vogel

Layout design: Jeanette Schade, Sascha Werthes

Cover photo: Jochen Hippler

© Institut für Entwicklung und Frieden

Geibelstraße 41 D - 47057 Duisburg
Phone +49 (203) 379 4420 Fax +49 (203) 379 4425

E-Mail: inef-sek@inef.uni-due.de

Homepage: <http://inef.uni-due.de>

ISSN 0941-4967



Franz Nuscheler

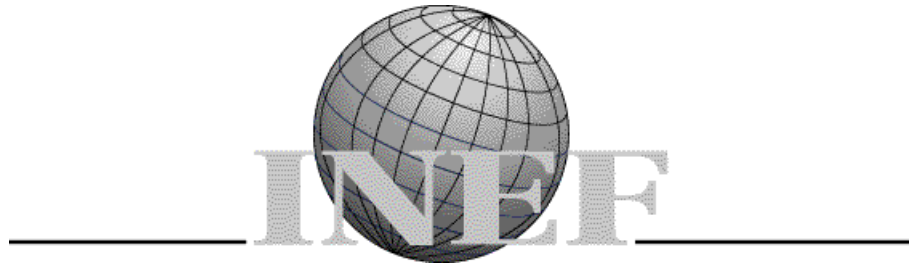
Die umstrittene Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit

Diese Studie wurde von der Bertelsmann-Stiftung im Rahmen der Arbeiten über den Bertelsmann Transformation Index (BTI) in Auftrag gegeben. Sie greift deshalb die spezielle Frage auf, welche Dienste der BTI bei der Bewertung der Wirksamkeit der EZ leisten kann.

INEF-Report 93/2008

Universität Duisburg-Essen
University of Duisburg-Essen

Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)
Institute for Development and Peace



ZUSAMMENFASSUNG

Franz Nuscheler: Die umstrittene Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit. Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg-Essen (INEF-Report 93/2008).

Zu Beginn des neuen Millenniums, das die Staatengemeinschaft mit den ambitionierten Millennium-Entwicklungszielen zur Verminderung aller Formen der extremen Armut einleitete, steht die internationale Entwicklungszusammenarbeit (EZ) unter heftigerer wissenschaftlicher und medialer Kritik als jemals zuvor. Die Bankrotterklärungen häuften sich und erschütterten Forschungen, durch massive Kapitalspritzen (Big Push) das Armutsproblem zu überwinden. Ökonomische Untersuchungen haben mit einem großen Datenaufwand ihre Wirksamkeit in Frage gestellt, vor allem dort, wo im Gefolge schlechter Regierungsführung und Korruption die externen Subsidien eher Fehlentwicklungen verstärken. Die Kritik nahm aber zunehmend auch Organisationsdefizite innerhalb der Gebergemeinschaft und die teuren Entwicklungsbürokratien ins Visier. Die OECD-Länder versuchten dieser aus dem Süden verstärkten Kritik durch mehrere Reforminitiativen zu begegnen, die erstens auf eine stärkere Koordinierung und Harmonisierung ihrer Hilfsangebote, zweitens auf eine stärkere Beteiligung der Zielgruppen bei der Planung und Durchführung von Projekten und Programmen („ownership“) abzielten. Auf beiden Seiten sind radikale Struktur- und Organisationsreformen notwendig, um die Wirksamkeit der EZ zu verbessern.

ABSTRACT

At the beginning of the new millennium the international community of states has initiated the ambitious Millennium Development Goals in order to alleviate all forms of extreme poverty. Yet the media as well as scholars fiercely criticise international development cooperation more than ever. Mounting aid failures contradicted the type of research that recommended that massive aid injections (Big Push) could solve poverty. Building upon large data sets economic analyses questioned the effectiveness of aid. In particular, this critique referred to countries where, as a result of bad governance and corruption, external subsidies fostered detrimental developments. Moreover critics increasingly targeted organisational shortcomings within donor communities and their expensive bureaucracies. OECD countries tried to counter these criticisms from Southern countries with various reform programmes. First, these programmes aimed to improve the coordination and harmonisation of aid. Second, these initiatives tried to better include target groups when planning and organising projects and programmes (“ownership“). In order to improve aid effectiveness structural and organisational reforms are needed on both sides.

Inhalt

1. Die EZ im politischen und medialen Meinungs- und Bewertungsstreit	5
1.1 Alte und neue Kritikpunkte.....	5
1.2 Pauschalkritik aufgrund mangelnder Differenzierungen	7
2. Kriterien für die Wirksamkeit der EZ.....	9
2.1 Die Wirksamkeit der EZ hängt von vielen Faktoren ab	10
2.2 Das Angebot der BTI-Kriterien	11
3. „Zu viele Köche in der Küche“	12
3.1 Das „Problem der großen Zahl“	13
3.2 Das malträtierete „ownership“-Prinzip.....	14
3.3 Reformbedarf des „alten EZ-Regimes“	16
4. Die Reformagenda der Pariser Deklaration zur Wirksamkeit der EZ	17
4.1 EU-Verhaltenskodex zum Abschied vom Gießkannen-Prinzip	19
4.2 Verteidigung des Status quo im Namen des Pluralismus.....	19
5. Die Herausforderung des Millennium-Projekts für die Debatte über die EZ-Wirksamkeit.....	20
5.1 Die „Legende vom Big Push“	20
5.2 Die Weltbank in Argumentationsnöten.....	21
6. Der Boom in der internationalen Wirkungsforschung mit kontroversen Erkenntnissen	23
6.1 EZ und Wirtschaftswachstum.....	23
6.2 Der Streit unter Gelehrten: ökonometrische Doppeldeutigkeiten	24
6.3 Die begrenzte Aussagekraft von quantitativen Makrodaten.....	25
7. Good Governance: eine durch externe Subsidien gefährdete Bedingung für die Wirksamkeit der EZ	25
7.1 Risiken hoher Kapitalinfusionen	27
7.2 Mit Konditionen zu Good Governance?	28
7.3 Abschied von Good Governance in den fragilen Staaten?	30
8. Schlussfolgerungen und Politikempfehlungen.....	31
9. Literaturverzeichnis	37



1. Die EZ im politischen und medialen Meinungs- und Bewertungstreit

Internationale und nationale Entwicklungsagenturen versuchen mit einem Großeinsatz von PR-Aktivitäten den Nachweis zu erbringen, dass rund 100 Milliarden US-Dollar, die derzeit als ODA (Official Development Assistance) für verschiedene Formen und Ziele der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) eingesetzt werden, positive Wirkungen im Sinne der proklamierten Zielkataloge erzielen. Darauf zielt der Begriff der Effektivität ab, der in der internationalen Entwicklungsdebatte Konjunktur hat und eine Spezies in der Entwicklungsforschung (Aid Effectiveness Literature) hervorbrachte, die mit einem großen empirischen Aufwand die Effektivität der ODA mehr oder weniger gründlich in Frage stellte.

Der Beitrag setzt sich mit dieser aktuellen Debatte auseinander, die vielfach nur alte Kritikpunkte an Operationen und Wirkungen der EZ auffrischte und mit neuen Daten und Erkenntnissen unterfütterte. Bemerkenswert ist die lebendige, zumeist eher kritische Diskussion über die „Entwicklungshilfe“, die bei jedem G 8-Gipfel, der ihre mehr oder weniger große Steigerung versprach, in vielen Medien geführt wurde. Eine zumindest selektive Rekonstruktion dieses medialen Diskurses ist wichtig, weil er erhebliche Auswirkungen auf die öffentliche Akzeptanz und auf amtliche Begründungsmuster dieses Politikbereiches hat.

Die Entwicklungsorganisationen und Entwicklungspolitiker aller Parteien gerieten in Argumentationsnöte, weil das Volumen der ODA vor allem dann umstritten ist, wenn internationale Konferenzen die massive Aufstockung der Entwicklungshaushalte in Richtung des „UN-Ziels“ von 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommen (BNE) einfordern. Dann sind sie mit kritischen Nachfragen konfrontiert, ob die bereits zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel auch wirkungsvoll eingesetzt wurden und was mit dem zusätzlichen Geld geschehen soll. Die mit wachsender Skepsis beurteilte Wirksamkeit der EZ wurde zu einer entwicklungspolitischen Gretchenfrage.

Diese Zweifel wurden verstärkt, als zu Beginn des neuen Millenniums der US-Ökonom Jeffrey Sachs, unterstützt von internationalen Kampagnen der zivilgesellschaftlichen Entwicklungslobby sowie von Prominenten des Show-Geschäftes (Bono, Bob Geldorf, Campino, Herbert Grönemeyer), eine rasche Verdoppelung der ODA forderte, um durch massive Kapitalspritzen (Big Push) die Verwirklichung der von den Vereinten Nationen verkündeten Millennium-Entwicklungsziele (MDGs = Millennium Development Goals) zu ermöglichen.

1.1 Alte und neue Kritikpunkte

Die Zweifel an der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit, die in der Alltagssprache immer noch „Entwicklungshilfe“ genannt und deshalb mit allerlei Erwartungen überfrachtet wird, werden nicht nur von dem mehr oder weniger gut informierten und seriösen medialen Diskurs, sondern auch von vielen Wissenschaftlern aus verschiedenen Disziplinen genährt. Diese unter-



schiedlich begründeten Zweifel gab es, seit es diese von geostrategischen und kommerziellen Interessen geleitete Nachgeburt des Kalten Krieges gab. Unter Skeptikern und Kritikern fand geradezu ein Wettbewerb um möglichst deftige und Auflagen steigernde Bankrotterklärungen statt, die vom beliebten Wortspiel „Die Hilfe hilft nicht“ über den „Mythos Entwicklungshilfe“ bis zu ihrer Dämonisierung als „tödliche Hilfe“ (so Brigitte Erler) reichten.

In jüngster Zeit verschärften kritische Wortmeldungen aus dem Süden diese pauschale Schelte. Als kritische „Stimme des Südens“ fand vor allem der Ökonom James Shikwati aus Kenya in deutschen Medien ein publizistisches Forum. Indem er der westlichen „Fehlentwicklungshilfe“ anlastete, weit mehr geschadet als genutzt zu haben, goss er – zumal als Afrikaner – auch hierzulande Öl ins Feuer der Kritik. Er dient nun vielen Kritikern als angeblich „authentischer“ Kronzeuge. Noch schärfere Kritik übte der ugandische Journalist Andrew Mwenda, der in verschiedenen deutschen Medien so zitiert wurde: „Die Entwicklungshilfe ist der Grund für Armut“ (so in der „Welt am Sonntag“ vom 20.05.2007).

Allerdings sind diese Attacken nicht sonderlich originell, weil sie zum Standardrepertoire einer Kritik gehören, die auf Marktkräfte, Privatinvestitionen und „trade not aid“ setzt. Schon vor drei Jahrzehnten forderte der renommierte britische Ökonom Lord P. T. Bauer mit solchen Argumenten die westlichen Regierungen auf, nicht viel Geld in Fässer ohne Boden zu werfen. Auch ein so besonnener Afrika-Kenner wie Bartholomäus Grill stellte nun in „Die Zeit“ (vom 11. Januar 2007) die nachdenkliche Frage: „Wofür das Ganze?“ Und gab selbst die Antwort: „Doch in den vergangenen 50 Jahren hat Entwicklungshilfe wenig gebracht.“

Die Schweizer „Weltwoche“ (Nr. 41/2006) schlug einen noch schärferen Ton an: „Die Entwicklungshilfe fördert korrupte, inkompetente Regierungen; sie verhindert Reformen und schädigt die Demokratie.“ Der Fernsehkorrespondent Albrecht Heise (2006), der 1995 für seine Reportagen mit dem ersten „Journalistenpreis Entwicklungshilfe“ ausgezeichnet worden war, beklagte am Beispiel des Kongo, warum die „Entwicklungshilfe so kläglich versagt.“ Die Entwicklungspolitik hat keine gute Presse, die erheblichen Einfluss auf die öffentliche Meinungsbildung hat. Gegen diesen medialen Misskredit kommen die amtliche Verteidigungsrhetorik und die PR-Arbeit der Entwicklungsorganisationen nur schwer an.

Es waren keineswegs nur Effekt haschende, auf Halbwissen und Vorurteilen beruhende Wortmeldungen, die grundsätzliche Zweifel am Sinn und an der Wirksamkeit der EZ anmeldeten. Schon Anfang der 80er Jahre hatte Gunnar Myrdal (1981), der Nobelpreisträger für Wirtschaftswissenschaften (1974) und Autor des entwicklungstheoretischen Pionierwerkes „Das asiatische Drama“, weltweites Aufsehen erregt, weil er der damaligen EZ-Vergabepaxis vorwarf, nur korrupte Staatseliten zu alimentieren, aber die Armutgruppen nicht zu erreichen. Anfang der 90er Jahre frischte der Politologe Ulrich Menzel (1992) diese Kritik mit der provokativen Schlagzeile auf: „Die Hilfe hilft nicht.“

Dies war und blieb der Cantus Firmus der Kritik: Die EZ füttere die aufgeblähten, aber inkompetenten Staatsapparate in „schwachen Staaten“, ohne das Staatsversagen in vielen fragilen Staatsgebilden verhindern zu können; sie



erhalte – zwar ungewollt, dennoch faktisch – repressive und kleptokratische Herrschafts- und Klientelstrukturen und bilde ein Schmiermittel für Korruption. Eine aufschlussreiche Fallstudie zur Zentralafrikanischen Republik bestätigte den verallgemeinerungsfähigen Verdacht, dass es manchen afrikanischen Regierungen mehr um den Nachweis der Hilfsbedürftigkeit, die weitere Hilfe von außen verspricht, als um das eigenverantwortliche Lösen von lösbaren Problemen geht (Fengler 2001).

Auch aus diesem Grund wurde dem Big Push-Plädoyer die Forderung entgegengesetzt, die Afrika-Hilfe nicht zu verdoppeln, sondern zu halbieren (so Calderisi 2006). Die oben erwähnten afrikanischen Kritiker fordern sogar ihre Beendigung – und erhalten besonders unter Intellektuellen viel Beifall. Viele von ihnen bessern durch Tätigkeiten für internationale Organisationen und Stiftungen ihr karges Gehalt auf, sind also in die gescholtenen Abhängigkeitsstrukturen eingebunden.

Die wachsende internationale Kritik am Unternehmen EZ kann auf den folgenden Nenner gebracht werden: Trotz guter Absichten und vieler Konzepte nur begrenzt wirksam und nicht selten auch schädliche Nebenwirkungen erzeugend. Bezeichnende Buchtitel lauteten: „Despite Good Intentions: Why Development Assistance to the Third World has Failed“ (Dichter 2003). Oder: „Aid to Africa: So much to do, so little done“ (Lancaster 1999). Die Kritik versagt dem milliardenschweren Projekt EZ in der Regel nicht die Anerkennung, viele gute Taten vollbracht zu haben, aber die Anerkennung, wirksame „Hilfe zur Selbsthilfe“ und zur Überwindung von Strukturdefiziten geleistet zu haben.

Immer wieder war und ist in der Debatte über die Wirksamkeit der EZ auch das Argument zu hören oder zu lesen, dass einerseits die heutigen Schwellenländer, allen voran die ostasiatischen „Tiger“, ihren spektakulären Sprung aus Armut und Unterentwicklung nicht der Auslandshilfe, sondern eigenen Anstrengungen und klugen Entscheidungen von „starken Staaten“ zu verdanken hätten, andererseits viele arme Länder, besonders im subsaharischen Afrika, trotz – oder gar wegen – massiver Auslandshilfe arm geblieben oder sogar ärmer geworden seien.

1.2 Pauschalkritik aufgrund mangelnder Differenzierungen

Wenn nach Berechnungen der Weltbank rund 650 Milliarden US-Dollar aus bi- und multilateralen Quellen nach Afrika flossen, dann kann die von Bartholomäus Grill und vielen anderen Kommentatoren gestellte Frage nicht verwundern: „Wofür das Ganze?“ Dann genügt als Erklärung auch nicht der allfällige Hinweis auf das berüchtigte Gemenge der „acht K's“ (Konflikte, Krisen, Kriege, Kriminalität, Korruption, Krankheiten, Katastrophen, Kapitalflucht), sondern steht auch das bisher praktizierte „EZ-Regime“ auf den Prüfstand.

Das Ganze ist auch mehr als der Problemkontinent Afrika, auf den sich in aller Regel die Kritik an der EZ bezieht. Dies liegt auch daran, dass mehrere G 8-Gipfel größere Hilfspakete für Afrika schnürten und deshalb die Medien zu Nachfragen animierten, was mit dem Geld geschehen soll. Hier fand und findet die EZ jedoch wesentlich schwierigere Ausgangs- und Rahmenbedingungen vor als in den anderen Weltregionen. Deshalb war es sinnvoll und konsequent, dass der BTI (Bertelsmann Transformation Index) den Schwierigkeitsgrad von



strukturellen Transformationsprozessen in sein vergleichendes Ranking einbezog.

Die in fünf Jahrzehnten zusammengerechneten Geldsummen, die nur teilweise als ODA (Official Development Assistance) in die als „Entwicklungsländer“ klassifizierten Länder flossen, verlieren ihre Wucht, wenn sie auf das einzelne Jahr und auf die vielen in diesen Ländern lebenden Menschen herunter gerechnet werden. Dann erweisen sie sich eher als Tropfen auf dem heißen Stein denn als großer Geldsegen.

Teilweise bedeutet auch, dass erhebliche Teile der totalen ODA-Summen als Finanzierung von Entwicklungsverwaltungen, der Heerschar von Consultants und anderer Tätigkeitsfelder in den Geberländern verblieben. Der Sammelbegriff „Afrika-Hilfe“ suggeriert, dass die Summen, die Statistiken der geographischen Verteilung der ODA ausweisen, tatsächlich in Afrika ankommen. Erhebliche Teile bleiben aufgrund langwieriger Entscheidungsprozesse und/oder der administrativen Absorptionsprobleme in den Zielländern jahrelang in der sogenannten „Pipeline“ stecken.

Aufschlussreich ist auch der Vergleich der Nord-Süd-Transferleistungen mit den innerdeutschen West-Ost-Transferleistungen nach der deutschen Wiedervereinigung. Letztere waren und blieben bis heute wesentlich höher, obwohl sich die bankrotte DDR im internationalen Vergleich nicht im Zustand eines Entwicklungslandes befand. Sie liefern auch einen Anschauungsunterricht, wie schwierig es ist, auch mit viel Geld einen strukturellen Transformationsprozess zu gestalten.

Die Debatte über die Wirksamkeit der EZ leidet nicht nur unter einem undifferenzierten Umgang mit großen ODA-Zahlen, die nicht hinreichend in Bezug zu den zu lösenden Problemen gesetzt werden, sondern auch unter einer mangelnden Differenzierung der sehr verschiedenen Verwendungszwecke, ODA-Typen und Vergabebedingungen, außerdem unter vielen alltäglichen Klischees und Stereotypen. William Easterly rechnet die gesamten ODA-Leistungen auf 2,3 Billionen Dollar hoch, ohne zu belegen, wie sich diese Summe zusammensetzt – mit dem Erfolg, dass sich viele Medien auf diese angeblich wissenschaftlich abgesicherte Zahl stürzen.

Die kontroverse Debatte über die Wirksamkeit der EZ bezieht sich in der Regel auf die von Staaten bilateral und von internationalen Organisationen multilateral organisierten Operationen. Kirchliche Hilfswerke und Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) sehr unterschiedlicher Art beanspruchen, eine weniger von außenpolitischen und kommerziellen Interessen oder institutionellen Eigeninteressen geprägte EZ zu praktizieren und deshalb Hoffnungsträger einer „besseren EZ“ zu sein.

Die inzwischen umfangreiche Literatur über die Rolle privater Akteure in der EZ hat die anfängliche Romantisierung der „NGO-Szene“ entzaubert und ihr neben vom staatlichen Handeln unterscheidendem Vorteilen auch verschiedene Schwachstellen nachgewiesen (vgl. ÖFSE 2007b). Dieser Beitrag geht nicht näher auf diesen Nebenschauplatz von Kontroversen ein und konzentriert sich auf die staatliche Entwicklungspolitik, die weit mehr umfasst als die EZ. Aber auch die privaten Akteure und Agenturen konnten sich nicht mehr den kriti-

schen Nachfragen nach der Wirksamkeit ihrer Aktivitäten entziehen (vgl. Bliss u. a. 2007).

2. Kriterien für die Wirksamkeit der EZ

Seit es Projekte und Programme der EZ gibt, wurden sie Wirkungsanalysen und Erfolgskontrollen unterworfen. Die internationalen und nationalen Entwicklungsorganisationen bauten eigene Evaluierungsabteilungen auf und beschäftigten eine Heerschar von Consultants. Die größte Evaluierungsabteilung richtete die Weltbank ein, die sich selbst als „leader in development policy and development assistance practices“ versteht. Sie, die OECD, die EU-Kommission im Europe Aid Co-operation Office und die nationalen Entwicklungsbehörden entwickelten ausgefeilte Indikatorensysteme, um die Wirksamkeit von Programmen und Projekten bewerten zu können (vgl. Stockmann 1996/2002).

An den Erfolgsberichten, welche die hauseigenen Evaluierungsabteilungen der Öffentlichkeit lieferten, gab es jedoch immer Zweifel. Der britische Ökonom Robert Cassen (1990), der Ende der 80er Jahre im Auftrag der Weltbank eine groß angelegte Studie zur Wirksamkeit der internationalen EZ erarbeitete, misstraute zunächst den in der Regel vertraulichen, d.h. der Öffentlichkeit nicht zugänglichen Wirkungsanalysen, kam aber dann doch zu einem insgesamt positiven Ergebnis. Aber auch er konnte nicht die Augen davor verschließen, dass z. B. die internationale Agrarhilfe die ländlichen Armutgruppen allenfalls tröpfchenweise erreichte.

Es kommt also darauf an, welche Ziele sich die EZ setzt: Will sie als Strukturhilfe den Aufbau von wettbewerbsfähigen Wirtschaftsstrukturen und die Entwicklung des dann notwendigen Humankapitals fördern, oder ist sie dem sozialpolitischen Primat der Armutsbekämpfung verpflichtet? Es ist offensichtlich, dass sich die Zielsetzungen an den je spezifischen Problemlagen von Ländergruppen orientieren müssen und sich die Wirksamkeit der EZ daran messen lassen muss, was sie zur Bearbeitung dieser spezifischen Entwicklungsprobleme geleistet hat. Die negativen Pauschalurteile lassen häufig diese Differenzierung vermissen und gehen von irgendwelchen gescheiterten „Kathedralen in der Wüste“ aus, die es allerdings auch gibt. Sie müssen zur Skandalisierung der EZ herhalten.

Aufgeschreckt durch die Krisenerscheinungen in der „globalen Risikogesellschaft“ (Ulrich Beck), die auch aus unerfüllten Hoffnungen auf ein menschenwürdiges Leben resultierten, wollte die Staatengemeinschaft zu Beginn des neuen Millenniums in einem kollektiven Kraftakt versuchen, bis 2015 die Zahl der Menschen, die in extremer Armut leben, zu halbieren und Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Leben zu schaffen. Nun bildete die Verwirklichung der Millennium-Entwicklungsziele (MDGs) einen Maßstab für die Wirksamkeit der EZ.

UN-Organisationen, allen voran das UN-Entwicklungsprogramm (UNDP), kirchliche und zivilgesellschaftliche Organisationen legten regelmäßige Evaluierungsberichte zur „Wirklichkeit der Entwicklungshilfe“ vor, die sich an den





Zielvorgaben der MDGs orientieren. Es gab jedoch auch vielfach Kritik am sozialpolitischen Ansatz der MDGs: Ihre Palliativmedizin klammerte die essenziellen Fragen nach den Ursachen und Strukturen von Armut und sozialer Ungleichheit aus (vgl. Küblböck 2006).

Eine Untersuchung der Wirksamkeit der EZ muss weiterreichende Fragen stellen. Viele konsensual verabschiedeten UN-Deklarationen – wie die „Millennium-Erklärung“ von 2000 – oder die von den spektakulären Weltkonferenzen der 90er Jahre verabschiedeten Aktionsprogramme (vgl. Fues/Hamm 2001) setzten ihr die ambitionierten Ziele einer global nachhaltigen, sozial- und umweltgerechten Entwicklung – und überforderten dabei die EZ als Teilbereich einer weit umfassenderen Entwicklungspolitik. Sie allein kann die Welt nicht nach der Verheißung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte aus „Furcht und Not“ befreien. Diese säkulare Herkulesaufgabe fordert alle Politikbereiche.

2.1 Die Wirksamkeit der EZ hängt von vielen Faktoren ab

In der Regel wird die Wirksamkeit der EZ aus Verbesserungen der Lebensbedingungen und Veränderungen der sozioökonomischen und politischen Strukturen in ihren Zielregionen abgeleitet. Hierfür liefern die Datenkompendien der Weltbank, die Human Development Reports des UN-Entwicklungsprogramms (UNDP) sowie die sektoralen Berichte von UN-Organisationen eine Fülle von Daten. Die „Paris Declaration on Aid Effectiveness“ vom März 2005 machte jedoch ihre Wirksamkeit auch von strategischen und organisatorischen Veränderungen des bisher praktizierten „alten EZ-Regimes“ abhängig, dem sie viele kontraproduktive Reibungs- und Effizienzverluste anlastete.

Der mahnende Finger, der in der Regel auf Schwachstellen und Bremspuren im Süden zeigt, muss also auch auf die donor community gerichtet werden, die sich in ihrer fünfzigjährigen Entwicklungsgeschichte nicht gerade durch Reformfähigkeit und Anpassungsfähigkeit an tiefgreifend veränderte Nord-Süd-Beziehungen auszeichnete. Deshalb steht im folgenden Abschnitt zunächst das durch die Pariser Erklärung und die sich verschärfende internationale Kritik herausgeforderte „alte EZ-Regime“ auf dem Prüfstand.

Sodann stellt sich die Frage, welche über die Zielvorgaben der MDGs hinausreichenden Kriterien zur qualitativen Beurteilung oder sogar quantitativen Messung der Wirksamkeit der EZ geeignet sind. Dies hängt natürlich davon ab, wie Entwicklung, zu der „Entwicklungshilfe“ beitragen soll, verstanden wird. Entwicklungsökonomien haben einen anderen Fokus als Sozial- oder Kulturwissenschaftler, diese wiederum einen anderen als internationale und nationale Entwicklungsbehörden. Sowohl in Wirkungsanalysen der Weltbank als auch in der inzwischen umfangreichen „Aid-Effectiveness-Literature“ (AEL) dominieren die Entwicklungsökonomien.

Diese stellen in den ökonometrischen Ländervergleichen zu allererst die Frage, welchen Beitrag die EZ zum Wirtschaftswachstum als Voraussetzung für gesamtgesellschaftliche Wohlstandsgewinne geleistet hat. Da aber auch unter ihnen ein weitgehender und empirisch belegter Konsens besteht, dass die Qualität von politisch-institutionellen Rahmenbedingungen eine herausragende Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung hat, stellt sich die Gretchen-



frage, welchen Beitrag die EZ zur Förderung von funktionstüchtigen Rechts- und Verwaltungsstrukturen, also zur Entwicklung von good governance, und damit auch zur Annäherung an das normative Leitbild des BTI leisten kann.

Wie aber kann der kontraproduktive Effekt verhindert werden, dass externe Subsidien den Demokratisierungsprozess und die Mobilisierung marktwirtschaftlicher Selbstheilungskräfte mehr unterminieren als fördern? Denn die Gefahr ist ebenfalls empirisch belegt, dass hohe EZ-Zuflüsse nicht nur die Eigenverantwortung (ownership) veräußern, sondern auch die Verantwortlichkeit von Regierungen gegenüber ihren eigenen Bevölkerungen sowie gewählten Parlamenten schwächen und gleichzeitig korruptive Praktiken fördern können. Wenn externe Subsidien, die zwischen Bürokratien ausgehandelt werden, der parlamentarischen Haushaltskontrolle entzogen werden, unterlaufen sie Bemühungen um die Parlamentarisierung und Demokratisierung von politischen Systemen (vgl. Eberlei/Henn 2003).

Wenn es so wäre, was der Ökonom William Easterly (2006: 126 f.) ziemlich pauschalisierend behauptet, dass „Entwicklungshilfe korrumpiert“ und demokratische Entwicklungen blockiert, dann hätte die EZ tatsächlich mehr geschadet als genutzt, selbst wenn sie das Wirtschaftswachstum gesteigert hätte. Am Ende stellt sich dann nur noch die kontrafaktische Frage, wie sich das verhält, was mit der EZ passiert ist, gegenüber dem, was ohne sie geschehen wäre.

Es ist schwierig, die Wirksamkeit der EZ zu messen, weil sie mit einem vieldimensionalen Zielsystem operiert. Es sind viele Indikatoren notwendig, um diese Vieldimensionalität auch quantitativ erfassen zu können. Die Evaluationsabteilungen der Weltbank und der nationalen Entwicklungsbehörden arbeiten mit differenzierenden Indikatorenkatalogen. Es liegt also weder an dem aus langer Erfahrung gespeisten Wissen, wo die Probleme liegen und was EZ leisten soll, noch am Mangel an Daten, dass die umfangreiche und aufwendige Evaluationspraxis, die schon große Archive füllt, die Zweifel an der Wirksamkeit der EZ nicht beseitigen konnte.

Es besteht kein Mangel an Evaluierung, sondern ein Mangel an Transparenz ihrer Ergebnisse – und ein Mangel an politischem Willen, Konsequenzen aus diesen Ergebnissen zu ziehen. Ein Hauptvorwurf an die Adresse von Entwicklungsorganisationen ist, dass sie in technokratischer Routine erstarren und zu wenig aus Erfahrungen und den Erkenntnissen ihrer eigenen Evaluierungsabteilungen lernen (vgl. Banerjee 2007). Das Consulting-Geschäft lebt von Aufträgen, die nicht durch forsche Kritik am Handeln der Auftraggeber gefährdet werden sollen.

2.2 Das Angebot der BTI-Kriterien

Einen Weg, die Komplexität ohne Verlust der Aussagekraft zu reduzieren, eröffnet der Bertelsmann Transformation Index (BTI). Die seinem Status-Index zugrunde liegenden Messkriterien erfassen wichtige Komponenten einer marktwirtschaftlichen Demokratie, die spätestens seit Beginn der 90er Jahre, also nach dem Ende des Kalten Krieges, zum ordnungspolitischen Zielsystem der westlichen Entwicklungspolitik gehören. Sie eignen sich auch für eine Überprüfung der Wirksamkeit der EZ, weil sowohl der Status-Index zur Entwicklung von Demokratie und Marktwirtschaft als auch der Management-



Index zur Steuerungsfähigkeit von politischen Systemen zentrale Fragen stellen:

- Welchen Beitrag leistet die EZ zur Stabilisierung von Staatlichkeit, zur Herausbildung arbeitsfähiger Verwaltungs- und Rechtsstrukturen? Diese Frage bekommt angesichts des Staatsversagens in fragilen oder gar kollabierten Staatsgebilden eine große Bedeutung und stellt die EZ vor große und größtenteils ungelöste Herausforderungen. Die Rat- und Hilflosigkeit externer Akteure schlägt sich im BTI-Ranking nieder, an dessen Tabellenende sich mehrheitlich solche „failed states“ befinden. Politische Stabilität und Rechtssicherheit sind auch bare Voraussetzungen für die Investitionsbereitschaft von in- und ausländischen Investoren, denen nicht nur in Ermangelung ausreichender öffentlicher Mittel eine immer wichtigere Rolle zugeschrieben wird.
- Welchen Beitrag leistet die EZ zur Entwicklung und Stabilisierung rechtsstaatlicher und demokratischer Strukturen, also zu Good Governance? Sie sind nicht nur normativ wünschbar, sondern nach Erkenntnissen der Entwicklungsforschung auch für die Mobilisierung der in einer Gesellschaft ruhenden Energien und Potenziale essentiell, obwohl autokratisch gesteuerte Transformationsprozesse nach dem Muster des „Beijing Konsensus“ – auch nach dem empirischen Nachweis des BTI – komparative Erfolge aufweisen können (vgl. Faust 2006).
- Fördert sie gleichzeitig die politische Partizipation und gesellschaftliche Integration, die Bedingungen für eine belastungsfähige Demokratie bilden? Seit dem Beginn der 90er Jahre stellen die entwicklungspolitischen Denkfabriken wie der DAC (Development Assistance Committee der OECD) und UNDP (UN Development Programme) der EZ die Aufgabe, eine „partizipatorische Entwicklung“ zu fördern.

Kein anderer der bekannten Indizes versucht, zwei Komponenten zu erfassen, die für Wirkungsanalysen wichtig sind: Erstens die Berücksichtigung des Schwierigkeitsgrades, der die Spielräume politischen Handelns beeinflusst. Diese Komponente, die erheblichen Einfluss auf das Länder-Ranking hat, lässt Rückschlüsse auf die Möglichkeiten und Grenzen entwicklungspolitischer Interventionen zu.

Zweitens hat die Bewertung der Bereitschaft der politischen Führungsgruppe zur Kooperation mit externen Akteuren und bei der Umsetzung von Reformpolitik viel mit der Wirksamkeit der EZ zu tun. Allerdings eignet sich der BTI nicht zur Überprüfung des Realisierungsgrades der Millennium-Entwicklungsziele, weil er die Veränderung von Strukturen zu bewerten und zu vergleichen versucht – und damit auch einer sozialpolitischen Verengung von Entwicklung entgegenwirkt.

3. „Zu viele Köche in der Küche“

In der Regel verorten internationale und nationale Entwicklungsorganisationen die Ursachen für eine teilweise oder gar völlige Wirkungslosigkeit der EZ in schlechter Regierungsführung und in defizitären politisch-institutionellen



Rahmenbedingungen: Sie tun dies auch, um von eigenen operativen Schwachstellen und von Reibungsverlusten in der internationalen EZ-Architektur abzulenken. Es hat sich längst herausgestellt, dass bürokratische Trägheitsmomente, unkoordinierte Planungs- und Vergabeverfahren sowie die Vielzahl von Institutionen und Akteuren hohe Transaktionskosten verursachen, die sich insgesamt negativ auf die Wirksamkeit der EZ auswirken. Kishore Mahbubani (2008), der renommierte Diplomat und Public Policy-Professor der National University of Singapore, rechnete in seiner Attacke gegen den „Mythos westlicher Entwicklungshilfe“ vor, dass von den zehn Dollar ODA acht in die Geberländer zurückfließen. Sein Fazit lautet: „Tatsächlich kommt in den Entwicklungsländern direkt kaum Hilfe an.“

Auch deshalb konnte die Frage gestellt werden, ob sie ein „hilfreiches Gewerbe“ geworden sei (Wolff 2005). Andere Kritiker mokieren sich unverblümt und gelegentlich ziemlich spöttisch über das Auswuchern einer „Hilfsindustrie“. Dieser Begriff erregt in der angelsächsischen Diskussion keine Gemüter, aber im deutschen development business heftige Abwehrreaktionen. Die gelegentliche Polemik der Kritik, wenn z. B. die GTZ als „Gesellschaft für Tourismus und Zeitvertreib“ verballhornt wird, ist kontraproduktiv, weil sie bei ihren Adressaten keine Lerneffekte erzeugt, sondern eher eine lernunwillige Bunkerattitude zur Verteidigung des Status quo verstärkt.

3.1 Das „Problem der großen Zahl“

Die vornehmlich schon in den 60er Jahren aufgebauten und in der Folgezeit weiter ausgebauten EZ-Strukturen auf allen Handlungsebenen brachten eine hochgradig fragmentierte Gebergemeinschaft hervor. Die internationale EZ-Architektur besteht gegenwärtig aus über 40 bilateralen Gebern, etwa 20 globalen und regionalen Finanzinstitutionen, 15 UN-Agenturen und einer wachsenden Zahl von globalen Fonds. Mittlerweile gibt es schon 90 globale Gesundheitsfonds, die um öffentliche und private Mittelzuflüsse konkurrieren (vgl. ODI 2006).

Es gibt also ein großes „Problem der großen Zahl“, das hohe Kosten und große Reibungsverluste verursacht. Die UN schätzte die Kosten, die durch die unzureichende Koordination zwischen der Vielzahl von Akteuren entstehen, auf jährlich rund 7 Milliarden US-Dollar. Dies ist kein unerheblicher Anteil der internationalen ODA, die nicht dort ankommt, wo sie ankommen soll.

Es gab in der Vergangenheit dennoch kaum Bemühungen einzelner Geberländer und Entwicklungsorganisationen, ihre Aktivitäten zu koordinieren und gemeinsame Strategien zu entwickeln. Die Gründe liegen sowohl in nationalstaatlichen Eigeninteressen, die mit EZ ein Bündel von außen-, sicherheits- und wirtschaftspolitischen Zielen verfolgen, als auch im organisationstheoretisch nachvollziehbaren Eigeninteresse jeder Organisation, das auf Bestandssicherung ausgerichtet ist. Außerdem konkurrieren multilaterale und nationale Durchführungsorganisationen untereinander um die knappen EZ-Mittel. Koordinationsgewinne wären in der inkrementalistischen Logik sogar kontraproduktiv.

Diese Fragmentierung der EZ-Strukturen, die in Deutschland besonders ausgeprägt ist und hier von den am institutionellen Eigenleben interessierten



Akteuren sogar als ordnungspolitisch wünschenswerter Pluralismus gerühmt wird, und die Multiplizierung von Planungs- und Durchführungsaktivitäten sind für eine „EZ aus einem Guss“ nicht förderlich. Sie kosten viel Geld und Zeit, verlängern den von den Nehmerländern häufig beklagten Projektzyklus, lassen viel Geld in der „Pipeline“ unbearbeiteter Zahlungsverpflichtungen stecken und sind deshalb für die Wirksamkeit der EZ kontraproduktiv. Chinesische Hilfsangebote werden in Afrika nicht allein deshalb attraktiv, weil sie auf jedwede Konditionalitäten verzichten, sondern auch aufgrund der schnellen und unkomplizierten Vergabepraxis.

Die Fragmentierung der bi- und multilateralen EZ-Architektur erzeugt auch bei den Nehmerländern erhebliche Kosten und Belastungen, bei deren Kapazitätsproblemen vielfach auch eine Überlastung. Sie haben es mit einer Vielzahl von externen Akteuren und deren Konditionalitäten zu tun, müssen viel Zeit für Kontrollvisiten von Missionen und Delegationen und für die Erfüllung von Berichtspflichten aufbringen. Nach Angaben der Weltbank finden pro Land und Jahr durchschnittlich rund 200, teilweise noch weit mehr Gebermissionen statt.

In Deutschland wurde wieder die Existenz eines eigenen Entwicklungsministeriums neben dem Außenministerium thematisiert und problematisiert. Befürworter eines auch in der Organisationsstruktur der Regierung manifestierten eigenständigen Politikbereiches und Kritiker einer die Kohärenz gefährdenden „Nebenaußenpolitik“ finden sich in allen Parteien. Es gibt gute Gründe für beide Positionen, aber bessere Gründe für eine Aufwertung der Entwicklungspolitik durch ein eigenes Ministerium. Viel wichtiger wäre die Stärkung seiner politischen Führungskompetenz und Planungshoheit gegenüber den nachgelagerten Durchführungsorganisationen. Der von der „Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung“ (vom 11.11.2007) debattierte „Abschied von der sanften Macht“ des BMZ könnte nicht nur die Existenz eines eigenen Ministeriums, sondern auch das Gewicht der Entwicklungspolitik in der deutschen Politik gefährden.

Dieses Plädoyer verkennt allerdings nicht das Problem, dass die selbstdefinierte Kompetenz der Entwicklungspolitik für alle möglichen Weltprobleme Gefahr läuft, sich selbst zu überfordern, seine Kernkompetenzen zu entgrenzen, damit sich seines „eigenen Aufgabenprofils zu entkleiden“ und in eine Kohärenzfalle zu geraten. Günther Maihold (2007: 39) schließt nicht aus, dass sie durch „ihre Entgrenzung letztlich an der eigenen Überfrachtung scheitern und damit die eigene Existenz selbst zur Disposition stellen“ könnte.

3.2 Das malträtierte „ownership“-Prinzip

Die Kosten der fragmentierten EZ-Strukturen haben also nicht nur die Geberländer, in deren Entwicklungshaushalten hohe administrative Selbstkosten versteckt sind, sondern auch die Nehmerländer zu tragen (vgl. Knack/Rahman 2004). Außerdem verträgt sich die Allgegenwart von externen Kontrolleuren, die James Shikwati zu seinen Attacken auf die westliche „Fehlentwicklungshilfe“ verleitete, schwerlich mit den Prinzipien von Partnerschaft und „ownership“. Zu den Abgesandten von öffentlichen bi- und multilateralen Entwick-

lungsagenturen gesellte sich noch die größere Schar von privaten Hilfsorganisationen und NGOs.

Noch abträglicher für „ownership“ ist allerdings der Tatbestand, dass in vielen afrikanischen Ländern bis zu 75 Prozent der öffentlichen Investitionen von außen finanziert werden. Die externen Geldgeber sitzen zwar nicht am Kabinetttisch, entscheiden aber mit, welche Regierungsprogramme finanziert werden. Sie sind also auch mitverantwortlich für eventuelle Misserfolge, die sie nicht allein dem Politikversagen und Missmanagement der Gastländer anlasten können.

Nach der von der Weltbank verkündeten Maxime sollten die Nehmerländer vom Beifahrer- auf den Fahrersitz umsteigen. Diese schöne Parabel wird jedoch durch eine andere „Parabel der Entwicklungshilfe“ konterkariert, die Richard Rottenburg (2003) aus einer ethnographischen Diskursanalyse rekonstruierte. Er entdeckte hinter der ritualisierten Rhetorik von Kooperation und Partnerschaft den folgenden kontraproduktiven Effekt: dass der Einsatz von Bewertungsmodellen und Evaluierungsverfahren, die den Erfolg der Kooperation berechen- und kontrollierbar machen sollen, in einen unauflösbaren Widerspruch zum entwicklungspolitischen Ziel einer eigenverantwortlichen Entwicklung gerät.

Entwicklungssoziologen konstatierten das Entstehen einer „globalen Wissensarchitektur“, die durch eine um den Globus rotierende Expertokratie hergestellt wird, die in ihrem Reisegepäck ubiquitär einsetzbare technische und organisatorische Problemlösungen transportiert (vgl. Kaiser 2003). Ethnologen lasteten wiederum das Scheitern vieler Entwicklungsprojekte solchen Planungs- und Machbarkeitsillusionen an. Die Frage der Wirksamkeit der EZ muss also in eine Analyse von komplexen Geber-Nehmer-Interaktionen eingeordnet werden.

Erst die im folgenden Abschnitt behandelte Pariser Erklärung der OECD zur Wirksamkeit der EZ wertete „ownership“ zum Leitprinzip einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit auf und setzte ein Prinzip in operative Forderungen um. Zyniker wollten darin nur das Eingeständnis der internationalen Expertokratien entdecken, nicht mehr weiter zu wissen, was sie tun sollen, und die Verantwortung abzuwälzen. Man kann das Bekenntnis zu „ownership“ aber auch als späte Einsicht deuten, dass das Prinzip „Fördern und Fordern“ auch in der EZ vernünftig ist und ohne Eigenverantwortung keine konstruktive Partnerschaft möglich ist.

Das Prinzip „ownership“ hatte den verstärkten Einsatz von Budgethilfe zur Folge, die es den Partnerländern unter der Voraussetzung geordneter und transparenter Haushaltsverfahren ermöglichen soll, eigene Prioritäten zu setzen und die Auslandshilfe stärker in den selbstbestimmten nationalen Planungs- und Haushaltsprozess einzubeziehen. Die bisher praktizierte Projekt- oder Programmfinanzierung hatte vielfach die parlamentarische Haushaltskontrolle ausgehebelt und damit die ohnehin schwachen Parlamente noch mehr geschwächt. Entgegen manchen Unkenrufen ist deshalb „ownership“ eine wichtige Bedingung zur Verwirklichung der im 8. MDG geforderten „Entwicklungspartnerschaft“, der auch der verstärkte Einsatz von Budgethilfen dienen soll (vgl. Gerster 2007).





Es muss allerdings wiederholt werden: „Ownership“ bedeutet nicht nur das Recht auf autonomes Handeln, sondern auch Eigenverantwortung. Auch die Weltbank stellte wiederholt fest, dass viele Entwicklungsländer das Armutsproblem aus eigener Kraft bewältigen könnten, wenn sie auch die oberen Einkommensgruppen so hoch besteuern würden, wie es die reichen Länder tun, um den Wohlfahrtsstaat finanzieren zu können. Verfassungshistorisch war die Besteuerung der Untertanen deren Hebel, den Regierenden Verantwortlichkeit (accountability) abzurufen. Sie setzt allerdings eine einigermaßen funktionstüchtige Finanzverwaltung voraus, die zu den Organisationselementen von Good Governance gehört.

3.3 Reformbedarf des „alten EZ-Regimes“

Zusammenfassend war das „alte EZ-Regime“ nach einer Analyse von Jörg Faust und Dirk Messner (2007: 15) aus dem Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE), das einen Beratungsauftrag für die deutsche Entwicklungspolitik hat, so charakterisiert: durch „aufwendige bürokratische Verfahren einer permanent wachsenden Zahl von Geberorganisationen, eine inhärente und sich selbst verstärkende Planungslogik, die Proliferation von zwischen den Gebern nur unzureichend abgestimmten Projekten, die ungenügende Einbeziehung der Partnerländer in die Planung und Durchführung von Entwicklungsvorhaben und die Steuerung der Maßnahmen in den Entwicklungsländern durch die Entwicklungsbehörden in den fernen Hauptstädten der Gebernationen“.

Der Reformbedarf dieses „alten EZ-Regimes“ war also offensichtlich. Es waren nach der Bildersprache eines kritischen Kommentars „zu viele Köche in der Küche“ (so De Renzio/Rogerson 2005). Inzwischen setzen sich viele Studien kritisch mit den Strukturen und Instrumenten der EZ auseinander, die ihre Effektivitätsverluste nicht nur widrigen Umständen in den Zielländern anlasten. Wie wirksam die EZ ist und sein kann, entscheidet sich zwar vorwiegend auf der jeweiligen Länderebene, aber eben nicht nur hier, wie übliche Schuldzuweisungen für eine geringe Wirksamkeit suggerieren.

Diese veränderte Sichtweise verdeutlichen neuere Studien aus dem angelsächsischen Raum. Die Beiträge in einem vom MIT-Ökonomen Banerjee (2007) herausgegebenen Sammelband lasten den nationalen und internationalen Entwicklungsbürokratien nicht weniger als Denkfaulheit und institutionelle Lethargie sowie den fehlenden Willen an, systematisch aus den inzwischen reichlich vorhandenen Erfahrungen zu lernen.

Gegen Reformresistenz und kontraproduktive Eigeninteressen der „Hilfsindustrie“ schreibt auch Paul Collier (2007), der ehemalige Forschungsdirektor der Weltbank und einflussreiche Entwicklungsökonom vom Centre for the Study of African Economies an der Universität Oxford, in einem neuen Bestseller der Entwicklungsliteratur an. Auch er stellt – wie William Easterly – die Gretchenfrage, warum die Auslandshilfe die Milliarde Menschen („The Bottom Billion“), die sich ganz unten auf der Stufenleiter der Globalisierung befindet, nicht erreicht hat. Die Stossrichtung der Kritik hat sich verändert und nahm zunehmend auch die Schwachstellen in der donor community ins Visier.

4. Die Reformagenda der Pariser Deklaration zur Wirksamkeit der EZ

Unter dem Druck dieser Fehlentwicklungen, die auf Geber- und Nehmerseite wachsende Frustrationen auslösten, und unter der in Wissenschaft und Öffentlichkeit wachsenden Skepsis an der Wirksamkeit der EZ versuchte die im März 2005 von der OECD in Zusammenarbeit mit wichtigen Entwicklungs- und Schwellenländern, einigen Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) als Repräsentanten der internationalen Entwicklungslobby sowie privaten Fonds vorgelegte „Paris Declaration on Aid Effectiveness“, die internationale Entwicklungszusammenarbeit als partnerschaftliche Zusammenarbeit neu zu organisieren. Ihre fünf Kernprinzipien griffen zentrale Kritikpunkte am „altem EZ-Regime“ auf, die also hier eine quasi-amtliche Bestätigung erhalten:

- Erstens soll die Eigenverantwortung (ownership) der Partnerländer gestärkt und durch die Einspeisung von entwicklungspolitischen Maßnahmen in die nationalen Strategien, Planungsprozesse und institutionellen Strukturen gefördert werden. Dieses Prinzip des „alignment“ soll gleichzeitig der zeit- und kostenintensiven Überlastung der Nehmerländer durch die Vielzahl von bi- und multilateralen Akteuren, die ihre je eigenen Konditionen mitbringen und ständig Berichte anfordern, entgegenwirken. Dieser Wildwuchs von Akteuren, Programmen und Konditionalitäten kostet Ressourcen und Energien, zersplittert und veräußert auf Geber- und Nehmerseite Verantwortlichkeiten.
- Zweitens wird den Gebern eine stärkere Koordinierung ihrer Projekte und Programme abverlangt. Jedes Geberland soll nur noch tun, was es am besten tun kann und durch eine abgestimmte Selektion der Zielländer auf das von außenpolitischen Interessen geleitete „Gießkannenprinzip“ verzichten. Die „Scheckbuch-Diplomatie“ hat keine entwicklungspolitische Rechtfertigung. Gefordert ist auch eine stärkere sektorale Arbeitsteilung zwischen multi- und bilateralen Organisationen, die innerhalb der EU beginnen muss, die in ihren Vertragswerken einen Koordinierungsauftrag erteilt hat, diesen aber bisher nur ungenügend erfüllen konnte (vgl. Mürle 2007).
- Drittens soll die Geberkoordinierung durch eine stärkere Harmonisierung der Planungsverfahren, Vergabepraktiken und Evaluierungsmethoden ergänzt werden. Das Ziel dieser Geberharmonisierung ist auch, die Transaktionskosten zu senken und die administrativen Kapazitäten der Nehmerländer zu entlasten. Die Paris Deklaration greift also die bereits von der „Rome Declaration on Harmonisation“ vom Februar 2003 erhobenen Forderungen auf und verstärkt sie. Auch in dieser Erklärung ging es um eine verbesserte Wirksamkeit der EZ.
- Viertens greift die Pariser Reformagenda auch eine alte Forderung des DAC (Development Assistance Committee der OECD) auf, die zentralistischen EZ-Strukturen stärker zu dezentralisieren und Entscheidungsprozesse über Entwicklungsvorhaben in die Partnerländer zu verlagern. Diese Forderung soll sowohl die Geberkoordination vor Ort erleichtern als auch die Zusam-





- menarbeit mit lokalen (staatlichen und zivilgesellschaftlichen) Akteuren fördern.
- Fünftens fordert die Pariser Erklärung nicht nur die bisher sträflich vernachlässigte Rechenschaftspflicht von Geber- und Empfängerregierungen gegenüber den Parlamenten und Bevölkerungen, die der Förderung von Demokratisierungsprozessen abträglich war; sie fordert außerdem eine gegenseitige Rechenschaftspflicht („accountability“). Diese Forderung ist zwar im Sinne der Entwicklungspartnerschaft konsequent, fordert den Geldgebern aber etwas ab, was sie bisher, über die „power of the purse“ verfügend, nicht zu geben bereit waren. Eine andere Frage ist, ob das weiterhin bestehende Machtgefälle zwischen Geber- und Nehmerländer überhaupt eine wirkliche gegenseitige Rechenschaftspflicht zulässt (vgl. ÖFSE 2007). Die beiden zentralen Innovationen bleiben daher die Geberkoordinierung und Partnerorientierung, die sich aus dem Ownership-Prinzip ableitet.

Die Pariser Erklärung enthielt noch weitere wichtige Absichtserklärungen, die bis zum Jahr 2010 umgesetzt werden sollen: so die seit langem umstrittene Aufhebung der Lieferbindung von ODA-Mitteln und zu zwei Dritteln ihren Einsatz im Rahmen von programmgestützten Ansätzen anstelle kleinteiliger Projekthilfe („Projektitis“). Außerdem sollen 75 Prozent der ODA im Rahmen von vereinbarten Zeitplänen zur Verfügung gestellt werden, um die Vorhersehbarkeit der Zuflüsse zu erhöhen. Um Fortschritte bei der Umsetzung der eingegangenen Verpflichtungen messen zu können, enthält die Erklärung eine Liste von zwölf Zielen und der dazu gehörenden Indikatoren.

Ein Teil dieser Reformforderungen wird bereits schrittweise umgesetzt. Alle bi- und multilateralen Akteure erhöhten inzwischen den Anteil der Budgethilfe. Das BMZ plant, ab dem Jahr 2008 die Hälfte der deutschen Leistungen an das subsaharische Afrika in Form von programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierungen (PGF) zu transferieren, die den Empfängerländern Eigenverantwortung abverlangen, die öffentliche Verwaltung und die Haushaltssysteme effizienter gestalten und die eigenständige Problemlösungsfähigkeit erhöhen sollen (vgl. Klingebiel u. a. 2007). Allerdings baut der mächtige Haushaltsausschuss des Bundestages noch Hürden auf.

Das Instrument der Budgethilfe ist noch umstritten, weil es in Verdacht steht, die Korruption zu fördern, aber auch deshalb, weil es manchen Nutznießern der bisherigen Praxis wie der deutschen Exportindustrie das Geschäft zu verderben droht. Der Zweckentfremdung der Budgethilfe sollen gemeinsam vereinbarte Leistungsindikatoren (Performance Assessment Reviews) vorbeugen, die Transferzahlungen vorgeschaltet werden. Ohne solche Kontrollen wäre es noch schwieriger, Transferleistungen in Milliardenhöhe gegenüber den Steuerzahlern zu rechtfertigen.

Obwohl viele Kommentatoren in der Paris Deklaration einen ernsthaften Versuch erkannten, die Schwächen des „alten EZ-Regimes“ zu überwinden, tauchten bald Zweifel auf, ob sich die gewachsenen EZ-Strukturen so, wie gefordert, reformieren und transformieren lassen. Faust/Messner (2007: 19 f.) erkennen vor allem im „Problem der großen Zahl“ von entwicklungspolitischen Akteuren ein ungelöstes oder gar verschärftes Problem: „Statt die Zahl der



Akteure wirksam zu reduzieren und damit die vielfältigen Kosten des Problems unmittelbar einzugrenzen, wird die atomistische und vielgestaltige Geberstruktur in ein unüberschaubares Dauerverhandlungssystem ohne klare Regeln und Zuständigkeiten überführt. Diese Strategie entspricht durchaus der Logik der Selbsterhaltung der EZ-Organisationen, nicht jedoch den expliziten Ideen der Paris Agenda.“

4.1 EU-Verhaltenskodex zum Abschied vom Gießkannen-Prinzip

Im Mai 2007 verständigte sich der für Entwicklungsfragen zuständige Ministerrat auf den „EU-Verhaltenskodex über die Komplementarität und Arbeitsteilung in der Entwicklungspolitik“, der alle Geberländer zur Überprüfung ihrer Vergabepraktiken und Präferenzlisten zwingt. Der Verhaltenskodex forderte die EU-Mitglieder auf, ihre EZ in einem Land auf maximal drei Schwerpunkte zu konzentrieren und gleichzeitig die Zahl der Empfängerländer zu reduzieren. Diese Forderung verlangt auch der deutschen Entwicklungspolitik große Reorganisationsaufgaben ab.

Es wird nur in einem längeren Lernprozess möglich sein, diesen Verhaltenskodex zur Konzentration auf Kernkompetenzen in Taten umzusetzen. Es kann nicht nur für einzelne Geberländer heikel werden, sich aus dem Engagement in gewachsenen sektoralen Kooperationsbeziehungen und aus „Hilfsmärkten“, die sich staatliche und private Hilfsorganisationen aufgeteilt haben, zurückzuziehen. Auch manche Entwicklungsländer haben längst gelernt, aus der Fragmentierung der donor community Vorteile zu ziehen, von denen sie sich ungern verabschieden wollen. Am Ende verspricht die geplante Konzentration auf Kernkompetenzen nach dem Erfolgsrezept „weniger ist mehr“ für beide Seiten Vorteile.

Das von Rupert Neudeck geforderte „weg von der Gießkanne“ und die Konzentration der deutschen EZ auf nur noch zwei Länder schießt jedoch weit über ein vernünftiges Ziel der Bündelung von Kräften hinaus (vgl. Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 11.11.2007). Einmal abgesehen vom außenpolitischen und außenwirtschaftlichen Interesse eines global player, in mehr als zwei Ländern entwicklungspolitisch aktiv zu sein, würde eine solche geballte Konzentration von ODA-Mitteln die Abhängigkeit der ausgewählten Länder vom externen Patron in keinem erstrebenswerten Ausmaß potenzieren. Wenn alle Geberländer diesem Ratschlag folgen würden, gäbe es außerdem unter den Hilfsbedürftigen viele Hilfswaisen. Rupert Neudeck warf ziemlich unbedacht eine fixe Idee in die Reformdebatte.

4.2 Verteidigung des Status quo im Namen des Pluralismus

Die Verteidiger des institutionellen Status quo setzen dieser Kritik an der Fragmentierung der donor community die Vorteile einer pluralistischen Geberstruktur entgegen (vgl. Mols 2007). Sie warnen nicht nur vor der unbestreitbaren Schwerfälligkeit von Großbürokratien, sondern auch vor deren Unfähigkeit, mit spezifischen Kompetenzen auf spezifische Herausforderungen zu reagieren. Sie unterfüttern die Verteidigung des Status quo mit Befürchtungen, dass zu viel Koordination unter den Gebern sowie zwischen deren Institutionen



den Aufbau pluralistischer Gesellschafts- und Politiksysteme in den Partnerländern behindern könne. Die vielgestaltige NGO-Szene, die nicht Adressat der Paris Deklaration war, befürchtet ebenfalls, Opfer von institutionellen Koordinations- und Konzentrationsprozessen zu werden.

Es geht bei einer institutionellen Flurbereinigung vor allem um die Überwindung von kostenintensiven Parallelstrukturen und funktional nicht mehr zweckmäßiger Differenzierungen, z. B. zwischen Finanzieller und Technischer Zusammenarbeit. Es geht also im Fall der deutschen EZ um eine stärkere Verzahnung der Operationen von GTZ und KfW, aber keineswegs um die Bereinigung von institutionellen „Duftmarken“ des gesellschaftlichen und politischen Pluralismus, der sich u. a. in den ebenfalls vom Staat finanzierten politischen Stiftungen manifestiert. Sie gewannen im Bereich der Demokratieförderung und des Aufbaus von zivilgesellschaftlichen Strukturen eine große Bedeutung. Hinter dem ordnungspolitischen Plädoyer für den Pluralismus verbergen sich eben auch – durchaus legitime – institutionelle Eigeninteressen.

Die Umsetzung der in der Paris Deklaration formulierten Zielsetzungen stößt auf viele Schwierigkeiten und Widerstände, sowohl in den Geber- als auch in den Nehmerländern. Dennoch hat sie Bewegung in die entwicklungspolitische Debatte, aber auch in die Suche nach neuen Modalitäten der EZ gebracht. Die notwendige Reorganisation der EZ-Strukturen steht jedoch noch aus. Diese werden auf dem im September 2008 in Accra geplanten „High Level Forum on Aid Effectiveness“ wieder zur Debatte stehen.

5. Die Herausforderung des Millennium-Projekts für die Debatte über die EZ-Wirksamkeit

Es gibt aktuelle Gründe, warum es zu Beginn des neuen Millenniums zu einem regelrechten Boom in der „Aid-Effectiveness-Literature“ kam, für die schon das Kürzel AEL erfunden wurde. Es waren die nach der Verkündung der MDGs von der internationalen Entwicklungslobby organisierten Kampagnen für das „UN-Ziel“ von 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens, mit dessen Hilfe nach dem Kampagnemotto „Make Poverty History“ die Massenarmut überwunden werden sollte; es waren die wiederholten Forderungen in den UN-Millennium-Projektberichten nach massiven Aufstockungen der Entwicklungshaushalte; es war die Empfehlung der Blair Commission for Africa vom März 2005 für eine sofortige Verdoppelung der internationalen Afrika-Hilfe, der dann auf dem G 8-Gipfel in Schottland eine ähnliche - freilich nicht eingelöste - Zusage folgte. Der G 8-Gipfel in Heiligendamm erneuerte und ergänzte dieses Versprechen.

5.1 Die „Legende vom Big Push“

Es war vor allem die von Jeffrey Sachs, dem intellektuellen Architekten der MDGs, mit großer Medienresonanz vorgetragene Forderung, mit massiven Kapitalspritzen, also einem „Big Push“, die Verwirklichung der MDGs und die



Befreiung der ärmsten Länder aus der von ihm konstruierten „Armutsfalle“ zu ermöglichen.

„Big Push“ erwies sich als eine höchst umstrittene Zauberformel, weil sie die schon häufig verneinte Frage, ob mehr Geld allein das Armutsproblem lösen könne, wieder in die akademische und entwicklungspolitischen Debatte warf. William Easterly (2006: 47 ff.), der 16 Jahre lang für die Weltbank arbeitete und nun als Professor für Ökonomie und Afrikastudien an der New York University lehrt und forscht, warf seinem Fachkollegen Sachs in einem polemischen Schlagabtausch vor, eine „Legende vom ‚Big Push‘“ gestrickt zu haben.

Es sei erstens eine Legende, dass die ärmsten Länder in einer „Armutsfalle“ gefangen seien, der sie ohne einen finanziellen „Big Push“ von außen nicht enttrinnen könnten; es sei zweitens eine Legende, dass es an dieser „Armutsfalle“ und nicht ein schlechter Regierungsführung liege, wenn arme Länder ein niedriges Wirtschaftswachstum hätten; und es sei drittens eine Legende, dass Entwicklungshilfe den armen Ländern die nötigen „Big Push“ versetze, um den Start in eine nachhaltige Entwicklung zu schaffen.

Easterly konnte auch darauf verweisen, dass Afrika, gemessen an der Pro-Kopf-Hilfe, seit langem in den Genuss eines „Big Push“ kam. Sein umstrittenes Kernargument, dass externe Hilfe das Wirtschaftswachstum nicht gefördert habe, wird im nächsten Abschnitt aufgegriffen und mit Gegenpositionen konfrontiert. Andere Autoren schlossen sich der Kritik an der „Big Push“-Zauberformel an und forderten stattdessen einen zielgerichteteren Einsatz der verfügbaren EZ-Mittel (vgl. Klingebiel 2006; Asche 2006). Es gibt genügend Erfahrungen, dass sich die staatlichen Machthaber und Bürokratien durch eine begrenzte Fähigkeit und Bereitschaft auszeichnen, die ihnen aus internationalen Quellen zufließenden Hilfsmittel bei den Armutsgruppen ankommen zu lassen.

Internationale Entwicklungsorganisationen, allen voran die Weltbank, der Internationale Währungsfond (IWF) und die regionalen Entwicklungsbanken, konnten dieser Debatte schon aus Selbsterhaltungsinteresse nicht ausweichen: Warum konnten einige Schwellenländer mit geringerer Außenunterstützung in Gestalt von ODA Erfolgsgeschichten schreiben und warum stagnierten viele Entwicklungsländer, vor allem im subsaharischen Afrika, trotz hoher Pro-Kopf-Subsidien von außen und wurden vom weltwirtschaftlichen Geleitzug abgekoppelt?

Die größtenteils kritischen Befunde der internationalen Aid-Effectiveness-Forschung brachten die donor community in Rechtfertigungs- und Legitimationsnöte. Internationale und nationale Akteure mussten sich in vielen Diskussionsforen der lästigen Frage stellen: Wozu das Ganze? Dies gilt besonders für die Kapitalhilfe und hier wiederum für undifferenzierte Forderungen nach ihrer massiven Erhöhung.

5.2 Die Weltbank in Argumentationsnöten

Als sich bereits das Millennium-Projekt abzeichnete, versuchte die Weltbank in ihrer 1998 vorgelegten Studie „Assessing Aid“, die eine Art von Rechenschaftsbericht für das eigene Handeln darstellte, Antworten auf die von ihr selbst gestellten Fragen zu finden: „What Works, What Doesn't, and Why?“



Es kann nicht verwundern, dass die Weltbank bei der Suche nach den Ursachen, was und warum nicht gut oder sogar schlecht funktionierte, vor allem bei „bad governance“ und administrativen Kapazitäts- und Kompetenzproblemen fündig wurde, aber ihre eigenen und von vielen Seiten kritisierten Projekte und Programme aus der Schusslinie zu bringen versuchte. Ein Meisterwerk ihrer PR-Arbeit war die von ihrer eigenen Effectiveness- Forschungsgruppe gezogene salomonische Bilanz: „Foreign aid in different times and different places has been highly effective, totally ineffective, and everything in between“ (Weltbank 1998: 2).

Weil die Weltbank über ein Reservoir hochkarätiger Entwicklungsökonominnen verfügt, kann sie sich auf wissenschaftliche Expertise stützen - und sie pickte sich aus den Studien vor allem solche Argumente heraus, die ihre eigene Argumentations- und Verteidigungslinie stützten. Ihre beiden Ökonomen Craig Burnside und David Dollar (2000) stellten einen statistisch untermauerten Zusammenhang her, der in der Folgezeit zu einer Art von Credo in der Aid-Effectiveness-Forschung wurde: Die EZ könnte gute Ergebnisse hervorbringen und das Wirtschaftswachstum fördern, wenn arme Länder gut regierten würden.

Die entwicklungspolitische Schlussfolgerung und Empfehlung lautete dann, die ODA zu erhöhen, wenn die politischen Voraussetzungen von Good Governance gegeben seien. Die neo-institutionalistische Forderung des Weltentwicklungsberichts 2002 lautete deshalb: „*Institutionen für Märkte schaffen.*“ Was aber tun, wenn diese Voraussetzungen, wie in vielen afrikanischen Staaten und besonders in fragilen Staatswesen, nicht gegeben sind? Der BTI belegt, dass die meisten dieser „failing states“ sowohl beim Status-Index als auch beim Management-Index am Ende der Ranking-Leistungsvergleiche rangieren.

„Policy matters“! Darüber gibt es einen breiten Konsens in der akademischen und entwicklungspolitischen Debatte, auch in Begründungen des BTI. Aber Entwicklungspolitik wird nicht nur in den Zielländern von EZ, sondern auch in den Geberländern und multilateralen Entwicklungsorganisationen mehr oder weniger gut geplant und durchgeführt. Bei der Frage nach der Wirksamkeit der EZ gerieten auch sie in Beweisnot und unter Rechtfertigungsdruck.

Eine bemerkenswerte Gegenposition zur Defizitanalyse der Weltbank bezog ein von der Forschungsabteilung der Inter-Amerikanischen Entwicklungsbank im Januar 2007 vorgelegtes Arbeitspapier. Das aus statistischen Ländervergleichen abgeleitete Fazit lautet: Ja, policy matters, aber: „Indeed, the results stress the role played by donors rather than by recipients“ (Bobba/Powell 2007: 24). Die beiden Autoren entdeckten vor allem bei „politischen Freunden“ eine außenpolitisch konditionierte Nachsicht bei der Erfolgskontrolle. Die Geberländer haben ihre eigenen „Lieblingskinder“ und „Stiefkinder“.



6. Der Boom in der internationalen Wirkungsforschung mit kontroversen Erkenntnissen

Eine Literaturrecherche hat bereits im Jahr 2005 rund 100 empirische Studien über die Wirksamkeit der EZ und ihre Auswirkungen auf verschiedene Dimensionen von Entwicklung gezählt (vgl. Douzouliagos/ Paldam 2005). Die ökonomische Wirkungsforschung wurde, stimuliert durch widersprüchliche Entwicklungen in den Weltregionen und durch das Millennium-Projekt mit seiner Forderung nach einem Big Push in Gestalt massiver Kapitalspritzen, zu einem neuen Schwerpunkt in der internationalen Entwicklungsforschung. Daran beteiligten sich viele universitäre Institute und politiknahe Forschungszentren wie das Center for Global Development oder das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik (DIE). Ökonometrische Vergleichsstudien betrieben einen großen statistischen Aufwand mit Daten, deren Auswahl selbst wieder zum Gegenstand von Kontroversen wurde (vgl. Roodman 2004).

6.1 EZ und Wirtschaftswachstum

Das Ergebnis der oben genannten Meta-Studie war, dass die empirische Evidenz für positive Wirkung der EZ noch höchst brüchig ist. Dies kann zunächst am Streit über den Einfluss der EZ auf das Wirtschaftswachstum verdeutlicht werden, also über eine Frage, die mehr durch quantitative Analysen überprüft werden kann als die viel schwierigere qualitative Bewertungsfrage, welche Auswirkungen gute, relativ gute, tendenziell oder faktisch schlechte Regierungsführung auf den Erfolg entwicklungspolitischer Programme und Projekte haben, weil schon umstritten ist, was eine relativ gute von einer relativ schlechten Regierungsführung unterscheidet.

Die Frage, welchen Einfluss die EZ auf das Wirtschaftswachstum hat, steht auch deshalb im Mittelpunkt der vorwiegend angelsächsisch geprägten Wirkungsforschung, weil hier noch immer und trotz aller Kritik in den sozial- und kulturwissenschaftlichen Entwicklungstheorien Wirtschaftswachstum als eine Voraussetzung für eine nachhaltige und breitenwirksame gesamtgesellschaftliche Entwicklung gilt.

Die methodische Grundlage quantitativer Untersuchungen zur Wirksamkeit der EZ bildet die multivariate Regressionsanalyse. Sie ermöglicht es, mithilfe statistischer Hypothesentests die Validität einer Hypothese, zum Beispiel zum Zusammenhang zwischen der Höhe der EZ-Mittel und dem Wirtschaftswachstum oder der Rechtssicherheit und dem Wirtschaftswachstum, zu überprüfen. Die teilweise widersprüchlichen Ergebnisse der Aid Effectiveness-Forschung beruhen darauf, dass sie sich erstens auf unterschiedliche Datensätze stützen und zweitens mit unterschiedlichen Modellvarianten operieren.

Man spricht erst dann von „robusten“ Erkenntnissen, wenn sich die Ergebnisse der unterschiedlichen Modellvarianten angleichen. Es gehört zum Streit der Gelehrten, dass sie sich gegenseitig ihre widersprüchlichen Modellvarianten, fehlerhafte Datensätze oder Zeitreihen oder auch unzulässige Ableitungen aus den Testergebnissen vorwerfen. Beispielfhaft und lehrreich ist die Aus-



einandersetzung der Gruppe um William Easterly (2004) mit den von den beiden Weltbank-Ökonomen Burnside/Dollar (2000) benutzten Daten und den aus ihnen abgeleiteten Schlussfolgerungen.

6.2 Der Streit unter Gelehrten: ökonometrische Doppeldeutigkeiten

Es schien so, dass das folgende Fazit der Studie von Craig Burnside und David Dollar (2000: 847) aus der entwicklungsökonomischen Denkfabrik der Weltbank breite Zustimmung finden kann: „... aid has a positive impact on growth in developing countries with good fiscal, monetary, and trade policies, but has little effect in the presence of poor policies.“

William Easterly, der sich mehrfach mit dieser Position auseinandersetzte, kam in seiner Polemik gegen die „Legende vom ‚Big Push‘“ zu einer ganz anderen, aber ebenfalls statistisch abgesicherten Schlussfolgerung: „Von 1950 bis 2001 wiesen Länder mit unterdurchschnittlich wenig Entwicklungshilfe dieselben Wachstumsraten auf wie Länder mit überdurchschnittlich viel Entwicklungshilfe. Arme Länder, die keine Hilfe erhielten, konnten problemlos positives Wachstum herbeiführen“ (2006: 50). Easterly stützte sich dabei vor allem auf Erkenntnisse von Peter Boone (1996), eines Ökonomen der London School of Economics and Political Science, der keinerlei Effekte der EZ auf die Investitionstätigkeit und damit auch auf das Wirtschaftswachstum erkundete, einige Jahre später (2006) aber diese negative Position korrigierte.

Der größte Teil der „Aid-Effectiveness-Literature“ kommt nach teilweise aufwendigen statistischen Analysen zum Schluss, dass die EZ allenfalls einen geringen Einfluss auf das Wirtschaftswachstum gehabt habe. Dieser Absage an positive Auswirkungen der EZ auf das Wirtschaftswachstum hielt wiederum Paul Collier (2006) von Centre for the Study of African Economies entgegen, dass im Falle des subsaharischen Afrika das Wachstum ohne externe Unterstützung noch viel geringer ausgefallen wäre. Er bekräftigte eine Binsenweisheit der Vergleichsforschung, dass Vergleiche die unterschiedlichen Ausgangsbedingungen berücksichtigen müssen.

Dies ist ohnehin eine offensichtlich auch durch einen großen empirischen Aufwand nicht mit letzter Gewissheit zu beantwortende Frage: Was wäre, im Besonderen in den ärmsten Ländern, ohne EZ geschehen? Jörg Faust und Stefan Leiderer (2006: 18) kommen nach einer Auswertung der ökonometrischen Ländervergleiche zu dem ziemlich ernüchternden Fazit: „Nach wie vor liegen jedoch keine eindeutigen Befunde aus der makroquantitativen Aggregatdatenforschung zur Wirksamkeit der Entwicklungshilfe hinsichtlich der Steigung des Wirtschaftswachstums vor.“ Dies gilt auch – und dies hinterlässt noch eine größere Verwirrung – für relativ gut regierte Länder.

Die empirischen Fakten sprechen also eher für die Vorbehalte von William Easterly als für die Rechtfertigungsversuche der Weltbank und ihrer intellektuellen Zuarbeiter. Aber auch Studien, die zunächst einen positiven Zusammenhang zwischen EZ und Wirtschaftswachstum feststellen, kommen zum Ergebnis, dass dieser Einfluss mit der Höhe der EZ-Zuflüsse abnimmt. Was spricht dann noch für einen „Big Push“? Und was taugt eine Wirkungsforschung, die

mehr Verwirrung stiftet als gesicherte Erkenntnisse liefert (vgl. Roodman 2007)?

6.3 Die begrenzte Aussagekraft von quantitativen Makrodaten

Allerdings müssen die aus quantitativen Makrodaten abgeleiteten Schlussfolgerungen qualitativ interpretiert werden. Erstens schließt der auf eine nationale Einheit bezogene negative Befund keineswegs aus, dass die EZ auf regionaler oder lokaler Ebene positive Wirkungen erzielte. Davon zeugen viele Erfolgsgeschichten. Auch zur Interpretation der Aggregatdaten des BTI ist der Blick in die Ländergutachten notwendig. Ökonometrische Aggregatdaten sagen zweitens auch wenig über Fortschritte in der gesellschaftlichen und politischen Entwicklung aus, so z. B. über das „empowerment“ von Frauen, das für die gesamtgesellschaftliche Entwicklung von großer Bedeutung ist.

Hier setzen die Technische Hilfe im engeren und weiteren Sinne und die Aktivitäten von Stiftungen, zivilgesellschaftlichen Organisationen und Hilfswerken verschiedener Provenience an. Ihre Erfolgsbilanzen verschließen sich quantitativen Querschnittsanalysen und erschließen sich allenfalls lokal begrenzten qualitativen Wirkungsanalysen. Es ist deshalb auch ungemein schwierig, den Beitrag der EZ zur Demokratieförderung zu bewerten, wenn Demokratie nicht auf die Veranstaltung von Wahlen und auf den Wettbewerb zwischen Parteien reduziert wird. Hier muss die Evaluationsforschung noch dazu lernen (vgl. Savedoff u. a. 2005).

Die Trenddaten des BTI 2008 weisen nach, dass die vom Harvard-Politologen Samuel Huntington nach der weltpolitischen Zeitenwende erhoffte „dritte Welle der Demokratisierung“ mit vielen Rückschlägen konfrontiert war. Sein Status-Index belegt, dass die Zahl der „defekten Demokratien“ sogar angewachsen ist. Es wäre allerdings allzu kurzschlüssig, daraus auch ein Versagen der EZ abzuleiten, weil Demokratisierungsprozesse von außen allenfalls unterstützt, aber nicht implantiert werden können. Hier gibt es zwischen Demokratie- und Regionalforschern große Übereinstimmung (vgl. Hanisch 1996). Vor allem die Vermehrung von zerfallenen Staatsgebilden (failing states) stellte die Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik vor neue Herausforderungen.

7. Good Governance: eine durch externe Subsidien gefährdete Bedingung für die Wirksamkeit der EZ

Bereits zu Beginn der 90er Jahre, also nach der Befreiung der Entwicklungspolitik aus den geostrategischen Fesseln des Kalten Krieges, wurde Good Governance zum Mittel und Zweck der EZ. Der Begriff tauchte erstmals 1989 in einem viel beachteten Weltbank-Bericht über die Entwicklungskrisen im subsaharischen Afrika auf, die er als „Governance-Krise“ deutete. Good Governance wurde zunächst definiert als „ein effizienter öffentlicher Dienst, ein verlässliches Justizsystem, und eine Regierung, die gegenüber der Öffentlichkeit rechenschaftspflichtig ist“ (Weltbank 1989: XII).





In ihrem richtungsweisenden Strategiedokument „Governance and Development“ von 1992 richtete die einem unpolitischen Mandat verpflichtete Weltbank das Konzept wieder stärker an ökonomischen Effizienzkriterien aus und leitete Governance in einer Art gouvernementaler Betriebswirtschaftslehre von der Qualität des Managements der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung ab. Dagegen hob die UN-Menschenrechtskommission in ihrer Resolution 2001/72 die politischen Kernelemente des Begriffs hervor, indem sie ihn als „transparent, responsible, accountable and participatory government“ definierte. Mit einer ähnlichen Definition führte ihn das Cotonou-Abkommen zwischen der EU und den AKP-Staaten in das Entwicklungsvölkerrecht ein (vgl. Herdegen 2007). Es gab einen formelhaften Grundkonsens: Good Governance ist nicht alles, aber ohne sie ist alles nichts.

Ogleich es keine „robusten“ empirischen Belege dafür gibt, dass gut regierte Länder die EZ-Ressourcen besonders effektiv nutzen, besteht in der quantitativen und qualitativen Entwicklungsforschung doch ein weitgehender Konsens, dass funktionstüchtige Rechts- und Verwaltungsstrukturen, Rechtssicherheit für Individuen und Unternehmen sowie eine wirksame Korruptionsbekämpfung wichtige Voraussetzungen für eine günstige wirtschaftliche Entwicklung und für die Wirksamkeit der EZ bilden.

Diese Einsicht konnte sich auch auf die Erkenntnisse der inzwischen aufblühenden Neuen Politischen Ökonomie und der Neuen Institutionenökonomie stützen. Douglas C. North beantwortete in seinem Lebenswerk, für das er 1993 mit dem Nobelpreis ausgezeichnet wurde, und vor allem in seinem Standardwerk „Institutions, Institutional Change and Economic Performance“ von 1990, die Frage, warum einige Staaten reich wurden und viele andere arm blieben, mit der Formel, die sich dann auch die Weltbank zueigen machte: „Institutions Matter“ (vgl. Burki/Perry 1998).

Die Konsequenz aus diesem auch statistisch nachweisbaren Zusammenhang lautet für die internationale Entwicklungspolitik: Die Förderung von Good Governance ist wichtiger als die massive und hastige Aufstockung des Entwicklungsetats, weil die EZ mangels funktionierender Strukturen und Institutionen in den sprichwörtlichen Fässern ohne Boden zu verschwinden droht. Mangelnde Transparenz des Regierungs- und Verwaltungshandelns, bürokratische Ineffizienz und die auf allen Handlungsebenen wuchernde Korruption gelten als gewichtige oder gar als entscheidende Entwicklungshindernisse (vgl. Dolzer u. a. 2007).

Good Governance ist also nicht nur aus normativen Gründen, sondern auch für den wirksamen Einsatz der EZ von herausragender Bedeutung. Jörg Faust (2006) spricht auch in diesem Zusammenhang von einer „Dividende der Demokratie“. Es wurde deshalb auch heftig kritisiert, dass die acht Millennium-Entwicklungsziele zwar mehr Geld fordern, aber die Probleme von „bad governance“, der extremen sozialen Ungleichheit und des kleptokratischen Zugriffs auf die dann reichlicher fließenden Subsidien nicht ansprechen (vgl. Nuscheler/Roth 2006).

Der Entwicklungspolitik wird häufig als Misserfolg und Hypothek angelastet, sie habe bisher trotz eines Mitteleinsatzes von rund 1,5 Billionen US-Dollar weder die extreme Ungleichverteilung der Einkommen zwischen den



Ländergruppen noch die soziale Ungleichheit innerhalb der armen Welt verändert, vielmehr nicht verhindern können, dass diese Disparitäten sogar noch größer wurden. Allerdings ist diese Negativbilanz nicht der EZ, sondern in erster Linie der internen Verteilungspolitik und in zweiter Linie den weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen anzulasten. Der Weltentwicklungsbericht 2006 verdeutlichte in überzeugender Weise, dass soziale Ungleichheit auf nationaler und globaler Ebene eine strukturelle Barriere für die Überwindung von Armut bildet.

7.1 Risiken hoher Kapitalinfusionen

Es gibt noch andere schwerwiegende Einwände gegen eine überhastete Verdopplung der EZ-Mittel, die bei manchen Kommentatoren allerlei Befürchtungen auslöste. Zahlreiche Studien belegen, dass hohe externe Subsidien mehrere Gefahren herauf beschwören könnten, aber bei einem guten Management auch vermeiden könnten:

- dass sie in Ländern, die stark von EZ abhängig sind, sogar negative Auswirkungen auf die Qualität der politischen Rahmenbedingungen haben können (vgl. Knack 2001);
- dass sie die Verantwortung der Regierungen und Parlamente gegenüber den eigenen Bevölkerungen schwächen und damit der Demokratie einen Bärendienst erweisen könnten (vgl. Easterly 2006: 51 ff.);
- dass sie Bürokratien aufblähen, klientelistische Strukturen alimentieren und die Korruption fördern könnten, so dass Robert Calderisi (2006) statt einer Verdoppelung die Halbierung der Afrika-Hilfe forderte und afrikanische Kritiker vom Schlege eines James Shikwati oder Andrew Mwenda mit der Forderung nach ihrer Beendigung internationalen Applaus einheimen konnten;
- dass sie das Bemühen unterminieren könnten, eine funktionierende Finanzverwaltung aufzubauen und auch bei wohlhabenden Gruppen Steuern einzutreiben, also die im Land vorhandenen finanziellen Ressourcen zu mobilisieren, weil auch viele arme Länder bei einer gerechteren Verteilung der vorhandenen Ressourcen die MDGs verwirklichen könnten;
- dass sie „ownership“ endgültig zur Schimäre machen könne, die eben nicht nur das Recht auf einen eigenen Entwicklungsweg fordere, sondern auch Eigenverantwortung einfordere, die durch das starke Engagement externer Akteure gewissermaßen externalisiert werde;
- dass sie die eigenen Problemlösungsfähigkeiten und administrativen Kapazitäten schwäche, weil die externen Akteure mit höheren Gehaltsangeboten die besten Fachkräfte abwerben (vgl. Knack/Rahman 2001) oder den Brain Drain fördern;
- dass sie insgesamt das Gegenteil von „Hilfe zur Selbsthilfe“ aufbaue und einen fatalen Assistentialismus (d. h. das Warten auf fremde Hilfe) fördere, den die Kamerunerin Axelle Kabou (1993: 94) in ihrer „Streitschrift gegen schwarze Eliten und weiße Helfer“ so beklagte: „Die Afrikaner sind die einzigen Menschen auf der Welt, die noch meinen, dass sich andere als sie



selbst um ihre Entwicklung kümmern müssen.“ Dies ist wohl die schwerste Hypothek des Unternehmens „Entwicklungshilfe“.

All diese Befürchtungen gehörten auch schon zum Repertoire der Kritik am „alten EZ-Regime“. Aber die Gefahr ist nicht auszuschließen, dass wesentlich höhere EZ-Zuflüsse diese Gefahren noch verstärken könnten, weil sich eben nur in wenigen Ländern – wie das Ranking des BTI ausweist – die politisch-institutionellen Rahmenbedingungen wesentlich verbessert und die Verhaltensweisen der politischen Eliten verändert haben. Von ihrer „Entwicklungsorientierung“ hängt wesentlich ab, wie die „Entwicklungshilfe“ genutzt wird. Auch eine Weltbank-Studie warnte vor einer Überschätzung höherer Kapitalinfusionen, wenn nicht funktionstüchtige politische Institutionen für ihre zielgerichtete Verwendung sorgen können (Kenny 2006).

Es muss wiederholt werden: Bei diesen Befürchtungen geht es um die Verwendung der Kapitalhilfe, auch in Gestalt der Budgethilfe, aber nicht um die – in Deutschland von der GTZ verwaltete und gestaltete – sogenannte Technische Hilfe, die unter einem missverständlichen Haushaltstitel vielfältige Formen der Beratungshilfe umfasst. Dem Pauschalurteil, dass die „Hilfe nicht hilft“, liegt auch eine mangelnde Differenzierung zwischen verschiedenen Hilfsformen zugrunde. Wenn Ulrich Menzel die humanitäre Not- und Katastrophenhilfe von seinem Pauschalurteil verschont, dass die „Hilfe nicht hilft“, erspart er sich eine Beschäftigung mit der viel schwierigeren Frage, wie eine langfristig angelegte Aufbauhilfe gestaltet werden müsste.

7.2 Mit Konditionen zu Good Governance?

Wenn ein weitgehender Konsens besteht, dass Good Governance eine zentrale Voraussetzung für eine günstige wirtschaftliche und soziale Entwicklung und gleichzeitig für die Wirksamkeit der EZ ist, dann scheint eine Forderung gebieterisch zu sein: nämlich die EZ auch zur Förderung von Good Governance, zur Qualitätsverbesserung der politischen Institutionen, nicht zuletzt auch zur Verbesserung der Absorptionsfähigkeit für EZ-Mittel und ihres Managements einzusetzen. Nur dann könnte auch viel mehr Geld sinnvoll verarbeitet werden. Die aus dem „ownership“-Prinzip ableitbare Budgethilfe kann nur zielgerichtet funktionieren und gegenüber den Steuerzahlern gerechtfertigt werden, wenn sie verantwortliche Regierungen unter öffentlicher Kontrolle und Rechenschaft handhaben. Ihre Wirksamkeit setzt Transparenz, Kontrolle und eine unabhängige Evaluierung voraus.

Das „ownership“-Prinzip konfliktiert prinzipiell mit der Vielzahl von Konditionalitäten, welche die multilateralen Entwicklungsorganisationen (Weltbank, IWF, EU) und bilateralen Geldgeber mit ihren Mittelzusagen zu verbinden pflegten. Wie aber soll Good Governance ohne Konditionalität gefördert werden? Auch das Versprechen afrikanischer Führungskräfte, sich im NEPAD-Prozess (New Partnership for African Development) gegenseitigen Kontrollen im Hinblick auf gute Regierungsführung (und das heißt vor allem die Bekämpfung des Krebsgeschwürs Korruption) zu unterwerfen, hat die schlimmsten Autokraten und Kleptokraten nicht zu bekehren vermocht.

Die Erfahrung lehrt, dass weder gutes Zureden in ritualisierten Politikdialogen noch lange Kataloge von Konditionalitäten wesentliche Politikverände-



rungen herbeiführen oder gar das Politikversagen in den „failing states“ verhindern konnten. Die Konditionalität funktionierte nicht (vgl. Svensson 2002). Auch die Weltbank (2005) war zum Umdenken ihres Instrumentariums genötigt, weil es ohnehin nur in seltenen Fällen die erhofften Wirkungen erzielte. Aber inzwischen wird auch ihren umstrittenen Auflagen zu makroökonomischen Strukturreformen nicht mehr vorgeworfen, nur soziales Unheil gestiftet zu haben, sondern auch zugestanden, zumindest in einigen Ländern zur wirtschaftlichen Stabilisierung beigetragen zu haben.

Bedeutet dies, dass auf die Förderung von Good Governance, Demokratie und Menschenrechten verzichtet werden sollte? Hier hört die ansonsten große Übereinstimmung mit William Easterly auf. Er erklärt zwar die Demokratie zum „wichtigsten Mechanismus für Feedback und Rechenschaftspflicht bei öffentlichen Dienstleistungen“, erteilt aber gleichzeitig Versuchen, die politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse zu verändern, eine Absage: „Versuchen Sie nicht, Regierungen und Gesellschaften zu verändern ... Verzichten Sie auf pauschale, naive Programme für institutionelle Reformen“ (2006: 341).

Zustimmung verdient sicherlich die Forderung, auf „naive Programme“ zu verzichten, die am Reißbrett, ohne fundierte Kenntnis lokaler Bedingungen und ohne Dialog mit strategischen Gruppen entworfen werden. Aber institutionelle Reformen sind auch für eine höhere Wirksamkeit der EZ unverzichtbar. Wenn Easterly jedwede Bedingungen ablehnt, liefert er sich selbst ein Argument, eine kräftige Erhöhung der ODA abzulehnen. Die Frage ist, welche Konditionen auf welche Weise eingesetzt werden sollen. Die Partnerschaft verlangt Dialog und verbietet Diktate.

Die handels- und entwicklungspolitische Offensive Chinas in Afrika, die weitgehend auf Konditionen im Hinblick auf Menschenrechte, soziale und ökologische Standards verzichtet und deshalb bei den afrikanischen Regierungen höchst willkommen ist, ist eine Herausforderung für die westliche Entwicklungspolitik. China stellt gewissermaßen die Systemfrage, welche Ziele die Entwicklungspolitik verfolgen soll und darf. Seine Offensive wird den Druck der Außen- und Rohstoffwirtschaft auf die Entwicklungspolitik verstärken, um die afrikanischen Märkte und Rohstoffressourcen nicht den neuen Konkurrenten zu überlassen. Diesem geopolitischen Ziel diente auch der Anfang Dezember 2007 in Lissabon veranstaltete EU-Afrika-Gipfel. Die DAC-Gebergemeinschaft ist nach dem Verlust ihres EZ-Monopols nervös geworden.

Manche Kommentare frischen schon kolonialhistorische Reminiszenzen an den „Wettlauf um Afrika“ auf oder beschwören gar einen neuen „Weltkrieg um Wohlstand“ (so Steingart 2006), in dem China als eine Bedrohung des westlichen Wohlstandsmodells dämonisiert wird. Nüchterne Analytiker der in der ersten Hälfte des 21. Jahrhunderts absehbaren geostrategischen Entwicklungstrends prognostizieren tektonische Machtverschiebungen in der Weltpolitik und Weltwirtschaft, einen Bedeutungszuwachs der Süd-Süd-Wirtschaftsbeziehungen und in deren Gefolge einen Machtverlust der OECD-Welt (vgl. Messner 2007; Alden u. a. 2008).

Es ist eine Frage der Glaubwürdigkeit, ob die westlichen Geberländer diesem Konkurrenzdruck nachgeben und ebenfalls auf Konditionen verzichten, um China und den anderen neuen Gebern (wie Indien, Malaysia oder



Venezuela) nicht das Feld zu überlassen. Europa hat auch entwicklungs- politisch noch immer viel zu bieten und sollte deshalb nicht der kurzfristigen Versuchung, auf seine Prinzipien zu verzichten, nachgeben, vielmehr den Dialog mit China suchen, um den von manchen Geostrategen befürchteten neuen Wettlauf um die Rohstoffressourcen Afrikas zu vermeiden. Auch in Afrika mehren sich die Stimmen, die China den Vorwurf des Neokolonialismus machen.

7.3 Abschied von Good Governance in den fragilen Staaten?

Etwa die Hälfte der internationalen Afrika-Hilfe ging in Staaten, in denen Kriege und Zerfallserscheinungen der öffentlichen Ordnung die Effekte vieler Projekte wieder zunichte machten (vgl. Fitzpatrick u. a. 2007). Eine wirksame EZ wird in rund zwei Dutzend Staaten, in denen staatliche Institutionen paralytisiert oder sogar zusammengebrochen sind, erheblich erschwert oder sogar blockiert. Gleichzeitig sind diese virtuellen Staatsgebilde eine besondere Herausforderung für das Millennium-Projekt, weil in ihnen nach einer Analyse der britischen Entwicklungsbehörde (DFID 2005) das Pro-Kopf-Einkommen nur knapp die Hälfte im Vergleich zu anderen armen Ländern erreicht, die Kindersterblichkeit doppelt und die Müttersterblichkeit dreimal so hoch und ein Drittel der Bevölkerung unterernährt ist.

Die westliche Gebergemeinschaft ging seit Beginn der 90er Jahre davon aus, dass Good Governance eine notwendige Voraussetzung für wirtschaftliche und soziale Entwicklung sei (vgl. Fuster 1998). Deshalb wurden „good performers“ bei der Mittelvergabe bevorzugt und die fragilen Staaten mit schwachen Verwaltungs- und Rechtsstrukturen zu „vergessenen Staaten“ (so Levin/Dollar 2005). Das von der Bush-Administration gestartete Programm des „Millennium Challenge Account“ leistete nur noch Hilfe an Länder, die drei Minimalstandards erfüllten: Herrschaft des Rechts, Marktorientierung und Engagement für das Bildungs- und Gesundheitswesen.

Mit dem Start des Millennium-Projekts realisierte auch die Weltbank, dass sie die von ihr sogenannten „Low Income Countries Under Stress“ (LICUS) nicht länger sich selbst überlassen kann, obwohl sie in ihnen weiterhin Voraussetzungen für eine wirksame Zusammenarbeit vermisste: „Low-income countries under stress are characterized by very weak policies, institutions, and governance. Aid does not work well in these environments because governments lack the capacity or inclination to use finance effectively for poverty reduction“ (Weltbank 2002: ii).

Die Terroranschläge vom 9. September 2001 veränderten schlagartig das Verhalten gegenüber diesen LICUS, weil sie in Verdacht gerieten, Brutstätten des internationalen Terrorismus zu sein. Es flossen wieder erhebliche Mittel. Dies war auch möglich, weil nun nicht mehr Good Governance zur Bedingung gemacht wurde, sondern die Wiederherstellung oder Stabilisierung von Staatlichkeit, also „state building“, zum vorrangigen entwicklungspolitischen Ziel erklärt wurde.

Unter der Herausforderung erodierender oder gar kollabierender Staatlichkeit wurde notgedrungen Abschied vom Good Governance-Paradigma genommen und erhielt „state building“ Priorität (vgl. Schneckener 2004; Debiel



u. a. 2007). Dies war auch der strategische Denkansatz von Francis Fukuyama (2006), für den der Aufbau und die Stärkung öffentlicher Institutionen strategisch wichtiger sind als die Fokussierung auf Dienstleistungen oder den Ausbau der materiellen Infrastruktur.

Allerdings verlangt das mittel- und langfristige Ziel einer strukturellen Stabilisierung fragiler Staatswesen mehr als die Wiederherstellung des staatlichen Gewaltmonopols. Der DAC entwickelte in mehreren Studien Strategien zur Stabilisierung fragiler Staatlichkeit, die deren Kernelemente von Good Governance enthalten und der entwicklungspolitischen Handlungsmaxime des „Stay Engaged“ in den von der Weltbank identifizierten LICUS-Ländern das Wort reden (vgl. Debiel u. a. 2007: 20 ff.). Das Duisburger INEF entwickelte sich zu einer mit den Problemen fragiler Staaten befassten Denkfabrik.

Inzwischen gibt es notgedrungen viele Bemühungen, auch das praktisch-operative Problem zu lösen, wie die EZ unter den Bedingungen fragiler Staatlichkeit gestaltet werden sollte. Wissenschaftliche Beiräte leisteten Beratungshilfe und die EZ-Agenturen experimentierten mit verschiedenen Konzepten (vgl. Paffenholz 2007). Die britische Entwicklungsbehörde DIFD (2005) legte einen Operationsplan vor und das BMZ erarbeitete mit dem Konzept „Entwicklungsorientierte Transformation bei fragiler Staatlichkeit und schlechter Regierungsführung“ Eckpunkte für den Umgang mit fragilen Staaten (BMZ 2007).

Es gibt also gute Gründe, warum eine funktionierende Staatlichkeit im Status-Index des BTI eine hohe Gewichtung erhielt. Angesichts der Verwerfungen in fragilen Staaten müssen entwicklungspolitische Therapieversuche der folgenden Sequenz folgen: Wiederherstellung und Stabilisierung der Staatlichkeit – rechtsstaatliche Bändigung des staatlichen Gewaltmonopols – Demokratisierung. Denn dies lehrt die Erfahrung: Ohne Sicherheit und inneren Frieden in einem einigermaßen stabilen Staatswesen kann es keine Entwicklung geben und ist es sehr schwierig, funktionierende Verwaltungs- und Rechtsstrukturen aufzubauen.

8. Schlussfolgerungen und Politikempfehlungen

Unter dem öffentlichen Rechtfertigungsdruck, in den die EZ zu Beginn des neuen Millenniums noch stärker als früher geraten war, bemühten sich alle internationalen und nationalen Entwicklungsorganisationen und die ihnen zuarbeitenden Denkfabriken, Aktionsprogramme für eine Verbesserung ihrer offensichtlich zweifelhaften Wirksamkeit zu erarbeiten. Einen Katalysator bildete die „Paris Declaration on Aid Effectiveness“. Die Reformüberlegungen gingen aber bereits über sie hinaus. So legten Jörg Faust/Dirk Messner (2007) ein „Plädoyer für eine Weiterentwicklung der Paris Agenda“ vor, das auch über „ordnungspolitische Herausforderungen für eine wirksame EZ“ reflektierte.

Es geht in der Tat auch, aber nicht nur um Korrekturen des technokratischen Projekt- und Programmmanagements, um die Geberkoordinierung und um eine Harmonisierung ihrer Vergabepraktiken, sondern auch um die Bewälti-



gung ordnungspolitischer Herausforderungen mit globalpolitischen Dimensionen. Aus ihnen lassen sich die folgenden Politikempfehlungen ableiten:

1. Die Kernprobleme der Nord-Süd-Beziehungen, die auf den Begriff des Nord-Süd-Konflikts gebracht wurden, liegen nicht in einem Mehr oder Weniger von EZ-Mitteln und in ihrer mehr oder weniger effizienten Verwendung, sondern in ungleichen Machtbeziehungen, welche eine wechselseitige Rechenschaftspflicht und die in den MDGs beschworene „Entwicklungspartnerschaft“ zur Schimäre machen. Notwendig ist auch die Reformierung und Demokratisierung der mächtigen internationalen Finanzorganisationen (Weltbank und IWF) durch eine Umverteilung der Stimmrechte, wie sie von der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages zur „Globalisierung der Weltwirtschaft“ empfohlen wurde.

Die Rolle der Weltbank als „Vatikan der internationalen Entwicklungspolitik“ und des IWF als finanzpolitischer Zuchtmeister sind Relikte der OECD-Hegemonie in den internationalen Beziehungen, die angesichts der Machtverschiebungen in der Weltpolitik und Weltwirtschaft anachronistisch sind. Dies wird zunehmend auch in den Leitungsetagen der Bretton Woods-Institutionen erkannt. Reformen müssen jedoch von der Staatengruppe ausgehen, die über die Kapitalmehrheit verfügen.

2. Der mit großem Datenaufwand betriebene Versuch der Ökonometriker, die geringen Auswirkungen der EZ auf das Wirtschaftswachstum nachzuweisen, klammert wichtige Variablen der gesellschaftlichen und politischen Entwicklung aus dem Modellvarianten aus. Sie behandeln die EZ wie ein Biotop, das aus seinem Umfeld isoliert werden kann. Sie blenden auch eine Erkenntnis der Weltbank aus, dass etwa die Hälfte der durch die EZ generierten Wohlstandsgewinne durch die protektionistische Handelspolitik ihrer Geldgeber verloren geht.

Der Handelsprotektionismus der OECD-Länder, die sich nach Schätzungen der Weltbank und der WTO jährliche Agrarsubventionen in Höhe von rund 350 Milliarden US-Dollar leisten (also das mehr als dreifache Volumen der ODA), konterkariert Wirkungen der EZ und erschwert die Umsetzung der MDGs. Die Agrarsubventionen der EU ruinieren kleinbäuerliche Existenzen, ihre Fischereiabkommen mit den westafrikanischen Staaten die Existenz vieler Küstenfischer. Mit diesem eklatanten Widerspruch zu einer kohärenten Entwicklungspolitik schafft die EU Armut und verstärkt den Migrationsdruck.

3. Deshalb ist eine größere Politikkohärenz, die auch die Pariser Deklaration anmahnte, nicht minder wichtig oder sogar wichtiger als eine Erhöhung der ODA. Dieses Gebot der Politikkohärenz nimmt Institutionen und Akteure auf allen Handlungsebenen in die Pflicht. Die Reibungsverluste beginnen bereits bei Koordinationsprozessen zwischen Ressorts, die mit unterschiedlichen Interessen verschiedene Politikfelder (Außen-, Handels-, Finanz-, Agrar- oder Umweltpolitik) bearbeiten. Die Politikkohärenz bleibt ein ungelöstes Kernproblem der Entwicklungspolitik (vgl. Ashoff 2007).
4. Die neuesten Berichte des Weltklimarates (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) horrifizierten Gefährdungen und Verwundbarkeiten, die vom globalen Klimawandel ausgehen und die existentiellen



Lebensgrundlagen von vielen Millionen Menschen in besonders verwundbaren Weltregionen bedrohen. Schon heute übersteigt die Zahl der Umweltflüchtlinge die Zahl der Kriegsflüchtlinge. Nach Prognosen der United Nations University wird sie schon bis zum Jahr 2010 voraussichtlich auf 50 Millionen ansteigen. Die durch den Klimawandel vorangetriebene Desertifikation überrollt unzählige Agrar- und Brunnenprojekte. Deshalb muss die Entwicklungspolitik stärker mit der Umweltpolitik und dem Schutz natürlicher Lebensgrundlagen verzahnt werden (vgl. WBGU 2005).

5. Die EZ-Vergabepaxis ist noch einem zentralistischen „top down“-Ansatz verhaftet. Die von der Paris Deklaration geforderte stärkere Partnerorientierung und das Ownership-Prinzip sollen die Geberdominanz überwinden, stärken aber die Dominanz der lokalen Regierungen gegenüber ihren Zivilgesellschaften, konterkarieren also die Orientierung an Zielgruppen. „Top down“ ist ein Auslaufmodell, „bottom up“ ein Zukunftsmodell, auch in der Entwicklungspolitik (vgl. De Renzio/Rogerson 2005). Die EZ darf nicht nur mit Bürokratien kooperieren.

Muhammad Yunus, der mit dem Friedensnobelpreis 2006 ausgezeichnete Initiator der Grameen Bank, die Kleinstkredite an Arme vergibt, reaktivierte erfolgreich die Kernidee von Entwicklung: Dass auch die Armutsgruppen zu Subjekten einer „Entwicklung von unten“ werden und die Chance erhalten, ihre eigenen Fähigkeiten zu Problemlösungen „auszuwickeln“; dass also Entwicklung nicht im Passiv Entwickelt-Werden, etwa durch Entwicklungshilfe von außen, sondern im Aktiv Sich-Entwickeln bedeutet.

6. Ähnlich wie Muhammad Yunus sieht auch William Easterly in immer größeren Geldströmen von außen keine Lösung des Armuts- und Entwicklungsproblems, sondern das Verschütten von eigenen Potenzialen und selbstbestimmten Problemlösungen. Deshalb gibt er nicht den „Planern“ und theoretischen Modellbastlern in den internationalen Entwicklungsorganisationen, sondern den „Suchern“ nach eigenen Problemlösungen eine Zukunft. Dies meint das „ownership“-Prinzip, das noch stärker in der entwicklungspolitischen Praxis verankert werden muss. Das imperiale „Top down“ ist gescheitert.

Hier gibt es viele Berührungspunkte zu den Post-Development-Theorien, die über Wege zu einer „alternativen Entwicklung“ nachdenken (vgl. Ziai 2006). Noch liegen solche Ideen quer zu eingefahrenen Denkweisen und Praktiken, aber die Ratlosigkeit, wie die EZ das Armutsproblem lösen kann und soll, machte aus der Grameen Bank eine weltweite Bewegung und die vom Team um Jeffrey Sachs organisierten Modelldörfer zu Leuchttürmen der ländlichen Entwicklung. Die Entwicklungspolitik sollte solche „best practices“ stärker in den eigenen Förderungskatalog einbauen (vgl. Neudeck/Pinger 2007).

7. Die auch in diesem Beitrag begründete Skepsis gegenüber einem Big Push impliziert keine Absage an die Millennium-Entwicklungsziele, jedoch eine Absage an den irrigen Glauben, mit viel Geld allein das Armutsproblem lösen zu können. Gefordert ist vielmehr ein gründliches Nachdenken



darüber, wie der Geldsegen zielgerichtet eingesetzt werden kann, um die Risiken hoher Subsidien von außen zu vermeiden.

Diese Risiken wachsen dort, wo die Armut mit der Zerrüttung von gesellschaftlichen und politischen Strukturen, also in den fragilen Staatsgebilden, gekoppelt ist. Die Gebergemeinschaft muss sich auf einen koordinierten Plan verständigen, wie sie die tiefer liegenden Krisenursachen bearbeiten und zunächst zur Stabilisierung von Staatlichkeit beitragen kann. Sie braucht dazu mehr Zeit und Geduld, die ihr die auf kurzfristige Erfolge angelegten Aktionsprogramme nicht geben (vgl. Châtaigner/Magro 2007).

8. Die großen Herausforderungen der Globalisierung, die sich auch der Entwicklungspolitik stellen, können nicht mit dem Handwerkszeug der EZ bewältigt werden. Die Entwicklungspolitik, die weit mehr umfasst als die EZ, muss vielmehr zur globalen Strukturpolitik weiterentwickelt werden, die sich an der Schutzbedürftigkeit globaler öffentlicher Güter mit ihren tiefgreifenden Rückwirkungen auf alle Gesellschaften orientiert.

Das Konzept der globalen Strukturpolitik ist wiederum eingebettet in die globalpolitische Konstruktion von Global Governance (vgl. Messner/Nuscheler 2006). Dieses Konzept plädiert nicht für einen ohnehin weder realistischen noch erstrebenswerten Weltstaat, sondern für eine politische Gestaltung der eigendynamischen Globalisierung durch verbindliche Regelwerke und eine institutionelle Verdichtung der internationalen Kooperation. Es entspricht der begrifflichen Konstruktion einer „föderalen und subsidiären Weltrepublik“, die der Philosoph Otfried Höffe (1999) aus den Kerngedanken und Visionen von Kants „Ewigem Frieden“ abgeleitet hat.

Eine politische Gestaltung der Globalisierung, die sich am normativen Leitbild des BTI orientiert, setzt globale Regelwerke voraus – oder es bleibt eben bei einer nur partiell und ad hoc geregelten „Weltunordnung“, in der weiterhin zum Nachteil eines Weltgemeinwohls die Gesetze der Macht- und Interessenpolitik gelten. Die „Idealisten“ in der Disziplin der Internationalen Beziehungen setzen mehr als die „Realisten“ auf die Kraft der Vernunft und des „aufgeklärten Eigeninteresses“ sowie auf die aufklärende Wirkung des Problemdruckes, mit dem die Staatengemeinschaft und Weltgesellschaft konfrontiert sind. Der Verlauf der Weltgeschichte muss entscheiden, wer die wirklichen Realisten waren.

Die Forschungsgruppe um Inge Kaul (2003) forderte konsequenterweise die Weiterentwicklung der herkömmlichen, vorwiegend noch bilateral organisierten EZ zur GZ, also zur „Globalen Zusammenarbeit“. Für Verteidiger des von „nationalen Interessen“ gesteuerten Bilateralismus kommt dieses Plädoyer für den Multilateralismus einer realitätsblinden Ignoranz gegenüber den Triebkräften und Mechanismen internationaler Politik gleich. Sie verkennen dabei allerdings die schon im Brandt-Bericht (1980) begründete Einsicht, dass die Lösung globaler Probleme eine „Art von Weltinnenpolitik“ (sprich: Global Governance) voraussetzt.

9. Globale Strukturpolitik verlangt tiefgreifende Struktur- und Verhaltensänderungen auf drei Ebenen, die sich wechselseitig bedingen:



- Erstens sozio-ökonomische und politisch-institutionelle Strukturreformen in den Entwicklungsländern, die sowohl Marktkräften Entfaltungschancen geben, als auch mit Good Governance (Rechtsstaatlichkeit, Respektierung der grundlegenden Menschenrechte, Bekämpfung der Korruption) Wege für eine Demokratisierung autokratischer Regime eröffnen. Es ist schwer nachvollziehbar, warum diese Zielsetzung als neoliberales Dispositiv der Entwicklung diskreditiert werden kann (so Ziai 2007).
- Zweitens eine Veränderung der weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die auch den „Fußkranken der Weltwirtschaft“ Chancen eröffnen, an den Wohlstandsgewinnen der Globalisierung teilzuhaben, und deren unbändige Dynamik sozialen und ökologischen Regelwerken unterwerfen. So Bundespräsident Horst Köhler in seiner zweiten „Berliner Rede“: „Nichts würde den ärmeren Ländern der Welt rascher helfen als ein Ende der Doppelstandards in der Welthandelspolitik“ (Köhler 2007: 4).
- Drittens Veränderungen in den Interessen-, Konsum- und Bewusstseinsstrukturen der reichen Gesellschaften, die mit ihrem Lebensstil eine schwere Belastung für eine globale nachhaltige Entwicklung bilden. Die Berichte des Weltklimarates (Intergovernmental Panel on Climate Change) haben nachgewiesen, dass sie hauptverantwortlich für den globalen Klimawandel sind, dessen Auswirkungen besonders arme Gesellschaften mit geringen Anpassungsfähigkeiten („coping capacities“) treffen werden.

Die reichen Staaten und Gesellschaften inner- und außerhalb der „OECD-Welt“ müssen sich verschiedenen Verteilungs- und Gerechtigkeitsproblemen stellen. Dies bedeutet z. B. beim Klimaschutz, dass allen Menschen tendenziell pro Kopf dieselben Verschmutzungsrechte zugebilligt werden. Es ist ein erfahrungswissenschaftlich gestütztes Credo der Friedens- und Entwicklungstheorien, dass es ohne internationale Solidarität und Gerechtigkeit keinen dauerhaften Frieden geben kann. Dies ist zugleich die Ratio und Ethik der EZ.

10. Ein wesentlicher Grund für die teilweise heftige Kritik an der EZ liegt auch in ihrer Überforderung mit allzu hohen Erwartungen, die sie als politisch und finanziell marginaler Politikbereich im Prioritätenkatalog der Staatsaufgaben nicht erfüllen kann. Sie könnte allenfalls im zunehmend europäisierten Geleitzug einer als Friedens- und Krisenpräventionspolitik verstandenen Außen- und Sicherheitspolitik, einer kohärenten Handels- und Umweltpolitik sowie in Kooperation mit der Privatwirtschaft und der zunehmend transnational organisierten Zivilgesellschaft einen wesentlichen Beitrag zur Schaffung einer Welt „ohne Furcht und Not“ leisten. Eine solche war und ist die Vision der Vereinten Nationen.
11. Die Erkenntnis hat sich inzwischen durchgesetzt, dass die staatliche EZ allein die großen Herausforderungen der Armutsbekämpfung und einer nachhaltigen Entwicklung nicht bewältigen kann. Gefordert ist deshalb der Ausbau von „Public-Private Partnership“ (PPP), die staatliche, privatwirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure nach dem Muster der



World Commission on Dams (WCD) in Politiknetzwerke einbindet. Schon heute nimmt die Bedeutung bi- und multilateraler ODA gegenüber privaten Kapitalzuflüssen in Gestalt von Direktinvestitionen, Bankkrediten, Anleihen und PPP-Operationen ab.

Die alten Kontroversen über die ausbeuterische Profitgier von Privatunternehmen wichen einer rationalen Nutzenanalyse. Allerdings gab es gute Gründe, warum der frühere UN-Generalsekretär Kofi Annan mit seinem Projekt eines Global Compact versuchte, durch einen freiwilligen Verhaltenskodex zum sozialen, ökologischen und menschenrechtlichen Wohlverhalten zu bewegen.

Die vom „Spiegel“ im Sommer 2007 begonnene Serie über die „Retter der Welt“ illustrierte, welche wichtige Rolle inzwischen die von Milliardären vom Schlage eines Bill Gates, Warren Buffet, George Soros oder Richard Branson gespeisten privaten Stiftungen beim Kampf gegen Hunger, Aids, Malaria, Wasser- oder Energiearmut spielen. Unternehmer und Manager fordern mit ihren erfolgorientierten Managementmethoden die internationalen EZ-Bürokratien heraus, eröffneten allerdings eine neue Debatte, wie diese kapitalkräftigen Stiftungen demokratischen Kontrollen unterworfen werden können. Darüber besteht jedoch in der internationalen development community große Übereinstimmung, dass neue öffentliche und private Finanzierungsquellen erschlossen werden müssen, um strukturelle Anpassungen an den Klimawandel und die Verwirklichung der MDGs zu ermöglichen (vgl. OECD 2007).

12. Obwohl die EZ in diese restriktiven Handlungsbedingungen eingebunden ist, muss sie den Nachweis erbringen, dass sie willens und fähig ist, sich zumindest teilweise von den aus dem letzten Jahrhundert ererbten Organisationsstrukturen, Rezepten und Instrumenten zu verabschieden. Sie muss glaubwürdige Antworten auf die Gretchenfrage finden: Wozu das Ganze?

Diese Glaubwürdigkeit leidet auch unter der mangelnden Transparenz von entwicklungspolitischen Entscheidungsprozessen und der klandestinen Evaluierungspraxis. Transparenz ist auch in der Entwicklungspolitik eine wichtige Vertrauen bildende Maßnahme. Sie könnte durch eine stärkere Einbindung unabhängiger Institutionen in die Evaluierungspraxis erhöht werden (vgl. Hempel 2006).

Die Zukunft der EZ hängt nicht nur von der Einsicht der politischen Entscheidungsträger in das durch die Ethik der internationalen Solidarität untermauerte aufgeklärte Eigeninteresse, sondern auch von der Legitimation ab, die sie in der Öffentlichkeit durch den Nachweis ihrer Wirksamkeit gewinnen muss. Noch hat sie diesen Nachweis nicht in überzeugender Weise erbracht.

Das diesem Beitrag zugrunde liegende Plädoyer für Entwicklungspolitik ist also an Bedingungen geknüpft, vor allem an die Bedingung, internationale Vereinbarungen zur Verbesserung ihrer Wirksamkeit nicht außenpolitischen und außenwirtschaftlichen Eigeninteressen sowie dem Status quo-Selbsterhaltungsinteresse der EZ-Bürokratie nachzuordnen.



9. Literaturverzeichnis

- Alden, Chris/Large, Daniel/Soares de Oliveira, Ricardo M. S. 2008: China Returns to Africa, London.
- Asche, Helmut 2006: Durch einen Big Push aus der Armutsfalle? DIE (Discussion Paper 5/2006), Bonn.
- Ashoff, Guido 2004: Geberkoordinierung: Eine wesentliche Voraussetzung für eine effizientere und wirksamere Entwicklungszusammenarbeit, DIE (Analysen und Stellungnahmen 7/2004), Bonn.
- Ashoff, Guido 2007. Entwicklungspolitischer Kohärenzanspruch an andere Politiken, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 48/2007: 17-22.
- Banerjee, Abhijit Vinayak (Hg.) 2007: Making Aid Work, Cambridge.
- Bliss, Frank/Merten, Peter/Schmidt, Bettina (Hg.) 2006: Die Evaluierungspraxis deutscher Entwicklungsorganisationen, in: Entwicklungsethnologie, 15 (1+2).
- BMZ (Hg.) 2007: Transforming Fragile States: Examples of Practical Experience, Bonn.
- Bobba, Matteo/Powell, Andrew 2007: Aid Effectiveness: Politics Matters, Inter-American Development (Working Paper, Nr. 601), Washington, D.C.
- Boone, Peter 1996: Politics and the Effectiveness of Foreign Aid, in: The European Economic Review 40 (2): 289-329.
- Boone, Peter 2006: Effective Intervention. Making Aid Work, Centre for Economic Performance CEP (Centre Piece, Winter 2005/2006), London.
- Bourguignon, Francois/Sandberg, Mark 2007: Aid Effectiveness: Opening the Black Box, Weltbank (Working Paper), Washington, D.C.
- Browne, Stephen 2007: Aid to Fragile States. Do Donors Help or Hinder? United Nations University (Discussion Paper 01/2007), Helsinki.
- Burki, Sahlid Jared/Perry, Guillermo E. 1998: Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter, Weltbank (World Bank Latin American and Caribbean Studies), Washington, D.C.
- Burnside, Craig/Dollar, David 2000: Aid, Policies, and Growth, in: The American Economic Review, 90 (4): 847-868.
- Calderisi, Robert 2006: The Trouble With Africa. Why Foreign Aid Isn't Working, London.
- Cassen, Robert 1990: Entwicklungszusammenarbeit, Bern und Stuttgart.
- Chakravarti, Ashok 2005: Aid, Institutions and Development: New Approaches to Growth, Governance and Poverty, Cheltenham.
- Châtaigner, Jean-Marc/Magro, Hervé 2007: États et sociétés fragiles. Entre conflit, reconstruction et développement, Paris.



- Collier, Paul 2006: What Can We Expect from More Aid to Africa? Centre for the Study of African Economies, Oxford.
- Collier, Paul 2007: The Bottom Billion. Why the Poorest Countries are Failing and What Can be Done About It? Oxford.
- Collier, Paul/Dollar, David 2002: Aid Allocation and Poverty Reduction, in: The European Economic Review, 46 (8): 1475-1500.
- OECD/DAC 1997 Conflict, Peace and Development Cooperation on the Threshold of the 21st Century, OECD (Development Assistance Committee Policy Statement, Mai 1997), Paris.
- Debiel, Tobias 2007: Was tun mit fragilen Staaten? Ansatzpunkte für die Entwicklungspolitik, in: Stefani Weiss/Joscha Schmierer (Hg.): Prekäre Staatlichkeit und internationale Ordnung, Wiesbaden: 340-360.
- Debiel, Tobias/Lambach, Daniel/Reinhardt, Dieter 2007: „Stay Engaged“ statt „Let Them Fail“. Ein Literaturbericht über entwicklungspolitische Debatten in Zeiten fragiler Staatlichkeit. INEF-Report 90, Duisburg.
- Debiel, Tobias/Lambach, Daniel/Pech, Birgit 2007: A Silent Farewell: State Fragility as Challenge to the Good Governance Approach, in: Rüdiger Schmitt-Beck (Hg.) 2007: Governance and Legitimacy in the Globalised World, Baden-Baden. i.E.
- De Renzio, Paolo/Rogerson, Andrew 2005: Power to Consumers? A Bottom-up Approach to Aid Reform. London.
- DFID (Department for International Development) 2005: Why We Need to Work More Effectively in Fragile States, London.
- Dichter, Thomas W. 2003: Despite Good Intentions: Why Development Assistance to the Third World has Failed, Amherst und Boston.
- Dolzer, Rudolf/Herdegen, Matthias/Vogel, Bernhard (Hg.) 2007: Good Governance, Freiburg/Basel/Wien.
- Doucouliagos, Histos/Paldam, Martin, 2005: The Aid Effectiveness Literature. The Sad Result of 40 Years of Research, University Research Foundation (Working Paper 15), Aarhus.
- Easterly, William 2003: Can Aid Buy Growth?, in: Journal of Economic Perspectives, 17 (3): 23-48.
- Easterly, William 2006: Wir retten die Welt zu Tode, Frankfurt/New York.
- Easterly, William/Levine, Ross/Roodman, David 2004: Aid, Policies, and Growth: Comment, in: The American Economic Review, 94 (3): 774-780.
- Eberlei, Walter/ Henn, Heike 2003: Parlamente in Subsahara-Afrika: Akteure der Armutsbekämpfung? (Studie im Auftrag der GTZ). Eschborn.
- Faust, Jörg 2006: Die Dividende der Demokratie: Politische Herrschaft und wirtschaftliche Produktivitätsentwicklung, in: Politische Vierteljahresschrift, 47 (1): 62-83.

- Faust, Jörg/Leiderer, Stefan 2006: Paradoxe Effekte. Befunde zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit im statistischen Ländervergleich, in: eins (9): 34-37.
- Faust, Jörg/Messner, Dirk 2008: Ordnungspolitische Herausforderungen für eine wirksame EZ, in: Guido Ashoff (Hg.) 2008: Wirksamkeit der Entwicklungspolitik. Eine deutsche Perspektive, Baden-Baden, i.E.
- Fengler, Wolfgang 2001: Politische Reformhemmnisse und ökonomische Blockierung in Afrika, Baden-Baden.
- Fitzpatrick, Brendan/Gelb, Alan/Sundberg, Mark 2007: Aid to Sub-Saharan Africa: Whither \$ 650 Billion? Washington D.C.
- Fues, Thomas/Hamm, Brigitte I. 2001: Die Weltkonferenzen der 90er Jahre: Baustellen für Global Governance, Bonn.
- Fukuyama, Francis 2006: Staaten bauen: Die neue Herausforderung internationaler Politik, Berlin.
- Fuster, Thomas 1998: Die „Good Governance“-Diskussion der Jahre 1989 bis 1994, Bern/Stuttgart/Wien.
- Gerster, Richard 2007: Aid Effectiveness: The Care of General Budget Support, in: Swiss Review of International Economic Relations, Part III: 343-370.
- Hanisch, Rolf 1996: Demokratieexport in die Länder des Südens? Hamburg.
- Heise, Albrecht 2006: Der alltägliche Ausnahmezustand. Kongo im Chaos, Wien.
- Herdegen, Matthias 2007: Der Beitrag des modernen Völkerrechts zu Good Governance, in: Rudolf Dolzer/Matthias Herdegen/Bernhard Vogel (Hg.): Good Governance. Gute Regierungsführung im 21. Jahrhundert, Freiburg/Basel/Wien: S. 107-127.
- Höffe, Otfried 1999: Demokratie im Zeitalter der Globalisierung, München.
- Kabou, Axelle 1993: Weder arm noch ohnmächtig, Basel.
- Kaiser, Markus 2003: WeltWissen. Entwicklungszusammenarbeit in der Weltgesellschaft, Bielefeld.
- Kaul, Inge et al. 2003: Providing Global Public Goods. Managing Globalization, New York.
- Kenny, Charles 2006: What is Effective Aid? How Would Donors Allocate It? Weltbank (World Bank Policy Research Working Paper WPS No. 4005), Washington, D.C.
- Klingebl, Stephan 1999: Wirkungen der Entwicklungszusammenarbeit in Konfliktsituationen, Berlin.
- Klingebl, Stephan 2006: Mit einem big push aus der Armutsfalle? Der Sachbericht ist kein Patentrezept, in: Franz Nuscheler/Michèle Roth (Hg.) 2006: Die Millennium-Entwicklungsziele: Entwicklungspolitischer Königsweg oder nur ein Irrweg? Bonn: 194-206.





- Klingebl, Stephan/Leiderer, Stefan/Schmidt, Petra 2007: Wie wirksam sind neue Modalitäten der Entwicklungszusammenarbeit? Erste Erfahrungen mit Programme-Based Approaches (PBAs), DIE (Discussion Paper 7/2007), Bonn.
- Knack, Stephen 2001: Aid Dependence and the Quality of Governance: Cross-Country Empirical Tests, in: *The Southern Economic Journal*, 68 (2): 310-329.
- Knack, Stephen/Rahman, Aminur 2004: Donor Fragmentation and Bureaucratic Quality in Aid Recipients, Washington D.C.: World Bank. (Policy Research Working Paper, Nr. 3186); Abdruck in *Journal of Development Economics*, 83 (1): 176-197.
- Köhler, Horst: Das Streben der Menschen nach Glück verändert die Welt. Berliner Rede von Bundespräsident Horst Köhler am 01. Oktober 2007 (www.bundespraesident.de/Reden-und-Interviews-Berliner-Rede).
- Küblböck, Karin 2006. Schmerztherapie statt Ursachenbekämpfung?, in: Franz Nuscheler/Michèle Roth (Hg.) 2006: *Die Millennium-Entwicklungsziele: Entwicklungspolitischer Königsweg oder nur ein Irrweg?* Bonn: 138-154.
- Lancaster, Carol 1999: *Aid to Africa: So Much to Do, So Little Done*, Chicago.
- Leonhardt, Manuela 2001: *Konfliktbezogene Wirkungsbeobachtung von Entwicklungsvorhaben. Eine praktische Handreichung*, Eschborn.
- Levin, Victoria/Dollar, David 2005: *The Forgotten States. Aid Volumes and Volatility in Difficult Partnership Countries (1992-2002)*, London.
- Mahubani, Kishore 2008: Der Mythos westlicher Entwicklungshilfe, in: *E+Z*, 2/2008: 68-71.
- Maihold, Günther 2007: „Alles ist Aussenpolitik“. Entwicklungspolitik in der Kohärenzfalle – Anmerkungen zu den Folgen der Entgrenzung eines Politikfeldes, in: *Welt-Sichten*, 0-2007: 36-39.
- Menzel, Ulrich 1992: *Das Ende der Dritten Welt und das Scheitern der großen Theorie*, Frankfurt M.
- Messner, Dirk 2007: Die „große globale Transformation“ bis 2050, in: *Welt-Sichten*, 0-2007: 21-25.
- Messner, Dirk/Scholz, Imme 2006: *Zukunftsfragen der Entwicklungspolitik*, Baden-Baden.
- Messner, Dirk/Nuscheler, Franz 2006: *Das Konzept Global Governance: Stand und Perspektiven*, in: *Stiftung Entwicklung und Frieden (Hg.) 2006: Global Governance für Entwicklung und Frieden* Bonn: 18-79.
- Mols, Manfred 2007: Zehn Thesen zur Debatte um die Reform der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, in: *eins*, 2-3/2007: 23-24.
- Mürle, Holger 2007: *Towards a Division of Labour in European Development Cooperation: Operational Options*, DIE (Discussion Paper 6/2007), Bonn.
- Mwenda, Andrew 2006: *Foreign Aid and the Weakening of Democratic Accountability in Uganda*, Washington, D.C.



- Myrdal, Gunnar 1981: Relief Instead of Development Aid, in: *Intereconomics*, 16 (2): 86-89.
- Neudeck, Rupert/Pinger, Winfried 2007: *Stärke der Armen: Die Kraft der Würde*, Stuttgart/Hamburg.
- North, Douglas C. 1990: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York.
- Nuscheler, Franz 2007: Parlamente im subsaharischen Afrika, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 4/2007: 839-853.
- Nuscheler, Franz/Roth, Michèle 2006: *Die Millennium-Entwicklungsziele. Entwicklungspolitischer Königsweg oder ein Irrweg?* Bonn.
- ODI (Overseas Development Institute) 2006: *Reform of the International Aid Architecture*. (Discussion Paper), London.
- OECD/Development Centre Perspectives 2007: *Financing Development: Aid and Development*, Paris.
- ÖFSE (Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung) 2007: *Die Pariser Erklärung und ihre bisherige Umsetzung*, Wien.
- ÖFSE 2007: *Zivilgesellschaft und Entwicklung*, Wien.
- Paffenholz, Thania 2007: *Aid for Peace. A Guide to Planning and Evaluation for Conflict Zones*, Baden-Baden.
- Picciotto, Robert 2006: *Development Effectiveness at the Country Level*, DIE (Discussion Paper 8/2006), Bonn.
- Rauch, Theo 2007: Von Basic Needs zu MDGs, in: *Peripherie*, Nr. 107/2007: 1-22.
- Roodman, David 2004: *The Anarchy of Numbers: Aid, Development and Cross-Country Empirics*, Center for Global Development (Working Paper, Nr.32), Washington, D.C.
- Roodman, David 2007: *Macro Aid Effectiveness Research: A Guide for the Perplexed*. Center for Global Development (Working Paper, Nr. 134), Washington, D.C.
- Rottenburg, Richard 2002: *Weit hergeholte Fakten. Eine Parabel der Entwicklungshilfe*, Stuttgart.
- Sachs, Jeffrey D. 2005: *Das Ende der Armut: Ein ökonomisches Programm für eine gerechtere Welt*, München.
- Schneckener, Ulrich 2004: *States at Risk. Fragile Staaten als Sicherheits- und Entwicklungsproblem*. Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP Studie, Nr. 43), Berlin.
- Shikwati, James 2006: Fehlentwicklungshilfe, in: *Internationale Politik*, 61(4): 6-15.
- Steingart, Gabor 2006: *Weltkrieg um Wohlstand. Wie Macht und Reichtum neu verteilt werden*, München.
- Stockmann, Reinhard 1996: *Die Wirksamkeit der Entwicklungshilfe*, Opladen.



- Stockmann, Reinhard 2002: Herausforderungen und Grenzen, Ansätze und Perspektiven der Evaluation in der Entwicklungszusammenarbeit, in: Zeitschrift für Evaluation, 1 (1): 137-150.
- Stokke, Olav/Forster, Jacques (Hg.) 1999: Policy Coherence in Development Cooperation, London.
- Savedoff, William D./Levine, Ruth/Birdsall, Nancy 2005: When Will We Ever Learn? Recommendations to Improve Social Development through Enhanced Impact Evaluation. Center for Global Development/Global Health Policy Research Network, Washington D.C., September 2005.
- Svensson, Jacob 1999: Aid, Growth and Democracy, in: Economics and Politics, 11 (3): 275-297.
- WBGU (Wissenschaftlicher Beirat Globale Umweltveränderungen) 2005: Armutsbekämpfung durch Umweltpolitik, Berlin und Heidelberg.
- WBGU 2008: Sicherheitsrisiko Klimawandel, Berlin und Heidelberg.
- Weltbank 1989: Sub-Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Growth. A Long-Term Perspective Study, Washington, D.C.
- Weltbank 1992: Governance and Development, Washington, D.C.
- Weltbank 1998: Assessing Aid. What Works, What Doesn't, and Why. Washington, D.C.
- Weltbank/Weltentwicklungsbericht 2002: Institutionen für Märkte schaffen, Bonn.
- Weltbank 2005: Conditionality Revisited: Concepts, Experiences, and Lessons, Washington, D.C.
- Wolff, Jürgen 2005: Entwicklungshilfe: Ein hilfreiches Gewerbe? Versuch einer Bilanz, Münster.
- ZEWO 2007: Wirkungsmessung gemeinnütziger Organisationen, Zürich.
- Ziai, Aram 2006: Zwischen Global Governance und Post-Development. Entwicklungspolitik aus diskursanalytischer Perspektive, Münster.
- Ziai, Aram 2007: Globale Strukturpolitik? Die Nord-Süd-Politik der BRD und das Dispositiv der Entwicklung im Zeitalter von neoliberaler Globalisierung und neuer Weltordnung, Münster.

Zuletzt erschienene INEF-Reporte

- Nuscheler, Franz:** Die umstrittene Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit. Duisburg. (INEF-Report 93/2008), 42 S.
- Hellmann, Gunther/Roos, Ulrich:** Das deutsche Streben nach einem ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat: Analyse eines Irrwegs und Skizzen eines Auswegs. Duisburg (INEF-Report 92/2007), 62 S.
- Schaller, Susanne:** The Democratic Legitimacy of Private Governance. An Analysis of the Ethical Trading Initiative. Duisburg (INEF Report 91/2007), 56 S.
- Tobias Debiel/Daniel Lambach/Dieter Reinhardt:** „Stay Engaged“ statt „Let Them Fail“. Ein Literaturbericht über entwicklungspolitische Debatten in Zeiten fragiler Staatlichkeit. Duisburg (INEF Report 90/2007), 72 S.
- Tobias Debiel/Daniel Lambach (Eds.):** State Failure Revisited II: Actors of Violence and Alternative Forms of Governance. Duisburg: Institute for Development and Peace. Duisburg (INEF Report 89/2007), 66 S.
- Kemper, Barbara:** Mediation in Intrastate Conflicts. The Contribution of Track-Two Mediation Activities to Prevent Violence in the Aceh Conflict. Duisburg (INEF-Report 88/2007), 56 S.
- Lambach, Daniel/Debiel, Tobias (Eds.):** State Failure Revisited I: Globalization of Security and Neighborhood Effects. Duisburg (INEF-Report 87/2007), 52 S.
- Eberlei, Walter (Ed.):** Stakeholder Participation in Poverty Reduction. Duisburg (INEF-Report 86/2007), 84 S.
- Weller, Christoph (Hrsg.):** Zivile Konfliktbearbeitung. Aktuelle Forschungsergebnisse. Duisburg (INEF-Report 85/2007), 75 S.
- Houdret, Annabelle/Miriam Shabafrouz:** Privatisation in Deep Water? Water Governance and Options for Development Cooperation. Duisburg (INEF-Report 84/2006), 41 S.
- Tutakhel, Mariam:** Medienpolitik in Post-Konfliktstaaten. Beiträge zum politischen Wiederaufbau am Beispiel von Afghanistan. Duisburg (INEF-Report 83/2006), 44 S.



Einzelexemplare können schriftlich beim INEF bestellt werden:
Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg-Essen, D-47048 Duisburg.

Bitte legen Sie Briefmarken in Höhe von 1,45 EUR bei.

Alle INEF-Reporte stehen im Internet zum Download zur Verfügung:

<http://inef.uni-due.de>

Das Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)

Das Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), das im Jahr 1990 gegründet wurde, ist eine Forschungseinrichtung des Fachbereichs Gesellschaftswissenschaften der Universität Duisburg-Essen am Campus Duisburg. Es kooperiert eng mit der Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF), Bonn, die 1986 auf Initiative des früheren Bundeskanzlers und Friedensnobelpreisträgers Willy Brandt gegründet wurde.

Das INEF verbindet wissenschaftliche Grundlagenforschung mit anwendungsorientierter Forschung und Politikberatung in folgenden Bereichen: Global Governance und menschliche Sicherheit, fragile Staaten, Krisenprävention und zivile Konfliktbearbeitung sowie Entwicklung, Menschenrechte und Unternehmensverantwortung.

Der spezifische Ansatz des INEF, das als einziges Forschungsinstitut in Deutschland Fragen an der Schnittstelle von Entwicklung und Frieden bearbeitet, spiegelt sich auch im breiten Spektrum der Drittmittelgeber wider. Das INEF führt, oft in Kooperation mit nationalen sowie internationalen Partnern, eigene Forschungsprogramme durch und erschließt systematisch internationale Expertise und Weltberichte. Projekte führt das INEF auch für nicht-staatliche Organisationen (NGOs) und NGO-Netzwerke durch. Das Institut ist in ein internationales Forschungsnetzwerk eingebettet.

Leitung und Vorstand

Direktor: Prof. Dr. Tobias Debiel

Wissenschaftliche Geschäftsführerin: Dr. Cornelia Ulbert

Vorstand: Prof. Dr. Tobias Debiel (Sprecher); Prof. Dr. Thomas Heberer (stellv. Sprecher); Prof. Dr. Heinz-Jürgen Axt; Prof. Dr. Gerhard Bäcker (Dekan des Fachbereichs Gesellschaftswissenschaften); Prof. Dr. Othmar Haberl; Dr. Brigitte Hamm; Prof. Dr. Dirk Messner; Prof. Dr. Werner Pascha; Prof. PhD. Karen Shire; Jessica Zeltner; beratend: Prof. i.R. Dr. Peter Meyns; Prof. em. Dr. Franz Nuscheler; apl. Prof. i.R. Michael Bohnet.

Die Reihe INEF-Report

In den INEF-Reporten werden wichtige Arbeitsergebnisse aus den Forschungsprojekten des Instituts publiziert. Die INEF-Reporte erscheinen in unregelmäßiger Reihenfolge.



Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)
Geibelstraße 41 D - 47057 Duisburg
Telefon +49 (203) 379 4420 Fax +49 (203) 379 4425
E-Mail: inef-sek@inef.uni-due.de
Homepage: <http://inef.uni-due.de>