

WS 2008/09 Hauptseminar Theorie und Praxis der Entwicklungspolitik

**Alle an diesem Hauptseminar Teilnehmenden sind gebeten, die beiden Titel der Pflichtlektüre schriftlich zusammenzufassen und spätestens bis zum 21.10.08 als E-Mail-Attachment an uwe.holtz@uni-bonn.de zu schicken.
(4-5 Seiten, ca. 2.400 Zeichen pro Seite)**

1. Reinold E. Thiel (Hg.): Neue Ansätze zur Entwicklungstheorie, 2. Aufl., Bonn 2001. [„Einleitung“ - S. 9-34]

2. Franz Nuscheler: Die umstrittene Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit (INEF-Report 93), Duisburg 2008.

Die beiden Texte werden im Folgenden wiedergegeben.

Die URL für diese Seite lautet: www.uni-bonn.de/~uholtz/lehmaterial/thiel_nuscheler.pdf

Einleitung

Zur Neubewertung der Entwicklungstheorie

Reinold E. Thiel

Dieses Buch ist die Zusammenfassung einer Serie von Artikeln, die zwischen 1995 und 1999 in „Entwicklung und Zusammenarbeit“ (E+Z) erschienen sind, der Zeitschrift der Deutschen Stiftung für internationale Entwicklung (DSE). Als die ersten Beiträge im Oktober 1995 gedruckt wurden, war die Debatte noch in frischer Erinnerung, die Ulrich Menzel (mit einem Aufsatz in der „Politischen Vierteljahresschrift“¹ Anfang 1991 und einem Artikel in der „Frankfurter Rundschau“² im Juni des selben Jahres) ausgelöst hatte, und die sich bis Ende 1994 hinzog: die Debatte über das „Scheitern der großen Theorie“. Davon hatten vor Menzel auch andere Autoren schon gesprochen, aber Menzel hatte dem Thema eine vorher nicht erfahrene öffentliche Aufmerksamkeit verschafft.

Wenn also die große Theorie gescheitert war, wie sollte es mit dem Nachdenken über Entwicklung und die Dritte Welt weitergehen? Menzel hatte von der „Ratlosigkeit zu Beginn der 90er Jahre“ gesprochen und auf die von Jürgen Habermas geprägten Begriffe der „neuen Unübersichtlichkeit“ und der „Erschöpfung utopischer Energien“ verwiesen. Zugleich gab es aber Autoren, die an neuen theoretischen Ansätzen arbeiteten oder aus den alten das Brauchbare zu retten suchten. Die Ideen dieser Autoren sollten in E+Z vorgestellt werden. Den Anstoß zu der Serie gab Wolfgang Hein, der sein jüngstes Buch in einer in E+Z erschienenen Rezension³ mißverstanden fand und den Vorschlag machte, seine Ideen über die Notwendigkeit „autozentrierter Entwicklung“ selbst vorzustellen. Sein Aufsatz erschien, zusammen mit Beiträgen über „systemische Wettbewerbsfähigkeit“, die „endogene Wachstumstheorie“ und den monetärkeynesianischen Ansatz, im Oktober-Heft 1995. Weitere Beiträge folgten bald.

Mit dem Fortgang der Serie stellte sich die Frage, wie die neuen theoretischen Ansätze einzuordnen seien und welche Bedeutung der

These vom Scheitern der großen Theorie zukomme. Der Begriff der „Theorie mittlerer Reichweite“ wurde diskutiert – könnte es sein, daß nur noch solche Theorien möglich sind? Daß die großen Theorien gescheitert sind, weil der Versuch, die ganze „Dritte Welt“ von *einem* Grundansatz her zu erklären, von vornherein verfehlt war, weil die vorgefundenen Phänomene dafür zu unterschiedlich sind? Was meinen wir eigentlich damit, wenn wir von Großtheorien sprechen?

Ulrich Menzel hat in einem Aufsatz von 1992 dafür eine brauchbare Definition⁴ geliefert, die ich hier übernehmen will. (Er spricht von *Entwicklungstheorien* ganz allgemein, aber es ergibt sich aus dem Zusammenhang, daß er das meint, was er an anderer Stelle *Großtheorien* nennt.) Er sagt: „Ich verstehe unter Entwicklungstheorien Aussagen, mit deren Hilfe ... begründet werden kann, warum es in den Industriegesellschaften Westeuropas, Nordamerikas und Ostasiens zu Wirtschaftswachstum, Industrialisierung, sozialer Differenzierung und Mobilisierung, mentalem Wandel, Demokratisierung und Umverteilung gekommen ist (diese Prozesse nennt man Entwicklung), bzw. warum in dem übrigen Teil der Welt diese Prozesse ausbleiben, nur unvollständig realisiert werden oder lediglich eine Karikatur dieser Prozesse zu beobachten ist.“

Menzel gewinnt seine Definition aus einem Vergleich mit den bereits als entwickelt betrachteten Gesellschaften Europas und Nordamerikas, und man könnte ihm vorhalten, daß er dadurch eine bestimmte Entwicklungsrichtung bereits vorgibt. Aber er tut es mit Recht, denn Entwicklungstheorie ist ein historisches Phänomen, das einen Ort und eine Zeit hat; eine Definition, die davon absehen würde, müßte so abstrakt sein, daß sie kaum noch auf historische Realitäten anwendbar wäre.

Menzel verlangt von Entwicklungstheorie also, daß sie gesamtgesellschaftliche, welthistorische Prozesse des wirtschaftlichen und sozialen Wandels erklärt und verständlich macht. Dann wären gescheiterte Theorien solche, denen nach einiger Zeit der versuchten Anwendung nachzuweisen ist, daß sie keine überzeugenden, stichhaltigen Erklärungen liefern, oder: daß es empirische Phänomene gibt, die durch sie nicht erklärt werden.

Es ist in der Debatte jedoch deutlich geworden, daß die Scheiterns-Diagnose noch auf einem zweiten Argument beruht: dem nämlich, daß die Theorien zugleich auch Rezepte für künftige Entwicklung liefern sollten, daß jedoch die von diesen Rezepten erhoffte Entwicklung nicht eingetreten ist – daß also auch die aus den Theorien entwickelten Strategien scheiterten. Es gehört zu den Eigenheiten des ent-

wicklungstheoretischen Diskurses, daß beide Funktionen von Theorie, die erklärende und die strategische oder teleologische, zumeist ununterscheidbar miteinander verknüpft werden (wie das ähnlich in der Ökonomie und der Politologie auch sonst geschieht). Dennoch ist die Menzel'sche Definition gut geeignet für eine Erörterung der Frage, welche theoretischen Ansätze es überhaupt gibt, die als Großtheorien bezeichnet werden können (wobei die Frage nach ihrer strategischen Funktion immer zugleich mitbedacht werden muß).

Die großen Theorien

Gewöhnlich wird diese Frage mit dem Hinweis auf Modernisierungstheorie und Dependenztheorie beantwortet. Das ist jedoch eine verkürzte Sicht. Bei genauerem Hinsehen sehe ich sieben theoretische Ansätze, die sich dieser Kategorie zuordnen lassen.

Reden wir zunächst von den beiden offensichtlichen Kandidaten (die hier vereinfacht dargestellt werden, ohne auf die zahlreichen Spielarten einzugehen): der Modernisierungstheorie und der Dependenztheorie.

Die **Modernisierungstheorie** wird in theoretischen Darstellungen zumeist auf Max Weber zurückgeführt, der in der Rationalisierung gesellschaftlichen Verhaltens Kern und Ursprung des Modernisierungsprozesses sah. Tatsächlich jedoch beschränkten sich in den 50er und 60er Jahren die Konzepte, die gewöhnlich unter dem Etikett Modernisierungstheorie zusammengefasst werden, im wesentlichen auf ökonomische Überlegungen und ließen die für Weber so wichtige kulturelle Argumentation völlig außer acht. Entwicklung wurde gleichgesetzt mit wirtschaftlichem Wachstum; dies sei in der Vergangenheit vor allem eine Frage des verfügbaren Kapitals gewesen, die Zufuhr von Kapital werde daher auch in den unterentwickelten Ländern Wachstum induzieren und werde diese Länder dazu befähigen, dem Modell der bereits entwickelten kapitalistischen Länder zu folgen. Damit wurde ein einheitliches kapitalistisches Entwicklungsmuster für alle Länder der Welt zugrunde gelegt.

Die **Dependenztheorie** andererseits (verwurzelt in der Imperialismustheorie von Hobson, Lenin und Rosa Luxemburg, bei der das Kapital gerade die Unterentwicklung verursachte), ging von einer strukturellen Ungleichheit zwischen den Ländern der Metropolen und denen der davon wirtschaftlich und politisch abhängigen Peripherie aus und erwartete Entwicklung nur dann, wenn die Peripherie sich von den Metropolen unabhängig machte, sich „abkoppelte“.

Aber nicht nur diese beiden Theorien waren gemeint, wenn in der oben zitierten Debatte Scheitern konstatiert wurde. Vielmehr galt diese Einschätzung auch dem „real existierenden Sozialismus“, also dem **Modell der Entwicklung durch zentrale staatliche Planung**, einem Modell, bei dem deutlicher als bei den beiden erstgenannten die strategische Funktion im Vordergrund steht, und das vor allem aufgrund der Starrheit bürokratischen Denkens am Ende nicht mehr zu Entwicklung führte – womit es gute Argumente für die Überlegenheit der Ideenkonkurrenz in demokratischen und marktwirtschaftlichen Systemen lieferte. Das ist die dritte der als gescheitert betrachteten Großtheorien – mit der Dependenztheorie zwar verwandt, aber von ihr vor allem in einem strategischen Aspekt unterschieden: in der Doktrin der Verstaatlichung der gesamten Wirtschaft.

Die vierte Großtheorie ist das marktradikale **“neoliberale“ Modell** der achtziger und neunziger Jahre, das Entwicklung erwartet von einer Entfesselung der Märkte, vor allem der Finanzmärkte, und einer Beschränkung der Staatsfunktionen auf die Herstellung marktgünstiger Rahmenbedingungen, und das in den entwickelten Ländern in Reaganomics und Thatcherism, in der Entwicklungspolitik im *Washington Consensus* der Bretton-Woods-Institute seinen Ausdruck fand. Vom neoliberalen Modell meinen zwar einige Autoren, es sei mit der wirtschaftlichen Katastrophe der ostasiatischen Tigerstaaten seit Mitte 1997 (und mit den Zusammenbrüchen in Mexiko, Brasilien und Rußland) als gescheitert anzusehen, aber von anderen (den Mainstream-Ökonomen) wird es weiterhin für das Panacea wirtschaftlicher Entwicklung gehalten. Es ist allerdings mit der ursprünglichen Modernisierungs- (Wachstums-)theorie eng verwandt und könnte ebenso gut als deren neuere Spielart gelten. (Davon, daß die Weltbank inzwischen an ihm nicht mehr festhält, wird noch zu reden sein.)

Schließlich hat mit der Analyse der Entwicklungserfolge Japans und seiner ost- und südostasiatischen Nachfolger ein weiterer theoretischer Ansatz Beachtung gewonnen: das von dem japanischen Ökonomen Akamatsu Kaname⁵ in den 30er Jahren entworfene und später von anderen Autoren weiterentwickelte **„Gänseflug-Modell“**, das eine kaskadenartige Entwicklung der Länder des großostasiatischen Wirtschaftsraums voraussagte und in seiner Anwendung tatsächlich auch bewirkte. Diese Volkswirtschaften wuchsen auf der Basis **staatlich gelenkter Privatwirtschaft** und einer hohen internen Sparquote und wurden erst zu Fall gebracht, als sie sich dem Modell des *Washington Consensus* unterwarfen, ihre Finanzmärkte deregulierten und sie vom überschüssigen Kapital der westlichen Industrieländer überfluten lies-

sen. Das Gänseflug-Modell (als fünfte Großtheorie) ist also keineswegs gescheitert, vielmehr ist es das einzige, dessen Anwendung den vorausgesagten Erfolg gehabt hat.

Nun haben alle diese Modelle (oder Großtheorien) gemeinsam, daß Gegenstand ihrer Analyse in erster Linie wirtschaftliches Wachstum und nachholende Entwicklung sind, und daß sie daher vorrangig die Wirkungskraft wirtschaftlicher Faktoren untersuchen. Sie sind sämtlich im weiteren Sinne Wachstumstheorien. (Mancher würde sagen, sie seien sämtlich Modernisierungstheorien. Ich habe Schwierigkeiten mit der Anwendung und erst recht der Ausweitung dieses Begriffs. In einem trivialen Sinne ist bei jedem Prozeß gesellschaftlichen Wandels der Zustand nach vollzogenem Wandel der modernere. Wenn ich andererseits im philosophischen Sinne unter modern das Ergebnis aufgeklärten Handelns verstehe, so muß wiederum das Ziel jeder entwicklungsorientierten Aktivität Modernisierung sein. Ich werde also bei solchen Theorien, die ihre Basis überwiegend in ökonomischen Kategorien haben, **von ökonomistischen oder Wachstumstheorien sprechen.**)

Den ökonomistischen Theorien gegenüberzustellen sind zwei weitere theoretische Ansätze, die über den Bereich des Ökonomischen hinausgreifen: das Konzept von Entwicklung als Kulturphänomen, und das Konzept nachhaltiger Entwicklung.

Das **Konzept der kulturellen Bedingtheit von Entwicklung** geht zurück auf Max Webers Schriften zur Religionssoziologie. Weber sah in seiner 1905 erschienenen Schrift „Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus“ die Entstehung des expandierenden Kapitalismus in Europa und Nordamerika im Zusammenhang mit einer bestimmten, religiös fundierten Arbeits- und Wirtschaftsethik: Gott wohlgefällig ist, wer hart arbeitet, aber sich durch den dabei erzielten Gewinn nicht zu übermäßigem Konsum verleiten läßt („innerweltliche Askese“) und daher den Gewinn zur Re-Investition zur Verfügung hat. Den Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und religiös-kulturellem Wertesystem, den Weber zunächst nur für den christlich-protestantischen Raum beschrieben hatte, untersuchte er anschließend in drei weiteren Studien („Die Wirtschaftsethik der Weltreligionen“) für die großen asiatischen Religionen und das antike Judentum.⁶ (Studien zum frühen Christentum und zum Islam konnte er nicht mehr fertigstellen.)

Daß Weber für Japan nicht zu einer Voraussage der auch hier schon deutlich werdenden kapitalistischen Entwicklung kam, lag daran, daß er nicht über genügend Informationen verfügte; aber er hat

mit seinen Überlegungen einen Denkansatz begründet, der von anderen Autoren weitergeführt wurde (z. B. Morishima, Yamamoto und Otsuka zu Japan, Redding zu China, Magnis-Suseno zu Indonesien, Turner und Lapis zum Islam⁷), und der sich inzwischen als überaus fruchtbar erwiesen hat. Der Kernpunkt ist: Nur die Untersuchung *außerwirtschaftlicher* Zusammenhänge kann Aufklärung darüber bringen, *warum wirtschaftliche* Faktoren sich an einem bestimmten Ort und zu einer bestimmten Zeit so auswirken, daß es zu Entwicklung kommt, und an einem anderen nicht. Die Konfuzianismus-These und die Berufung auf „asiatische Werte“ sind die Trivialisierung und Simplifizierung von Webers Denkansatz, und die heftigen Reaktionen auf sie (Senghaas, Fukuyama, Eun-Jung Lee) zeigen nur, daß Kultur ein zu kompliziertes Phänomen ist, als daß es sich mit einem Schlagwort erfassen ließe. So hat man die Frage gestellt, wieso der in China wie in Japan existierende Konfuzianismus nicht in beiden Ländern in gleicher Weise zu Entwicklung geführt hat, dabei aber außer acht gelassen, daß es sich um Konfuzianismen mit unterschiedlicher Werte-Hierarchie handelt, daß der für Japan bedeutsame Einfluß des Zen-Buddhismus in China nicht wirksam war, daß die von Weber für äußerst wichtig gehaltene Struktur einer „rationalen Bürokratie“ in Japan existierte, während die literarisierte Beamtenkaste Chinas deren Leistungen nicht erbringen konnte, kurz: daß viele Faktoren zusammenkommen müssen, um den Anstoß zu Entwicklung zu geben.

Wie tiefgreifend die Untersuchung der kulturellen Faktoren sein muß, um tatsächlich zu einer Erklärung der Entwicklung wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Strukturen beizutragen, hat auf frappierende Weise Robert Putnam⁸ gezeigt, der darlegte, daß die im 12. Jahrhundert in Italien angelegten gesellschaftlichen Organisationsstrukturen (autoritärer Zentralstaat im Süden, kommunale Autonomie im Norden) in historischer Konsequenz zu dem heutigen Gegensatz von Stagnation in Süditalien und Aktivität in Norditalien geführt haben.

Die Überlegungen Max Webers und seiner Nachfolger zeigen, daß wirtschaftliche Entwicklung ein Phänomen ist, das sich nicht allein aus wirtschaftlichen Faktoren erklären läßt, das vielmehr eingebettet ist in die Gesamtentwicklung einer Kultur, das beeinflusst wird durch gesellschaftliche Institutionen und das gesellschaftliche Wertesystem. Aber die sich daraus herleitende Denkschule ist weitgehend isoliert geblieben, zu einer wechselseitigen Befruchtung mit den Denkansätzen der Ökonomen ist es nicht gekommen. Die Ursache dafür waren Berührungsgängste auf beiden Seiten.

Einerseits haben die Kulturalisten, die in der Regel nichts von Ökonomie verstanden, nicht den Mut gehabt, den Ökonomen ihre Einsichten aufzudrängen. So hätten etwa die „*Cultural-Values*“-Studien, die in den 50er und 60er Jahren in den USA zahlreiche Forscher beschäftigt haben⁹, oder die von David McClelland¹⁰ begründete Schule der „*Achievement Motivation*“, und natürlich die Wirtschaftsethnologie, für die Entwicklungstheorie wichtige Anregungen liefern können, haben dies aber bedauerlicher Weise nicht getan.

Robert Klitgaard (Ökonom, aber ein Wanderer zwischen den Welten) hat in einem Aufsatz von 1992¹¹ an eine Konferenz erinnert, die 1954 unter Leitung des französischen Soziologen Georges Balandier in Paris stattfand und das Programm aufstellte, kulturelle Erklärungsansätze für Entwicklung in die Theorie und die Politik einzubringen; Klitgaard beklagt dann, daß das in den fast 40 Jahren seither nicht geschehen sei, und macht dafür Verständigungsschwierigkeiten zwischen den Wissenschaften verantwortlich: „Intellectual cultures clashing: (there are) ‚cultural differences‘ within academia between anthropologists and economists, or more generally between humanists and scientists.... Bluntly, anthropologists have opted out of the major problems of development for reasons close to cultural.“ Den Anthropologen hat, so Klitgaard, das Bewußtsein, daß sie dem Kolonialismus zu Diensten waren, einen solchen Schock versetzt, daß sie sich nie wieder in etwas hineinziehen lassen wollen, und daher auch nicht erkennen können, wann es geboten wäre.

Die Ökonomen andererseits haben, seit sie die Mathematik entdeckt haben, den Ehrgeiz gehabt, wirtschaftliche Vorgänge in mathematischen Formeln darzustellen, d. h. ihre Wissenschaft, die es doch mit menschlichem Handeln zu tun hat, aus dem Bereich der Humanwissenschaften in den der Naturwissenschaften zu transponieren. Die unausbleibliche Folge war, daß bei den Entwicklungstheorien der Ökonomen alle nicht quantifizierbaren, alle nicht mathematisch ausdrückbaren Faktoren außer acht bleiben mußten – daß also eine Beschäftigung mit kulturellen Faktoren nicht mehr denkbar war. Erst in den letzten Jahren kommt es hier bei einigen Ökonomen (die sich mit Institutionen, d. h. mit gesellschaftlichen Werten und Regelsystemen befassen) zu einem Umdenken. Das grandiose Werk von David S. Landes¹² ist die wichtigste neue Wortmeldung dieser Schule.

Der hier umrissene theoretische Ansatz, die kulturalistische Erklärung von Entwicklung, steht also den ökonomistischen Ansätzen im wesentlichen unvermittelt gegenüber. Das Potential des kulturalistischen Ansatzes zur Erklärung von Entwicklungsprozessen ist noch

weitgehend unausgeschöpft. Sie ist die sechste „Großtheorie“ in der hier vorgestellten Reihe.

Schließlich muß vom **Konzept nachhaltiger Entwicklung** die Rede sein. Dies ist der einzige unter den hier aufgezählten theoretischen Ansätzen, der sich nicht in die anfangs zitierte Menzel'sche Definition fügt, weil seine Absicht nicht vorrangig darin besteht, geschehene Entwicklung (und Unterentwicklung) zu erklären, sondern für künftige Entwicklung eine aller bisherigen diametral entgegengesetzte Zielsetzung zu definieren: Einschränkung statt Expansion. Oder anders: weil er aus der Erklärung der bisherigen Entwicklung nicht ableitet, was *zu tun ist*, damit auch der Rest der Welt entwickelt wird, sondern vor allem: was *nicht getan werden darf*, damit die ganze Welt entwicklungsfähig bleibt. Das Konzept nachhaltiger Entwicklung ist normativ, ist teleologisch, der strategische Aspekt ist hier stärker ausgeprägt als der erklärende.

Das Konzept hat (obwohl Ökonomen wie Arthur Pigou oder William Kapp schon Jahrzehnte vorher verwandte Überlegungen anstellten) seinen Ursprung im ersten Bericht des Club of Rome, der 1972 veröffentlichten Studie von Denis Meadows über die Grenzen des Wachstums¹³, und den etwa gleichzeitigen Arbeiten von Nicholas Georgescu-Roegen über die Bedeutung des Entropie-Gesetzes für die Wirtschaft¹⁴, also in ökologischen Überlegungen. Ausgestaltet und auf politische Anwendung orientiert wurde es später vor allem durch den Brundtland-Bericht¹⁵ von 1987. Aus diesem Bericht stammt die Definition: „Dauerhafte Entwicklung ist Entwicklung, die die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, daß künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können.“ In der heutigen Diskussion wird diesem Gesichtspunkt, daß die Bedürfnisse künftiger Generationen berücksichtigt werden müssen, gewöhnlich noch die Forderung nach sozialer Gerechtigkeit innerhalb der lebenden Generation hinzugefügt. Diese Forderung gehört streng genommen nicht in die ökologische Diskussion; das Konzept nachhaltiger Entwicklung ist aber heute in der politischen Diskussion ein Amalgam aus ökologischen und sozialen Forderungen.

Meadows historisches Verdienst ist es, nachdem die Diskussion über Umweltverschmutzung bereits begonnen hatte, im Bewußtsein der Menschheit verankert zu haben, daß wir auf einem endlichen Planeten leben und unsere Ressourcen erschöpfbar sind. Daß die in seiner Studie genannten Werte für die Vorräte bestimmter Rohstoffe oder für die Hochrechnung bestimmter Schadenswirkungen bald durch neue Funde oder präzisere Berechnungen überholt werden würden,

hat Meadows selbst vorausgesehen – es tut der grundsätzlichen Gültigkeit seiner Überlegungen keinen Abbruch: Wirtschaftliche Entwicklung kann langfristig die ihr durch die Beschränktheit der Ressourcen gesetzten Grenzen nicht ignorieren, sondern muß sich ihnen anpassen. Das ist bisher nur von kleinen Gruppen wirklich verstanden worden; die Politik sowohl der Einzelstaaten wie der internationalen Organisationen hat daraus keine grundsätzlichen Schlußfolgerungen gezogen. Alle nationale Wirtschaftspolitik beutet die Ressourcen so ungehemmt aus wie vorher, alle Entwicklungspolitik läuft auch weiterhin darauf hinaus, nachholende Entwicklung zu postulieren, d. h. den unterentwickelten Gesellschaften dieser Welt die Erreichbarkeit des europäisch-nordamerikanischen Lebens- und Wirtschaftsmodells zu versprechen.

Allerdings hat auch die ökologische Bewegung selbst zu wenig getan, um dem ökologischen Gedanken und dem Konzept der nachhaltigen Entwicklung den Geruch der Realitätsferne zu nehmen. Sie hat zwar in zahlreichen Publikationen gezeigt, daß es möglich ist, mit geringerem Ressourcenverbrauch zu leben und zu wirtschaften, hat dies aber im wesentlichen im Hinblick auf die Frage der Bedürfnisbefriedigung durchdacht. Sie hat versäumt, darzulegen, wie ein Wirtschaftssystem insgesamt funktionieren könnte, das vom Grundgedanken der Ressourcenschonung ausgeht. Wenn wir uns z. B. entschließen würden, nur noch langlebige Güter herzustellen – wie würde sich dies auf die Arbeitsmärkte auswirken? Was soll an die Stelle der Marktsteuerung durch Preise und Kapitalinvestition treten?

Solange die ökologische Bewegung nicht in der Lage ist, ein makroökonomisch schlüssiges Modell ökologischen Wirtschaftens vorzulegen und zugleich politische Strategien für dessen Durchsetzung vorzuschlagen, wird sie in der Politik keine Mehrheiten finden. Eben jetzt hat sich Ernst Ulrich von Weizsäcker, einer der wichtigsten Protagonisten dieser Denkrichtung in Deutschland, anläßlich seines neuesten Buches vorwerfen lassen müssen, er komme über das Wünschen nicht hinaus, er bemühe sich nicht, eine politische Durchsetzungsstrategie zu entwerfen.¹⁶ Die Vorstellung, der Wandel zu einer ökologischen Wirtschaft könne durch eine allgemeine Bewußtseinsveränderung bewirkt werden, ist in der Tat wirklichkeitsfremd.

Mit dem Konzept der nachhaltigen Entwicklung haben wir also insgesamt sieben unterschiedliche theoretische Ansätze vor uns, die den Anspruch auf Deutung gesamtgesellschaftlicher, welthistorischer Veränderungsprozesse erheben:

1. Wachstumstheorie i.w.S. (Modernisierungstheorie)
2. Dependenztheorie
3. Zentralplanungsmodell (realer Sozialismus)
4. Neoliberales Modell (Washington Consensus)
5. Modell staatlich gelenkter Privatwirtschaft (Gänseflug-Modell)
6. Konzept der kulturellen Bedingtheit von Entwicklung
7. Konzept der nachhaltigen Entwicklung

Kommen wir also zurück zur These vom Scheitern der großen Theorie. Was ist hier gescheitert, und wie läßt sich das Scheitern begründen? Um dazu etwas sagen zu können, müssen wir zunächst davon reden, was Theorie ist und welche Funktion sie hat.

Theorien, Paradigmen, Ansätze, Modelle, Konzepte

Theorie hat im humanwissenschaftlichen Bereich eine andere Funktion als in den Naturwissenschaften. Dort gibt es Theorien, die von der Gesamtheit einer jeweiligen Fachwissenschaft akzeptiert werden. Diese Theorien sind dennoch nicht unveränderbar und unangreifbar. Sie müssen verändert werden, wenn neue empirische Phänomene auftauchen, die durch die bis dahin gültige Theorie nicht erklärt werden. Es wird dann eine Phase geben, in der mehrere unterschiedliche Erklärungsvorschläge („Ansätze“) miteinander konkurrieren, bis einer als der schlüssigste erkannt und wiederum von allen akzeptiert wird. Dieser Vorgang der Verdrängung einer Theorie durch eine andere ist es, den Thomas Kuhn in seinem berühmten Essay von 1962¹⁷ als „Paradigmenwechsel“ bezeichnet hat. Kuhn hat in diesem Zusammenhang von der „Gemeinschaft der Fachleute“ gesprochen, ein Begriff, der einige Jahre später durch den der „*epistemic community*“ ersetzt wurde¹⁸, also den einer Gemeinschaft, die sich in einem bestimmten Wissensbereich um einen gemeinsamen Erklärungsansatz versammelt.

Beweisen läßt sich auch in den Naturwissenschaften die größere „Richtigkeit“ der neueren gegenüber der älteren Theorie *nicht*: Seit Karl Poppers¹⁹ Überlegungen zur „Logik der Forschung“ sind wir damit vertraut, daß wissenschaftliche Erkenntnis durch Irrtümer fortschreitet und Theorien nur falsifiziert, aber nicht verifiziert werden können. Es kommt jedoch in den Naturwissenschaften relativ leicht dazu, daß die gesamte *epistemic community* von der Erklärungstüchtigkeit einer und nicht einer anderen Theorie überzeugt ist.

Das ist in den Humanwissenschaften grundsätzlich anders. Diese sind dadurch charakterisiert, daß es immer eine Pluralität von konkurrierenden Erklärungsansätzen gibt und kaum eine Möglichkeit, einzelne davon zu falsifizieren. Dieter Nohlen²⁰ hat dafür die Formulierung gefunden, es seien für diesen Wissenschaftsbereich „keine nomologischen Erklärungen, also unbeschränkte Verallgemeinerungen von Gesetzescharakter, bekannt, noch stehe zu erwarten, daß es sie jemals geben kann ...“

Grundsätzlich gilt die Entdeckung Thomas Kuhns natürlich auch hier: Wenn neue empirische Befunde auftreten, die sich mit Hilfe der bestehenden Theorien nicht erklären lassen, müssen neue theoretische Ansätze gefunden werden, die die alten wie die neuen Befunde gleichermaßen erklären – die alte Theorie wird durch eine neue verdrängt. Nur wird, da es zu Anfang konkurrierende Denkschulen gab, jede einzelne ihre eigene Theorie entsprechend umbauen, und es wird am Ende bei der gleichen Vielfalt bleiben. Es kommt sehr selten vor, daß ein Modell sich als so grundsätzlich unbrauchbar erweist, daß es völlig aus der Diskussion verschwindet (wie das Zentralplanungsmodell).

Der Grund für den Unterschied zwischen dem Verhalten von Theorie im naturwissenschaftlichen und im humanwissenschaftlichen Bereich ist, daß bei physikalischen oder chemischen Prozessen (mit Ausnahme des sub-atomaren Bereichs) die Abläufe immer eindeutig und voraussagbar determiniert sind, was die Möglichkeit unterschiedlicher Deutung weitgehend ausschließt, während bei Abläufen, an denen Menschen beteiligt sind, vielfältige Willensentscheidungen getroffen werden, die so oder so ausfallen können. Ablauf und Ausgang sozialer Prozesse sind daher immer offen. Sie sind nicht im Sinne von Gesetzmäßigkeiten festgelegt (determiniert), sondern nur im Sinne von Wahrscheinlichkeiten voraussehbar, und entsprechend offen sind sie für unterschiedliche Interpretation.

Natürlich gibt es Zwischenbereiche. Etwa die Meteorologie, eine Wissenschaft, die eindeutig zur Physik gehört, aber nicht in der Lage ist, das Ergebnis der von ihr beobachteten Abläufe, nämlich das Wetter, präzise vorauszusagen. Das ist hier natürlich nicht die Folge von Willensentscheidungen, sondern einer zu großen Fülle wirkender Faktoren, die nicht mehr meßbar und mathematisch erfaßbar sind. Seit einigen Jahren sind solche Vorgänge die Domäne der Chaostheorie geworden. Deren Instrumentarium ließe sich auch auf Vorgänge im sozialen Bereich anwenden. Ich ziehe es jedoch vor, hier nicht von Chaos, sondern von der Interaktion menschlicher Entscheidungen zu

sprechen, deren Ergebnis zu respektieren ist, aber auch (im Gegensatz zum Wetter) von Menschen beeinflusst werden kann.

Die Unvoraussagbarkeit menschlicher Entscheidungen und die damit verbundene unüberschaubare Vielfalt wirkender Faktoren führen nun, wie schon oben angedeutet, zu zwei Konsequenzen, die für unsere Diskussion von Bedeutung sind: Die erste ist, daß es in den Humanwissenschaften (und insbesondere in den Sozialwissenschaften) der *epistemic community* in aller Regel nicht gelingt, sich für einen Erkenntnisbereich auf eine einzige, allgemein als verbindlich akzeptierte Theorie zu einigen. Damit ist kein vorläufiger Zustand beschrieben, der irgendwann durch größere Detailgenauigkeit überholt werden könnte; er ist begründet in der Natur der Sache – oder besser: des Menschen.

Die andere Konsequenz ist, daß Theorien im sozialen Bereich nicht (wie in der Physik) zur exakten Voraussage der Ergebnisse von Prozessen verwendet werden können. Ein Prozeß, an dem menschliche Willensentscheidungen beteiligt sind, ist immer „kontingent“: Das Ergebnis kann so sein – oder auch anders. Diese Tatsache wird von vielen, Wissenschaftlern wie Laien, als unbefriedigend empfunden. Es hat daher immer wieder Versuche gegeben, wenigstens in Einzelbereichen mit Hilfe mathematischer Methoden zu präziseren Theorien zu kommen, die Voraussagbarkeit gewährleisten.

Am hartnäckigsten sind solche Versuche in den Wirtschaftswissenschaften unternommen worden. Das liegt wohl daran, daß es bei wirtschaftlichen Abläufen um quantifizierbare Größen geht (Geld, Produktionsmengen etc.); die Wissenschaftler haben sich dadurch zu der Vorstellung verleiten lassen, daß die Erfassung solcher quantifizierbarer Größen in mathematischen Formeln ausreiche, um das Ganze wirtschaftlicher Abläufe zu erfassen. In bestimmten Schulen der Wirtschaftswissenschaft wird ein theoretischer Ansatz nicht akzeptiert, wenn er nicht in einer Formel niedergelegt werden kann. Dahinter verbirgt sich jedoch ein grundsätzliches Mißverständnis: Das, was sich in Zahlen und Formeln ausdrücken läßt, reicht nicht aus zur Erklärung wirtschaftlicher Abläufe, weil es menschliches Verhalten nicht berücksichtigt. So ist es z. B. nie gelungen, einigermaßen verlässliche Voraussagen über Auftreten und Verlauf von Konjunkturen und Krisen zu machen; sie sind immer kontingent, weil in ihnen die Unvoraussagbarkeit vieler Einzelentscheidungen ihren gebündelten Ausdruck findet. Das erwies sich wieder in den Jahren seit 1997, als die Asiatische Finanzkrise nahezu die gesamte *epistemic community* im Wirtschaftsbereich unvorbereitet traf.

Dies hat zu erneuten Versuchen geführt, durch Erfassung bisher nicht erfaßter Faktoren die Aussagen endlich verlässlicher zu machen, etwa durch das „Panikmodell“ des amerikanischen Ökonomen Maurice Obstfeld²¹, der versucht, Phänomene der „*self-fulfilling prophecy*“ formelmäßig zu erfassen, oder durch die wiederentdeckte Theorie der „*contrary opinion*“ von Humphrey B. Neill²², die sich mit dem Herdenverhalten befaßt. Aber da jede Voraussage ihrerseits den Effekt haben kann, die Beteiligten zu einer Änderung ihres Verhaltens zu veranlassen, werden auch diese Versuche keinen Erfolg haben. Sicher erscheint nur eine Voraussage: daß es im wirtschaftlichen Bereich keine verlässlichen Voraussagen geben kann. Und das gilt für alle Bereiche sozialen Verhaltens.

Damit kommen wir zurück zur Entwicklungstheorie. Wenn gesagt wird, die (oder eine) Entwicklungstheorie sei gescheitert, dann basiert diese Aussage auf einem bestimmten Theorieverständnis, das mit dem teleologischen Aspekt von Theorie zu tun hat; nämlich auf der Vorstellung, es könne im Entwicklungsbereich Theorien geben, die einen anzunehmenden Mechanismus von Entwicklung so detailliert und schlüssig beschreiben, daß sich daraus ein jederzeit wiederholbares Modell ableiten läßt, das auch an anderer Stelle zu Entwicklung führt. Das ist das Theorieverständnis der Naturwissenschaften: Experimente müssen jederzeit in einem anderen Labor wiederholbar sein. Schon der Hinweis auf das Labor zeigt, daß selbst in den Naturwissenschaften solche Experimente weitgehend von der Realität abstrahieren. In der Entwicklungstheorie, in den Sozialwissenschaften generell, gibt es aber keine Laborversuche. Wir haben es immer mit Realität zu tun, und Realität wiederholt sich nicht. Die Bedingungen ändern sich mit historischen Abläufen, sie ändern sich von Land zu Land, von Ort zu Ort, von Fall zu Fall. Sie ändern sich (s. oben) durch eine Fülle menschlicher Einzelentscheidungen, die allesamt nicht voraussagbar sind. Wenn die Autoren der Wachstums- und der Dependenztheorien geglaubt haben, sie könnten auf der Basis ihrer historischen Analysen unmittelbare Handlungsanweisungen für künftige Politik (also Strategien) anbieten, haben sie sich getäuscht. Die Ergebnisse können nicht den Voraussagen entsprechen, weil menschliche Handlungen grundsätzlich nicht voraussagbar sind. Die Entwicklungstheoretiker sind der Illusion der Ökonomen erlegen, die glauben, ihre Wissenschaft sei eine „science“.

In diesem Sinne also sind die „großen Theorien“ gescheitert: Es kann keine Entwicklungstheorie geben, die die grundsätzliche Wiederholbarkeit einmal verstandener und erklärter Modellabläufe garan-

tiert. Es gibt immer (und nicht ausschließbar) neue oder veränderte Faktoren, die dazu führen, daß das Ergebnis anders ist als das erwartete. Entwicklung ist immer kontingent.

Der offensichtlichste Fall für dieses Scheitern liegt vor beim Modell des zentralen Planungsstaates, also in den Ländern des realen Sozialismus. Die Denkschule des Dialektischen Materialismus ist tatsächlich der Illusion erlegen, sie könne im gesellschaftlichen Bereich nomologische Erklärungen, also gesetzmäßige und unbezweifelbare Wirkungszusammenhänge, nachweisen: Gesellschaftswissenschaft als Naturwissenschaft. Der Begriff der Kontingenz wurde hier sogar aus der Philosophie verbannt, als „scholastisch“ abqualifiziert. Jede Konkurrenz unterschiedlicher Erklärungsmuster wurde unterdrückt, und damit auch jede Konkurrenz unterschiedlicher Wirkungsmodelle. Es gab keine Chance mehr, daß das Beste sich durchsetzte, und mit dieser Rigidität war das Scheitern des Systems programmiert.

Das bedeutet jedoch nicht, daß alle Großtheorien nun pauschal abzulehnen, daß sie in jedem einzelnen Punkt ihrer Deutung falsch seien. Sie können durchaus brauchbare Bestandteile enthalten. So sind einzelne Autoren seit Jahren dabei, festzustellen, welche Elemente der aus der Dependenztheorie abgeleiteten Strategien für eine Entwicklung marginaler Länder völlig unverzichtbar bleiben („autozentrierte Entwicklung“), und andererseits ist die neoliberale Theorie eine weiterentwickelte, mit neuen Elementen angereicherte Form der alten, kapitalflußorientierten Wachstumstheorie (die ihrerseits auch noch weitere Abkömmlinge z. B. unter dem Stichwort „Humankapital“ hat). Auch von der marxistischen Theorie ist zu sagen, daß zwar die Doktrin der zentralen Planung und der Verstaatlichung der Produktionsmittel nicht die erwartete Entwicklung zur Folge hatte, daß jedoch die Marx'sche Analyse der globalen Ausweitung der Märkte sich von Jahr zu Jahr deutlicher als zutreffend erweist.

Die großen Theorien müssen also darauf untersucht werden, was in ihnen sich als brauchbar und was als unbrauchbar erwiesen hat, und von letzterem befreit werden. Es muß ferner klar werden, daß Theorien in den Sozialwissenschaften nicht die szientistische Funktion der umfassenden und punktgenauen Voraussagen haben können, und daß es vor allem diese falsche Erwartung war, die zur Konstatierung ihres Scheiterns geführt hat.

Gebraucht werden die großen Theorien aber auch weiter aus heuristischen Gründen, als Rahmenkonzepte, im Sinne etwa der Definition von Helmut F. Spinner²³: „...„Große Theorien“ von der Art der Kuhn'schen Paradigmata, die zu einheitlichen Erkenntniskonzeptio-

nen, in der Wissenschaftspraxis zu Forschungsprogrammen verdichtete *Weltbilder* darstellen.“ Solche Rahmenkonzepte werden deshalb gebraucht, weil wir beobachtete Phänomene nur verstehen, nur einordnen, nur deuten können, wenn wir ein mentales Gerüst haben, das ihren Zusammenhang mit anderen beobachteten Phänomenen herstellt. Schon Platon lehrte, daß wir das einzelne nicht verstehen können, ehe wir das Ganze verstehen. Theorien werden geboren, wenn uns für mehrere unabhängig beobachtete Phänomene eine für alle gleichermaßen zutreffende Erklärung einfällt. Dazu bedarf es der Vereinfachung, d. h. die Phänomene müssen des Unwesentlichen entkleidet werden; dazu bedarf es aber auch der Kreativität, weil der Zusammenhang sich nicht von selbst erschließt, sondern entdeckt werden muß.

Diese Rahmenkonzepte müssen dann ausgefüllt werden durch empirische Befunde und Teiltheorien, in denen die geographischen und sektoralen Unterschiede ihren Ausdruck finden. Gleiche Grundmuster, wenn es sie gibt und wenn sie entdeckt werden, treten in historisch und regional unterschiedlichen Ausprägungen auf. Hier ist also der Platz für Theorien mittlerer Reichweite.

Daher erscheint es mir sinnvoll, den Begriff der Großtheorie nicht weiter zu verwenden und statt dessen von *theoretischen Ansätzen*, *Erklärungsansätzen*, *Rahmenkonzepten* oder *Denkschulen* zu sprechen. Modelle und Konzepte wären dann kleinere Einheiten unterhalb dieser Ebene, „Entwicklungstheorie“ (im Singular) wäre das Erkenntnisfeld als Ganzes. Aber all diese Begriffe sind nicht eindeutig definiert und werden auch weiterhin von jedem Autor anders verwendet werden.

Die Beiträge dieses Bandes

Was ich im zweiten Abschnitt über Großtheorien gesagt habe, bildet den theoriegeschichtlichen Hintergrund für die hier vorliegende Sammlung von Aufsätzen; allerdings lassen sich die Aufsätze selbst nicht in das dort vorgestellte Kategorienschema einordnen. Die meisten der hier vertretenen Autoren erheben nicht den Anspruch, Großtheorien zu entwerfen; ihre Ansätze sind bescheidener.

Vor sechs Jahren, als die ersten Beiträge zu der Serie erschienen, habe ich die Hoffnung geäußert²⁴, die Weiterentwicklung der Theorie werde stärker als früher durch die Erfahrungen der entwicklungspolitischen Praxis beeinflusst werden, es werde ein „neuer Realismus“ deutlich werden. Hat sich diese Hoffnung erfüllt?

Es gibt zunächst eine Reihe von Autoren, die sich mit der Fortschreibung und Weiterentwicklung klassischer Theorien befassen.

Das Thema von **Erich Gundlach** und (in Reaktion auf ihn) von **Hans-Rimbert Hemmer** und **Rainer Wilhelm** ist die Wachstumstheorie (im engeren Sinne, d. h. nicht in dem erweiterten Begriff, den ich weiter oben gebraucht habe). Während die klassische Wachstumstheorie von den Produktionsfaktoren Boden, Kapital und Arbeit ausging und die neoklassische Theorie Boden (einschl. Bodenschätze) als zunehmend unwichtig erkannte, hingegen den technischen Fortschritt zur Erklärung heranzog, sieht die neuere Theorie des „endogenen“ Wachstums das Wissen (Humankapital) als den entscheidenden zusätzlichen Faktor an und beschreibt damit auch ein neues Feld für politische Einwirkung auf wirtschaftliche Wachstumsprozesse. Eine offene Frage bleibt dabei, ob Wissen ein öffentliches Gut ist, das allen Volkswirtschaften gleichermaßen zur Verfügung steht, oder ob nicht vielmehr wirtschaftliche (und politische) Macht heute vor allem durch Monopolisierung von Wissen ausgeübt wird: ein neues Instrument zur Herstellung von Ungleichheit.

Auf der anderen Seite des Spektrums stehen **Dieter Senghaas** und **Wolfgang Hein**, die nicht bereit sind, das Konzept „autozentrierter Entwicklung“ ohne weiteres aufzugeben, sondern darauf bestehen, daß die ungezügelten Kräfte des Marktes kleinen, marginalisierten Ländern eher schaden und deshalb die Politik (der Staat) eine Verantwortung für den Schutz und die Ermutigung endogener Entwicklung zu übernehmen habe. Auch **Robert Kappel** empfiehlt, den Blick wieder stärker auf „endogene Potentiale“ und „lokale Binnenperspektiven“ zu richten, und **Wilhelm Hankel** stellt fest, daß arme Länder andere Prioritäten haben als reiche, und daß „die Geschichte des 19. und 20. Jahrhunderts ... keinen einzigen Fall geglückter Entwicklungsangleichung (kennt), der nicht protektionistisch abgesichert war.“ **Cord Jakobeit** ergänzt dies mit dem Hinweis, daß die internationalen Interessen- und Machtstrukturen verändert, die Rahmenbedingungen für Entwicklung verbessert werden müssen, und daß dafür das Instrument der internationalen Regime, anders ausgedrückt der „*global governance*“ zur Verfügung steht.

Mehrere Autoren befassen sich mit der Rolle von Kapital als Entwicklungsfaktor. **Manfred Nitsch** stellt fest, daß heute nicht mehr die Realwirtschaft, sondern die Geldwirtschaft der Motor der Entwicklung ist, der Vermögensbesitzer der Souverän der Ökonomie, und erkennt im Investitionsrisiko das entscheidende Hindernis für die Kapitalversorgung der Entwicklungsländer. (Gibt es hier einen wichtigen Hebel

für politische Stimulation von Entwicklung?) Sein deprimierendes Resümee: „Die Exponentialkurve der Zinseszinsformel wird zum Konstruktionsprinzip der Gesellschaft.“ **Andreas Hauskrecht** kommt bei der Erörterung der asiatischen Wirtschaftskrise zu der Schlußfolgerung, daß Entwicklung auf einer hohen nationalen Sparquote basieren müsse (wie das in den ostasiatischen Schwellenländern zunächst der Fall war), daß sie aber zu Fall gebracht werde durch zu hohe Kapitalzuflüsse von außen, weil dies immer zugleich die Position des nationalen monetären Systems unterminiere. **Waltraud Schelkle** hat die gleichen Bedenken gegen externe Kapitalzuflüsse, setzt aber nicht auf die Sparquote, sondern stellt an den Anfang des wirtschaftlichen Kreislaufs die „Geldschaffung aus dem Nichts“ durch das nationale Bankensystem. Eine ähnliche Auffassung vertritt **Hartmut Elsenhans**, der zwar Hilfe von außen in Anspruch nehmen will, aber zur forcierten Einrichtung von Arbeitsplätzen, um so „künstliche“ Kaufkraft und dadurch rentable Investitionsmöglichkeiten und das für den weiteren Aufbau der Wirtschaft erforderliche Kapital zu schaffen.

Am äußersten Rand der ökonomistischen Theorien finden sich schließlich der Beitrag von Uwe Mummert und der von Esser, Hillebrand, Messner, Meyer-Stamer. **Klaus Esser** und seine Mitautoren haben mit ihrem am Berliner „Deutschen Institut für Entwicklungspolitik“ entwickelten Modell der Netzwerksteuerung sicherlich einen der originellsten Beiträge zur neueren Entwicklungsdiskussion geliefert. Danach soll das (auch von ihnen akzeptierte) neoliberale Ziel der internationalen Wettbewerbsfähigkeit (für das sie „derzeit keine plausible Alternative“ sehen) weder durch die Selbstorganisationskräfte des Marktes noch durch staatliche Steuerung allein erreicht werden, sondern durch Vernetzung und gegenseitige Anregung aller gesellschaftlich relevanten Kräfte und Gruppen, wofür sie vor allem aus Lateinamerika Beispiele beibringen.

Dieses neokorporatistische Modell steht in enger Beziehung zur „Neuen Institutionenökonomie“, der sich **Uwe Mummert** verpflichtet fühlt. Auch er erklärt die Modelle der Wachstumstheorie für nicht hinreichend und sieht stattdessen „in den jeweiligen nationalen Institutionen die Schlüsselgrößen für wirtschaftliches Wachstum und Entwicklung“. Damit sind die Spielregeln und Wertesysteme einer jeweiligen Gesellschaft gemeint, wobei für Mummert „wirtschaftliche Spielregeln ..., die nachhaltiges wirtschaftliches Wachstum generieren“ im Vordergrund stehen, also vor allem wirtschaftliche Handlungsrechte. Er erkennt aber zugleich die Bedeutung kulturell-historischer Wertesysteme einer Gesellschaft und identifiziert als „wesentliche Ursache für

die Entwicklungsprobleme Afrikas die Unverbundenheit von gesetzten ‚modernen‘ und gewachsenen ‚traditionellen‘ Institutionen“. Die neue Institutionenökonomik stellt sich damit als einzige Spielart der ökonomistischen Theorien heraus, die in der Lage ist, kulturelle Faktoren in ihren Erklärungsansatz zu integrieren.

Das Konzept der kulturellen Bedingtheit von Entwicklung hat in dieser Sammlung keinen sehr intensiven Niederschlag gefunden. Die Neigung zu diesem Denkansatz ist in Deutschland nicht sehr verbreitet; nur drei Beiträge befassen sich explizit damit (einige andere in weiteren Zusammenhängen).

Dieter Weiss ist einer der wenigen Ökonomen, die den Einfluß kultureller Faktoren auf wirtschaftliche Zusammenhänge ernst nehmen. Für ihn ist unterschiedliche Entwicklung „wesentlich Ergebnis einer unterschiedlichen Qualität der jeweils verfolgten längerfristigen Politiken, also Folge menschlichen Handelns vor dem Hintergrund ... kollektiver soziokultureller Prägungen“. Taiwan etwa verdanke seine Entwicklung der „Verknüpfung von hoher Leistungsbereitschaft mit ausgeprägter Selbstbeschränkungsmoral“, während in Westafrika sich in „soziale(n) Regelungen zur Vermeidung von Einkommens- und Vermögensdisparitäten“ ein anderes Idealbild als das westeuropäische von gesellschaftlicher Schichtung darstellt. Wer also Entwicklung im europäischen Sinne fördern wolle, müsse um die „Schaffung von Verhaltensnormen und von Ordnungselementen, die entwicklungsfördernd sind“, bemüht sein.

Einen noch weiter von ökonomischen Kategorien entfernten Standpunkt nimmt der Ethnologe **Frank Bliss** ein, der feststellt, daß es nicht nur den Unterschied zwischen Arm und Reich, sondern auch „erhebliche Unterschiede zwischen Zielen“ von Entwicklung geben könne. Wenn etwa afrikanische Bauern „sich überhaupt nicht als ‚unterentwickelt‘ fühlen“, dann könne sich bei genauer Analyse herausstellen, daß dahinter nicht Verweigerung von Entwicklung, sondern „ein eigener Entwicklungsansatz“ stehe. Mit dieser Auffassung hat Bliss sich weit vom Mainstream der deutschen Ethnologie entfernt, was ihm die Schelte von Fachkollegen eintrug. Ein weiterer Ethnologe, **Thomas Bierschenk**, hat sich von einem anderen Ausgangspunkt her der Frage genähert, was für Afrika heute „Entwicklung“ bedeutet. Seine Erkenntnis: Entwicklung wird gleichgesetzt mit „Transferzahlung“, die von „Entwicklungsmaklern“ vermittelt wird. Die afrikanischen Staaten sind durchweg Bezieher einer „geopolitischen Positionsrente“, zu keiner Eigeninitiative mehr bereit und fähig. Auch diese

negative Einschätzung muß wohl unter die Analysen kultureller Wertesysteme gerechnet werden.

Das Konzept nachhaltiger Entwicklung behandelt nur ein Autor, **Mohssen Massarrat**, als Hauptthema, allerdings in einer sehr spezifischen Ausprägung, die ihn in die Nachfolge der Dependenztheoretiker stellt. Seine These ist, daß Kostenexternalisierung das Strukturmerkmal des globalen kapitalistischen Systems sei: Externalisiert worden sind sowohl die sozialen wie die ökologischen Kosten, deshalb sind alle Preise so hergestellter Güter Dumpingpreise. Daraus entwickelt er seine Theorie des dualen Weltmarkt-Systems; die zu fordernde Chancengleichheit ließe sich, so Massarrat, durch Einführung sozialer und ökologischer Mindeststandards und von Mechanismen zu deren Durchsetzung erreichen.

Ähnlich hat (an anderer Stelle) **Elmar Altvater** argumentiert, wenn er in der Nachfolge von Georgescu-Roegen die Ökonomie in ihre durch das Entropie-Gesetz definierten Schranken verweist, weil wachsende Produktion zu wachsender Vernutzung der Ressourcen führt. Er hat dies in seinem Beitrag zu dieser Sammlung allerdings nur am Rande berührt und sich statt dessen darauf konzentriert, die Bedingungen zu definieren, unter denen politische Konzepte (er vermeidet den Begriff der Theorie) geeignet sein können, die Entstehung gesellschaftlichen Reichtums zu erklären, aber auch durch andere Konzepte abgelöst werden können.

Bei einer ganzen Reihe der bisher genannten Autoren sind neue empirische Erkenntnisse in die Theoriebildung eingegangen, ohne jedoch im Vordergrund zu stehen. Prägend wird der Einfluß der Praxis bei der folgenden Gruppe:

Werner Hammel und **Michael Bohnet** beschreiben den Einfluß, den bestimmte politische Konzepte (wie Rechtssicherheit oder politische Beteiligung der Bevölkerung) auf die neuere Entwicklungspolitik gehabt haben („neue Kriterien der deutschen Entwicklungspolitik“). **Hans-Dieter Evers** stellt die Frage, welche Bedeutung das Konzept der „strategischen Gruppen“ für die Interpretation von Nichtregierungsorganisationen und Selbsthilfegruppen haben könne, während **Karl Osner** Strategien für deren *empow-erment* vorschlägt und **Marianne Braig** die verschiedenen Spielarten feministischer Entwicklungstheorie untersucht, von „women in development“ bis zu „mainstreaming gender“.

Fundamentale Kritik weniger an der Theorie als an der Praxis der Entwicklungspolitik übt **Eberhard Reusse**, der die Schuld an deren Scheitern dem „interventionistischen Paradigma“ zuweist, also dem

Prinzip des besserwisserischen Eingriffs von außen, verbunden mit dem „Handlungsdruck der Akteure“ und den Strukturschwächen des Entwicklungshilfe-Apparats. Remedur erhofft er sich von einer besseren anthropologischen Fundierung der Aktivitäten und von höherer Rechenschaftspflichtigkeit. Ähnlich radikal ist die Position von **Stefan Helming** und **Dirk Steinwand**, die sich als Praktiker vor allem durch die widersprüchliche Vielfalt theoretischer Ansätze irritiert fühlen und deshalb eine (handlungsorientierte) Theorie der Praxis entwerfen, deren Grundregeln lauten: (1) Nicht als Außenstehende die Probleme analysieren, sondern die gesellschaftlichen Kräfte identifizieren, die Problembewußtsein haben und Veränderung anstreben. (2) Nicht eine von außen vorgegebenen Modellösung verwirklichen, sondern mit den Partnern die angebotenen Modelle auf Verwendbarkeit im konkreten Fall prüfen. (Das pauschale, aber eher verschleiende Etikett dafür heißt „ownership“: Die Zielgruppen müssen die Verfügungsgewalt über die Hilfe haben.)

Schließlich gibt es die Gruppe jener Autoren, die die Herausforderung annehmen, sich mit dem, was bisher „große Theorie“ hieß, auseinanderzusetzen. Hierzu gehört (der schon vorher genannte) **Elmar Altvater**. Hierzu gehört **Lothar Brock**, der die Gedanken der „ungleichen Entwicklung“ weiterführt und bedrückt feststellt, daß „Dritte Welt weltweit“, also die Vertiefung sozialer Disparitäten auch im Norden, die neue Zuspitzung des Problems sei: Ohne ein neues Gleichgewicht zwischen Staat und Markt bedeutet Globalisierung „nicht Arbeitsplätze für viele, sondern größere Bereicherungsmöglichkeiten für wenige“. Hierzu gehört auch **Rainer Tetzlaff**, der die Entwicklung zur Vorherrschaft von Demokratie und Marktwirtschaft mit größerer Gelassenheit betrachtet („der Weltmarkt ist das Weltgericht“), den hingegen vor allem die ökologischen Folgen nachholender Entwicklung beunruhigen, weil „das westliche Entwicklungsmodell im Augenblick seines historischen Triumphs über Gegner und Konkurrenten immer weniger universalisierbar und wünschbar erscheint“. **Andreas Boeckh** kann auch bei der Analyse der lateinamerikanischen Entwicklung nicht erkennen, daß der Neoliberalismus Entwicklung bringt – er führt vielmehr zu einer Verstärkung der sozialen Gegensätze. **Egon Becker** beobachtet als Ergebnis des Scheiterns von Entwicklungspolitik und Entwicklungstheorie nicht nur, wie „eine neue Weltordnung aus den Trümmern der alten (entsteht), sondern auch eine neue Ordnung des Entwicklungsdiskurses“.

Anders **Ulrich Menzel**, der aus dem beobachtbaren Scheitern von Entwicklung und Politik in so vielen Ländern eine zutiefst resignierte

Schlußfolgerung zieht: „Bevor überhaupt diese oder jene Theorie entwicklungspolitisch fruchtbar gemacht werden kann, ... bedarf es in einer wachsenden Zahl von Ländern zunächst einmal der Wiederherstellung staatlicher Ordnung schlechthin“. Er will damit die Verknüpfung von Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik überhaupt kappen und Theorie nicht mehr als Basis zu entwerfender Strategien, sondern nur noch „in akademischer Absicht“ zulassen.

Dem widerspricht allerdings, und damit sind wir am Ende der Sammlung, heftig **Franz Nuscheler**, der sich und uns Resignation verbietet und für den auch weiterhin Entwicklungstheorie die Verpflichtung hat, der praktischen Politik zuzuarbeiten. Wenn es denn schon das Phänomen der gescheiterten Staaten gibt, dann muß von Theorie erwartet werden, daß sie nach Erklärungen für dessen Ursachen sucht. Daneben und darüber hinaus sieht er die neue große Herausforderung für Entwicklungstheorie in der Globalisierung, und der Paradigmenwechsel zu einem neuen integrativen Konzept von Entwicklung vollzieht sich für ihn in vier Dimensionen: (1) nachhaltige Entwicklung („das Bewußtwerden der gemeinsamen Überlebensinteressen“), (2) die „normative Synthese von Entwicklung, good governance, Demokratie und Menschenrechten“, (3) die „fast weltweite Bekehrung zu marktwirtschaftlichen Prinzipien“, (4) die neue Rolle der Zivilgesellschaft. Die Entwicklungstheorie, so Nuscheler, darf sich um die Erarbeitung solcher Konzepte nicht drücken, denn die Politik „braucht Entwicklungstheorien nötiger denn je“.

Obwohl einige dieser Beiträge sich mit der Weiterentwicklung umfassender Erklärungs- und Strategie-Ansätze befassen, ist die Mehrzahl auf einer Zwischenebene angesiedelt: Meso- statt Makro-Ansätze, Theorien mittlerer Reichweite. Im Bereich der ökonomistischen Theorien stehen hierfür Stichworte wie Humankapital, endogene Potentiale, Rolle des Geldes, Institutionen und Rahmenbedingungen, in der kulturalistischen Theorie sind es die wirtschaftsethnologischen Konzepte. Noch deutlicher wird dies bei den von der entwicklungspolitischen Praxis direkt beeinflussten Ansätzen: dem Gender-Ansatz, den Konzepten zur Rolle zivilgesellschaftlicher Gruppen, zu Partizipation und Ownership, Demokratie und Rechtssicherheit. Dies und die komparativen Regionalstudien (die diese Sammlung ausklammert) sind die Theorien mittlerer Reichweite.

Die sich hier abzeichnende **Vielfalt von Ansätzen** deutlich werden zu lassen, war das Ziel dieser Sammlung. Dennoch sind einige **Gemeinsamkeiten** zu erkennen. Eine ist, daß neue empirische Be-

funde dazu beigetragen haben, die all zu einfachen Denkschemata vergangener Großtheorien aufzufächern und die Analyse dadurch realitätsnäher zu machen. Die andere, vielleicht wichtigste ist, daß an die Stelle mechanistischer „Wenn-dann“-Theorien handlungs- und akteursorientierte Konzepte treten: Ziel ist nicht, daß ein für richtig gehaltenes Konzept verwirklicht wird, sondern daß die, die es angeht, dies selber tun, und aus eigener Einsicht. Die dritte schließlich ist das Verständnis dafür, daß mit einfachen Formeln von Ursache und Wirkung die vielfältige Realität sich nicht abbilden läßt, weil bei gesellschaftlichem Handeln jede verwirklichte Zwischenstufe zu einer Neudefinition der Situation und der Bedürfnisse führt, und daß die dabei stattfindenden Prozesse potentiell nie zu einem Abschluß kommen.

Ein neues, integratives Konzept

Wenn handlungs-, akteurs- und prozessorientierte Denkansätze an Bedeutung gewonnen haben, dann heißt das zugleich, daß die rein akademische Analyse an Bedeutung verliert, die Verbindung zur entwicklungspolitischen Praxis in den Vordergrund rückt. Beim neuen Denken geht es weniger um Erklärung als um Handlungsanweisung, weniger um Theorien als um Strategien.

Und es bleibt nicht beim kleinen Format. Man kann Einsichten mittlerer Reichweite auch zusammenfassen zu größeren Gebilden. Das wird in dieser Sammlung nur bei wenigen Autoren deutlich (vor allem bei Nuscheler, auch etwa bei Brock, Tetzlaff, Altvater). Aber ein Blick nach außen zeigt: Die Denkfabrik der Weltbank ist seit einiger Zeit darangegangen, eine neue „große Strategie“ zu entwerfen, die vorläufig, in Ermangelung eines besseren Namens, als „Post-Washington Consensus“ bezeichnet wird. Joseph Stiglitz, von 1997 bis 1999 Chefökonom der Weltbank, hat diese Strategie (die er selbst als „neues Paradigma“ bezeichnet) ausformuliert²⁵, und Weltbank-Chef Wolfensohn hat sie sich zu eigen gemacht²⁶.

Das, was Stiglitz als neues entwicklungspolitisches Paradigma bezeichnet, setzt sich zusammen aus vielem, das in den hier vorliegenden Beiträgen beschrieben wird, und manchem, das hier nicht vorkommt. Es hat nicht den streng systemischen Charakter der alten „Großtheorien“, es ist ein integratives, ein synkretistisches Konzept, das sich im Laufe der letzten Jahre entwickelt hat, und das den Denkansätzen und praktischen Erfahrungen der NROs wie der staatlichen und multilateralen EZ ebenso viel verdankt wie der Wissenschaft. Den wichtigsten einzelnen Beitrag zur Entstehung des neuen Konzepts dürfte der jährliche „*Human Development Report*“ von

UNDP geleistet haben, in welchem über ein Jahrzehnt hinweg Mahbub ul Haq und Inge Kaul beharrlich darauf hingewiesen haben, daß Entwicklungspolitik im Interesse von Menschen gemacht werden muß. Auch der Entwicklungshilfe-Ausschuß (DAC) der OECD hat, mit seinem Plädoyer für einen menschenzentrierten, partizipatorischen Ansatz²⁷, sicherlich dazu beigetragen.

Die Einsicht, mit der Stiglitz sich gleich zu Anfang von den ökonomistischen Theorien distanziert, heißt: Entwicklung ist nicht (nur) wirtschaftliches Wachstum, sondern „*development is a transformation of society*“. Um diese Umformung der Gesellschaft zu erreichen, genügt es nicht, Kapital zu investieren und zu hoffen, daß dadurch Entwicklung über den wirtschaftlichen Bereich hinaus angeregt werde. Die Politik, der Staat muß eine neue Rolle übernehmen. Stiglitz leitet dies aus der Entwicklung in Ostasien ebenso wie rückblickend aus der der westlichen Industriestaaten ab, und er begründet es mit der Theorie der öffentlichen Güter (auf deren Bedeutung auch Inge Kaul²⁸ vor kurzem nachdrücklich hingewiesen hat). Zu den Aufgaben des Staates gehört nach Ansicht von Stiglitz durchaus, in die wirtschaftliche Entwicklung steuernd einzugreifen. Daß es Entwicklungsstrategien geben muß, so hält er den Propagandisten der Privatwirtschaft vor, ergibt sich schon daraus, daß auch Wirtschaftsunternehmen ihre „*corporate strategies*“ haben. Und deshalb genügt es nicht, wenn Entwicklungspolitik Einzelprojekte durchführt – sie müssen immer zugleich auf Verallgemeinerung zielen, als „*growth pole*“ dienen, wobei jedoch wichtig ist, daß die Gesellschaft, um deren Entwicklung es geht, die Entwicklungsziele als ihre eigenen betrachtet („*ownership*“).

Anschließend macht Stiglitz klar, daß Entwicklung nicht nur auf einem Gebiet, sondern auf vielen Gebieten gleichzeitig stattfinden muß: Rechtssicherheit, Finanzsystem und eine fähige Bürokratie sind wichtig als Basis für die wirtschaftliche Entwicklung, aber ebenso wichtig sind Bildung und Gesundheit, die Rolle der Familien und der Frauen, Dezentralisierung („*national governments are simply too remote!*“) und der Ausbau der Infrastruktur. Und ausländische Direktinvestitionen haben in seiner Strategie nicht in erster Linie die Aufgabe, die Produktion zu erweitern, sondern technische Kenntnisse ins Land zu bringen (weshalb er sich nachdrücklich gegen den Zufluß von kurzfristigem Kapital ausspricht).

Das, was Stiglitz in eher theoretisierender Form ausspricht, wird von Wolfensohn in Form eines „*comprehensive development framework*“ operationalisiert. Er nennt 13 verschiedene Strategiefelder (zu ergänzen durch je landesspezifische Bereiche), die gleichzeitig bear-

beitet werden müssen, und sein wichtigstes Anliegen ist, daß dabei die unterschiedlichen Geber nicht unabhängig voneinander (denn das hieße gegeneinander) arbeiten, sondern kooperieren.

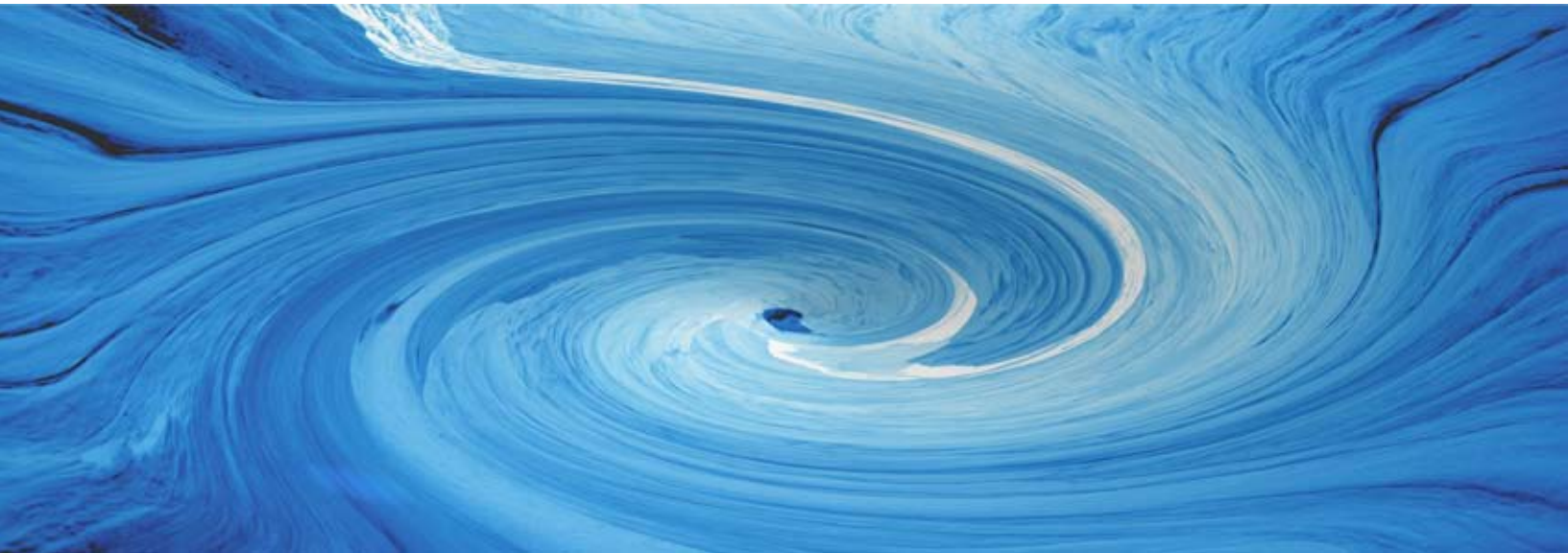
Was hier von der Weltbank vorgelegt wurde, ist das vorläufige Endergebnis eines jahrzehntelangen weltweiten Diskurses (das auch dem glücklichen Zufall zu danken ist, daß hier zwei außerordentliche und klarsichtige Persönlichkeiten zusammengearbeitet haben, wenn auch nur für kurze Zeit). Das neue Paradigma der Weltbank erfüllt nicht die systemischen Ansprüche, die früher an Entwicklungstheorie gestellt wurden, aber es könnte als pragmatische Strategie zu einem neuen Aufschwung der Entwicklungspolitik führen – wenn die internationalen Akteure, einschließlich der Bundesrepublik Deutschland, den hier vorgetragenen Einsichten folgen.

Besonders bemerkenswert ist diese Wende bei der Weltbank vor dem Hintergrund einer weltweit dominierenden Wirtschaftspolitik, deren Ziel vor allem ist, der Wirtschaft zu gefallen, einer Politik der sozialen Kälte. Wenn jetzt die Entwicklungspolitik sich zu dem Ziel bekennt, der Mensch müsse im Mittelpunkt stehen, könnte das ein Anzeichen sein, daß eine generelle Trendwende sich anbahnt.

In der deutschen Entwicklungspolitik, die nach dem Regierungswechsel von 1998 ihre Ziele neu justiert hat, lassen sich durchaus Ähnlichkeiten zu den neuen strategischen Ansätzen von Weltbank und DAC finden. Die Politik von Ministerin Heidemarie Wieczorek-Zeul und Staatssekretärin Uschi Eid ist, mit ihrer starken Betonung von Armutsbekämpfung, Krisenprävention, Entschuldung und zivilgesellschaftlicher Beteiligung, durchaus menschenorientiert. Was ihr bisher fehlt, ist ein wohldurchdachtes zusammenhängendes Konzept, wie es die Weltbank jetzt vorgelegt hat. Das kann man nicht über Nacht entwerfen, und sicher sollte man dem Ministerium dafür die notwendige Zeit zubilligen. Aber dafür braucht es nicht nur Zeit, sondern auch Köpfe. Das Ministerium wäre gut beraten, wenn es mit der Entwicklungsforschung, die in Deutschland an einigen sehr leistungsfähigen Instituten betrieben wird, enger zusammenarbeiten würde, als das in der Vergangenheit der Fall gewesen ist.

-
- ¹ Ulrich Menzel (1991 a): Das Ende der 'Dritten Welt' und das Scheitern der großen Theorie, in: Pol. Vjs. 32:1, S. 4-33
 - ² ders. (1991 b): Die Hilfe hilft nicht, Treuhandschaft wäre ein Weg, in: Frankfurter Rundschau, 3. 6. 1991
 - ³ Karl Wolfgang Menck (1994): Autozentrierte agroindustrielle Entwicklung (Rez.), in: E+Z 1994:12, S. 338
 - ⁴ Ulrich Menzel (1992): 40 Jahre Entwicklungsstrategie = 40 Jahre Wachstumsstrategie, in: Dieter Nohlen, Franz Nuscheler (Hg.): Handbuch der Dritten Welt, Bd. 1, 131-155
 - ⁵ Pekka Korhonen (1999): Akamatsu Kaname - Entwicklungstheorie in Ostasien: Das Gänseflug-Modell, in: E+Z 1999:6,169-171
 - ⁶ Max Weber (1905, 1920): Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie, 3 Bde. Tübingen 1988
 - ⁷ Michio Morishima (1982): Why has Japan Succeeded? Cambridge
Yamamoto Shichihei (1979): The Spirit of Japanese Capitalism. New York 1992
Otsuka Hisao (1982): The Spirit of Capitalism (jap.). Tokio
S. Gordon Redding (1993): The Spirit of Chinese Capitalism. Berlin
Franz Magnis-Suseno (1981): Javanische Weisheit und Ethik. München
Bryan S. Turner (1974): Weber and Islam. London
Bohdan Lapis (1973): Die Anschauungen über die Arbeit im Koran, in:
Zeitschrift für Religions- und Geistesgeschichte, XXV, 97-111
 - ⁸ Robert D. Putnam (1993): Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy. Princeton
 - ⁹ z. B. Florence R. Kluckhohn, Fred L. Strodbeck (1961): Variations in Value Orientations. Westport
 - ¹⁰ David C. McClelland (1961): The Achieving Society. New York
 - ¹¹ Robert Klitgaard (1992): Taking Culture into Account, in: I. Serageldin u.a. (eds.): Culture and Development in Africa (World Bank Conference Proceedings, April 1992)
 - ¹² David S. Landes 1998: The Wealth and Poverty of Nations. Why Some are so Rich and Some so Poor. New York
 - ¹³ Denis Meadows u.a. (1972): The Limits to Growth. New York (dt.: Die Grenzen des Wachstums. Stuttgart 1972)
 - ¹⁴ Nicholas Georgescu-Roegen (1971): The Entropy Law and the Economic Process. Cambridge (Ma.)
 - ¹⁵ Weltkommission für Umwelt und Entwicklung (1987): Unsere gemeinsame Zukunft. Greven (Brundtland Report)
 - ¹⁶ Timm Krägenow (1999): Wünsche für das neue Jahrtausend (Rezension zu Weizsäcker: Das Jahrhundert der Umwelt), in: Die Zeit, 24. 6. 1999, S. 22
 - ¹⁷ Thomas S. Kuhn (1962): The Structure of Scientific Revolutions. Chicago (dt. Frankfurt/M. 1973)
 - ¹⁸ z. B. Peter M. Haas (1992): Epistemic Communities and International Policy Coordination, in: International Organisation, 46/1, pp. 1-35
 - ¹⁹ Karl Popper (1935): Logik der Forschung. Wien (engl.: The Logic of Scientific Discovery. London 1959)

-
- ²⁰ Dieter Nohlen (1994): Stichwort „Erklärung“ in seinem Lexikon der Politik, Bd. 2, S. 117-119. München
- ²¹ Friedrich Heinemann (1999): Panikmodelle erklären Wirtschaftskrisen, in: FAZ, 25. 3. 1999
- ²² hi. (1999): Wenn jeder das gleiche denkt, liegt wahrscheinlich jeder falsch, in: FAZ, 29. 4. 1999, S. 27
- ²³ Helmut F. Spinner (1974): Stichwort „Theorie“ in: Handbuch philosophischer Grundbegriffe. München, S. 1488
- ²⁴ Reinold E. Thiel (1995): Entwicklungstheorien (Editorial), in: E+Z 1995:10, S. 251
- ²⁵ Joseph Stiglitz (1998 a): Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies and Processes. 9th Raul Prebisch Lecture, Genf 19. 10. 1998. UNCTAD
Derselbe (1998 b): Staat und Entwicklung – das neue Denken. Die Überwindung des Konzepts vom minimalistischen Staat, in: E+Z 1998:4, S. 101-104
- ²⁶ James D. Wolfensohn (1999): A Proposal for a Comprehensive Development Framework. Manuskript (To Executive Directors, Managers, and Staff“), Weltbank 21. 1. 1999
- ²⁷ OECD (1998): Development Cooperation 1997 Report. Paris (darin erstes Kapitel)
- ²⁸ Inge Kaul u. a. (eds., 1999): Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century. Oxford. OUP



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 Wörishofen; 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

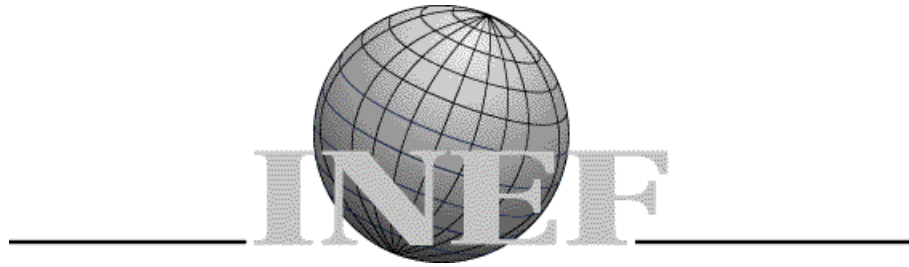
© Institut für Entwicklung und Frieden

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

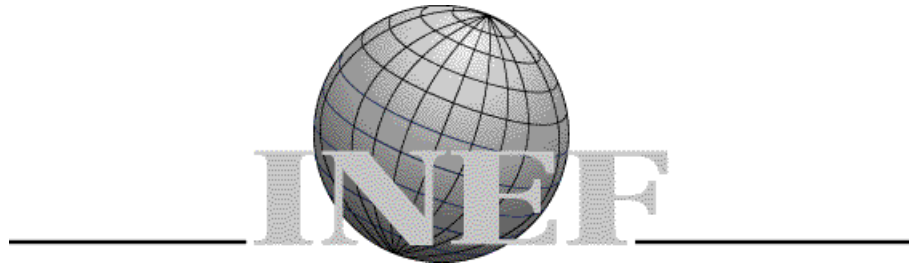
Die umstrittene Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit

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 Armutsgruppen 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 klammert 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 mahrende 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 ökonomischen 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 stellten 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 berechnen- 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 Bundestates 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 diesselben 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 erfolgsorientierten 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.
- Klingebiel, Stephan 1999: Wirkungen der Entwicklungszusammenarbeit in Konfliktsituationen, Berlin.
- Klingebiel, 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>