

DIE MILLENNIUM CHALLENGE CORPORATION (MCC) – EIN NEUER ANSATZ IN DER GEBERHILFE

Gerald Hyman

Im Januar 2004 verabschiedete der US-Kongress ein Sondergesetz, um einen neuen Ansatz in der Geberhilfe in Form eines neuen Programms unter einer neuen, halbstaatlichen Körperschaft, der Millennium Challenge Corporation, zu verankern. In einem ersten Schritt sollten wir die Grundsätze, die Absicht und die Methodik dieses neuen MCC-Ansatzes betrachten. In einem zweiten sollten wir dessen derzeitige Implementierung sowie die Kritikpunkte einschließlich der unvermeidlichen betriebsbedingten Kompromisse, die Probleme und Lösungen sowie die noch offenen Fragen berücksichtigen. Um die Prägnanz des vorliegenden Dokuments zu erhöhen, wird jeder der unten behandelten Punkte in verkürzter Form dargestellt. Dennoch sind zu allen nachfolgenden Elementen weitaus mehr Details verfügbar.

GRUNDSÄTZE, ABSICHT UND METHODIK DES MCC-ANSATZES

1. *Für Leistung zahlen, nicht für Versprechen.* „Ziel der MCC-Mission ist es, die weltweite Armut durch die Förderung eines nachhaltigen Wirtschaftswachstums zu lindern.“ In Abwendung von der traditionellen Hilfe belohnt das MCC-Programm die armen Länder, deren Regierungen bereits die „richtigen“, wenn auch politisch und wirtschaftlich schwierigen Entscheidungen in der Politik getroffen haben, um Wachstum und Armutslinderung zu ermöglichen, und



Gerald Hyman ist Senior Adviser und Vorsitzender des Hills-Programms für Regierungsführung am Center for Strategic and International Studies (CSIS) sowie Direktor a.D. des USAID-Büros für Demokratie und Regierungsführung.

Einen neuen Ansatz in der Geberhilfe fördern – das war es, was der US-Kongress 2004 gesetzlich regeln wollte. Das Konzept, dessen Realisierung der Millennium Challenge Corporation (MCC) obliegt, hat eine Reihe von Grundsätzen: So soll für Leistung gezahlt werden, nicht für Versprechen. Die Kandidatenländer haben „richtige“ und messbare Entscheidungen auf verschiedenen Gebieten zu treffen. Profitieren sollen Länder mit Niedrigeinkommen. Die Programme, deren Ziel die Bekämpfung von Armut durch Wachstum ist, sind von den Gastländern zu konzipieren, mit einem Minimum an Bürokratie und einem Maximum an Transparenz. Und es gibt kritische Fragen zur Implementierung: Ist die Finanzierung eines „Compact“-Programms nicht zu gering, sind fünf Jahre Laufzeit nicht zu wenig? Wie viele Leistungsempfänger darf es geben? Welche Rolle spielt der „harte Indikator“ Korruption? Was ist, wenn ein Empfängerland sich rückläufig entwickelt? Und: Unterscheidet sich das MCC-Programm überhaupt von dem der traditionellen Hilfe, von dem abzusetzen man doch bestrebt war?

die diese Entscheidungen dann auch umgesetzt haben. Es „bezahlt“ nicht, wie in der Vergangenheit, für Reformversprechen oder einen auf Reformen abzielenden „politischen Dialog“. Aus diesem Grunde ist die Zahl der in Frage kommenden Länder relativ gering, doch sollten diese ausgewählten Länder durch die MCC reichlich belohnt werden. Aufgrund des Zeitunterschieds zwischen der Implementierung der „richtigen Entscheidungen“ und deren Niederschlag in Form eines höheren Wachstums und eines höheren Lebensstandards werden die Belohnungen bzw. Vorteile der MCC vermutlich dazu beitragen, die Öffentlichkeit der betroffenen Länder jeweils vom Wert der richtigen Entscheidungen zu überzeugen, bevor deren systemischer Wert sich tatsächlich in einem zukünftigen Wachstum zu erkennen gibt. Mit anderen Worten: Die gegenwärtigen MCC-Vorteile würden auch die (vorübergehenden) Entbehnungen, die die „richtigen Entscheidungen“ mit sich bringen, erträglicher machen, bevor deren dauerhafte Vorteile in Wachstum und Armutslinderung zum Tragen kommen. Und schließlich würden die MCC-Vorteile Anreize – der erhoffte „MCC-Effekt“ – für andere Länder schaffen, ähnliche „richtige Entscheidungen“ zu treffen.

2. *Die vier Felder „richtiger Entscheidungen“.* Um in den Genuss der Vorteile eines MCC-Programms zu kommen, muss ein Land die „richtigen Entscheidungen“ in vier „Politikkategorien“ getroffen haben: Wirtschaftliche Freiheit, Investitionen in die Menschen, Gerechte Regierungsführung und Korruptionskontrolle. Dies sind, so glaubt die MCC, die grundlegenden Kriterien für nachhaltiges Wirtschaftswachstum, Armutslinderung und Effektivität der Hilfe. Zusammengenommen, werden sie der MCC-Theorie zufolge zu einer Armutslinderung durch nachhaltiges Wachstum führen. Unglücklicherweise wählen Länder diese politischen Schritte natürlich nicht, weil sie a) Investitionen zum jetzigen Zeitpunkt, aber deren Gewinn erst später benötigen, so dass der Schweiß zu lange vor dem Preis kommt, oder weil b) ihre Eliten nicht an den Zusammenhang zwischen diesen Investitionen und späteren Gewinnen glauben oder, wahrscheinlicher noch, weil c) ihre ermächtigten Eliten persönlich von Autoritarismus und geschlossenen Märkten profitieren, in denen sie die politische Wirtschaft des Staates kontrollieren und, daraus folgend, einen persönlichen Nutzen aus Korruption und der „Jagd nach Renditen“ ziehen (d. h. Einkommen oder „Mie-

ten“ durch Manipulation erzwingen, etwa durch Monopolstellungen oder politische Positionen anstatt durch produktive Tätigkeit). Wenn es also zusätzliche Belohnungen gibt, werden sie möglicherweise die „richtigen Entscheidungen“ treffen, anstatt ihre bisherige Praxis zu verfolgen.

3. *Entscheidungen und Leistungen objektiv messen (die „Indikatoren“)*. Traditionelle Zuteilungen von Auslandshilfen sind oft von außenpolitischen Überlegungen beeinflusst. Um sicherzustellen, dass das MCC-Programm in seiner Gesamtheit darauf abzielt, Anreize für „richtige Entscheidungen“ zu geben, wird die Entscheidung darüber, ob ein Land sich unter dem Aspekt der vier Politikategorien qualifiziert, nicht durch die MCC-Mitarbeiter oder den MCC-Vorstand getroffen, sondern primär (um beim MCC Vorurteile oder außenpolitische Erwägungen zu vermeiden) durch eine Reihe „objektiver“ Faktoren, die durch andere Organisationen als die MCC – wie Weltbank, Weltgesundheitsorganisation, UNESCO, Transparency International und Freedom House – erstellt sowie regelmäßig und transparent veröffentlicht werden. Die Leistungen des Landes in Bezug auf Wirtschaftliche Freiheit werden anhand von fünf Elementen gemessen: Inflation, Handelspolitik, Steuerpolitik, Kontrollqualität, Unternehmensneugründungen sowie Landrechte und Zugang zu Landbesitz. Die Leistungen in Bezug auf Investitionen in die Menschen werden ebenfalls anhand von fünf Elementen gemessen: Impfraten, öffentliche Ausgaben im Gesundheitswesen, öffentliche Ausgaben im Bereich Grundschulausbildung, Abschlussrate in der Grundschulausbildung für Mädchen sowie Verwaltung von Naturressourcen. Gerechte Regierungsführung wird anhand von sechs Elementen gemessen: bürgerliche Freiheiten, politische Rechte, Mitspracherecht, Effektivität der Regierungsarbeit und Rechtsstaatlichkeit. Bei der Korruption wird ein zusammengesetzter Maßstab zugrunde gelegt. (Siehe Tabelle 1 zwecks Einsicht der Gesamtliste der Indikatorenquellen.) Ein Land muss „unter seinesgleichen“ einen Punktestand über dem Mittelmaß in der Wirtschaftskategorie (Niedriges Einkommen oder Niedriges/Mittleres Einkommen) erzielen, die Hälfte der Indikatoren bei Wirtschaftlicher Freiheit und Gerechter Regierungsführung erzielen, drei von fünf Indikatoren bei Investitionen in die Menschen sowie sich erneut über dem Mittelmaß beim Ein-

Gerechte Regierungsführung wird anhand von sechs Elementen gemessen: bürgerliche Freiheiten, politische Rechte, Mitspracherecht, Effektivität der Regierungsarbeit und Rechtsstaatlichkeit.

heitsindikator bei der Korruptionskontrolle platzieren. (Dies ist der so genannte „harte Indikator“, da Korruption verheerende Auswirkungen auf das Wachstum und die Armutslinderung hat.) Falls es dem Land nicht gelingt, in irgendeiner der Politikategorien diesen Standard zu erreichen, kann es immer noch zum Kreis der Kandidaten gehören, wenn es deutlich gemacht hat, dass es bereits konkrete Maßnahmen ergriffen hat, um das Problem in Angriff zu nehmen, oder dass die spezifische Indikatorenangabe seine derzeitige politische Leistung nicht genau widerspiegelt. Da die Entscheidungen jedoch in erster Linie auf der Grundlage objektiver Indikatoren getroffen werden, kann der MCC-Vorstand im Falle derartiger Überlegungen nach eigenem Ermessen zu einem Urteil gelangen.

4. *Schwerpunkt auf Länder mit Niedrigeinkommen.* Da das MCC-Programm auf die Linderung von Armut abzielt, müssen mindestens 75 Prozent seiner Mittel Ländern mit niedrigem Einkommen (lower-income countries, LICs) zugeteilt werden und nicht mehr als 25 Prozent Ländern mit niedrigem/mittlerem Einkommen (lower-middle-income countries, LMICs). Ursprünglich hatten einhundert Prozent in Länder mit niedrigem Einkommen investiert werden müssen, jedoch wurde diese Regel im Jahre 2006 gelockert, um die Zahl der potenziell in Frage kommenden Länder durch die Aufnahme einiger Länder mit niedrigem/mittlerem Einkommen zu erweitern, von denen es als wahrscheinlich galt, dass sie beim Wirtschaftswachstum, bei der Armutslinderung und bei den MCC-Indikatoren bessere Leistungen zeitigen würden.
5. *In den Kandidatenländern Projekte finanzieren, die Armut durch Wachstum reduzieren werden.* Obwohl Länder sich für die MCC-Investitionen auf der Grundlage von vier Politikategorien qualifizieren müssen, zielen die MCC-Investitionen selbst doch auf die Linderung von Armut ab. (Natürlich, gewiss kann das glaubhafte Argument erhoben werden, dass Investitionen in die Menschen oder Gerechte Regierungsführung eine Armutslinderung bewirken werden, weshalb sie in erster Linie Politikategorien mit Qualifizierungscharakter sind, es aber in diesen Bereichen noch keine vollen Programme gibt.)
6. *Konzeption, Entwurf und Implementierung sollen „Eigentum des Landes“ sein.* Da die Eigentümerschaft des Lan-

des selbst für den Erfolg der ausländischen Hilfe wichtig ist und da die MCC-Investitionen nur in Ländern getätigt werden, die die „richtigen Entscheidungen“ getroffen haben, sollten die Investitionsprogramme nicht, wie bei der traditionellen Hilfe, durch die Mitarbeiter der Geberseite konzipiert werden, sondern durch die Gastregierungen dieser Länder „nach Rückkopplung mit ihren Bürgern, einschließlich der Frauen, Nichtregierungsorganisationen und dem Privatsektor“. Die MCC erfordert obligatorische substanzielle öffentliche Rückkopplungen, bevor das Programm zur Verabschiedung vorgelegt wird. Zudem muss das Programm in der Lage sein, „sowohl das wirtschaftliche Wachstum als auch die Linderung von Armut zu messen“. Ferner muss es „durch das Land implementiert, verwaltet und unterhalten werden“. Nachdem ein Land sich also in den vier Politikategorien qualifiziert hat, wird es (durch seine Regierung und Bürger) aufgefordert, sein eigenes diesbezügliches Programm zu entwerfen, um es dann der MCC vorzulegen. Wenn beide Seiten das Programm und dessen armutslinderndes Potenzial gutheißen, unterzeichnen sie ein Abkommen, einen „Compact“, um das Programm – bevorzugt innerhalb eines Zeitraums von maximal fünf Jahren – zu implementieren.

Die MCC erfordert obligatorische substanzielle öffentliche Rückkopplungen, bevor das Programm zur Verabschiedung vorgelegt wird.

7. *Genügend Geldmittel zur Verfügung stellen, um die „richtigen Entscheidungen“ zu rechtfertigen und darüber hinaus einen transformativen Effekt auf die Armutslinderung zu erzielen.* Da das Land die „richtigen Entscheidungen“ getroffen hat und das Compact-Programm selbst unterzeichnet hat, und da die MCC innerhalb von fünf Jahren so viel mehr (bis zu 500 Millionen US-Dollar, d. h. 350 Millionen EUR) in dieses Programm investiert als es traditionelle Hilfeprogramme tun, darf vermutet werden, dass die Compact-Programme transformative Auswirkungen auf die Armutslinderung haben.
8. *Die mit der Implementierung verbundene Bürokratie, besonders auf der Geberseite, begrenzen.* Mit dem Ziel, den transformativen Effekt des Compact-Programms zu maximieren, wird die Gesamtmitarbeiterzahl der MCC weltweit gering gehalten. Während es ursprünglich 100 Mitarbeiter waren, stieg die Zahl später auf 200 und dann nochmals auf insgesamt 300. Die Gesamtzahl von 300 unmittelbaren MCC-Mitarbeitern berücksichtigt jedoch weder Berater

Die Gesamtzahl von 300 unmittelbaren MCC-Mitarbeitern berücksichtigt jedoch weder Berater noch die Ortsorganisation.

noch die Ortsorganisation (genannt die „rechnungspflichtige Einheit“) eines jeden Landes, die das Compact-Programm implementiert, unter der Direktive der vor Ort ansässigen MCC-Mitarbeiter (gewöhnlich ein bis zwei) operiert und im Normalfalle durch die Legislative und Exekutive des Gastlandes bestätigt wird.

9. *Den Impakt und die Auswirkungen des Projekts registrieren, messen und bewerten.* Während des gesamten Implementierungsverlaufs wird das Projekt im Einklang mit objektiven Indikatoren, die Bestandteil des Compact-Abkommens sind, registriert, gemessen und bewertet.
10. *Die Transparenz des gesamten Prozesses sicherstellen.* Der gesamte Prozess – die objektiven Qualifizierungsindikatoren, die Formulierung/der Entwurf des Compact-Programms, die Überlegungen des MCC-Vorstands sowie die Implementierung des Compact-Programms – ist uneingeschränkt öffentlich und transparent. So finden sich beispielsweise auf der MCC-Homepage die Indikatoren, das Abstimmungsverhalten des MCC-Vorstands, die Details des Compact-Programms und so fort.

DIE IMPLEMENTIERUNG ALS SOLICHE UND KRITIKEN

Grundsätze und Absicht des MCC-Programms sind, möglicherweise ungewollt, durch die Gegebenheiten der Implementierung sowie durch verschiedene Kompromisse beeinflusst worden. Die Lücke zwischen Theorie und Leistung als solcher hat darüber hinaus zu Kritik am Compact-Programm geführt.

1. *Die Compact-Finanzierung ist zu gering und fünf Jahre sind zu wenig, um einen transformativen Effekt zu erzielen.* Etwa 18 Compacts im Wert von annähernd 6,3 Milliarden US-Dollar (4,6 Milliarden EUR), d. h. einem Durchschnitt von ungefähr 350 Millionen US-Dollar (250 Millionen EUR) pro Compact waren bis zum Ende des Jahres 2008 unterzeichnet worden. Wenngleich diese Compacts von der Größenordnung her umfangreicher als traditionelle Hilfeprogramme sind, sind Initiativen zur Armutslinderung schwierig, vieldimensional und auf lange Sicht hin angelegt. Echte Transformationserfolge können wahr-

scheinlich nicht in fünf Jahren für 350 Millionen US-Dollar (250 Millionen EUR) erkauft werden, außer in relativ kleinen Ländern, was vielleicht der Grund dafür ist, dass so viele der MCC-Länder klein sind. Die Gesamtbevölkerung aller von Compact-Programmen betroffenen Länder beläuft sich bis heute auf 209 Millionen, d. h. auf etwas mehr als die Bevölkerung Brasiliens. Das gesamte Bruttoinlandsprodukt aller Compact-Länder beträgt 472 Milliarden US-Dollar (334 Milliarden EUR), d. h. etwas mehr als das BIP Pakistans. (Die Größe der Compact-Länder ist zusammenfassend in Tabelle 2 dargestellt. Größe und Zahlen der laufenden Compacts sind in Tabelle 3 zusammengefasst.) Indonesien und die Philippinen, zwei weitaus größere Länder, haben sich dagegen für ein Compact qualifiziert. Bis heute liegen keine substantiellen, messbaren Ergebnisse in Bezug auf Armutsinderung vor, wobei es hierfür wohl auch noch etwas früh ist.

Die Gesamtbevölkerung aller von Compact-Programmen betroffenen Länder beläuft sich bis heute auf 209 Millionen, d. h. auf etwas mehr als die Bevölkerung Brasiliens.

2. *Länder mit niedrigem Einkommen sind besonders schwer transformierbar.* Der Weg für Länder mit niedrigem/mittlerem Einkommen ist etwas leichter, aber immer noch schwierig. Je größer die Mittelschicht ist, umso größer ist die Aussicht auf Wachstum, und wenn auch nur deshalb, weil die Mittelschicht selbst das Resultat einer „guten Politik“ ist.
3. *Die MCC-Anreize sind asymmetrisch.* Der MCC-Effekt beruht auf der Annahme, dass die MCC-Belohnungen Anreize für Regierungsbeamte in Ländern mit geringer Leistung und der „falschen Politik“ bieten, die politische Linie zu ändern. Doch in vielen dieser Länder sind eben diese Regierungsbeamten die persönlichen Nutznießer der „falschen Politik“, besonders hinsichtlich der Korruption. Sie profitieren persönlich oder politisch von der „falschen Politik“. Es ist unwahrscheinlich, dass sie ihre persönliche Macht und ihre Vorteile opfern, auch nicht um eines groß angelegten Hilfeprogramms willen, das der allgemeinen Öffentlichkeit eher nutzen wird als ihnen selbst. Wären sie bereit, ihren persönlichen Nutzen dem Nutzen der Allgemeinheit zu opfern, hätten sie die „richtige Politik“ wahrscheinlich auch ohne MCC-Programm verfolgt.
4. *Sind die MCC-Indikatoren tatsächlich aussagekräftig?*
Wenn sie auch in numerischen Angaben ausgedrückt wer-

den und somit neutral und unparteiisch aussehen, so hängen die meisten „objektiven“ Indikatoren doch bei guter Messung von subjektiven Urteilen und den Zielsetzungen eben der Einrichtungen ab, die die Indikatoren sammeln – oder definieren und formulieren. „Objektiv“ meint daher in Wirklichkeit eher „unabhängig von der MCC“ oder „nicht MCC-eigen“ als tatsächlich „nicht subjektiv“. Vielleicht ist dies angesichts des Fehlens unabhängiger, vorhersagefähiger und tatsächlich objektiver Indikatoren das Beste, was man erwarten kann, und so sind die Indikatoren vermutlich schon vorhersagefähig im Sinne eines nachhaltigen Wirtschaftswachstums.

5. *Hinterherhinkende Indikatoren.* Abgesehen von der Frage, ob die Indikatoren im Sinne eines nachhaltigen Wirtschaftswachstums vorhersagefähig sind, liegen sie nahezu immer hinter der Leistung zurück und zwar in beiderlei Richtung. Sie bieten ein schlimmeres Bild als die Wirklichkeit, wenn sich Länder in die „richtige Richtung“ bewegen, und sie bieten ein besseres Bild, wenn Länder in die „falsche Richtung“ driften. Und somit ist es wahrscheinlich, dass auch die MCC-Entscheidungen selbst „hinterherhinken“, und zwar erneut in beide Richtungen.

6. *Mittelmaßbasierte Urteile und keine absoluten Urteile?* Ein Land qualifiziert sich für ein MCC-Compact nicht anhand einer absoluten Indikatoren-Skala, sondern dadurch, dass es sich „im Vergleich zu seinesgleichen“ oberhalb des Mittelmaßes positioniert. d. h. seine Leistung liegt „über dem Durchschnitt“ bei den Indikatoren für eine Mehrheit von „Politikkategorien“. Kurz gesagt, es ist ein „relativ“ guter Leistungserbringer. Aber bedeutet eine relativ gute Leistung tatsächlich Entwicklungserfolg in der Zukunft, vor allem, wenn die meisten Länder in der Ländergruppe (der Gruppe derjenigen mit niedrigem Einkommen oder niedrigem/mittlerem Einkommen) schlechte Leistungserbringer sind? Heißt es nicht lediglich, dass das Land besser als die meisten anderen ist, obwohl es ein schlechter Leistungserbringer sein mag? Wenn dem so ist, verstößt dies nicht gegen die Grundprämisse des MCC-Programms, die eine Belohnung nur für die wirklich guten Leistungserbringer vorsieht, also für die, die unzweideutig die „richtigen, harten Entscheidungen“ getroffen haben und somit wahrscheinlich ein nachhaltiges Wirtschafts-

Heißt dies nicht lediglich, dass das Land besser als die meisten anderen ist, obwohl es ein schlechter Leistungserbringer sein mag?

wachstum und eine Linderung der Armut verzeichnen werden?

7. *Wie viele gute Leistungserbringer gibt es? Gute-Länder-Kandidaten gehen aus.* Wenn es, unter Anwendung einer eher absoluten als relativen Skala, verhältnismäßig wenige tatsächlich gute Leistungserbringer gibt, gibt es möglicherweise nicht genug gute Leistungserbringer, um ein solch aufwendiges, mehrere Milliarden Dollar umfassendes Programm zu rechtfertigen. Vielleicht sollte das MCC-Programm kleiner sein und sich nur auf einige wenige wirklich gute Leistungserbringer konzentrieren als denen gegenüber Kompromisse zu machen, die allenfalls über dem Durchschnitt liegen. Mehr noch, da diese wirklich guten Leistungserbringer bereits identifiziert worden sind, sollte das MCC-Programm vielleicht abgeschlossen werden. Da es jedoch in einer separaten, unabhängigen Agentur angesiedelt worden ist und die Bush-Administration den innovativen Charakter dieses Programms so sehr betont hat, sind die MCC-Mitarbeiter hochmotiviert, neue Länder zu finden, die sich qualifizieren, möglicherweise aber auch das Originalkonzept verwässern. Vielleicht hätte das MCC-Programm vorübergehend sein sowie durch einen kleinen Mitarbeiterstab mit speziellen Behörden und einer begrenzten Laufzeit im Rahmen einer bereits bestehenden Agentur verwaltet werden sollen, um sich so auf die wirklich guten Leistungserbringer konzentrieren zu können.

8. *Korruption als harter Indikator.* Ein Land qualifiziert sich für ein MCC-Compact-Programm, wenn es bei der Hälfte oder mehr der Indikatoren in drei „Politikkategorien“ „über dem Mittelmaß“ liegt, aber auch über dem Mittelmaß beim Einheitsindikator für Korruption, hat doch Korruption eine solch verheerende Wirkung auf die Entwicklung. Die rechtswidrige Weiterleitung öffentlicher Güter in private Hände hat so viele Länder (vor allem solche mit beachtlichen Naturressourcen) lahmgelegt, wenn diese auch in anderen Bereichen eine „gute Politik“ verfolgt haben. Aber da so viele Länder unter ernst zu nehmender Korruption leiden, wird die Zahl der MCC-Länder kleiner sein als in dem Falle, in dem Korruption lediglich als einer von vier Bereichen behandelt würde. Ist es klug, eine so große Betonung auf Korruption zu legen? Es ist klug, wenn die Indikatoren aller Vermutung nach eine

Die rechtswidrige Weiterleitung öffentlicher Güter in private Hände hat so viele Länder (vor allem solche mit beachtlichen Naturressourcen) lahmgelegt.

gute Entwicklungsleistung erwarten lassen bzw. vorhersagen. So wie die Anwendung relativer Faktoren würde ein Fallenlassen der Notwendigkeit, sich im Hinblick auf Korruptionsbekämpfung zu qualifizieren, die Zahl der in Frage kommenden Länder erhöhen. Es würde aber auch die Strenge des MCC-Programms sowie dessen vorhersagbares Potenzial als Stimulator von „richtigen Entscheidungen“, die wahrscheinlich zu nachhaltigem Wirtschaftswachstum, zu Armutsminderung und zu Entwicklungserfolg führen würden, verwässern.

9. *Eigener Ermessensspielraum bei der Auswahl der für ein Compact in Frage kommenden Länder.* Obschon sich ein Land vermutlich bei den „objektiven“ Faktoren über dem Mittelmaß qualifiziert, hat der MCC-Vorstand einen eigenen Ermessensraum, Indikatoren fallenzulassen und Länder nach ihrem besten Eigenurteil mit MCC-Compacts zu belohnen, selbst wenn diese sich nicht auf der reinen Basis „objektiver“ Faktoren im absoluten Sinne qualifizieren. Einer Analyse der Brooking-Institution zufolge erklärte der Vorstand „einige wenige Länder für in Frage kommend, die die Leistungsstandards zwar nicht voll erfüllten, diesen aber sehr nahe kamen“. In dem vielleicht bekanntesten Fall machte der Vorstand von diesem Ermessensspielraum Gebrauch, um gegenüber Georgien im Jahre 2005, im Jahr nach der Rosen-Revolution, ein Compact-Programm anzuregen und sodann zu beschließen. Da die MCC-Indikatoren der Realität hinterherhinken und da die neue georgische Regierung bereits Reformen in die Wege geleitet und weitere Reformen in Angriff genommen hatte, sah man ein MCC-Compact als gerechtfertigt an – und zwar ungeachtet der Indikatoren, wie der Vorstand verlauten ließ. Dies bietet ohne Zweifel der Möglichkeit von Belohnungen breiten Raum, die auf außenpolitischen und nicht auf rein entwicklungsbezogenen Kriterien beruhen. In welchem Umfang nun erhielt Georgien ein MCC-Compact auf der Grundlage außenpolitischer Erwägungen bzw. der Ansicht des MCC-Vorstands, dass die Indikatoren der tatsächlichen Leistung und dem tatsächlichen Potenzial hinterherhinkten?

In welchem Umfang nun erhielt Georgien ein MCC-Compact auf der Grundlage außenpolitischer Erwägungen bzw. der Ansicht des MCC-Vorstands, dass die Indikatoren der tatsächlichen Leistung und dem tatsächlichen Potenzial hinterherhinkten?

In welchem Maße ist ein Kompromiss bei der „Reinheit“ der MCC-Grundsätze und -Absichten gerechtfertigt, wenn es darum geht, die außenpolitischen Ziele des Gebers zu verfolgen? In welchem Maße sieht das MCC-Programm zu sehr wie die tra-

ditionellen Hilfeprogramme aus, falls außenpolitische Erwägungen substanzielles Gewicht haben? Und in welchem Maße sollten andererseits derlei Erwägungen allenfalls mechanischer Natur sein und nicht das Hinterherhinken der Indikatoren bzw. ein ehrliches, wenngleich subjektives Urteil berücksichtigen, demzufolge die Entwicklung eines bestimmten Landes auf einem besseren Wege ist als es die Indikatoren erkennen ließen?

10. *Verzögerte Auszahlung.* Die MCC hat im Grunde nur annähernd 25 Prozent ihrer geplanten Auszahlungen getätigt, so dass möglicherweise eine langsamere Finanzierungsrate angemessen ist. Es dauert lange, ehe ein Compact-Programm entworfen und ausgehandelt ist, und noch länger, ehe die Gelder zu dessen verantwortlicher Implementierung ausgezahlt werden. Einerseits ist eine verzögerte Auszahlungsrate lobenswert, wenn sich die MCC Zeit nimmt, um ein erfolgreiches Programm sicherzustellen. Die Beurteilung der Hilfe auf der Basis von Auszahlungsraten ist der traditionelle (und, wie viele argumentieren, mangelhafte) Weg, wenn Effektivität der Zweck der Hilfe ist. Im Kongress jedoch bezweifeln einige, dass die langsame Auszahlung durch die MCC in erster Linie das Ergebnis der Effektivität der Hilfe ist, und es würde auf alle Fälle dafür sprechen, die Zuteilungen des Kongresses zu verlangsamen, um die MCC-Auszahlungsraten zu erfüllen.

11. *Schwerpunktsetzung bei den Compact-Programmen auf Landwirtschaft und Infrastruktur.* Typischerweise haben in Frage kommende Länder öffentliche Arbeitsprogramme mit hohem Profil gewählt oder Programme, die sich an eine große Zahl von Bürgern wenden wie etwa Infrastrukturprogramme (Straßen, Brücken usw.) bzw. Landwirtschaftsprogramme. Nur wenige haben sich für Programme im Sozialsektor entschieden. Sind die gewählten Programme die besten, um Armutslinderung zu maximieren? Oder sind sie die besten Programme, um politische Unterstützung zu maximieren? Und werden sie durch die MCC-Mitarbeiter unterstützt, weil sie kapitalintensiv sind und hohe Auszahlungen oder „Abflussraten“ bedeuten?

12. *Rückentwicklung.* Was passiert, wenn ein Land sich für ein MCC-Programm qualifiziert, später jedoch seine Poli-

Mindestens zwei Fälle von „Rückentwicklung“ hat es mit Honduras und Madagaskar bereits gegeben.

tik oder seine Leistung in einem „regressiven“ Sinne ändert, der es disqualifizieren würde, wenn es nicht bereits Empfängerland eines MCC-Programms wäre? Mindestens zwei solcher Fälle von „Rückentwicklung“ hat es mit Honduras und Madagaskar bereits gegeben. Von all diesen Ländern erwartet die MCC, dass sie „Bemühungen erkennen lassen in Richtung einer Steigerung durch die Entwicklung und Implementierung eines Plans zur Politikverbesserung, der auf die bestehenden offenen Fragen reagiert, [...] sowie ihr Engagement im Sinne einer Erfüllung der Kriterien für eine Programmteilnahme deutlich machen“. Der Förderplan wird im ersten Jahr entwickelt und vorgelegt, spätestens im zweiten Jahr implementiert und im dritten Jahr daraufhin geprüft, ob er den MCC-Kriterien entspricht. Vermutlich würde die MCC ihr Compact-Programm aussetzen, wenn das Land nach dem dritten Jahr diese Entsprechung immer noch nicht aufweist, wobei es derlei Fälle bislang nicht gegeben hat. Sollte die MCC ihr Compact-Programm aussetzen, wenn ein Land zurückfällt und nicht mehr zu einem Status findet, in dem es den Kriterien entspricht? Was geschieht, wenn das Compact-Programm ein Infrastrukturprogramm wie etwa eine Straße, eine Brücke oder ein Bewässerungssystem beinhaltet? Sollte das Programm aufgegeben werden? Was würde aus den 30 fertig gestellten Straßenkilometern oder dem nur zur Hälfte gebauten Bewässerungssystem werden? Wäre es ein Monument des Scheiterns der MCC und eine Peinlichkeit für das Land selbst? Wenn jedoch die MCC nicht reagieren würde, wenn es keine Negativanreize bei einer „Rückentwicklung“ gäbe, wäre dies dann nicht ein Anreiz dafür, sich zuerst zu qualifizieren und dann doch wieder in die alten Bahnen zurückfallen zu lassen? Wäre die Aussetzung ein Signal für die Bürger und eine Warnung für andere Länder? Die MCC nimmt an, dass, sollte ein Land einmal auf der richtigen Bahn sein, es durch Trägheit auch auf derselben gehalten wird. Doch wie tragfähig ist diese Annahme und was würde geschehen, wenn sie sich als unberechtigt erweisen sollte? Was sollte die MCC im Falle einer Rückentwicklung tun?

13. *Fehlende Risikobereitschaft.* Einige argumentieren, dass die Kombination aus Entwurf und Besitz des MCC-Programms durch das Land selbst und dem starken Wunsch der MCC-Bürokratie nach vorgewiesenen Erfolgen zu fa-

den, risikolosen Programmen im Sinne der traditionellen Hilfeprogramme geführt hat, nicht aber zu Programmen, die den ursprünglichen, hehren Prinzipien und Absichten der MCC entsprechen. Sind Straßen, Brücken und Haushaltshilfen wirklich das, was die MCC bereitzustellen beabsichtigte? Um es nochmals zu sagen:

Sind Straßen, Brücken und Haushaltshilfen wirklich das, was die MCC bereitzustellen beabsichtigte?

Zielen die Programme wirklich eher darauf ab, die Unterstützung der Öffentlichkeit für die Gastregierung zu gewinnen als ein Höchstmaß an Entwicklungserfolgen zu erzielen?

14. *Wie sehr unterscheidet sich das MCC-Programm tatsächlich von einem traditionellen Hilfeprogramm?* Alles zusammengenommen – die subjektiven Beurteilungen, die eher relative als absolute Skala für gute Leistung und „richtige Entscheidungen“, den dem MCC-Vorstand gegebenen Ermessensspielraum, die fehlende Risikobereitschaft, die Abneigung gegenüber einer Aussetzung oder zumindest Reduzierung von Programmen im Falle sich rückentwickelnder Länder, die langsame Auszahlung und die asymmetrischen Anreize –, ist die MCC dann wirklich noch so innovativ wie ursprünglich beabsichtigt? Sieht sie in der Praxis nicht doch allzu sehr aus wie ihre Kousinen, die traditionellen Hilfeprogramme? Und wenn nicht, wie wahrscheinlich ist eine Erreichung des Ziels einer weltweiten Armutslinderung oder, was wohl eher vorauszusehen ist, einer nennenswerten Armutslinderung in den Ländern mit Compact-Programmen? Und schließlich: wieviel Raum besteht angesichts der relativ geringen Zahl der Länder mit guter Leistung für andere Länder, für sich eine Neuauflage der MCC-Programme zu erreichen?

Tabelle 1: Indikatoren, Politikategorien und Kriterien zur Auswahl der für ein MCC-Programm in Frage kommenden Länder

Indikator	Politikategorie	Quelle
Bürgerliche Freiheiten	Gerechte Regierungsführung	Freedom House
Politische Rechte	Gerechte Regierungsführung	Freedom House
Mitspracherecht	Gerechte Regierungsführung	Weltbank-Institut
Effektivität der Regierungsarbeit	Gerechte Regierungsführung	Weltbank-Institut
Rechtsstaatlichkeit	Gerechte Regierungsführung	Weltbank-Institut
Korruptionskontrolle	Gerechte Regierungsführung	Weltbank-Institut
Impfraten	Investitionen in die Menschen	Weltgesundheitsorganisation
öffentliche Ausgaben im Gesundheitswesen	Investitionen in die Menschen	Weltgesundheitsorganisation
Abschlussrate in der Grundschulausbildung für Mädchen	Investitionen in die Menschen	UNESCO
öffentliche Ausgaben im Bereich Grundschulausbildung	Investitionen in die Menschen	UNESCO und nationale Quellen
Unternehmensneugründungen	Wirtschaftliche Freiheit	Internationale Finanz-Corporation
Inflation	Wirtschaftliche Freiheit	IWF, <i>World Economic Outlook</i>
Handelspolitik	Wirtschaftliche Freiheit	Heritage Foundation
Kontrollqualität	Wirtschaftliche Freiheit	Weltbank-Institut
Steuerpolitik	Wirtschaftliche Freiheit	nationale Quellen, abgeglichen mit IWF, <i>World Economic Outlook</i>
Verwaltung von Naturressourcen	Investitionen in die Menschen	Centre for International Earth Science Information Network / Yale-Universität
Landrechte und Zugang zu Landbesitz	Wirtschaftliche Freiheit	Internationaler Fonds für Landwirtschaftliche Entwicklung / Internationale Finanz-Corporation

Quelle: MCC

Tabelle 2: Länder mit MCC-Compact-Programm nach Bevölkerung und BIP

	Land mit Compact-Programm	Bevölkerung	BIP (in Kaufkraftparitäten)
1	Armenien	2 967 004	18 920 000 000
2	Benin	8 791 832	12 840 000 000
3	Burkina Faso	8 988 091	17 820 000 000
4	Cap Verde	429 474	1 635 000 000
5	El Salvador	7 185 218	43 940 000 000
6	Georgien	4 615 807	21 600 000 000
7	Ghana	23 832 495	34 040 000 000
8	Honduras	7 792 854	33 630 000 000
9	Lesotho	2 130 819	3 370 000 000
10	Madagaskar	20 653 556	20 760 000 000
11	Mali	12 666 987	14 480 000 000
12	Mongolei	3 041 142	9 557 000 000
13	Marokko	34 859 364	137 300 000 000
14	Mosambik	21 669 278	18 950 000 000
15	Namibia	2 108 665	11 230 000 000
16	Nikaragua	5 891 199	16 830 000 000
17	Tansania	41 048 532	54 260 000 000
18	Vanuatu	218 519	983 200 000
		208 890 836	US-Dollar 472 145 200 000

Tabelle 3: Compact-Programme nach Umfang und Jahr

	Land	Typ	Betrag				Gesamt 2005 bis 2008
			Steuer- jahr 2005	Steuer- jahr 2006	Steuer- jahr 2007	Steuer- jahr 2008	
1	Madagaskar	LIC	110				
2	Honduras	LIC	215				
3	Cap Verde	LIC	110				
4	Nikaragua	LIC	175				
5	Georgien	LIC	295				
6	Vanuatu	LIC		66			
7	Benin	LIC		307			
8	Armenien	LMIC		236			
9	Ghana	LIC		547			
10	Mali	LIC			461		
11	El Salvador	LMIC			461		
12	Mosambik	LIC			507		
13	Lesotho	LIC			363		
14	Marokko	LMIC			691		
15	Mongolei	LIC				285	
16	Tansania	LIC				698	
17	Namibia	LMIC				305	
18	Burkina Faso	LIC				481	
	Gesamt	LIC	905	1156	2483	1769	
	Anzahl der Compact- Programme		5	4	5	4	18
	Durchschnittl. Umfang des Compact-Programms		181	289	497	442	351

Anm.d.Ü.:

LIC (lower-income countries): Länder mit niedrigem Einkommen

LMIC (lower-middle-income countries): Länder mit niedrigem/mittlerem Einkommen

Quelle: Brookings Institution

Übersetzung aus dem Englischen von Dr. Benedikt M. Helfer