

Wer hilft wem?

Die schwierige Auswahl der Empfängerländer öffentlicher Entwicklungshilfe

Erreicht die öffentliche Entwicklungshilfe die Armen? Kommt sie den Ländern zu gute, die sich um *good governance* bemühen? Die Geberstaaten und -organisationen öffentlicher Entwicklungshilfe gehen bei der Auswahl ihrer Partnerländer unterschiedlich vor. Für das Development Assistance Committee (DAC) der OECD sind Relevanz, Effizienz, Wirkung und Nachhaltigkeit entscheidend. Die USA tragen in ihrer auf dem Millennium-Projekt basierenden Entwicklungspolitik der Erkenntnis Rechnung, dass jene Entwicklungsländer zu den Verlierern der Globalisierung zählen, die keine marktwirtschaftliche Politik betreiben und kaum in die Weltwirtschaft eingebunden sind. Für Deutschland sind die Bewertungsgrundlagen Rechtsstaatlichkeit, Gewaltenteilung, Partizipation, Marktwirtschaft und *good governance*. Und die EU schließlich fokussiert eine engere Koordination zwischen den europäischen Gebern, mehr Koordination der analytischen Arbeit und Planung, die Entwicklung eines gemeinsamen Rahmens für Programme sowie einen Aktions- und Koordinationsplan für Partnerländer, mit dem zwei oder mehr Geber der Union selbst zusammenarbeiten.

■ Executive Summary

How far does Official Development Assistance (ODA) effectively support developing countries? The new approach of United States development policy – the Millennium Challenge Account – has put much more emphasis on a new concept of selectivity for development cooperation. This concept combines two approaches: policy selectivity and poverty selectivity. In other words: Only donors of ODA who take into account the quality of economic policy and institutions of „good governance“ on the side of recipient countries have a chance to stimulate development and – finally – to reach the poor. It becomes, therefore, increasingly important for donors of bi- and multilateral development aid to formulate criteria and to build a policy oriented consensus for the selection of main recipient countries. This process requires a much clearer definition of development policy perspectives with respect to Millennium Development Goals as well as a more convincing policy of coherence and, at the same time, a more systematic internationally comparative evaluation of policy approaches. Within the European Union the development policy of the Netherlands is very much focussed on this reorientation. Other European donors should follow this perspective and start a new transatlantic dialogue on goals and methods of development cooperation in the future.

■ Das Problem

Erreicht die öffentliche Entwicklungshilfe tatsächlich die Armen? Kommt sie denjenigen Entwicklungsländern am meisten zugute, die ihre Politik am Grundsatz der Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns (*Good Governance*) orientieren? Auch der Neuanatz der amerikanischen Entwicklungspolitik – der *Millennium Challenge Account* – hat diese Fragen wieder in den Vordergrund des entwicklungspolitischen Interesses gerückt. (Vgl. *KAS-Auslandsinformationen* 3/05. S. 4–18). In den neunziger Jahren ist immer mehr erkannt worden, dass funktionsfähige Märkte einen leistungsfähigen Staat und eine gute Infrastruktur erfordern. Der *Post-Washington-Konsensus* hat daher die Schlüsselrolle von Institutionen für die Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns und die Bekämpfung der Korruption hervorgehoben, die noch immer eines der größten Entwicklungshemmnisse darstellt.¹⁾ Ein weiteres Problem ist die *Fungibilität* der Hilfe, die zur Folge hat, dass die Regierungen der Empfängerländer elastisch auf Projektzusagen durch Verlagerung von Haushaltsmitteln aus dem Projektbereich in andere Gebiete reagieren können. Gerade deswegen ist es richtig, das *gesamte* staatliche Handeln des Partnerlandes auf den Prüfstand der Kritik zu stellen (Effizienz, Performanz, Korruption). Denn Studien der Weltbank haben gezeigt, dass Projekthilfe in hohem Maße fungibel ist – vor allem in den Bereichen Schuldbildung, Gesundheit und Landwirtschaft.

Ergebnisse bisheriger Untersuchungen zur Selektivität öffentlicher Entwicklungshilfe bestätigen eine alte Erfahrung: Öffentliche Entwicklungshilfe hat jenen Ländern am ehesten Entwicklungsimpulse vermittelt, die eine konsequente Wirtschaftspolitik durchgesetzt und ihre institutionelle Infrastruktur verbessert haben. Ein stabiles makroökonomisches Umfeld, offener Außenhandel, wirksamer Schutz des Eigentums und eine leistungsfähige Verwaltung kommen der Verbesserung des Bildungssystems, des Gesundheitswesens und der Förderung wirtschaftlichen Wachstums entgegen.²⁾ In der Praxis der Entwicklungspolitik sind aber oft nicht die Leistungsbilanzen der Regierungen in den Nehmerländern, sondern politische Opportunitäts- und Loyalitätsmaßstäbe der Geberländer für den Hilfeansatz verantwortlich. So

- 1) Vgl. Beatrice Weder, „Foreign Aid, Institutions and Development: Lessons from four decades of international development cooperation“, in: *Außenwirtschaft*, 55. Jhg., 2000, Heft II, S. 292 ff.
- 2) Vgl. dies., a.a.O., S. 299 f., vgl. ferner: C. Burnside / David Dollar, *Aid, policies and growth*, *World Bank Policy Research Working Paper No. 1777*, Washington D.C. 1998.

kann es nicht weiter überraschen, dass Länder mit stärkerer Korruption der staatlichen Verwaltung in der Vergangenheit größere Entwicklungshilfeleistungen erhalten haben als weniger korrupte Staaten.

■ Auswahlmaßstäbe der Entwicklungshilfe

Nach welchen Auswahlmaßstäben gehen die Geberstaaten öffentlicher Entwicklungshilfe und die internationalen Organisationen bei der Auswahl ihrer Partnerländer vor? Dollar und Levin haben diese Selektion und die Armutsorientierung der Entwicklungshilfegeber mit Hilfe zweier Indizes untersucht: der erste Index misst die Konzentration der Hilfe auf Länder mit entwicklungsfördernden Rahmenbedingungen (*policy selectivity index*) und der zweite erfasst die Konzentration der Entwicklungshilfe des Geberlandes auf die ärmsten Entwicklungsländer (*poverty selectivity index*).³⁾ Das Ergebnis der Studie: Diejenigen Geber, die ihre Hilfe von der Qualität der Politik und der Institutionen des Nehmerlandes abhängig machen, weisen eine stärkere Armutsorientierung ihrer Hilfe auf: Dazu zählen unter den internationalen Organisationen die International Development Association (IDA), die Weltbankgruppe und die Enhanced Structural Adjustment Facility (ESAF) des IMF, unter den bilateralen Gebern vor allem Dänemark, Großbritannien, Norwegen, Irland und die Niederlande. Diejenigen Geber mit den größten ODA-Budgets wie USA und Frankreich waren dagegen bisher noch nicht besonders selektiv in der Frage der Politikqualität und der Armutsorientierung. Japan nahm zwar einen vorderen Rangplatz nach dem Index politischer Selektivität ein, aber nur einen hinteren Platz bei dem Kriterium der Armutsorientierung – eine Folge der starken Konzentration auf zwar relativ gut regierte, aber nicht besonders arme Partnerstaaten in Asien.

Die Auswahlmaßstäbe der OECD-Mitglieder variieren von Land zu Land und von Programm zu Programm.⁴⁾ Von Selektivitätsüberlegungen weitgehend ausgenommen sind vor allem Katastrophenhilfe und international ausgeschriebene Stipendien. Andererseits wird öffentliche Entwicklungshilfe in der Form von Schwerpunktprogrammen und -projekten an Länder vergeben, zu denen starke historische oder

3) Vgl. David Dollar / Victoria Levin, *The Increasing Selectivity of Foreign Aid, 1984–2002*, Washington D.C., Mai 2004 (World Bank Policy Research Working Paper 3299).

4) Auskunft von Simon Scott, Principal Administrator, Statistics and Monitoring Division, Development Cooperation Directorate, OECD, vom 2. November 2004.

■ Tabelle 1: Politische Selektivität und Armutsorientierung führender Geber (Rangplätze unter 41 Gebern)

Geber	Index politischer Selektivität	Index der Armutsorientierung
Dänemark	1	12
Deutschland	14	26
ESAF (IMF)	10	3
Europäische Union	12	25
Frankreich	30	29
IDA	2	1
Japan	16	35
Niederlande	9	10
Norwegen	8	13
Schweden	4	18
UNDP	35	8
Großbritannien	3	16
USA	27	20

Quelle: Nach David Dollar/Victoria Levin, *The Increasing Selectivity of Foreign Aid, 1984–2002*, S. 18/19.

wirtschaftliche Beziehungen bestehen, oder an arme Länder, die auf ein gutes Profil der Entwicklungsorientierung des staatlichen Handelns verweisen können. Zudem kommen Vorhaben der finanziellen Zusammenarbeit oft nur jenen Entwicklungsländern zugute, deren Kreditwürdigkeit hoch eingeschätzt wird.

Das Development Assistance Committee (DAC) der OECD geht bei seiner Evaluierung entwicklungspolitischer Programme der Geberländer von folgenden Maßstäben aus.⁵⁾

1. Relevanz:

Sind die Ziele des Programms noch gültig? Stimmen die Programme mit den Zielen überein?

2. Effektivität:

Werden die Ziele tatsächlich erreicht und worauf ist dies zurückzuführen?

3. Effizienz:

Sind die Programmaktivitäten kostenwirksam? Werden Ziele fristgerecht erreicht?

5) Vgl. OECD, DAC Criteria for Evaluating Development Assistance, <http://www.oecd.org/documentprint/0,2744> [21. Oktober 2004].

4. Wirkung:

In welchem Umfang hat das Programm die Situation der Zielgruppe verändert? Welche Folgen haben Programm und Projekt ausgelöst?

5. Nachhaltigkeit:

Bestehen die Wirkungen des Programms oder Projektes auch nach dessen Abschluss fort? Welche Faktoren sind dafür verantwortlich zu machen?

Wie im Falle der OECD finden sich auch in den Verlautbarungen der Kommission der Europäischen Union, die für die vergemeinschaftete Entwicklungshilfe zuständig ist, vielfältige Bekenntnisse zur Konzipierung und Umsetzung einer konsistenten Entwicklungsstrategie und zum Vorrang der Armutsbekämpfung. Die Voraussetzungen und Erfolgsbedingungen dieser Strategie im Partnerland werden aber nicht zum Kriterium der Auswahl von Schwerpunktländern gemacht.⁶⁾ Statt dessen überwiegen allgemeine Bekenntnisse: Die Frage nach Kriterien und Strategien der Selektivität der Hilfe wird erst gar nicht gestellt.

6) Vgl. European Commission, The European Community's Development Policy – Statement by the Council and the Commission, Brüssel 2004.

7) Vgl. zum Folgenden Lael Brainard / Carol Graham / Nigel Purvis / Steven Radelet / Gayle E. Smith, *The Other War: Global Poverty and the Millenium Challenge Account*, Washington D.C. 2003, S. 10 ff.

Ein gravierendes Zukunftsproblem der Entwicklungspolitik ist die Koordination zwischen den Gebern.⁷⁾ Derzeit schränkt die fehlende Abstimmung der Ziele, Auswahlmaßstäbe und Schwerpunkte der öffentlichen Entwicklungshilfe deren Wirksamkeit erheblich ein und überfordert zugleich die Absorptions- und Managementfähigkeit der Nehmer. Einige Zahlenbeispiele mögen dieses Problem verdeutlichen:

- James Wolfensohn, der frühere Präsident der Weltbank, hat die Zahl aller weltweit durchgeführten Entwicklungsprojekte auf 63000 geschätzt.
- Eine Untersuchung der Vereinten Nationen hat allein für Burkina Faso 1500 und für Bolivien 850 Projekte ausgewiesen.

Diese hohe Zahl verweist auf eine kaum zu bändigende Vielfalt von Zielen, Perspektiven und Managementgrundsätzen der Geber und ihrer Projekte. Um so vordringlicher ist es für diese, ihr Vorgehen untereinander im Hinblick auf die Millenniumsziele, die Konzeptionen der Armutsbekämpfung (*poverty reduction strategy papers*), die HIPC-Initiative zum Abbau der Auslandsschulden armer Länder und den Globalen Fonds zur Bekämpfung von AIDS, Tuberkulose und Malaria abzustimmen. Vor allem aber

stellt sich die Frage: An welchen Auswahlmaßstäben orientieren die größeren Geberstaaten ihre Entwicklungshilfe?

USA

Die Philosophie des neuen Millennium-Projektes entspricht in ihrer entwicklungspolitischen Perspektive im Unterschied zur herkömmlichen und oft widersprüchlichen Förderstrategie der United States Agency for International Development (USAID) zentralen Empfehlungen des DAC im Prüfbericht aus dem Jahre 2002:⁸⁾

- der Förderung stabiler internationaler Partnerschaften der Entwicklungszusammenarbeit,
- der Förderung einer Kohärenz der Politik,
- effizienterer und effektiverer Allokation der Fördermittel und
- der Erhöhung der Transparenz und Glaubwürdigkeit des Entwicklungshilfemanagements.

Die Neubestimmung der amerikanischen Entwicklungspolitik durch das Millennium-Projekt versucht der Erkenntnis Rechnung zu tragen, dass diejenigen Entwicklungsländer zu den Verlierern der Globalisierung zählen, die sich nach außen abschotten, keine marktwirtschaftliche Politik betreiben und nur wenig in weltwirtschaftliche Zusammenhänge eingebunden sind.⁹⁾ Die Schwerpunktsetzung des Millennium-Projektes kann auch deswegen überzeugen, weil Entwicklungsfortschritte vor allem in denjenigen Entwicklungsländern festzustellen sind, die ihre Wirtschaft öffnen, den Staatsinterventionismus zurückdrängen, Rechtssicherheit aufweisen und in Aus- und Fortbildung investieren. Mehrere Gründe sprechen dafür, dass sich die Qualität der amerikanischen Entwicklungshilfe aufgrund der Eigendynamik des Millennium-Projektes verbessern kann:¹⁰⁾

- Die Allokation der Mittel wird durch die Konzentration der Hilfeleistungen auf die Vermittlung von Wachstumsimpulsen effizienter werden.
- Der Wirkungsgrad der Hilfe wird ansteigen, weil sich diese nur noch an Niedrigeinkommensländer mit einer überzeugenden Entwicklungsorientierung des staatlichen Handelns richtet.
- Die Verwaltungskosten der Hilfe werden auf der Geberseite wegen des kleineren Mitarbeiterstabes abnehmen.

8) Vgl. *OECD, United States Development Cooperation: Main Findings and Recommendations*; <http://www.oecd.org/document/print/0,2744> [12. Nov. 2004].

9) Vgl. Stefan A. Schirm, *Internationale Politische Ökonomie. Eine Einführung*, Baden-Baden 2004, S. 163 ff.

10) Vgl. Steve Radelet, „Will the Millennium Challenge Account Be Different?“, in: *The Washington Quarterly*, vol. 26/2, 2003, S. 171 f.

Ebenso kann sich das Profil der amerikanischen Hilfe schärfen, die sich nun klarer und überzeugender der Förderung der Sicherheit und Entwicklung humanitärer Unterstützung, politischer und wirtschaftlicher Transformation, demokratischer Konsolidierung und globalen Problemen (HIV, Bevölkerungspolitik, Nahrungsmittelversorgung etc.) widmen kann.

Das Millennium-Projekt stellt daher einen konzeptionellen Fortschritt entwicklungspolitischen Denkens dar. Es beruht auf dem Konsens der Praktiker wie der Evaluatoren der Entwicklungspolitik, dass die Entwicklungszusammenarbeit die besten Ergebnisse zeitigt und die stärksten Wachstumsimpulse dann vermittelt, wenn die Regierungen der Partnerländer politische, administrative und wirtschaftspolitische Reformen durchführen, politische Verantwortung für die Bekämpfung der Armut übernehmen und das wirtschaftliche Wachstum fördern.¹¹⁾ Dabei sollten vor allem jene Länder durch ergänzende Programme der Gesundheitsförderung und Bildungszusammenarbeit unterstützt werden, die ihrerseits das Gesundheits- und Bildungswesen ausbauen. Dieser Fortschritt ist um so größer zu veranschlagen, als sich das Millennium-Projekt auf einen überparteilichen Konsens in der Entwicklungspolitik stützen kann.

Diesem Vorzug steht jedoch ein schwerwiegender Nachteil gegenüber: Die Reorientierung der amerikanischen Entwicklungshilfe könnte den Bilateralismus der Geberpolitik verstärken und zentrifugale Tendenzen in der internationalen Gebergemeinschaft auslösen.¹²⁾ Dies ist zumindest dann zu erwarten, wenn sich die großen bi- und multilateralen Geber öffentlicher Entwicklungshilfe nicht auf Maßstäbe verständigen, die für die Auswahl von Schwerpunktländern maßgeblich sind. In diesem Falle würden die Orientierungsprobleme gerade der armen Länder weiter anwachsen. Denn diese wären gezwungen, ihre Verwaltung so um- oder auszubauen, dass sie in Verhandlungen mit den amerikanischen Gebern bestehen kann. Anders gesagt: Das Millennium-Projekt würde zwar die bilaterale Hilfe der Vereinigten Staaten konzeptionell bereichern, wäre aber zugleich ein „Trojanisches Pferd“ für die multilaterale Hilfe. Dessen Orientierungs- und Koordinationsprobleme würden weiter zunehmen. Damit würde der politisch

11) Vgl. Gene Sperling / Tom Hart, „A Better Way to Fight Global Poverty“, in: *Foreign Affairs*, Mar./Apr. 2003, vol. 82, Heft 2, S. 9 ff.

12) Vgl. *dies.*, ebd.

vereinbarte Ausbau der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit abgebremst. Es wäre daher naheliegend, wenn ein Teil der neuen Projektmittel der Finanzierung globaler Initiativen und globaler Fonds zugute käme. Dies läge zugleich im Interesse einer wirksameren Bekämpfung der absoluten Armut sowie der Eindämmung von Pandemien und Epidemien.

Die politischen Vorgaben für die Auswahl der Empfängerländer werden durch folgende Indikatoren umgesetzt:

■ Tabelle 2: Auswahlkriterien des Millennium-Projektes¹³⁾

Indikator	Datenbasis
<i>I. Rechtsstaatliche Regierungsweise</i>	
1. Kontrolle der Korruption	Weltbank-Institut
2. Herrschaft	Weltbank-Institut
3. Verantwortliche Regierungsweise	Weltbank-Institut
4. Effektive Regierungsweise	Weltbank-Institut
5. Bürgerliche Freiheiten	Freedom House
6. Politische Rechte	Freedom House
<i>II. Investitionen in menschliche Entwicklung</i>	
7. Impfungen	WHO / Weltbank
8. Grundschulabschluss	Weltbank
9. Anteil der Grundschulausgaben	Weltbank
10. Staatliche Gesundheitsausgaben im Verhältnis zum BSP	Weltbank
<i>III. Wirtschaftliche Freiheit</i>	
11. Schuldenbedienung	Institutional / Investar
12. Inflation	IMF
13. Qualität der Intervention	Weltbank-Institut
14. Haushaltsdefizit / BSP	IMF / Weltbank
15. Handelspolitik	Heritage Foundation
16. Dauer der Unternehmensgründung	Weltbank

Drei der sechs Indikatoren der Kategorie „Rechtsstaatliche Regierungsweise“ (*governing justly*) stehen in engem Zusammenhang mit dem Grundverständnis von Demokratie im Sinne der Untersuchungen politischer und bürgerlicher Rechte durch Freedom House.¹⁴⁾ Die restlichen drei Indikatoren lehnen sich an die *Governance*-Maßstäbe des Weltbank-Index, d.h. an die Stimulierung wirtschaftlicher Entwicklung an und weniger an den Aufbau demokratisch-

13) Fact Cheat: Millennium Challenge Account; www.cgdev.org, Steve Radelet, *Will the Millennium Challenge Account be different?* a.a.O., S. 175.

14) Vgl. Jennifer Windsor, *Democracy and Development: The Evolution of U.S. Foreign Assistance Policy*, a.a.O., S. 146.

rechtsstaatlicher Institutionen. Sie machen es dadurch autoritär regierten Entwicklungsstaaten wie Vietnam, China und Ägypten leichter, den Vorgaben des *governing justly* zu entsprechen. Immerhin sprechen Mitarbeiter der Durchführungsorganisationen davon, die neuen Auswahlmaßstäbe wirkten wie „weiche Handschellen“ (*soft handcuffs*) für die politisch Verantwortlichen: Willkürliche Schwerpunktentscheidungen werden so erheblich erschwert.

Bei der Anwendung dieser Kriterien hat sich gezeigt, dass immerhin vier Länder wegen verbreiteter Korruption nicht in die engste Auswahl kamen: Moldawien, Nikaragua, Ekuador und die Ukraine, während 14 Staaten ausschieden, weil sie den Anforderungen um einen Indikator zu wenig entsprechen. Hierzu zählten klassische Nehmerländer wie Bangladesh, Ghana, Indien, Jamaika und Tunesien. So verbleibt der Regierung trotz der Strenge der Auswahlkriterien und der validen Datenbasis ein gewisser Manövrierspielraum bei der Endauswahl der Länder. Dehnt sie diesen aber zu weit aus, drohen die Auswahlmaßstäbe und die zugrunde liegenden politischen Vorgaben unglaublich zu werden.

Für das Millennium-Projekt kommt es darauf an, die Millenniumsziele nicht aus den Augen zu verlieren. Die professionelle Verfeinerung der Maßstäbe der Auswahl der Partnerländer allein fördert diese Abstimmung noch nicht. Gegenwärtig sind die Ergebnisse der Arbeit an den Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP) sowohl hinsichtlich der Partizipation der Zivilgesellschaft als auch der Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen offen.¹⁵⁾ Soweit sich das Millennium-Projekt an den Globalen Fonds und der HPIC-Initiative orientiert, kann es von deren Unterstützung durch zahlreiche internationale Geber, den angewandten Koordinationsmechanismen und den Auswahlverfahren beim Wettbewerb der Nehmer um die knappen Fondsmittel nur lernen. HPIC könnte sich dabei als aufschlussreichstes Beispiel für die Anwendung von Auswahlkriterien erweisen. Je weniger sich das Projekt jedoch an den Millenniumszielen ausrichtet, um so mehr wird die in diesem Projekt zum Ausdruck kommende Neuorientierung der amerikanischen Entwicklungshilfe den Vorwurf eines neuen Unilateralismus auf sich ziehen.

15) Vgl. Lael Brainard, Carol Graham, Nigel Purvis, Steven Radelet, Gayle E. Smith, *The Other War*, a.a.O. S. 18f., S. 18 f.

Im Rahmen einer solchen Kurskorrektur der internationalen Zusammenarbeit kommen auch auf die Partnerländer neue Aufgaben zu¹⁶⁾:

- Sie sollten Daten über tarifäre und nichttarifäre Importbarrieren zur Verfügung stellen.
- Die Haushaltsdaten sollten den Umfang und die Struktur des Haushaltsdefizits genau erkennen lassen.
- Die Barrieren, die der Gründung von Unternehmen entgegenstehen, sollten offengelegt werden.
- Ein Indikator sollte den Umfang staatlichen Besitzes von Industriekapital erkennen lassen.
- Die Indikatoren des Schulbesuchs sollten auch den Anteil von Mädchen und Jungen umfassen.

Diese Datenbasis wird es den Organisationen der internationalen Zusammenarbeit leichter möglich machen, ein leistungsfähiges Monitoring- und Evaluationssystem aufzubauen. Von diesem Ziel sind die großer Geber öffentlicher Entwicklungshilfe aber noch weit entfernt. Die Selektivität ihrer Hilfe ist noch nicht weit entwickelt.

Deutschland

In Deutschland liegt der Bewertung und Auswahl der Schwerpunkt- und Partnerländer die Performanz dieser Länder unter besonderer Berücksichtigung der internen Rahmenbedingungen zugrunde. Dabei handelt es sich im Unterschied zur Weltbank und zum MCC um ein qualitatives Bewertungsverfahren ohne numerische Gewichtung von Kriterien und Ländern.¹⁷⁾ Das Ergebnis des Länderrankings ist eine Rangliste der Länder für eine prioritäre Mittelallokation. Konzeptionelle Grundlagen des qualitativen Bewertungsverfahrens sind die fünf internen Rahmenbedingungen der Mittelvergabe (Rechtsstaatlichkeit, Gewaltenteilung, Partizipation, Marktwirtschaft, *good governance*) sowie globale strukturpolitische Aufgaben. Die Millenniumsziele, Regional- und Länderkonzepte sowie Strategiepapiere zur Armutsbekämpfung werden ergänzend berücksichtigt, ebenso die Relevanz der deutschen Entwicklungszusammenarbeit für das jeweilige Partnerland. Als Auswahlkriterien bleiben die offiziellen BMZ-Hinweise auf „wirtschaftliche, soziale, ökologische und politische Gestaltungsziele und Interessen“ sowie „die internen Rahmenbedingungen und die eigenen Anstrengun-

16) Vgl. *dies.*, ebd., S. 85.

17) Der Verfasser ist Dr. Ingolf Dietrich, Referat 320 des BMZ, für Hinweise zu Dank verpflichtet (Auskunft vom 17. September 2004).

gen für Entwicklung im jeweiligen Land“ und die „deutschen Möglichkeiten, einen relevanten Beitrag zu leisten“, aber doch ziemlich vage.

Das Ergebnis der ressortübergreifenden Auswahl- und Abstimmungsverfahren zeigt sich wie folgt: Während die Bundesrepublik Deutschland bis zum Ende der neunziger Jahre ca. 120 Entwicklungsländer gefördert hat, konzentriert sich die Zusammenarbeit derzeit auf 70 Kooperationsländer – Schwerpunktländer und Partnerländer. Beide Ländergruppen unterscheiden sich nach der Intensität der Zusammenarbeit und dem Umfang der Kooperationsfelder. Schwerpunktländer sind ¹⁸⁾ Ägypten, Äthiopien, Afghanistan, Bangladesch, Bolivien, Bosnien und Herzegowina, China, Georgien, Indien, Jemen, Kenia, Mali, Namibia, Pakistan, Palästinensische Gebiete, Peru, Ruanda, Senegal und Vietnam.

Nur vier dieser insgesamt 19 Schwerpunktländer sind auch Partnerländer des Millennium-Projekts: Bolivien, Georgien, Mali und Senegal.

Zentrales Managementinstrument der mittelfristigen Planung und Steuerung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit sind Länderkonzepte, die Strategien, Schwerpunkte und Ziele der Zusammenarbeit festschreiben. Den konzeptionellen Rahmen bilden die mit den Ländern vereinbarten Armutsbekämpfungsstrategien (PRSP). In den Schwerpunktländern konzentriert sich die Zusammenarbeit auf nur drei sektorale Schwerpunkte. Die für Art und Umfang der deutschen bilateralen EZ maßgeblichen Kriterien sind¹⁹⁾

1. die Achtung der Menschenrechte,
2. die Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit,
3. die Beteiligung der Bevölkerung am politischen Prozess,
4. die Schaffung einer marktfreundlichen und sozial orientierten Wirtschaftsordnung und
5. die Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns (*good governance*).

Diesen Vergabekriterien liegt die Einsicht zugrunde, dass Entwicklungszusammenarbeit ohne positive Rahmenbedingungen erfolglos bleibt und dass Menschenrechte ohne den Druck dieser Bedingungen vielfach nicht durchsetzbar sind.

Entscheidungen über die Länderauswahl erfolgen auf der Grundlage von vier Kategorien.²⁰⁾ Dies sind

18) BMZ.de, Stichworte: Länderkonzentration, Länderkonzepte und Schwerpunkte [15. September 2004].

19) Vgl. Peter Waller / Volker Riehl / Jochen Böhmer, „Konditionalität – wie (un-)politisch soll die deutsche EZ sein?“, in: *Seminar für ländliche Entwicklung (SLE) / Heinrich-Böll-Stiftung* (Hrsg.), *Entwicklungspolitische Diskusstage 2004*, Berlin 2004, S. 3.

20) Vgl. Eingangsreferat Dr. Jochen Böhmer, in: *SLE / HBS, Entwicklungspolitische Diskusstage 2004*, a.a.O., S. 6.

- die entwicklungspolitische Notwendigkeit der Zusammenarbeit im Hinblick auf die länderspezifische wirtschaftliche, soziale und ökologische Situation,
- die Chance eines relevanten Entwicklungsbeitrages angesichts der jeweiligen internen Rahmenbedingungen,
- das Verhältnis der deutschen Leistungen zu denen anderer (bi- und multilateralen) Geber,
- deutsche Interessen.

Entscheidend ist dabei das Raster der genannten fünf Kriterien, die durch einen umfassenden Indikatorenkatalog umgesetzt werden. Dieser Katalog wird alle ein bis zwei Jahre zur Vorbereitung von Regierungsverhandlungen aktualisiert.

Das vom BMZ herausgegebene Positionspaper „Ankerländer – Partner für globale Entwicklung“²¹⁾ kann man in diesem Zusammenhang auch als Versuch verstehen, die Kontinuität der Entwicklungszusammenarbeit mit denjenigen Schwellenländern fortzusetzen, die aufgrund ihres wirtschaftlichen Gewichtes, politischen Einflusses in der Region und auch wachsender, globaler Bedeutung eine zentrale Rolle in regionalen Integrationsprozessen spielen und über bedeutende Innovationspotenziale verfügen. Hierzu werden China, Indien, Indonesien, Pakistan, Thailand, Ägypten, Iran, Saudi-Arabien, Nigeria, Südafrika, Argentinien, Brasilien, Mexiko, Russland und die Türkei gerechnet. Die Auswahlmaßstäbe bleiben jedoch auch hier relativ vage: Die entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit diesen Ländern solle eine „Brückenfunktion [...] übernehmen, Impulse für innovative Themen [...] setzen oder zukunftssträchtige Kooperationskerne [...] ausbauen“.²²⁾ Der Schwerpunkt der künftigen Entwicklungszusammenarbeit solle zwar nicht zu Lasten von Niedrigeinkommensländern auf Ankerländer verschoben werden.²³⁾ Ob die niedrige Selektivität der deutschen Entwicklungszusammenarbeit durch die diesem Positionspaper zugrunde liegenden Festlegungen auf Dauer befestigt wird, bleibt abzuwarten.

Das Konzept der Ankerländer sichert gewiss die Kontinuität außen- und wirtschaftspolitisch motivierter Zusammenarbeit mit Schwellenländern und bringt zudem den Konflikt zwischen strategischen und entwicklungspolitischen Maßstäben der Länder-

21) Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Ankerländer – Partner für globale Entwicklung. Ein Positionspaper des BMZ, Bonn, Dezember 2004.

22) Ebd. S. 14.

23) Vgl. ebd. S. 5.

auswahl auf den Punkt. Seine künftige Anwendung erfordert gerade deshalb eine überzeugendere Balance zwischen entwicklungspolitischen Anforderungen (Armutsbekämpfung, *good governance*) und außen- bzw. wirtschaftspolitischen Orientierungen. Eine Fortsetzung der Entwicklungszusammenarbeit mit Ankerländern setzt voraus, daß die EZ beiden Anforderungsprofilen gerecht wird.

Frankreich

Eine größere Selektivität der Hilfe erfordert klare entwicklungspolitische Ziele, von denen Auswahlmaßstäbe für die Selektion von Partnerländern abgeleitet werden können. Von einem solchen Zielrahmen ist auch die Entwicklungspolitik Frankreichs noch immer weit entfernt. Das Development Assistance Committee (DAC) der OECD hat in seinem Prüfbericht zur öffentlichen Entwicklungshilfe Frankreichs kritisch die bunte Vielfalt konkurrierender Zielvorstellungen im Regierungsapparat bemängelt: Die Unterstützung der französischen Diplomatie rivalisiere mit der Förderung von Exportinteressen, dem wirtschaftspolitischen Eigeninteresse Frankreichs und humanitären Erwägungen.²⁴⁾ Frankreich sei weniger daran interessiert, die Armut direkt zu bekämpfen, als vielmehr daran, die Zielgruppe der Armen in globale Förderprogramme einzubeziehen. So ergibt sich eine „unzureichende Selektivität trotz der Priorität für Afrika und für die am wenigsten entwickelten Länder.“²⁵⁾

Niederlande

Die Entwicklungspolitik der Niederlande bietet demgegenüber für die Weiterentwicklung der Entwicklungshilfe anderer Geber wichtige Orientierungshilfen:²⁶⁾

- Die Politikkohärenz ist im Sinne des dominierenden Ziels der Armutsbekämpfung weit entwickelt.
- Die Politik entspricht weitgehend den DAC-Richtlinien in den Bereichen Armutsbekämpfung, Evaluierung, *governance*, *gender* und Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft.
- Die Niederlande haben ihre Entwicklungszusammenarbeit erfolgreich auf „17+4 Partnerschaftsländer“ konzentriert, wobei 30 weitere

24) Vgl. OECD, France: DAC Peer Review. Main Findings and Recommendations. <http://www.oecd.org/document/11/0,2340,12,November,2004>.

25) Vgl. *ders.*, ebd.

26) Vgl. OECD, The Netherlands: Development Co-operation Review Main Findings and Recommendations; <http://www.oecd.org/document/47/0,2340,12,November,2004>.

Länder eine bereichsspezifische Förderung erfahren.

- Die niederländische Regierung hat die Perspektiven ihrer Entwicklungspolitik stets mit den multilateralen Organisationen (WTO) und der Europäischen Union abgestimmt.

Europäische Union

Auf der Basis des in Monterrey im März 2002 erzielten Konsenses zur Weiterentwicklung und Finanzierung der globalen Entwicklungszusammenarbeit hat die Europäische Kommission²⁷⁾

- eine engere Koordination zwischen den europäischen Gebern sowohl im Bereich der bilateralen als auch in dem der vergemeinschafteten Hilfe,
- eine bessere Koordination der analytischen Arbeit und Planung,
- die Entwicklung eines gemeinsamen Rahmens für die Implementierung von Programmen und
- einen Aktions- und Koordinationsplan für jedes Partnerland, mit dem zwei oder mehr Geber der Europäischen Union zusammenarbeiten,

beschlossen.

Auch bei diesen Reformvorschlägen handelt es sich lediglich um Verbesserungen der Effektivität gegebener Kooperationsstrukturen, während die Auswahl der Partnerländer selbst etablierten politischen und administrativen Routinen überlassen bleibt. Die Selektionskriterien selbst stehen nicht zur Disposition.

Die Frage nach der Kohärenz der Entwicklungspolitik stellt sich im Bereich der Agrarpolitik besonders nachdrücklich. Neben einer Dynamisierung und Qualitätssteigerung der öffentlichen Entwicklungshilfe kommt der Reform der Agrarpolitik bei der Umsetzung der Ziele der Armutsbekämpfung besondere Bedeutung zu.²⁸⁾ Dabei geht es vor allem um zwei Aufgaben – die Verringerung der Handelsbarrieren und den Abbau von Agrarsubventionen. Dies war Kern der Erklärung der Doha-Runde im Rahmen der Welthandelsorganisation. Diesen Worten sind jedoch kaum Taten gefolgt. Ursache sind Handlungsblockaden und wechselseitige Schuldvorwürfe der Vereinigten Staaten und der Europäischen Union zum nachhaltigen Subventionsabbau. Keiner dieser beiden Akteure zeigt sich einstweilen zum weitreichenden Abbau von Handelsbarrieren und Subventionen im

27) Vgl. Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Translating the Monterrey Consensus into practice: the contribution by the European Union, Brüssel, 3. Mai 2004 [COM (2004) 150 final].

28) Vgl. Kevin Watkins / Joachim von Braun, „Time to Stop Dumping on the World's Poor“, in: *International Food Policy Research Institute (IFPRI)*, 2002–2003, Washington D.C. 2002, S. 6–19.

eigenen Verantwortungsbereich ernsthaft entschlossen. Die Reform der gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union im Juni 2003 war nicht mehr als ein bescheidener erster Schritt.

Auf der anderen Seite haben die Entwicklungsländer im Rahmen der WTO noch keine durchsetzungsstarke Allianz bilden können. Das gilt auch für die Cairns-Gruppe, in der große Agrarexporture stark vertreten sind und die landwirtschaftlichen Entwicklungs- und Exportinteressen Afrikas nur eine untergeordnete Rolle spielen. Eine Reform der Agrarpolitik, die Handelsbarrieren und Agrarsubventionen abbaut, führt jedoch nicht automatisch zu gleichwertigen Chancen zwischen Nord und Süd auf den Weltagarmärkten, solange die Regierungen der Entwicklungsländer nicht selbst die landwirtschaftliche Produktionsweise entschlossen fördern. Das heißt insbesondere Öffnung des eigenen Marktes, Verbesserung des Zugangs der ärmsten Bevölkerungsschichten zum Bildungs- und Gesundheitssystem, die Erhöhung der entsprechenden Budgetansätze und die Förderung genossenschaftlicher und gewerkschaftlicher Organisationsformen im Agrarbereich. Einstweilen aber bleiben die agrarpolitischen Voraussetzungen solcher Reformperspektiven im Norden und Süden ungünstig: Die Zölle, die die Vereinigten Staaten und die Mitgliedstaaten der Europäischen Union auf Agrarimporte erheben, sind nach Schätzungen von Agrarexperten etwa vier- bis fünfmal so hoch wie die Zölle für Industriegüter.²⁹⁾ In Einzelfällen erreichen die Zolltarife sogar den Umfang von 100 Prozent der Importpreise oder gehen sogar noch darüber hinaus. So wird insbesondere der Import von Rindfleisch, Zucker, Baumwolle und Erdnüssen in einem Umfang erschwert, der es den afrikanischen Entwicklungsländern unmöglich macht, eine leistungsfähige landwirtschaftliche Produktion mit nennenswerten Exportchancen aufzubauen.

Die EU-Richtlinien zur Subventionierung des Weizenanbaus (60 Prozent des Exportpreises) sind beispielsweise so verdeckt ausgewiesen (als produktionsunabhängige Zahlung, nicht als Export- oder als Herstellersubvention), dass sie in die WTO-Diskussion um Agrarsubventionen nicht einbezogen wird – eine neue Aufgabe für die Doha-Runde. Diese wird, um einen durchschlagenden entwicklungspolitischen

29) Vgl. *dies.*, ebd., S. 8.

Erfolg zu erzielen, *alle* staatlichen Transferleistungen erfassen müssen, die – direkt oder indirekt – die Herstellung oder den Export landwirtschaftlicher Produkte subventionieren.³⁰⁾ Entscheidende Bedeutung kommt dabei der Bereitschaft der Vereinigten Staaten und der Europäischen Union zu, die eigenen Märkte zu öffnen.

Demokratieförderung und Menschenrechte sind zu Recht zu einem Schwerpunkt der Entwicklungszusammenarbeit avanciert.³¹⁾ Dies geschieht zum einen durch Förderung von Basisorganisationen der Zivilgesellschaft und zum anderen durch die Herstellung von Querverbindungen zwischen Projekten der Demokratieförderung und gewichtigen Initiativen zur Verbesserung der Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns. Mit dem Neuansatz der amerikanischen Entwicklungshilfe stimmt die Entwicklungspolitik der Europäischen Union insoweit überein, als die Verbesserung der demokratischen Rahmenbedingungen in engem Zusammenhang mit der Qualität der Regierungspolitik gesehen wird. Gleichwohl hat das Europäische Parlament die Europäische Kommission mehrfach ermahnt, diese politische Hilfe stärker den Reformkräften in den Entwicklungsländern zukommen zu lassen. Dem entspricht das selbstkritische Eingeständnis der Kommission, dass die bisherige, indirekte Demokratieförderung zu geringe Multiplikatoreffekte bewirkt habe.³²⁾ Andererseits macht es das neue AKP-Cotonou-Abkommen möglich, die Fördermittel der Europäischen Union von reformfeindlichen Ländern auf Reformstaaten zu übertragen – im Falle islamischer Staaten auch in sicherheitspolitischer Hinsicht ein Fortschritt. Die alten Routinen werden so zunehmend in Frage gestellt, aber eine neue, stimmige Konzeption konnte sich noch nicht entwickeln.

■ Paradoxon der Entwicklungspolitik

Die öffentliche Entwicklungshilfe aller Geber wird auch weiterhin durch ein Paradoxon der Entwicklungspolitik belastet: Die makroökonomische Bilanz derjenigen Länder, die in größerem Umfang Entwicklungshilfe erhalten, ist weniger positiv als die derjenigen Staaten, denen nur ein niedriger ODA-Anteil zugute kommt. Mit anderen Worten: Die wirt-

30) Vgl. dies., ebd., S. 17 f.

31) Vgl. Richard Youngs, „European approaches to democracy assistance: leaning the right lessons“, in: *Third World Quarterly*, vol. 24, No. 1, 2003, S. 127–138.

32) Vgl. *ders.*, ebd., S. 135.

schaftspolitische Leistungsbilanz der Empfängerländer ist für den Hilfeumfang nicht ausschlaggebend, obwohl bekannt ist, dass Entwicklungshilfemittel nur in Ländern mit überzeugender Wirtschaftspolitik starke Wachstumsimpulse vermitteln. Ursache dieses Widerspruchs ist das große Gewicht strategischer und außenpolitischer Kriterien für die Platzierung der Hilfe. Die Fungibilität der nicht programm- oder projektgebundenen Hilfe äußert sich gerade darin, dass diese Mittel für den Haushalts- und Zahlungsbilanzausgleich verwendet werden. Eine solche Verwendung widerspricht jedoch den wirtschaftlichen und politischen Reformzielen. Es wäre daher wenig durchdacht, den ODA-Rahmen immer enger zu stecken, statt denjenigen Partnerländern, die politische und wirtschaftliche Reformen erfolgreich durchführen, für die Konsolidierung dieser Politik umfangreichere Fördermittel in Aussicht zu stellen.

Zu den Folgerungen, die sie aus einer kritischen Bilanz der amerikanischen Entwicklungshilfe ziehen, gehören für die Brookings-Forscher O'Hanlon und Graham vor allem eine größere Selektivität der Hilfe.³³⁾ Großzügige Entwicklungshilfe zur Stimulierung wirtschaftlichen Wachstums und zur Durchführung landesweiter Entwicklungsprogramme sollte künftig nur dann in Aussicht gestellt werden, wenn die politischen Rahmenbedingungen überzeugen. Zwei Drittel des gesamten Mittelrahmens sollte für Länder vorgemerkt werden, die diese Bedingungen erfüllen. Das letzte Drittel müsse humanitärer Hilfe und Basisprogrammen vorbehalten bleiben. Diese *Strategie der Selektivität* soll sich – auf der Grundlage eines Sockelbetrages für grundbedürfnisorientierte und humanitäre Hilfe – auf die breite Förderung von Wachstumsimpulsen in Reformländern konzentrieren, wenn nicht beschränken. Dass diese Strategie zugleich den Durchführungsapparat erheblich entlasten würde, liegt auf der Hand.

In der aktuellen Diskussion über den Auftrag öffentlicher Entwicklungshilfe haben Befürworter eines Ausbaus der Hilfe darauf hingewiesen, dass Krisenprävention durch Entwicklungshilfe – wie auch der Bosnien-Konflikt unterstreicht – letztlich „kostengünstiger“ sei als kurative Maßnahmen der Konfliktbeilegung.³⁴⁾ Altruismus und Eigeninteresse seien keineswegs unüberwindbare Gegensätze aus-

33) Vgl. Michael O'Hanlon, Carol Graham, *A Half Penny of the Federal Dollar: The Future of Development Aid*, Washington D.C. 1997, S. 84 ff.

34) Vgl. Michael Hopps, „Whither Foreign Aid? Spending More on Development May Mean Spending Less on War“, in: *USAID Performance Monitoring and Evaluation News*, Februar 2000, S. 1/2.

wärtiger Politik. Im Gegenteil: Das Beispiel Costa Rica zeige vielmehr, dass den Sicherheitsinteressen der Vereinigten Staaten mit einer kontinuierlichen Hilfe (d.h. etwa zwei Milliarden US-Dollar für dieses Land von 1945 bis 1995) am besten gedient sei. Aus dieser Perspektive wird die Strategie der Armutsbekämpfung auch zu einem Element internationaler Sicherheitspolitik.³⁵⁾ Die Entwicklungshilfe für Lateinamerika unterstreicht diesen Zusammenhang nachdrücklich. Dass Costa Rica von 1995 an der amerikanischen Entwicklungshilfe nicht mehr bedurfte, war sowohl ein Erfolg der Entwicklungs- als auch der Sicherheitspolitik der Vereinigten Staaten.

Nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes hat die Clinton-Administration zwar versucht, die Afrika-Politik der Vereinigten Staaten durch ein neues Gesetz mit dem Versprechen „Handel statt Hilfe“ auf eine neue Grundlage zu stellen. Aber am entwicklungspolitischen Bedeutungsverlust Afrikas hat diese Initiative der von wirtschaftlichen Interessen, innenpolitischen Handlungszwängen und kurzfristigen Krisenreaktionen bestimmten Afrika-Politik nichts Grundlegendes zu ändern vermocht. Stärker an der Sicherung der eigenen Rohstoffversorgung als an Entwicklungsperspektiven interessiert, bleibt diese Politik – wie die anderer Geberstaaten – auch mit neuen Vorstößen mehr symbolisch als substanziell. Eine überzeugende Strategie der Selektivität bleibt auch weiterhin politisch unbequem – für die Vereinigten Staaten wie für Europa.

Das Manuskript wurde im Juni 2005 abgeschlossen.

35) Vgl. Ross Bankson, „Having It Both Ways. Now Completed, Aid Program Boosted Costa Rica's Economy Advanced U. S. Strategic Interests“, in: *USAID Performance Monitoring and Evaluation News*, Februar 2000, S. 1/7.