

Entwicklungspolitik

Uwe Holtz

Die Millenniumsentwicklungsziele – eine gemischte Bilanz

Tanja Ernst · Ana María Isidoro Losada

Nord-Süd-Beziehungen: Globale Ungleichheit im Wandel?

Detlef J. Kotte

Entwicklung durch Handel?

Aram Ziai

Zur Kritik des Entwicklungsdiskurses

Sachin Chaturvedi

Aufstrebende Mächte als Akteure der Entwicklungspolitik

Günther Maihold

Mehr Kohärenz durch Geberkoordination?

Jörg Faust

Wirkungsevaluierung in der Entwicklungszusammenarbeit

Editorial

Die G8-Mitgliedstaaten haben sich vor fünf Jahren erneut verpflichtet, ihre Entwicklungshilfeleistungen bis zum Jahr 2015 auf 0,7 Prozent ihrer Bruttonationaleinkommen anzuheben. In Deutschland liegt die Quote aktuell bei 0,38 Prozent. Die Zusage, sie in diesem Jahr auf 0,51 Prozent zu erhöhen, wird die Bundesregierung aller Voraussicht nach nicht einhalten. Hilfsorganisationen sprechen von einem „Armutszeugnis“ für Deutschland; die Einhaltung internationaler Verpflichtungen im Kampf gegen Hunger, Armut und Klimawandel gerate in Gefahr.

Die Entwicklungszusammenarbeit ist keine Wohltätigkeit reicher Staaten an arme. Oft wird vergessen, dass sie etwa 240 000 Arbeitsplätze in Deutschland sichert und den Exportumsatz steigert. Damit auch beide Seiten von der Entwicklungspartnerschaft profitieren, gilt es, sie an den Prinzipien der Gleichheit, Nichtdiskriminierung und Partizipation auszurichten. Zuletzt wurden diese Prinzipien im Entwicklungspolitischen Aktionsplan für Menschenrechte aus dem Jahr 2004 kodifiziert. Im Vordergrund stehen staatliche Verpflichtungen beider Entwicklungspartner zur Achtung und Gewährleistung von wirtschaftlichen, sozialen, politischen und kulturellen Menschenrechten. Individuen sollen ermächtigt werden, ihnen zustehende Rechte von ihren Regierungen effektiver einzufordern.

Entwicklungspolitik soll so auch zur „menschlichen Sicherheit“ beitragen. Leitgedanke ist, dass Stabilität und Sicherheit nicht erreicht werden können, solange die Menschen nicht frei von Bedrohungen sind. Um Zielkonflikte zu vermeiden, ist Entwicklungspolitik klar abzugrenzen von klassischer Sicherheitspolitik. Es gilt das Primat des Zivilen: Eine zu enge Verzahnung von militärischem und zivilem Engagement würde die Unabhängigkeit und Glaubwürdigkeit der Entwicklungspolitik gefährden.

Asiye Öztürk

Die Millenniums- entwicklungsziele – eine gemischte Bilanz

Im September des Jahres 2000 versprachen 189 UN-Mitgliedstaaten in der „Millenniumserklärung“, eine bessere Welt aufzubauen und keine Mühen zur Verwirklichung dieser Vision zu scheuen.¹

Uwe Holtz

Prof. Dr. phil., geb. 1944; Senior Fellow am Zentrum für Entwicklungsforschung, Honorarprofessor am Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie der Universität Bonn, Am Hofgarten 15, 53113 Bonn. uwe.holtz@uni-bonn.de www.uni-bonn.de/~uholtz

Auf dieser Grundlage nahm ein Jahr später die UN-Generalversammlung den „Kompass“ für die Umsetzung der Millenniumserklärung mit acht konkreten Millenniumsentwicklungszielen (MEZ) an.² Diese bil-

den seitdem einen international anerkannten Rahmen für eine menschenzentrierte Entwicklung, eine humanere Globalisierung und die weltweite Entwicklungspolitik. Die MEZ beziehen sich auf Aspekte der ökonomischen, sozialen und ökologischen Entwicklung und sehen vor: (1) die Beseitigung von extremer Armut und Hunger, (2) die Verwirklichung der allgemeinen Grundschulbildung, (3) die Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und die Stärkung von Macht und Einfluss der Frauen (*empowerment*), (4) die Senkung der Kindersterblichkeit, (5) die Verbesserung der Gesundheit von Müttern, (6) die Bekämpfung von HIV/AIDS, Malaria und anderen Krankheiten, (7) die Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit und (8) den Aufbau einer weltweiten Entwicklungspartnerschaft.³

Die Verständigung auf die acht MEZ war ein großer Schritt in Richtung eines „globalen Gemeinwillens“, der das „Globalwohl“ repräsentiert und auf der Gemeinsamkeit der Interessen von Industrie- und Entwicklungsländern beruht, von der schon im Jahr 1980 Willy Brandt und die Nord-Süd-Kommission

in dem Bericht „Das Überleben sichern“ sprachen. Die MEZ gelten mit ihren überprüfbar inhaltlichen und zeitlichen Vorgaben als Handlungsanleitung. Die meisten Ziele sollen bis zum Jahr 2015 realisiert werden, wobei das Jahr 1990 die Ausgangslage darstellt. Sie tragen dazu bei, die Entwicklungsakteure auf lokaler, nationaler, regionaler und globaler Ebene zu mobilisieren, und sind Ausdruck einer zwischen den „entwickelten“ und den „Entwicklungsländern“⁴ eingegangenen Verpflichtung, auf nationaler und internationaler Ebene ein Umfeld zu schaffen, das der Realisierung der MEZ förderlich ist. Als messbare Richtgrößen zur Bewertung der Entwicklungsanstrengungen bieten sie Orientierung für die Entwicklungsländer, die (Entwicklungs)Politiken der Industrieländer, die UN-Organisationen und internationalen Entwicklungsbanken sowie für Nichtregierungsorganisationen (NRO), private Akteure und die Wissenschaft. In der hier gebotenen Kürze sollen vier Fragen beantwortet werden: Wie sieht die Zwischenbilanz bei der Verwirklichung der Millenniumsziele aus? Warum gibt es Fortschritte und ein Zurückbleiben hinter den Erwartungen? Wurden die Kernherausforderungen berücksichtigt? Wo stehen wir im Jahr 2015, und was ist zu tun?

Bei der Bewertung ist zu berücksichtigen, dass eine Reihe von Daten zur Messung der Zielerreichung nur bis zum Jahr 2007 oder sogar 2005 reicht.⁵ Die kollektive Bilanz fällt

¹ Vgl. Millenniumserklärung online: www.un.org/Depts/german/millennium/ar55002-mill-erkl.pdf (9. 1. 2010).

² Vgl. Bericht des Generalsekretärs, A/56/326, New York 2001, online: www.un.org/depts/german/gs_sonst/roadmap01.pdf (9. 1. 2010).

³ Diese acht Ziele wurden durch 21 Zielvorgaben und 60 Indikatoren konkretisiert; vgl. Official list of MDG indicators, online: <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Attach/Indicators/OfficialList2008.pdf> (9. 1. 2010).

⁴ Auf die Problematik der in den UN-Dokumenten benutzten Begriffe kann nicht näher eingegangen werden. Es gibt jedoch Gründe dafür, alle Länder der Welt als „Entwicklungs- oder Übergangsländer“ zu bezeichnen, weil sie sich – etwa hinsichtlich des Schutzes der natürlichen Ressourcen – auf dem Weg zu einer besseren Entwicklung befinden (sollten); vgl. auch Uwe Holtz, Entwicklungspolitisches Glossar, Bonn 2009, online: www.uni-bonn.de/~uholtz/virt_apparat/EP_Glossar.pdf (9. 1. 2010).

⁵ Vgl. Vereinte Nationen, Millenniums-Entwicklungsziele. Bericht 2009, New York 2009; siehe auch die Webseite der UN, die umfassende Informationen

gemischt aus: Es gibt Erfolge, Halberfolge und Rückschläge, Licht und Schatten. Viele Entwicklungsländer befinden sich auf Abwegen oder bestenfalls auf der Kriechspur zu den Millenniumszieltoren. Auch die Industrieländer haben zu wenig getan.

Geringe Fortschritte bei den ökonomischen und sozialen Zielen

Am bedeutendsten ist das erste Millenniumsziel mit ursprünglich zwei Zielvorgaben: zwischen den Jahren 1990 und 2015 den Anteil der Menschen halbieren, deren Einkommen weniger als 1 US-Dollar pro Tag beträgt (seit der Neuberechnung im Jahr 2008 liegt die Grenze bei 1,25 US-Dollar); zwischen den Jahren 1990 und 2015 den Anteil der Menschen halbieren, die Hunger leiden. Im Jahr 2008 wurde noch eine dritte Zielvorgabe aufgenommen: die Verwirklichung produktiver Vollbeschäftigung und menschenwürdiger Arbeit für alle.

Dem UN-Fortschrittsbericht 2009 zufolge hat sich die Zahl der in extremer Armut Lebenden von 1,8 Milliarden im Jahr 1990 auf 1,4 Milliarden im Jahr 2005 (davon 70 % Frauen) reduziert. Dies klingt nicht sehr erfolgreich, kann sich aber angesichts des Anstiegs der Weltbevölkerung von 5,3 auf 6,5 Milliarden sehen lassen: Der Anteil der extrem Armen fiel von rund 40 auf 25 %. Die Situation hat sich besonders in Ostasien bzw. Südostasien verbessert, wo der Anteil der Armen von 60 auf 16 bzw. von 39 auf 19 % fiel und das für das Jahr 2015 anvisierte Halbierungsziel erreicht scheint. Die zahlenmäßig größten Erfolge konnten dabei in China und Indien erzielt werden, wo 37 % der Weltbevölkerung und 43 % der Menschen in Entwicklungsländern leben. Von Halberfolgen kann man in Lateinamerika und der Karibik sowie in Nordafrika sprechen, die aber bereits vor dem Jahr 1990 zu den wesentlich besser gestellten Regionen gehörten und wo im Jahr 2005 noch 8 bzw. 3 % der Bevölkerung in extremer Armut lebten und das Halbierungsziel erreichbar scheint. Unbefriedigend ist die Situation vor allem in Subsahara-Afrika, wo der Anteil von 57 auf

lediglich 51 % gefallen ist. Dass sich die im UN-Fortschrittsbericht 2009 verwendeten aggregierten Zahlen auf die Gesamtbewertung der Regionen beziehen und die Situation einzelner Länder innerhalb einer bestimmten Region erheblich von den gesamtregionalen Werten abweichen kann, zeigt das Beispiel Uganda, wo das Halbierungsziel nahezu erreicht werden konnte.

Bei der Hungerbeseitigung konnten seit dem Jahr 1990 – global gesprochen – nur geringe Fortschritte verzeichnen werden; in einzelnen Ländern wie Brasilien waren aber erstaunliche Erfolge im Kampf gegen den Hunger zu verzeichnen. Der leichte Abwärtstrend wurde durch die Nahrungskrise und die jüngste globale Wirtschaftskrise gestoppt, zum Teil umgekehrt. Die Zahl der weltweit Hungernden und Unterernährten ist auf über eine Milliarde im Jahr 2009 und damit einen Rekordwert hochgeschellt.

Eine Schlüsselaufgabe der Armutsbekämpfung ist es, allen Menschen den Zugang zu menschenwürdiger und angemessen bezahlter Arbeit zu ermöglichen. Verlässliche Daten zur Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in Entwicklungsländern sind immer noch Mangelware. In einer Reihe von Entwicklungsländern konnten viele Arbeitsplätze mit höherer Arbeitsproduktivität geschaffen werden – an erster Stelle in China, der Werkbank der Welt. Der UN-Fortschrittsbericht prognostiziert wegen der hohen Energiepreise und der Wirtschaftsturbulenzen düstere Aussichten im Bereich Erwerbsarmut, die Zunahme prekärer Beschäftigungsverhältnisse und eine andauernde, vergleichsweise niedrige Arbeitsproduktivität in den Entwicklungsregionen, insbesondere in Subsahara-Afrika.

Was die Verwirklichung der Grundschulbildung für alle angeht (MEZ 2), so kommen die Entwicklungsländer dem Ziel näher, jedoch zu langsam, um die Zielmarke zu erreichen. Immer noch wurde 72 Millionen Kindern das Recht auf Bildung verweigert (2007); fast die Hälfte von ihnen lebt in Subsahara-Afrika, gefolgt von 18 Millionen in Südasien, obwohl sich die Einschulungsraten in beiden Regionen verbessert haben. Benachteiligung aufgrund von Geschlecht, Volksgruppenzugehörigkeit, Einkommen, Sprache oder Behinderung ist weit verbreitet und ein wesentliches Hindernis für die Bildung für alle.

über die Verwirklichung der MEZ in einzelnen Regionen bereitstellt, online: <http://mdgs.un.org> und www.mdgmonitor.org (9. 1. 2010).

Gemäß den Zielvorgaben von MEZ 3 sollte das Geschlechtergefälle in der Grund- und Sekundarschulbildung beseitigt sein – und zwar vorzugsweise bis zum Jahr 2005 und auf allen Bildungsebenen bis spätestens 2015. Nach Verstreichen des ersten Zielfristums ist die Geschlechterparität nicht erreicht. Die Stärkung von Macht und Einfluss der Frauen steigt allmählich: Der Frauenanteil in den nationalen Parlamenten kletterte von 13 % im Jahr 1990 auf 18 % im Jahr 2009 – bei großen regionalen Unterschieden. Während in Lateinamerika und der Karibik 22 % aller Parlamentssitze von Frauen eingenommen werden, liegt der Frauenanteil in Nordafrika und Westasien noch unter 10 %, in Subsahara-Afrika bei 18 %, wobei Ruanda seit den Wahlen im Jahr 2008 mit 56 % den größten Frauenanteil im weltweiten Vergleich aufweist.

Bei der Senkung der Kindersterblichkeit um zwei Drittel (MEZ 4) gab es Erfolge. Aber trotz bemerkenswerter Verbesserungen ist die Kindersterblichkeit in Subsahara-Afrika, wo jedes siebte Kind vor Vollendung des fünften Lebensjahr stirbt, und in vielen Ländern Südasiens noch zu hoch.

Beim Ziel „Verbesserung der Gesundheit von Müttern“ (MEZ 5) wurden die geringsten Fortschritte erreicht. Jedes Jahr sterben 536 000 Frauen und Mädchen an Komplikationen während der Schwangerschaft oder in Folge der Entbindung. Die Hälfte aller Fälle von Müttersterblichkeit, meist bei den Armen anzutreffen, war in Subsahara-Afrika zu beklagen und ein weiteres Drittel in Süd-asien.

Auch bei der Bekämpfung von HIV/AIDS, Malaria und anderen Krankheiten (MEZ 6) gab es gemischte Resultate. Weltweit wurde im Jahr 1996 der Höhepunkt bei der Zahl der Neuinfektionen mit HIV erreicht. Seitdem ist die Zahl auf 2,7 Millionen im Jahr 2007 gesunken. Die geschätzte Anzahl der AIDS-Toten scheint ihren Höhepunkt im Jahr 2005 mit 2,2 Millionen Opfern erreicht zu haben. Dies liegt teilweise am verbesserten Zugang zu antiretroviralen Medikamenten in ärmeren Ländern. Gewisse Fortschritte gab es auch bei der Bekämpfung der Malaria und der Eindämmung der Tuberkulose – aber noch nicht in befriedigender Weise, um die Globalziele zu erreichen.

Bei der Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit (MEZ 7) ist einiges auf der Habenseite zu finden; es überwiegt jedoch das Soll. Hinsichtlich der Zielvorgabe, die Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung in einzelstaatliche Politiken und Programme einzubauen und den Verlust von Umweltressourcen umzukehren, haben einerseits beim Schutz der Ozonschicht starke, weltweite Entwicklungspartnerschaften und solide einzelstaatliche Politiken zu außerordentlichen Fortschritten geführt. Andererseits verdeutlichen der Anstieg der Treibhausgasemissionen, der Bodenerosion und Desertifikation sowie die andauernden, wenn auch geringer gewordenen Biodiversitäts- und Waldverluste, dass das Entwicklungsparadigma der nachhaltigen Entwicklung noch nicht Imperativ politischen und wirtschaftlichen Handelns ist und die Problematik des Klimawandels energischer angegangen werden muss. Wenn bis zum Jahr 2015 der Anteil der Menschen, die keinen nachhaltigen Zugang zu hygienischem Trinkwasser und sanitären Einrichtungen haben, um die Hälfte gesenkt werden soll, dann müssen die Anstrengungen vornehmlich in den ländlichen Gebieten erhöht werden. Fast alle Regionen kommen bei der Verbesserung der Lebensbedingungen der Armen in den Städten voran, und das Unterziel, bis zum Jahr 2020 eine erhebliche Verbesserung der Lebensbedingungen von mindestens 100 Millionen Slumbewohnern herbeizuführen, ist in Reichweite.

Das letzte Millenniumsziel (MEZ 8) „Aufbau einer weltweiten Entwicklungspartnerschaft“ ist von herausragender Bedeutung für die Schaffung eines der Entwicklung förderlichen internationalen Umfeldes. Hier lautet die Bilanz: wenig Licht und viel Schatten. Von einem fairen und nicht-diskriminierenden Handels- und Finanzsystem ist man noch weit entfernt. Handelsbarrieren für Entwicklungsländer und handelsverzerrende Subventionen seitens der Industrieländer sind kaum abgebaut worden. Die Industrieländer, einschließlich Deutschlands, tun weniger als nötig, um energischen Schrittes Wege zur Gerechtigkeit und Solidarität in der globalisierten Marktwirtschaft zu ge-

hen.¹⁶ In und zwischen den verschiedenen Politikbereichen mangelt es an kohärentem Handeln.

Die beim G8-Gipfel in Gleneagles im Jahr 2005 beschlossenen Schuldenerlasse haben zwar die Schuldenlast deutlich gesenkt, und viele Entwicklungsländer, vor allem Schwellenländer, konnten die Exportumsätze steigern. Aber die Finanz- und Wirtschaftskrise hat die Exportumsätze einer Reihe von Entwicklungsländern sinken lassen und zu einer Verschlechterung der Schuldendienstquote geführt. Die entwicklungspolitischen Leistungen für die ärmeren Länder sind seit dem Jahr 2000 zwar stärker gestiegen als das durchschnittliche Bruttonationaleinkommen (BNE) der Geberländer; dennoch erfüllen die meisten Industrieländer ihre finanziellen Zusagen bisher nicht. Die im Jahr 2008 von den Industrieländern zur Verfügung gestellten Finanzmittel beliefen sich nach den neuesten Zahlen¹⁷ auf 121,5 Milliarden US-Dollar (das entspricht 0,31 % des kombinierten BNE; Deutschland stellte im Jahr 2008 13,98 Milliarden US-Dollar, d. h. 0,38 % seines BNE, zur Verfügung und will bis 2015 das 0,7 %-Ziel erreichen). Den besonderen Bedürfnissen der am wenigsten entwickelten Länder, der Binnen- und kleinen Inselentwicklungsländer, wurde nicht in ausreichendem Maße Rechnung getragen. Die angestrebte Kooperation mit der Privatindustrie, um die Vorteile neuer Technologien auch in Entwicklungsländern nutzbar zu machen, bleibt hinter den Erwartungen zurück. Zwar nimmt die Zahl der Internetnutzer stetig zu, aber in den am wenigsten entwickelten Ländern liegt sie bei nur 1,5 %.

Gründe für Fortschritte und das Hinterherhinken

Die Fortschritte in einzelnen Regionen und Ländern lassen sich im Vergleich zu den Ländern, die im Verzug sind, summarisch auf folgende Positivfaktoren zurückführen:¹⁸ ein ent-

wicklungsorientiertes Verhalten von Regierungen und Eliten, das die Orientierung an den Millenniumszielen sowie die Partizipation der Bevölkerung und ihre Eigentümerschaft (*ownership*) an der Entwicklung einschließt; funktionierende Regierungen und Verwaltungen, gepaart mit Rechtsstaatlichkeit; Armutsbekämpfung durch eine staatliche Rahmensetzung, die die Privatwirtschaft fördert und nicht knebelt; Mobilisierung einheimischer (finanzieller) Ressourcen; materielle und immaterielle Infrastrukturausstattung, wie Hebung des Bildungs- und Ausbildungsstandes der Bevölkerung; ein der Entwicklung förderliches mentales und kulturelles Umfeld; Anerkennung der wichtigen Rolle der Frauen im Entwicklungsprozess; Industrialisierung und Ausnutzen der internationalen Arbeitsteilung; Eindämmung des Bevölkerungsanstiegs; effiziente Nutzung der von außen gewährten Unterstützung im Sinne von Hilfe zur Selbsthilfe und einer selbstbestimmten Entwicklung sowie äußerer und innerer Frieden.

Zwei Ursachenbündel sind für das Zurückbleiben verantwortlich: jene Faktoren, die nach der Verabschiedung der Millenniumserklärung besonders virulent wurden, wie die nach den Terroranschlägen vom September 2001 erfolgten Prioritätensetzungen, bei denen für manche Industrieländer militärische und sicherheitspolitische Gesichtspunkte wichtiger wurden als zivilgesellschaftliche und entwicklungspolitische; die deutliche Zunahme von zerfallenden, kollabierenden und von kriegesischen Konflikten heimgesuchten Staaten;¹⁹ der Klimawandel mit seinen akuter werdenden negativen, in vielen Entwicklungsländern verheerenden Auswirkungen; die in den vergangenen Jahren aufgetretenen Nahrungs- und Energiekrisen; die globale Finanz- und Wirtschaftskrise. Hinzu kommen Faktoren, die schon immer von großer Bedeutung waren und beachtet werden müssen, wenn eine Wende zum Besseren eingeläutet werden soll, wie das Bevölkerungswachstum (die Erdbevölkerung – im Jahr 1990 belief sie

¹⁶ Vgl. Amartya Sen, *Ökonomie für den Menschen. Wege zur Gerechtigkeit und Solidarität*, München 2007⁴.

¹⁷ Vgl. Statistiken des Entwicklungsausschusses der OECD, online: www.oecd.org/dac/stats/data (15. 1. 2010).

¹⁸ Vgl. Eckhard Deutscher/Hartmut Ihne (Hrsg.), „Simplizistische Lösungen verbieten sich“. Zur internationalen Zusammenarbeit im 21. Jahrhundert. Festschrift zu Ehren von Professor Uwe Holtz, Baden-Baden 2010. Darin u. a. Detlev Karsten, *Dilemmata*

und Versäumnisse der Entwicklungspolitik, S. 243–254, und Winfried Pinger, *Ende des Elends in Afrika?*, S. 271–280.

¹⁹ Vgl. UN Economic Commission for Africa/African Union/African Development Bank Group, *Assessing Progress in Africa toward the MDGs. MDG Report 2009*, Addis Abeba–Tunis 2009; hier wird besonders auf die kriegesischen Konflikte und Post-Konflikt-Situationen abgehoben, unter denen in den Jahren 2008 und 2009 20 afrikanische Länder zu leiden hatten.

sich auf 5,3 Milliarden – wird von jetzt 6,9 Milliarden auf 9 Milliarden Menschen im Jahr 2050 anwachsen); korrupte Eliten, die nicht am Gesamtwohl des Landes und der Armutsbekämpfung interessiert sind; schlechtes Regierungs- und Verwaltungshandeln; die weitgehende Vernachlässigung der ländlichen Regionen, der (traditionellen) Landwirtschaft und des informellen Sektors; ein entwicklungsfeindliches Umfeld (Bildung, Ausbildung und Wissen sowie tolerante, auch für den Wandel offene Kulturen werden immer noch nicht als wesentliche Schlüsselfaktoren für die persönliche wie auch die allgemeine Entwicklung anerkannt und gefördert); Schwierigkeiten, die auf feindliche Ökosysteme, die Binnenlage ohne Meereszugang und kriegerische Auseinandersetzungen zurückzuführen sind; das Festhalten an teuren, ökologisch schädlichen fossilen Energien, statt den Reichtum an heimischen solaren bzw. biologischen Rohstoffen stärker zu nutzen.

Die Industrieländer haben es bislang weitgehend versäumt, wirksame Schritte zur Verbesserung der weltwirtschaftlichen und ökologischen Rahmenbedingungen umzusetzen und allen Entwicklungsländern eine faire Teilhabe an der internationalen Norm- und Regelsetzung und der internationalen Arbeitsteilung zu ermöglichen. Trotz der anzuerkennenden Bemühungen zur Steigerung der Wirksamkeit und zur Erhöhung der entwicklungspolitischen Leistungen haben sie letztlich nur Trippelschritte in Richtung auf eine quantitativ höhere und qualitativ bessere Entwicklungspolitik unternommen.

Millenniumsziele – eine defekte Vision

Die MEZ benennen wichtige Mindestvoraussetzungen für ein besseres Leben, stellen aber keine umfassende Entwicklungsagenda dar. Bei aller Bedeutung der MEZ für die nationale und internationale (Entwicklungs-)Politik wird zu Recht beklagt, dass wesentliche Kernherausforderungen nicht ausreichend oder gar nicht berücksichtigt wurden.

Die MEZ sind eine defekte Vision, vor allem, weil dafür unerlässliche Elemente wie Frieden und Demokratie fehlen.¹⁰ Dies ist ein Parado-

¹⁰ Vgl. Uwe Holtz, Die Millennium-Entwicklungsziele – eine defekte Vision. Armutsbekämpfung durch Demokratie, Menschenrechte und *good governance*, in: Tilman Mayer/Volker Kronenberg (Hrsg.), Streitbar für die Demokratie, Bonn 2009, S. 497–517.

xon, weil die Staats- und Regierungschefs in der Millenniumserklärung einerseits Frieden, Sicherheit und Abrüstung wie auch Menschenrechte, Demokratie, gutes Regierungs- und Verwaltungshandeln (*good governance*) als grundlegende Ziele bezeichnen, andererseits diese Ziele aber keine direkte Berücksichtigung bei den MEZ finden – offensichtlich dem Willen der Mehrheit der UN-Mitgliedstaaten entsprechend. Eine auf den international anerkannten Menschenrechten beruhende Demokratie mit einem starken Parlament und starken zivilgesellschaftlichen Organisationen ist jedoch eine wichtige Bedingung dafür, dass die Armen zu ihren Rechten kommen können.¹¹ Keine Diktatur ist auf Dauer überlebensfähig, weil sie dem Innersten des Menschen widerspricht. Die Demokratie ist weltweit als politischer Ordnungsrahmen anerkannt.¹² Demokratie und *good governance* lassen sich jedoch nicht mit Hauruck-Interventionen und imperialen Attitüden in fremde Länder exportieren. Schritte in die richtige Richtung von außen behutsam und mit Augenmaß zu fördern, ist auch ein Gebot der Solidarität.¹³

Jeffrey Sachs, ehemaliger Direktor des UN-Millennium-Projekts, setzte vor allem auf mehr Geld und den gut koordinierten Einsatz dieser Mittel bei der Armutsbekämpfung.¹⁴ Aber was nützen mehr Geld und staatliche Entwicklungshilfe, wenn in den Entwicklungs- und Transformationsländern Diktatoren, Kleptokraten und korrupte Cliquen herrschen, wenn

¹¹ Empirische Studien kamen zum Ergebnis, dass es in keinem demokratischen, unabhängigen Land mit einer freien Presse große Hungersnöte gab; vgl. Amartya Sen, Democracy as a universal value, in: Journal of Democracy, 10 (1999) 3, S. 3–17.

¹² Vgl. z.B. die im Jahr 1997 von Abgeordneten aus über hundert Ländern angenommene Universelle Demokratie-Erklärung der Inter-Parlamentarischen Union (IPU): IPU (Hrsg.), Democracy: Its Principles and Achievement, Genf 1998, S. III–VIII.

¹³ Vgl. Franz Nuscheler, Das Hohe Lied von *good governance* in der entwicklungspolitischen Bewährungsprobe, in: E. Deutscher/H. Ihne (Anm. 8), S. 117–132. Der Autor teilt zwar das ordnungspolitische Credo, dass *good governance* ein erstrebenswertes Leitbild darstelle, schlussfolgert aber angesichts oft überforderter Regierungen sowie von Kriegen und Zerfallerscheinungen der öffentlichen Ordnung in vielen afrikanischen Ländern: „Good governance mag eine Voraussetzung von Entwicklung sein, aber ohne Entwicklung sinken ihre Realisierungschancen.“ (S. 126).

¹⁴ Vgl. Jeffrey D. Sachs, Das Ende der Armut, München 2005.

die Bevölkerung nicht am Ressourcenverkauf beteiligt wird und die Hilfe mangels funktionierender Rechts- und Verwaltungsinstitutionen nicht sinnvoll eingesetzt werden kann? Nur in Ausnahmefällen, wie in fragilen Staaten, in Notsituationen oder bei der Friedenssicherung, darf für die Entwicklungspolitik gelten: Engagiert bleiben.

Folgende weitere Schwachstellen seien kurzrassisch aufgeführt: die Vernachlässigung der Problematik des Bevölkerungswachstums; das Ausklammern der sozialen Ungleichheit als eine der Armutsursachen und das Übergehen der Notwendigkeit eines armutsbeseitigenden Wirtschaftswachstums; eine „Schmalspuragenda“ im Hinblick auf die wirkliche Stärkung von Macht und Einfluss der Frauen und auf ihre Gleichbehandlung in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft; eine Einengung der Imperative zur ökologischen Nachhaltigkeit, weil weder die Bedeutung einer Energiewende noch die Notwendigkeit der Bekämpfung der Wüstenbildung für die Ernährungssicherung und den Klimaschutz anerkannt werden und auch quantifizierbare Verpflichtungen zur CO₂-Reduktion fehlen; die Vernachlässigung kultureller Freiheit und kultureller Faktoren für Entwicklung.¹⁵ Die Millenniumsziele sind defizitär und stellen keine komplette Entwicklungsagenda dar. Die Akteure sollten sich nicht nur an den MEZ, sondern auch an der Millenniumserklärung, den anderen international vereinbarten Entwicklungszielen und den UN-Menschenrechtspakten orientieren.

Traurige Aussichten für 2015 – was tun?

Der Countdown für das Jahr 2015 läuft. Die Erfolge und Halberfolge zeigen, dass selbst ärmere Länder die Millenniumsziele erreichen oder ihnen zumindest näher kommen können. Aber das Gesamtbild lässt keinen anderen Schluss zu als den, dass das bislang vorgelegte Fortschritts-tempo keinesfalls ausreicht, um alle Ziele zu erreichen. Leider haben die verschiedenen Krisen der vergangenen Jahre in vielen Ländern Erfolge beim Kampf gegen Armut und Hunger verlangsamt oder sogar umgekehrt. Aber auf die Krisen allein lassen sich viele Unzulänglichkeiten

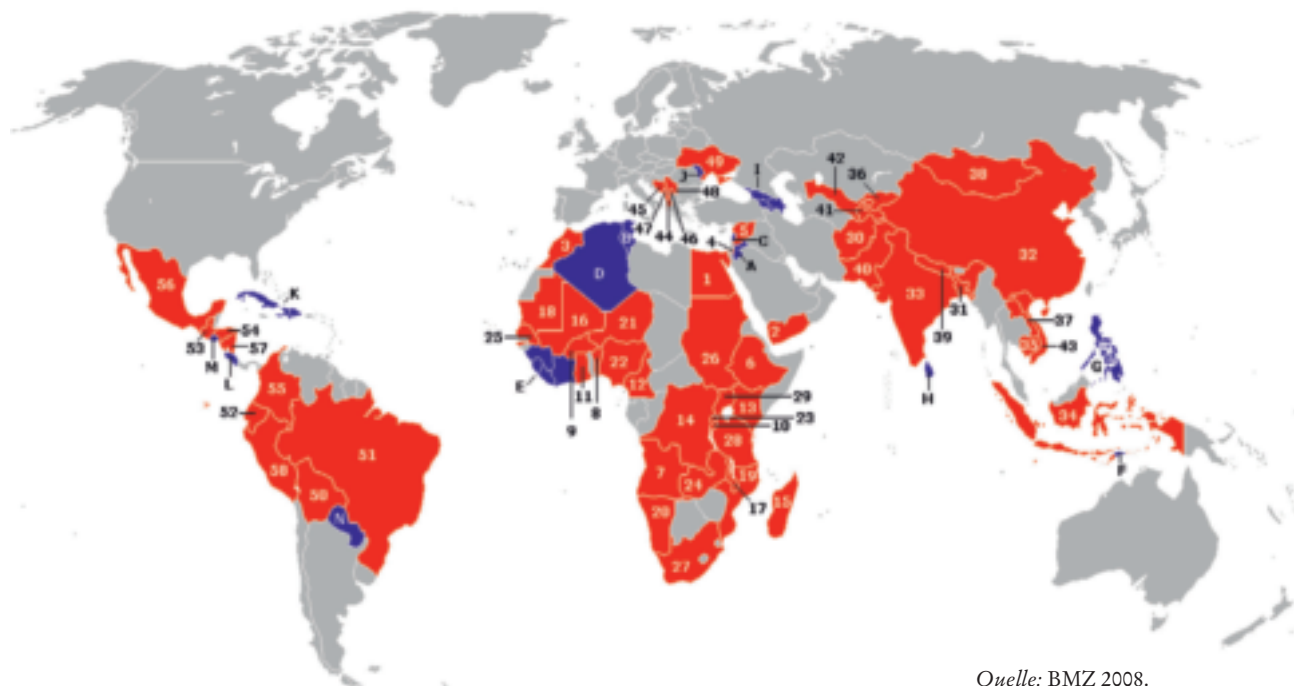
in den Entwicklungs- und Industrieländern nicht zurückführen.

Die verbleibenden fünf Jahre sind für vermehrte Anstrengungen im Sinne der dargelegten Positivfaktoren und unter Vermeidung der Negativfaktoren zu nutzen, und zwar von der lokalen und nationalen über die regionale bis zur globalen Ebene. Auf allen Ebenen ist ein politischer Gemeinwille nötig. In vielen Ländern fehlt der zentrale politische Wille zu Reformen, wie Agrar- und Verwaltungsreformen, und ihrer konsequenten Umsetzung. Trotzdem müssen immer wieder Allianzen und Partnerschaften geschmiedet werden – zwischen verschiedenen Akteuren, wie Regierenden, Abgeordneten, internationalen Organisationen, NRO, Gewerkschaften, Unternehmen, der Wissenschaft und Netzwerken, die sich am Leitbild einer menschenwürdigen, nachhaltigen Entwicklung orientieren, zukunftsunfähige Wirtschaftsformen ablehnen und Werten wie Freiheit, Gleichheit, Solidarität, Toleranz, Achtung vor der Natur und gemeinsam getragene, aber differenzierte Verantwortung global zum Durchbruch verhelfen wollen.

Entwicklung braucht „gute“ nationale, regionale und internationale Rahmenbedingungen, deren Ordnungspolitik sich an menschenrechtsrespektierenden, demokratischen politischen Systemen und an einer sozialen, ökologischen Marktwirtschaft orientiert. Welt(ordnungs)politik bzw. globale Strukturpolitik – *global governance* – ist mehr denn je gefragt; sie ist überlebenswichtig. Die Bedeutung der in der Millenniumserklärung hervorgehobenen globalen öffentlichen Güter für die Erreichung der MEZ – wie Frieden und Sicherheit, Umwelt- und Klimaschutz, Finanzstabilität, Demokratie und *good governance* – erfordert ein entschlosseneres, zielgerichteteres Handeln der Akteure. Auch nach dem Jahr 2015 werden folgende Politikfelder Priorität haben: die Bekämpfung von Armut und Hunger, die Stiftung von Frieden sowie der Einsatz für die Menschenrechte, die Überlebensfähigkeit unseres Planeten und eine nachhaltige, menschenwürdige Globalisierung, bei der alle Staaten darauf verzichten, ihren Wohlstand auf Kosten anderer zu sichern, und eine nichtaggressive Koexistenz bevorzugen.

¹⁵ Vgl. Franz Nuscheler/Michèle Roth, Die Millennium-Entwicklungsziele: ihr Potenzial und ihre Schwachstellen, in: dies. (Hrsg.), Die Millennium-Entwicklungsziele. Entwicklungspolitische Königsweg oder ein Irrweg? Bonn 2006, S. 15–42.

Abbildung: Deutsche bilaterale Entwicklungszusammenarbeit (Stand März 2008)



Quelle: BMZ 2008.

Legende

Rot: im Rahmen von Länderprogrammen

Nordafrika und Naher Osten: Ägypten (1), Jemen (2), Marokko (3), Palästinensische Gebiete (4), Syrien (5)

Afrika südlich der Sahara: Äthiopien (6), Angola (7), Benin (8), Burkina Faso (9), Burundi (10), Ghana (11), Kamerun (12), Kenia (13), Demokratische Republik Kongo (14), Madagaskar (15), Mali (16), Malawi (17), Mauretanien (18), Mosambik (19), Namibia (20), Niger (21), Nigeria (22), Ruanda (23), Sambia (24), Senegal (25), Sudan - Südsudan (26), Südafrika (27), Tansania (28), Uganda (29)

Asien: Afghanistan (30), Bangladesch (31), China (32), Indien (33), Indonesien (34), Kambodscha (35), Kirgisistan (36), Laos (37), Mongolei (38), Nepal (39), Pakistan (40), Tadschikistan (41), Usbekistan (42), Vietnam (43)

Südosteuropa/Kaukasus: Albanien (44), Bosnien-Herzegowina (45), Kosovo (46), Montenegro (47), Serbien (48), Ukraine (49)

Lateinamerika und Karibik: Bolivien (50), Brasilien (51), Ecuador (52), Guatemala (53), Honduras (54), Kolumbien (55), Mexiko (56), Nicaragua (57), Peru (58)

Blau: im Rahmen regionaler und thematischer Programme

Nordafrika und Naher Osten: Jordanien (A), Tunesien (B), Libanon (C), Algerien (D)

Afrika südlich der Sahara: Programm „Fragile Staaten Westafrika“ (u. a. Côte d'Ivoire, Sierra Leone, Liberia, Guinea) (E)

Asien: Timor-Leste (F), Philippinen (G), Sri Lanka (H)

Südosteuropa/Kaukasus: Kaukasus-Initiative (Armenien, Aserbaidschan, Georgien) (I), Moldau (J)

Lateinamerika und Karibik: Karibik-Programm (Dominikanische Republik, Haiti, Kuba) (K), Costa Rica (L), El Salvador (M), Paraguay (N)

Quelle: BMZ 2008.

Tabelle: Nettoleistungen ausgewählter Mitglieder des OECD-Entwicklungsausschusses (DAC) im Rahmen der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (Stand 2008).

| | Nettoleistungen in Millionen US-Dollar | Anteil am Brutto- nationaleinkommen (BNE) in Prozent |
|---|--|--|
| Belgien | 2386 | 0,48 |
| Dänemark | 2803 | 0,82 |
| Deutschland | 13 981 | 0,38 |
| Finnland | 1166 | 0,44 |
| Frankreich | 10 908 | 0,39 |
| Griechenland | 703 | 0,21 |
| Japan | 9579 | 0,19 |
| Kanada | 4785 | 0,32 |
| Luxemburg | 415 | 0,97 |
| Niederlande | 6993 | 0,80 |
| Norwegen | 3963 | 0,88 |
| Schweden | 4732 | 0,98 |
| Schweiz | 2038 | 0,42 |
| Vereinigtes Königreich | 11 500 | 0,43 |
| USA | 26 842 | 0,19 |
| Insgesamt (alle 22 DAC-Mitglied- staaten) | 121 483 | 0,31 |

Quelle: OECD 2008.

Tanja Ernst
Ana María Isidoro Losada

Nord-Süd- Beziehungen: Globale Ungleich- heit im Wandel?

Ungleichheit:
eine begriffliche Annäherung

Aus liberaler Perspektive, die sowohl die Massenmedien als auch internationale Finanzinstitutionen dominiert, befördert der

Tanja Ernst

Dipl.-Ing., geb. 1973; Promovendin der Politikwissenschaft an der Universität Kassel; Gesellschaftswissenschaften, Nora-Platiel-Straße 1, 34127 Kassel. Tanja.Ernst@gmx.net

Ana María Isidoro Losada

Dipl.-Ing., geb. 1973; Promovendin der Politikwissenschaft an der Universität Kassel (s.o.). isidoro.losada@uni-kassel.de

in den vergangenen Jahrzehnten weltweit zu beobachtende politische und ökonomische Strukturwandel Entwicklung, Wachstum und steigenden Wohlstand. Das marktliberale Credo lautet, die weltweite Öffnung für Handel und Investitionen, die Steigerung der Exporte, Privatisierung, Deregulierung sowie Flexibilisierung von Arbeitsmärkten steigerten das Wirtschaftswachstum und den Lebensstandard aller. So werde mit der Anhebung des durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens Armut reduziert und langfristig auch der ökonomische und soziale Aufstieg der unteren Einkommensgruppen erzielt. Angenommen wird zudem, dass ärmere Länder, die ihre Märkte konsequent öffnen und ihre Nationalökonomien liberalisieren, aufgrund des niedrigen Ausgangsniveaus schneller wachsen, so dass sich die weltweit bestehenden Einkommensunterschiede mit der Zeit angleichen.¹

Der nachfolgende Beitrag versucht keine generalisierende Antwort auf die vereinfachende Frage zu geben, ob die ökonomischen und politischen Wandlungsprozesse, die allgemein unter dem Schlagwort Globalisierung diskutiert werden, „positiv“ oder „negativ“ zu bewerten sind, sondern rückt einen konkreten

Aspekt des Strukturwandels, d. h. die soziale Ungleichheit und aktuelle Tendenzen globaler Ungleichheit, in den Blick. Dabei soll der Frage nachgegangen werden, ob und welche Veränderungen weltweite Asymmetrien in den vergangenen Jahrzehnten erfahren haben.

Soziale Ungleichheiten kennzeichnen alle Gesellschaften, allerdings in unterschiedlichem Ausmaß. Es geht dabei nicht um körperliche Merkmale oder kulturelle Differenzen, sondern um die Verteilung von Lebenschancen und ungleiche Verfügungsrechte über materielle und immaterielle Güter, die innerhalb einer Gesellschaft als notwendig, wertvoll sowie erstrebenswert erachtet werden.²

Ungleichheit ist kein Naturzustand, wie Jean-Jacques Rousseau bereits im Jahr 1754 schrieb, sondern ein gesellschaftlich produziertes und reproduziertes Phänomen, deren Legitimität stets umkämpft bleibt. Damit vertritt Rousseau, wie später Karl Marx, einen relationalen Ungleichheitsbegriff. Relational bedeutet, dass davon ausgegangen wird, dass die historische Entstehung von gesellschaftlichen Klassen und Ausbeutungsverhältnissen in einem direkten bzw. ursächlichen Zusammenhang mit der Durchsetzung von Arbeitsteilung und Privateigentum stehe.

Auch Kritikerinnen und Kritiker des Klassenkonzeptes bestreiten nicht, dass Ungleichheit gesellschaftlich produziert und reproduziert wird. Aber sozialstrukturelle Unterschiede sind aus ihrer Sicht die Voraussetzung für die Sicherung von Konkurrenz- und Leistungsprinzipien, welche als unverzichtbar für die gesellschaftliche Entwicklungsdynamik betrachtet werden. In dieser als funktionalistisch bezeichneten Lesart stellen materielle (z. B. Einkommen) und immaterielle (z. B.

¹ Vgl. Martin Wolf, *Why Globalization Works*, New Haven–London 2004; David Dollar, *Globalization, Poverty and Inequality since 1980*, in: David Held/Ayşe Kaya (eds.), *Global Inequality*, Cambridge 2007, S. 73–103.

² Vgl. Nicole Burzan, *Soziale Ungleichheit: Eine Einführung in die zentralen Theorien*, Wiesbaden 2007, S. 7; Reinhard Kreckel, *Politische Soziologie der sozialen Ungleichheit*, Frankfurt/M. 2004, S. 17.

Macht) Güter wichtige Anreize und Belohnungen für Leistungsträgerinnen und -träger dar.

Empirisch lässt sich das funktionalistische Argument rasch widerlegen. So lässt sich anhand verschiedener geschichtlicher Epochen und Kulturen zeigen, dass die Besetzung wichtiger Positionen keineswegs allein aufgrund von Kompetenz und Leistungsmerkmalen erfolgt, sondern diese häufig an Herkunft und sozialen Status gebunden sind. Das Glück der Geburt sowie höchst ungleich verteilte Förderungsmöglichkeiten und Zugangschancen dienen so der Sicherung und Fortführung von bestehenden Privilegien, Macht- und Besitzverhältnissen. Sozial und ökonomisch benachteiligte Bevölkerungsgruppen hingegen verfügen oft gar nicht über die Möglichkeiten, ihre Talente zu entdecken, zu entfalten und gesellschaftlich einzubringen. Strukturell betrachtet ist soziale Ungleichheit demnach relational, auch wenn sie, funktionalistisch betrachtet, Einzelnen über individuelle Leistungen soziale Mobilität und Aufstiegschancen eröffnen kann.

Soziale Ungleichheit spiegelt die Macht-, Herrschafts- und Besitzverhältnisse sowohl innerhalb einer Gesellschaft als auch zwischen den nationalstaatlich verfassten Gesellschaften wider. Die Ungleichheitsforschung unterscheidet zwischen vertikalen und horizontalen Ungleichheiten. Zu den vertikalen Ungleichheiten zählen sozioökonomische Benachteiligungen wie die Einkommens- und Vermögensverteilung und die Art der Besteuerung, der (fehlende) Zugang zu Land, Produktionsmitteln und Krediten, zum formalen Arbeitsmarkt oder auch staatlichen Leistungen der Daseinsfürsorge (Bildung, Gesundheit, Basisinfrastruktur und soziale Sicherungssysteme).

Diese Benachteiligungen sind mit horizontalen Ungleichheiten verschränkt. Diese umfassen eingeschränkte gesellschaftliche und politische Teilhabe oder verringerte Zugangschancen, die über symbolische sowie institutionalisierte Benachteiligungen und Ausschlüsse durchgesetzt werden, welche sich aus der Nationalität bzw. Staatsangehörigkeit, dem Geschlecht, der Hautfarbe, der Religionszugehörigkeit, der Kultur, dem Alter, Behinderungen, räumlichen Disparitäten oder

negativen Klima- und Umweltbedingungen ergeben.

So zählen Rassismus, Geschlechterverhältnisse und Klassenantagonismen bis heute zu den zentralen Achsen weltweiter Ungleichheit, die sich jedoch nicht automatisch addieren, sondern überlagern und wechselseitig verstärken oder auch abschwächen können.

Das heißt, obwohl lokale und nationale Faktoren eine wesentliche Rolle bei der Erklärung von Ungleichheit einnehmen, muss immer auch ihre globale Verfasstheit berücksichtigt werden. So beeinflussen globale Regime (wie das europäische Grenz- und Migrationsregime) sowohl direkt als auch indirekt die Lebenslage Einzelner und sind eng mit der Entwicklung sozialer und ökonomischer Disparitäten in den einzelnen Nationalstaaten verknüpft.¹³ Die globale Durchsetzung von Partikulinteressen der ökonomisch, politisch und militärisch einflussreichen Staaten lassen sich auch anhand protektionistischer Handels- und Subventionsmaßnahmen der Industrieländer und hier insbesondere im Kontext der massiven Agrarsubventionen veranschaulichen.

Wichtig ist also bei der Betrachtung der weltweiten Ungleichheit nicht nur ökonomische Daten heranzuziehen, sondern weitere Faktoren zu berücksichtigen. Das Privileg oder der Nachteil einer bestimmten Staatsbürgerschaft (Pass) und damit verbundener Rechte (wie Mobilität und Visa) oder eben auch die Rechtlosigkeit (illegalisierte Migration), die Auswirkungen der internationalen Arbeitsteilung (Rohstoffexporteur versus Fertigwaren- und Konsumgüterexporteur) sowie historische und aktuelle Dimensionen ihrer Durchsetzung (Kolonisierung, Imperialismus, Protektionismus und Subventionspolitiken, Neokolonialismus) üben einen entscheidenden Einfluss aus.

Des Weiteren sind das Geschlecht, die Zugehörigkeit zu einer bestimmten ethnisch-kulturellen Gruppe oder auch räumliche Aspekte (Stadt-Land-Gefälle, Wachstumszentren und prosperierende Pole versus Hinterland und ökonomisch an Bedeutung verlierende Branchen und Regionen) von großer Bedeutung für die weltweit höchst ungleich-

¹³ Vgl. Thomas W. Pogge, *Why Inequalities Matter*, in: D. Held/A. Kaya (Anm. 1), S. 132–147.

chen Lebenschancen, den Grad der sozialen und politischen Teilhabe sowie den Zugang zu materiellen Ressourcen.

Aus sozial-ökologischer Perspektive spielen zudem auch Konflikte um knapper werdende natürliche Ressourcen (wie Wasser oder fossile Energieträger) innerhalb und zwischen Gesellschaften eine immer wichtigere Rolle. So illustriert die aktuelle Diskussion um den Klimawandel die drastische internationale Ungleichverteilung von Nutzen und Kosten bzw. den höchst ungleichen Ressourcenverbrauch und das Konsum- und Wohlstandsgefälle zwischen dem Norden und Süden sowie die ungleichen technologischen und finanziellen Möglichkeiten von Individuen und Gesellschaften, um auf die klimatischen Umweltauswirkungen sowie vermehrt auftretenden Naturkatastrophen reagieren zu können.

Empirisches und theoretisches Nord-Süd-Gefälle

Die Soziologie bearbeitete die Fragen der sozialen Ungleichheit bisher überwiegend im nationalstaatlichen Bezugsrahmen. Weltweite sowie zwischenstaatliche Ungleichheiten wurden dagegen kaum in den Blick genommen.¹⁴ Während in den 1990er Jahren die internationalen Entwicklungs- und Finanzorganisationen den Diskurs um die Bekämpfung der weltweiten Armut zunehmend in den Mittelpunkt rückten, sind Zahlen und Fakten über die Entwicklung von Ungleichheit im Weltmaßstab erstaunlich selten. Dass dies kein Zufall ist, sondern durchaus politischen Motiven entspringen könnte, wird jüngst zunehmend kritisiert. So benennt Branko Milanovic ungewohnt deutlich, dass diese Forschungslücke augenscheinlich den Interessen der Eliten diene, da eine stärkere Thematisierung von Ungleichheit die Legiti-

¹⁴ Branko Milanovic, Hauptverantwortlicher der Weltbank für das Thema Armut, Einkommensverteilung und Ungleichheit, unterscheidet zwischen internationaler und globaler Ungleichheit. Während erstere Ungleichheit auf der Basis von durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen zwischen einzelnen Staaten fokussiert, bezieht sich letztere auf die Ungleichheit zwischen Individuen weltweit, wobei sowohl Einkommensungleichheiten zwischen den Ländern als auch innerstaatliche Ungleichheiten berücksichtigt werden.

mität der bestehenden Reichumsverteilung in Frage stellen könnte.¹⁵

Statistische Fallstricke

Die Dominanz aggregierter, makroökonomischer Daten zur Illustration weltweiter Ungleichheit resultiert zum einen aus der Bedeutung, die (scheinbar) objektiven und quantitativ vergleichbaren Datenerhebungen beigemessen wird und ist zum anderen häufig alternativlos, da sie schlichten Gründen der Machbarkeit bzw. dem Aufwand statistischer Erfassbarkeit und Messbarkeit folgt.¹⁶

Anstelle weiterer Kritik an dieser verkürzten Perspektive wird hier für einen pragmatischen und kritischen Umgang mit der internationalen Datenjonglage plädiert. Es gilt deutlich zu machen, dass Statistiken keinen Wahrheitsgehalt beanspruchen können und allen mathematischen Formeln und Feinheiten zum Trotz nicht neutral sind. Mit Blick auf das internationale Ungleichheitsgefälle erlauben sie, strukturelle ökonomische Asymmetrien und nationale sowie weltweite Entwicklungen und Trends, manchmal auch im historischen Vergleich, relativ verlässlich abzubilden – nicht mehr, aber eben auch nicht weniger.

Sie erklären weder Ursachen noch komplexe Zusammenhänge von Ungleichheit und sind nicht geeignet, um die real existierende

¹⁵ Vgl. Branko Milanovic, Why We All Do Care About Inequality (but are loath to admit it), online: <http://129.3.20.41/eps/hew/papers/0404/0404001.pdf> (20. 1. 2010).

¹⁶ So können global betrachtet meist nur die nationalen Durchschnittswerte, wie das Brutto sozialprodukt (BSP) pro Kopf, mit dem kaufkraftbereinigten durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen anderer Länder verglichen werden. Die Ungleichverteilung des BSP innerhalb der einzelnen Länder wird dabei nicht berücksichtigt. Das heißt, über die Lebenschancen des/der Einzelnen sagen diese Daten nichts aus. Esping-Andersen u. a. weisen zudem darauf hin, dass statistische Momentaufnahmen, wie die Messung von Gini-Koeffizienten oder Armutsraten, zwar Aussagen über den durchschnittlichen Betroffenheitsgrad erlauben, aber Dynamiken von Ungleichheit nicht zu erfassen vermögen. So lassen diese Daten auch keinerlei Rückschlüsse zu, ob es sich um vorübergehende oder chronische Formen der Einkommensarmut handelt; vgl. Gøsta Esping-Andersen, More Inequality and Fewer Opportunities? Structural Determinants and Human Agency in the Dynamics of Income Distribution, in: ebd., S. 216–251; Bob Sutcliffe, The Unequalled and Unequal Twentieth Century, in: ebd., S. 50–72; Sylvia Walby, Globalization & Inequalities, London 2009.

Vielfalt, Verflechtung und die Dynamiken innergesellschaftlicher oder gar zwischenstaatlicher Ungleichheiten zu erfassen. Untersuchungen über Nord-Süd-Asymmetrien lassen sich also durchaus über Zahlen veranschaulichen, sollten aber nicht allein darauf reduziert werden.

Milanovic hat im Jahr 2009 die überschaubare Anzahl an weltweiten Langzeituntersuchungen zur Entwicklung von Einkommensungleichheiten verglichen und erneut überarbeitet. Er kommt zum Schluss, dass die globale Ungleichheit bzw. der weltweite Gini-Koeffizient (ein statistisches Maß zur Bestimmung von Einkommensverteilungen) kontinuierlich zugenommen haben.¹⁷ Hervorzuheben ist dabei, dass sich vor allem die Zusammensetzung der globalen Einkommensungleichheit verändert habe. War globale Ungleichheit lange durch klassenbasierte Unterschiede innerhalb der Länder gekennzeichnet, werde sie heute vor allem von dem Wohlstandsgefälle zwischen den Ländern bestimmt.¹⁸

Letzteres wird von anderen Untersuchungen bestätigt. So hat sich, obwohl das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen der Weltbevölkerung kontinuierlich gestiegen ist, das Wohlstandsgefälle innerhalb – aber vor allem zwischen den armen und den reichen Ländern – beständig vergrößert. Die große Mehrheit der Untersuchungen nehmen zudem eine deutliche Verschärfung der zwischenstaatlichen sowie innerstaatlichen Ungleichverteilung von Einkommen und Vermögen an. Kreckel zufolge gehen die neueren Untersuchungen davon aus, dass ca. 75 % der weltweiten Ungleichheit international und nur 25 % national erklärbar seien.¹⁹

¹⁷ Milanovic geht von rund 43 bis 45 Punkten im Jahr 1820, von 61,6 Punkten im Jahr 1929, von 63,5 Punkten im Jahr 1960, von 65,7 Punkten im Jahr 1980 und von 70,7 Punkten für das Jahr 2002 aus; vgl. Branko Milanovic, *Global Inequality and the Global Inequality Extraction Ratio. The Story of the Past Two Centuries*, Policy Research Working Paper, Nr. 5044, World Bank, Washington 2009, S. 5 ff.

¹⁸ Ebd.

¹⁹ Vgl. Reinhard Kreckel, *Soziologie der sozialen Ungleichheit im globalen Kontext*. Der Hallesche Graureiher, Forschungsberichte des Instituts für Soziologie an der MLU Halle-Wittenberg, (2006) 4. Vorsichtiger Schätzungen gehen von 60 % bis 90 % bzw. 10 % bis 40 % aus.

Entscheidend für eine eher optimistische oder pessimistische Einschätzung der weltweiten Ungleichheits- bzw. Armutsentwicklung sind vor allem die jüngsten ökonomischen Wachstums- und Entwicklungserfolge in den bevölkerungsreichen Staaten China und Indien. Ohne die Berücksichtigung Chinas müssten auch vehemente Globalisierungsbefürworterinnen und -befürworter die Vertiefung der weltweiten Einkommensungleichheit bestätigen.¹⁰ Doch das Aggregationsniveau der Daten verzerrt nicht nur den allgemeinen Trend der globalen Ungleichheitsentwicklung und die weltweit zu beobachtende Polarisierung von Einkommens- und Vermögenskonzentrationen, sondern versperrt auch den Blick auf die innerstaatlichen Disparitäten. So hat das Wirtschaftswachstum sowohl im Falle Chinas als auch Indiens zu einer Verringerung der zwischenstaatlichen Ungleichheit geführt, zeitgleich hat sich aber die nationale Ungleichverteilung der Einkommen insbesondere in China verschlechtert.

Auch der Internationale Währungsfonds (IWF) bestätigt einen Anstieg der weltweiten Ungleichheit. Demzufolge sei die Ungleichheit in den ökonomisch prosperierenden Ländern Asiens, in den neuen osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten, in Lateinamerika, den Schwellenländern sowie den Industriestaaten in den vergangenen zwei Jahrzehnten gestiegen, während sie in einigen Ländern Subsahara-Afrikas leicht zurück gegangen sei. In den Industriestaaten des Nordens sei die Ungleichheit nur in Frankreich zurückgegangen, während sich das Bild der aufstrebenden Schwellenländer deutlich differenzierter darstelle: sinkende Ungleichheit in Brasilien, wenig Veränderungen in Indien und eine signifikante Zunahme der Ungleichheit in China.¹¹

Ökonomische und politische Emanzipation des Südens?

Den hier genannten Zahlen zum Trotz ließen sich im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrtausends bemerkenswerte Machtverschiebungen so-

¹⁰ Vgl. Robert Hunter Wade, *Should We Worry about Income Inequality since 1980?*, in: D. Held/A. Kaya (Anm. 1), S. 104–131.

¹¹ Vgl. Florence Jaumotte/Subir Lall/Chris Papageorgiou, *Rising Income Inequality: Technology, or Trade and Financial Globalization?*, IMF, Working Paper, WP/08/185, (2008), S. 6.

wohl in der Weltwirtschaft als auch auf dem internationalen politischen Parkett beobachtet.¹²

Zahlreiche Schwellen- und vereinzelt auch Entwicklungsländer verzeichneten nach der Finanzkrise 2001/2002 ein markantes BIP-Wachstum von über 6 %, während die Industrieländer lediglich mit 2,5 % aufwarten konnten.¹³ Insbesondere rohstoffexportierende Länder wie Venezuela, Bolivien, Chile, Russland, aber auch einzelne Länder Subsahara-Afrikas profitieren von dem anhaltenden Ressourcenbedarf Chinas und der weltweit hohen Nachfrage nach Erdgas und Erdöl.

Grundsätzlich gelang es zahlreichen Schuldnerländern Lateinamerikas über den exponentiellen Anstieg der Rohstoffpreise sowie die parallele Neuverhandlung von Förder- und Abbaukonzessionen bzw. Abgaberegulungen für ausländische Investoren, die Dramatik der Schuldenfalle deutlich zu entschärfen. Diese makroökonomischen Entwicklungen gehen mit der politischen Emanzipation und verstärkten Süd-Süd-Kooperationen einzelner Länder und Regionen, insbesondere Ostasiens und Indiens, aber auch einiger Länder Südamerikas einher.

Rolle der BRIC-Staaten

Die bis dato führende Rolle der USA als größter Außenhandelspartner zahlreicher Schwellen- und Entwicklungsländer wird seit einigen Jahren insbesondere durch die sogenannten BRIC-Staaten (Brasilien, Russland, Indien und China) in Frage gestellt. So löste beispielweise die Volksrepublik China im Jahr 2009 die USA als bedeutendsten Außenhandelspartner Brasiliens ab. Zudem zählt

¹² Vgl. Boike Rehbein, Aspekte der globalen Sozialstruktur, in: Hans-Jürgen Burchardt (Hrsg.), Nord-Süd-Beziehungen im Umbruch. Neue Perspektiven auf Staat und Demokratie in der Weltpolitik, Frankfurt/M.–New York 2009, S. 303–333; Dieter Boris/Stefan Schmalz, Eine Krise des Übergangs: Machtverschiebungen in der Weltwirtschaft, in: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, 39 (2009), S. 625–643; Dana de la Fontaine/Jurek Seifert, Die Afrikapolitik Brasiliens: Was steckt hinter der Süd-Süd-Kooperation?, in: Helmut Asche u. a. (Hrsg.), Afrika und externe Akteure – Partner auf Augenhöhe?, Baden-Baden 2010 (i. E.).

¹³ Vgl. D. Boris/S. Schmalz (Anm. 12), S. 629.

das Land der Mitte seit dem Jahr 2008 angesichts seiner immensen Devisenreserven nicht mehr zu den Schuldnerländern, sondern zu den zentralen Gläubigernationen: China fällt mittlerweile nicht nur auf dem afrikanischen und lateinamerikanischen Kontinent eine exponierte Rolle als umworbener Geldgeber zu, sondern es tritt auch als größter Gläubiger der USA auf.¹⁴

Bereits im Zuge der Auswirkungen der Finanzkrise 1997/1999 identifizierten Arrighi u. a. eine globale Zweiteilung zwischen den USA und Ostasien, welche auf der einen Seite den USA weiterhin die uneingeschränkte militärische Vormachtstellung attestierte, während auf der anderen Seite Ostasien sich auf dem finanziellen und wirtschaftlichen Sektor immer mehr Terrain und Einfluss zu sichern vermochte.¹⁵

Nach den wiederholten Finanz- und Währungskrisen seit Ende der 1990er Jahre, welche das Scheitern des Patentrezeptes neoliberaler Strukturanpassungsmaßnahmen offenbarten, sah sich der IWF mit einer rapide zunehmenden politischen Delegitimation und sinkenden Nachfrage nach Krediten konfrontiert. Boris und Schmalz weisen darauf hin, dass sowohl die *Chiang Mai*-Initiative in Ostasien als neuem alternativen regionalen Liquiditätsfonds als auch die Gründung der Bank des Südens (*Banco del Sur*) in Lateinamerika zudem auf eine Diversifizierung der ehemals von OECD-Ländern dominierten Gläubigerinstitutionen hindeuten.¹⁶

Die Abnahme finanzieller Abhängigkeiten und die Möglichkeit alternativer Finanzquellen erlaubte vielfach die Aufkündigung der von Seiten des IWFs und der Weltbank implementierten wirtschafts- und ordnungspolitischen Konditionalitäten und stärkte das Auftreten der Schuldnerländer.

¹⁴ Vgl. Helmut Sangmeister, „Gemeinsam sind wir (nicht) stärker!“ Perzeptionen, Illusionen und Visionen in den sino-lateinamerikanischen Wirtschaftsbeziehungen, Vortrag im Rahmen der Tagung „Lateinamerikas neue außenpolitische Orientierungen“ in der Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin 7./8. Mai 2009; Helmut Reisen, Wer hat Angst vor China in Afrika?, in: Internationale Politik, (2007) 5, S. 98 f.

¹⁵ Giovanni Arrighi/Beverly Silver (eds.), Chaos and Governance in the Modern World System, Minneapolis–London 1999.

¹⁶ Vgl. D. Boris/S. Schmalz (Anm. 12), S. 637.

Die im Jahr 2008 ausgebrochene Finanzkrise beschleunigte diese Neukonfiguration der politischen und wirtschaftlichen Macht-konstellationen. Auch wenn sich der IWF als Kreditvergabeinstanz insbesondere für die in die Krise geratenen osteuropäischen Staaten neu konsolidieren konnte, zeichnen sich seit-her weitere Veränderungen ab. Länder und Regionen wie Ostasien, Russland und Süd-amerika bewältigten die Krise entweder durch Eigenmittel oder über bilaterale Hilfe und verzichteten auf die Unterstützung durch den IWF.

Angesichts seines Bedeutungsverlustes rea-gierte der IWF im Jahr 2007 mit ersten zag-haften Reformangeboten. Doch die seit lan-gem von Entwicklungsländern geforderte Stimmrechtsreform erfolgte erst im vergange-nen Jahr und nur im Zuge der Auswirkungen der massiven Finanzkrise sowie dem konzer-tierten Druck der BRIC-Staaten. Auch hier blieb sie hinter den Forderungen und Erwar-tungen zurück, hob das Stimmgewicht der Schwellen- und Entwicklungsländer aller-dings um 5 % der Stimmen an.¹⁷

Die G20¹⁸ konnten sich innerhalb der inter-nationalen politischen Aushandlungsarenen, so im Kontext der vergangenen Finanzgipfel, erkennbar als zentrales Forum etablieren und haben zukünftig jährlich stattfindende Treffen vereinbart. Auch in anderen auf der interna-tionalen Ebene etablierten Politik- und Machtforen zeichnen sich Veränderungen ab: Die Kritik am Demokratiedefizit und der mangelnden Legitimität der G8 machten Re-formen und die Öffnung der G8 für China und einige der neuen Regionalmächte mög-lich. Allem politischen Druck zum Trotz wurde Brasilien, China, Indien und Südafrika aber lediglich ein Beobachterstatus einge-räumt.¹⁹

Der jüngste ökonomische Aufstieg von Län-dern wie China, Indien und anderen Schwel-lenländern sowie die Projekte einer verstärk-ten Süd-Süd-Kooperation und regionaler In-tegrationsversuche (oft nach dem Vorbild der EU) gingen mit dem gewachsenen politischen Selbstbewusstsein einiger Länder des Südens in den internationalen Arenen der Entschei-dungsfindung einher.

Darüber hinaus gewinnen global agierende nichtstaatliche Akteure wie transnationale Unternehmen, Medienanstalten, private Si-cherheitsagenturen, Lobbygruppen, Nichtre-gierungsorganisationen oder soziale Bewe-gungen politisch zunehmend an Bedeutung. All diese Entwicklungen stellen die Hegemo-nieansprüche der USA, Europas und Japans und die Vorstellung einer Welt, in welcher der „Norden“ dominiert und der Rest der Welt ökonomisch, politisch und ideologisch einfach subsumiert wird, immer stärker in Frage.²⁰

Diese dichotome Perspektive wird der weltweiten sowie innerstaatlich enormen He-terogenität und Komplexität bestehender Macht- und Herrschaftsverhältnisse ein-schließlich ihrer vielfachen Verflechtungen nicht gerecht. Doch trotz dieser eher uner-warteten Verschiebungen im weltweiten Ge-flecht ökonomischer und politischer Bezie-hungen bleibt festzuhalten, dass strukturelle sozioökonomische Ungleichheiten, Abhän-gigkeiten und Dominanzen nach wie vor Be-stand haben und (neo)liberale Politiken wei-(er)hin dominieren.

¹⁷ Vgl. IWF Fact sheet: IMF Quota, online: www.imf.org/external/np/exr/facts/quotas.htm (20. 1. 2010).

¹⁸ Die G20 gründeten sich im Jahr 1999 und sind mittlerweile zu einem in den globalen Verhandlungs-arenen nicht mehr zu hintergehenden politischen Zu-sammenschluss avanciert. Zu den Kernstaaten zählen: Argentinien, Australien, Brasilien, China, Deutsch-land, Frankreich, Großbritannien, Indien, Indonesien, Italien, Japan, Kanada, Mexiko, Russland, Saudi-Ara-bien, Südafrika, Südkorea, Türkei, die USA und die EU.

¹⁹ Vgl. D. Boris/S. Schmalz (Anm. 12), S. 637 ff.

²⁰ Vgl. Michael Zürn, Institutionalisierte Ungleichheit in der Weltpolitik. Jenseits der Alternative „Global Governance“ versus „American Empire“, in: Politische Vierteljahresschrift, 4 (2007), S. 680–704.

Entwicklung durch Handel?

Die Frage, inwieweit und unter welchen Voraussetzungen der wirtschaftliche Fortschritt in Entwicklungsländern durch

Detlef J. Kotte

Dr. rer. pol., geb. 1951; Leiter der Abteilung „Macroeconomic and Development Policies“ im Sekretariat der United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), Palais des Nations, 1211 Genf 10/Schweiz.
detlef.kotte@unctad.org

eine verstärkte Ausrichtung ihrer Entwicklungsstrategien auf den Außenhandel beschleunigt werden kann, steht im Zusammenhang mit der umfassenderen Auseinandersetzung über die Bedeutung von „Markt“ und „Staat“ im Wirtschaftsgeschehen und hat daher häufig eine stark ideologische Konnotation.

Insbesondere im Zuge einer allgemeinen Hinwendung des wirtschaftspolitischen Denkens zur Betonung der Vorzüge des freien Marktes seit Anfang der 1980er Jahre hat das Konzept der exportorientierten Entwicklung in den Wirtschaftswissenschaften, der Politik und den internationalen Organisationen, insbesondere der Welthandelsorganisation (WTO), der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds (IWF), immer mehr Adepten gefunden.¹

Dieser Artikel betrachtet die Frage des Zusammenhangs zwischen Handel und Entwicklung vor dem Hintergrund, dass der Schlüssel zu Produktivitätsfortschritt und nachhaltigem Wachstum des Sozialprodukts in einem typischen Entwicklungsland in der Ausweitung des industriellen Sektors und einer Erhöhung der dafür erforderlichen Investitionen in das Produktivkapital liegt. Von daher kommt es für positive Entwicklungsimpulse darauf an, inwieweit eine wechselseitige Dynamik zwischen steigenden Exporten und verstärkter Investitionstätigkeit entsteht.

Erweiterung des Außenhandels

Im Außenhandel der Entwicklungsländer bedingen sich Exporte und Importe zum großen

Teil gegenseitig: Devisenerlöse aus Exporten sind erforderlich für die Finanzierung von Importen, umgekehrt erfordert die Produktion von Gütern für den Export häufig den Import von Kapitalgütern und Vorprodukten, die nicht im Lande selbst produziert werden können.

Höhere Exporte können das Sozialprodukt in den Entwicklungsländern unmittelbar in dem Umfang erhöhen, in dem sie die Wertschöpfung in diesen Ländern steigern, d. h. keine erhöhten Importe an Vorprodukten erfordern und nicht mit einer Verringerung der Produktion für den einheimischen Markt verbunden sind.² Der für die wirtschaftliche Entwicklung wichtigere Effekt besteht dabei in den höheren Deviseneinnahmen, mit denen zusätzliche Importe bezahlt werden können. Ob daraus ein nachhaltiger positiver Entwicklungseffekt entsteht, hängt aber wesentlich davon ab, für welche Art von Importgütern sie verwendet werden. Exporterlöse, die für den Import von Konsumgütern verwendet werden, bringen keinen Entwicklungseffekt im Sinne einer Verbesserung der einheimischen Wertschöpfungsmöglichkeiten mit sich; das Gleiche gilt für Exporterlöse, die auf internationalen Kapitalmärkten angelegt werden.

Um Investitionen vornehmen zu können, die die Produktivität im Rohstoffsektor und die Kapazität für die Produktion von Industriegütern erhöhen, müssen Maschinen und Anlagegüter mit zunehmend anspruchsvoller Technologie und meist auch Vorprodukte importiert werden. Es kommt also darauf an, die Exporterlöse so weit wie möglich für solche Güter zu verwenden, um langfristig eine

¹ Vgl. Anne O. Krueger, Trade policy as an input to development, in: American Economic Review, Papers and Proceedings, 76 (1980), S. 288–290. Die Idee, den Entwicklungsprozess in den Ländern des Südens durch Handelsliberalisierung zu stärken, wurde wesentlich von der Weltbank vorangetrieben. Sie gab Anfang der 1990er Jahre eine Studie in Auftrag, um die Vorteile des freien Handels für die Entwicklungsländer nachzuweisen; vgl. Demetrios Papageorgiou/Michael Michaely/Armeane M. Choksi (eds.), Liberalizing Foreign Trade, Washington 1991.

² Diese Idee des „vent for surplus“ geht zurück auf Adam Smith und wurde für den Fall der Entwicklungsländer weiter ausgeführt von Hla Myint, The Classical Theory of International Trade and the Underdeveloped Countries, in: Economic Journal, 68 (1958), S. 317–337.

Steigerung der einheimischen Wertschöpfung sowie internationale Wettbewerbsfähigkeit zu erreichen.

Der potenzielle Beitrag eines erweiterten Außenhandels hängt daher u. a. davon ab, in welchem Maße Importe von Konsumgütern begrenzt werden können. Daraus ergibt sich für die Entwicklungsländer die Bedeutung der maximalen Selbstversorgung mit Nahrungsmitteln und der Vermeidung von Importen von Luxusgütern. Auch andere Konsumgüter sollten nach Möglichkeit nur dann importiert werden, wenn ihre Herstellung im Lande selbst aus Mangel an einheimischem Kapital oder Technologie nicht möglich ist.

Diese Überlegung hat zum Konzept der „Importsubstitution“ geführt, das aber nicht als Alternative zu „Exportorientierung“ verstanden werden sollte. Tatsächlich handelt es sich nicht um Alternativen, sondern um je nach den Bedingungen und dem Entwicklungsstand des einzelnen Landes unterschiedlich zu kombinierende Elemente einer umfassenden Entwicklungs- und Industrialisierungsstrategie.¹³ Dies zeigen die Erfahrungen aller Volkswirtschaften, die sich erfolgreich in die Weltwirtschaft integriert haben.

Die Vorstellung, dass eine Ausweitung des Außenhandels durch Handelsliberalisierung grundsätzlich von Vorteil sei, beruht auf den Überlegungen der neoklassischen Wirtschaftstheorie, derzufolge sich bei Abwesenheit von Handelshemmnissen die Allokation der Produktionsfaktoren gemäß der „Theorie des komparativen Vorteils“ verbessert und die gesamtwirtschaftliche Effizienz erhöht.¹⁴ Der Einsatz der Produktionsfaktoren wird dabei verlagert von der Herstellung von Gütern, in denen die einheimische Wirtschaft international nicht wettbewerbsfähig ist, hin zur Herstellung solcher Güter, in denen die jeweilige Volkswirtschaft im internationalen Vergleich günstigere Bedingungen aufweist. In der Folge kommt es dann zwar zum verstärkten Import bestimmter Güter, die bisher im Lande selbst produziert wurden, aber der

damit verbundene Rückgang der einheimischen Produktion wird kompensiert durch die verstärkte Produktion für den Export von Gütern, in denen die Volkswirtschaft international eine bessere Wettbewerbsfähigkeit besitzt. Trotz quantitativ unverändertem Ressourceneinsatz ergibt sich ein höheres Einkommen, da die Ressourcen effizienter eingesetzt werden.

Wichtiger als dieser theoretisch abgeleitete einmalige Effizienzgewinn sind aber die möglichen dynamischen Effekte einer Integration in die internationale Wirtschaft. So verbessert eine Erweiterung des Außenhandels die Möglichkeit, Kostenvorteile aus Massenproduktion, sogenannte Skaleneffekte, zu erzielen, insbesondere dann, wenn bereits die Anfänge einer industriellen Entwicklung gemacht sind. Aus diesem Grunde, so die Theorie, erhöht eine Erweiterung des Außenhandels auch die Möglichkeit der Spezialisierung auf bestimmte Produktgruppen, in denen einmal eine starke internationale Wettbewerbsposition erreicht ist. Außerdem können sich dynamische Entwicklungseffekte daraus ergeben, dass bei einer Öffnung der Märkte einheimische Produzenten verstärktem Wettbewerb ausgesetzt sind, der den Druck zu Produktivitätssteigerungen und Innovationen erhöht. Eine Ausweitung des Außenhandels kann auch ein Anreiz für ausländische Investoren sein, in dem betreffenden Land Produktionskapazitäten aufzubauen, was wiederum mit dem Transfer von Know-how und Technologie verbunden sein kann.

Unter den in den Modellen der neoklassischen Wirtschaftstheorie gemachten Annahmen ergeben sich all diese Wirkungen ohne Friktionen und Zeitaufwand. Die Realität sieht allerdings anders aus: Gerade in Entwicklungsländern stehen den dynamischen Anpassungsprozessen zahlreiche strukturelle Hindernisse im Wege.

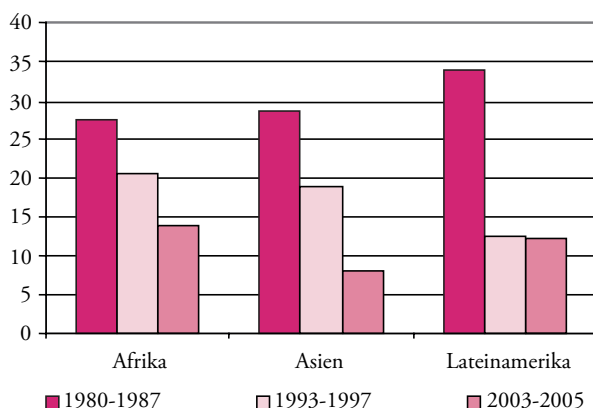
Erfahrungen mit Handelsliberalisierung

Seit Mitte der 1980er Jahre haben die meisten Entwicklungsländer ihre durchschnittlichen Importzölle und andere Handelshemmnisse stark reduziert. Vorangetrieben wurde diese zunächst weitgehend einseitige Handelsliberalisierung dadurch, dass zahlreiche Entwicklungsländer für die Inanspruchnahme von

¹³ Vgl. Lutz Hoffmann, Importsubstitution und wirtschaftliches Wachstum in Entwicklungsländern, Tübingen 1970; Dani Rodrik, The Limits of Trade Policy Reform in Developing Countries, in: The Journal of Economic Perspectives, 6 (1992) 1, S. 87–105.

¹⁴ Vgl. Klaus Rose/Karlhans Sauerhimer, Theorie der Außenwirtschaft, München 2006¹⁴, S. 387–392.

Schaubild: Angewandte Importzölle in Entwicklungsländern nach Regionen



Quelle: UNCTAD TRAINS Datenbank.

Kredit der Weltbank und des IWF entsprechende wirtschaftspolitische Auflagen bei Strukturanpassungs- und Stabilisierungsprogrammen zu erfüllen hatten. In diesen Fällen war die Handelsliberalisierung Bestandteil von Maßnahmenpaketen zur Krisenbekämpfung, zu denen auch eine restriktive Geldpolitik zur Inflationsbekämpfung, eine Reduzierung der Staatsausgaben zur Budgetkonsolidierung und die Liberalisierung des Finanzsektors und des Kapitalverkehrs mit dem Ausland gehörten. Ab Mitte der 1990er Jahre fand dann in vielen Ländern eine weitere Handelsliberalisierung als Ergebnis multilateraler Verhandlungen im Rahmen der Uruguay-Runde und durch den Beitritt zur WTO statt.

Im Zuge dieser Liberalisierungswellen nahm der Außenhandel schneller zu als in den 30 Jahren zuvor und expandierte stärker als die Gesamtproduktion; dies gilt sowohl für die Entwicklungsländer als auch für die Weltwirtschaft insgesamt. Zwischen den Jahren 1985 und 2000 stieg das Volumen der Güterexporte der Entwicklungsländer im Durchschnitt um 10 Prozent jährlich. Dennoch deutet vieles darauf hin, dass die Handelsliberalisierung, gemessen an der Entwicklung des Sozialprodukts, dem wichtigsten Indikator für Entwicklungsfortschritte, nur sehr begrenzte positive Wirkungen auf die Entwicklung des globalen Südens hatte.¹⁵

¹⁵ Studien dazu kommen zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen. Einige ermittelten einen positiven Ein-

Tabelle: Durchschnittliches jährliches Wachstum des realen Bruttoinlandsproduktes in Entwicklungsländern, nach Regionen in Prozent

| | 1960–1980 | 1980–1985 | 1985–2005 | 2005–2008 |
|--------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| alle Entwicklungsländer | 6.7 | 2.7 | 4.6 | 6.6 |
| Lateinamerika | 5.7 | 0.6 | 2.6 | 5.1 |
| Afrika | 5.3 | 2.1 | 3.0 | 5.6 |
| Asien (ohne Naher Osten) | 6.7 | 6.8 | 6.5 | 7.8 |

Quelle: UNCTAD.

Zwar erholte sich nach dem Jahr 1985 das Wachstum des Bruttoinlandsproduktes nach der Schuldenkrise, unter der zu Beginn der 1980er Jahre viele Entwicklungsländer litten. Aber in den 20 Jahren nach Beginn der Handelsliberalisierung blieben die durchschnittlichen jährlichen Wachstumsraten deutlich hinter jenen in den 20 Jahren vor der Schuldenkrise zurück. Zudem war der Entwicklungsimpuls in den verschiedenen Regionen des Südens sehr unterschiedlich. In den Entwicklungsländern Ostasiens blieb das Wachstum unverändert hoch, während es in Afrika und Lateinamerika weit unter den Werten der 1960er und 1970er Jahre lag. Dies änderte sich zwar in der Zeit nach dem Jahr 2003, aber die Wachstumsbeschleunigung in dieser Phase kann nicht der Handelsliberalisierung zu Gute gehalten werden, sondern ist auf das starke Wachstum der weltwirtschaftlichen Nachfrage, angetrieben von den USA und China, zurückzuführen.

Die regionalen Unterschiede in den Auswirkungen der Handelsliberalisierung auf das Wachstum in Entwicklungsländern lassen sich mit beträchtlichen Unterschieden in

fluss auf das Wirtschaftswachstum, so Jeffrey D. Sachs/Andrew M. Warner, *Economic Reform and the Process of Global Integration*, in: *Brooking Papers on Economic Activity*, 26 (1995) 1, S. 1–118; David Dollar/Aart Kraay, *Growth is Good for the Poor*, World Bank Policy Research Working Paper, Washington D.C. 2001. Zu anderen Ergebnissen kommen Francisco Rodriguez/Dani Rodrik, *Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to Cross-National Evidence*, in: *NBER Macroeconomic Annual* 2000, Cambridge 2001, S. 261–338; Steve Dowrick/Jane Golley, *Trade Openness and Growth: Who Benefits?*, in: *Oxford Review of Economic Policy*, 20 (2004) 1, S. 38–56; Richard B. Freeman, *Trade Wars: The Exaggerated Impact of Trade in Economic Debate*, in: *The World Economy*, 27 (2004) 1, S. 1–23; Yilmaz Akyüz (ed.), *Developing Countries and World Trade. Performance and Prospects*, London 2003.

der Ausgangssituation und in der Kohärenz zwischen Handelspolitik und anderen Bereichen der Wirtschaftspolitik erklären. Dort, wo der Außenhandel als Teil einer Krisenbekämpfungsstrategie liberalisiert wurde, stiegen die Importe in der Regel schneller als die Exporte, und es kam zu einer Erhöhung der Handelsdefizite. So waren die ärmsten und fast ausschließlich von Rohstoffexporten abhängigen Länder, insbesondere in Afrika, nur in sehr begrenztem Umfang in der Lage, Industriegüter auf dem Weltmarkt anzubieten. Gleichzeitig drängten aber vermehrt Importwaren aus den Industrieländern, in erster Linie Konsumgüter einschließlich Nahrungsmitteln, auf ihre einheimischen Märkte.

Aber auch viele Länder, vor allem in Lateinamerika, die schon eine gewisse industrielle Entwicklung hinter sich hatten, waren meist nicht in der Lage ihre Exporte aufzustocken, weil ihre Industrien veraltet und sie aufgrund ungünstiger Wechselkurse und Produktionskosten international nicht wettbewerbsfähig waren. Hinzu kam, dass kapazitäts- und produktivitätssteigernde Investitionen in viel zu geringem Umfang vorgenommen wurden.

Ein wesentlicher Grund hierfür war, dass parallel zur Handelsliberalisierung versucht wurde, mit einer stark restriktiven Geldpolitik die Inflation zu bekämpfen. Die damit verbundenen hohen Zinsen verschlechterten die Finanzierungsbedingungen für einheimische Investoren. Außerdem zogen sie oft in großem Umfang auch kurzfristige spekulative Kapitalzuflüsse („hot money“) aus dem Ausland an, die den Wechselkurs in die Höhe trieben, sodass sich die internationale Wettbewerbsfähigkeit der inländischen Produzenten noch weiter verschlechterte.

Zu einem starken Anstieg der Exporte von Industriegütern kam es dagegen vor allem in den Schwellenländern Ostasiens, in denen Liberalisierung nicht als Maßnahme zur Krisenbekämpfung, sondern aus einer Position der Stärke und in einem fortgeschrittenen Stadium industrieller Entwicklung vorgenommen wurde. Der Anstieg des Anteils von Industriegütern an den Gesamtexporten der Entwicklungsländer von ca. 30 Prozent im Jahr 1985 auf ca. 65 Prozent im Jahr 2000 ging überwiegend auf das Konto dieser Länder. Außerdem ergänzten sich die verschie-

denen Bereiche der Wirtschaftspolitik bei der Förderung des Strukturwandels. Die Geldpolitik erleichterte durch ein niedriges Zinsniveau die Investitionsfinanzierung, die Steuerpolitik förderte die Reinvestition von Unternehmensgewinnen und verteuerte den Konsum von Luxusgütern, und durch staatliche Investitionen in Forschung, Bildungswesen und Infrastruktur erbrachte der Staat wichtige gezielte Vorleistungen für eine Erhöhung der Produktivität, der Produktion und der Exporte.

Die Handelspolitik in diesen Ländern war Teil einer umfassenderen Industriepolitik.¹⁶ Sie zielte auf eine strategische Integration in die internationale Wirtschaft und setzte deshalb nicht ausschließlich auf die Entfaltung von Marktkräften durch den Abbau von Handelsschranken und einen Rückzug des Staates aus dem Wirtschaftsgeschehen. Vielmehr wurden Exportsektoren durch spezifische staatliche Vorleistungen und Subventionen gefördert; solange Industrien noch im Entstehen waren, wurden sie weitgehend vor übermächtiger Weltmarktkonkurrenz geschützt. Die Öffnung für den Außenhandel erfolgte schrittweise in solchen Sektoren, in denen die einheimischen Produzenten internationale Wettbewerbsfähigkeit erreicht hatten. Auf diese Weise entwickelten sich industrielle Aktivitäten, die sowohl Importe durch einheimische Produktion ersetzten als auch höhere Exporte ermöglichten.

Rahmenbedingungen für positive Entwicklungsimpulse

Im Gegensatz zu Annahmen in den meisten theoretischen Modellen erfordern die strukturellen Veränderungen im Zuge der Öffnung einer Volkswirtschaft einen erhebliche Zeitaufwand; außerdem sind sie mit erheblichen Kosten verbunden, denn neue oder zusätzliche Exportaktivitäten können nicht einfach durch eine „Reallokation“ existierender Produktionsfaktoren in Gang gesetzt werden: Sie erfordern den Aufbau neuer Produktionskapazitäten, d. h. Investitionen. Ebenso wie die existierenden Produktionskapazitäten tech-

¹⁶ Vgl. Alice Amsden, *Asia's Next Giant*, New York 1985; Ha-Joon Chang, *The East Asian Development Experience – The Miracle, the Crisis and the Future*, Penang–London–New York 2006.

nisch spezifiziert sind, verfügen die eingesetzten Arbeitskräfte über spezifische Kenntnisse und Fähigkeiten, und sie können deshalb nicht ohne weiteres von einer Aktivität in eine andere verlagert werden. Vielmehr müssen Arbeitskräfte für neue Funktionen ausgebildet werden und Erfahrungen sammeln, bevor sie optimal produktiv eingesetzt werden können. Unternehmen brauchen für ihre Investitionsentscheidungen Informationen über Absatzmöglichkeiten in geografisch fernliegenden Märkten, die es zu beschaffen und unter relativ großer Unsicherheit auszuwerten gilt. Es müssen Absatzkanäle auf weitgehend unbekannten Märkten geschaffen und bestimmte Standards technischer und qualitativer Art erfüllt werden, bevor erfolgreich exportiert werden kann. Schliesslich müssen die erforderlichen Investitionen zu angemessenen Kosten finanziert werden können.

In all diesen Punkten haben es Anbieter aus Entwicklungsländern, die sich auf dem Weltmarkt auf unbekanntem Terrain bewegen, wesentlich schwerer als Anbieter aus Industrieländern, die ihnen Jahre oder Jahrzehnte an Erfahrung voraus haben und über bessere Technologie, höhere Produktionsstückzahlen, größere Produktionsflexibilität und ausgetestete Marketingmöglichkeiten verfügen sowie weit aus bessere Finanzierungsbedingungen für zusätzliche Investitionen vorfinden. Dieser Ungleichheit in den Ausgangsbedingungen könnte durch wirtschaftspolitische Maßnahmen auf nationaler Ebene und eine entsprechende Gestaltung des multilateralen Handelssystems begegnet werden.

Die in den erfolgreichen asiatischen Schwellenländern praktizierten Strategien lassen sich nicht ohne Weiteres auf andere Entwicklungsländer übertragen, aber der Vergleich der dort gemachten Erfahrungen mit denen anderer Länder weist doch auf einige Prinzipien und Rahmenbedingungen hin, die für die Freisetzung positiver Entwicklungsimpulse durch den Außenhandel von Bedeutung sind.

Handelsliberalisierung kann eine wachstumsfördernde Ausrichtung der Geld-, Finanz- und Strukturpolitik nicht ersetzen. Auf makroökonomischer Ebene besonders zu beachten ist die Bedeutung eines niedrigen Zinsniveaus für die Investitionstätigkeit und die Bedeutung des Wechselkurses für den Außen-

handel. Letzterer ist eine Schlüsselvariable für die internationale Wettbewerbsfähigkeit und damit für die Höhe der Exporte und Importe einer Volkswirtschaft. Es gilt daher, Überbewertung und Instabilität des Wechselkurses zu vermeiden. Überbewertung benachteiligt die einheimischen Produzenten und führt durch eine Verbilligung der Importe bei gleichzeitiger Verteuerung der Exporte tendenziell zu einem Handelsdefizit. Wechselkursinstabilität impliziert zusätzliche Unsicherheit für die einheimischen Produzenten und Investoren, mit tendenziell negativen Rückwirkungen auf ihre Investitionsbereitschaft und auf die Finanzierungskosten. Aus diesen Gründen sollte so weit wie möglich verhindert werden, dass spekulative Kapitalbewegungen Fehlentwicklungen des Wechselkurses bewirken. Dies kann entweder durch Kapitalverkehrskontrollen auf nationaler Ebene oder durch internationale Maßnahmen im Rahmen einer Reform des internationalen Währungssystems geschehen.¹⁷

Handelsliberalisierung kann dann Wachstum und Entwicklung fördern, wenn sie nicht allgemein und radikal vollzogen wird, sondern selektiv und schrittweise, und dabei integraler Bestandteil einer umfassenderen Entwicklungsstrategie ist, in der verschiedene nationale wirtschaftspolitische Instrumente kohärent eingesetzt werden.

Auf internationaler Ebene muss natürlich in den Industrieländern der Marktzugang für Anbieter aus Entwicklungsländern gewährleistet sein. Je mehr Entwicklungsländer auf exportorientierte Entwicklung setzen, umso schwieriger wird es für jedes einzelne von ihnen, dies mit Erfolg zu tun. In stagnierenden Märkten kann ein Land seine Exporte nur dann erhöhen, wenn es Anbieter aus anderen Ländern zurückdrängt. Deshalb hängen die Möglichkeiten der Entwicklungsländer insgesamt, ihre Entwicklung durch Exportorientierung voranzutreiben, entscheidend vom Wachstum der Nachfrage in den Industrieländern ab.

Gestaltung der internationalen Wirtschaftsordnung

Die Globalisierung der Wirtschaft verlangt nach einer Globalisierung der Institutionen

¹⁷ Vgl. UNCTAD, Trade and Development Report 2009, New York–Genf 2009, S. 113–131.

und der Schaffung eines umfassenden, für alle Länder verbindlichen Regelwerks. Multilateral vereinbarte Handelsregeln tragen wesentlich zu einem stabilen internationalen Umfeld bei und erleichtern Planungs- und Investitionsentscheidungen bei Unternehmen, die im Außenhandel engagiert sind.

Idealerweise sind solche Regeln so beschaffen, dass Gleiches gleich und Ungleiches ungleich behandelt und den einzelnen Ländern ausreichender Spielraum zur Verfolgung nationaler Entwicklungsstrategien und stabilisierender Maßnahmen zugestanden wird. Im Zusammenhang mit der Problematik der aufholenden Entwicklung im globalen Süden heißt dies unter anderem, den Entwicklungsländern über größtmöglichen Marktzugang hinaus die Möglichkeit einer aktiven Industriepolitik zu gewähren, wie sie den heute hoch entwickelten Ländern in früheren Stadien ihrer industriellen Entwicklung möglich war und die auch in den aufstrebenden Industrieländern des Südens praktiziert wurde, die sich am erfolgreichsten in die Weltwirtschaft integriert haben.

Dazu gehört die Möglichkeit, zeitweise und selektiv von handelspolitischen Instrumenten Gebrauch zu machen, die es den Entwicklungsländern ermöglichen, ihre schlechtere Ausgangsposition im globalen Wettbewerb zu kompensieren und durch Förderung und Schutz bestimmter Sektoren ihren Entwicklungsrückstand aufzuholen. Im gegenwärtigen Rahmen des multilateralen Handelssystems ist dies immer weniger möglich, und die Entwicklungsländer beklagen daher den Verlust von „policy space“.¹⁸

Die Verhandlungen der Doha-Runde wurden im Jahr 2001 mit dem Ziel begonnen, die besonderen Probleme und handelspolitischen Anliegen der Entwicklungsländer besonders zu berücksichtigen („Doha Development Agenda“). Das Hauptinteresse der Entwicklungsländer in der Doha-Runde liegt in der Reduzierung des Agrarprotektionismus der Industrieländer, weil dadurch ihre Agrarex-

porte in den Norden behindert werden und ihre eigene Landwirtschaft nicht mit den hoch subventionierten Agrarexporten des Nordens konkurrieren kann. Außerdem ist für sie die weitere Verbesserung des Zugangs zu den Märkten des Nordens für Produkte der verarbeitenden Industrie wichtig. Umgekehrt sind viele von ihnen nicht bereit, ihre eigenen Märkte so weit für Industriegüterimporte aus Industrieländern zu öffnen, wie diese es wünschen, da sich damit ihr wirtschaftspolitischer Spielraum für die Ausgestaltung und Durchführung von Entwicklungs- und Industrialisierungsstrategien weiter verringern würde.

Da sich die Verhandlungspartner über diese und eine Reihe anderer strittiger Punkte nicht einig werden können, ist die Doha-Runde, die ursprünglich bereits Ende 2004 abgeschlossen werden sollte, seit geraumer Zeit festgefahren. Um ihrem Anspruch gerecht zu werden, müsste die Doha-Runde dazu beitragen, das Regelwerk des internationalen Handelssystems so weiter zu entwickeln, dass sich für die Länder des Südens mehr Entwicklungsimpulse ergeben können als bisher, ohne dass sie dafür noch weiteren entwicklungspolitischen Spielraum opfern müssen. Dies könnte durch die Gewährung größerer Flexibilität für die Entwicklungsländer bei der Öffnung ihrer eigenen Märkte, durch Schutzklauseln, auf die in bestimmten Situationen temporär zurückgegriffen werden kann, und durch weitreichende Bestimmungen über Sonder- und Vorzugsbehandlung für verschiedene Gruppen von Entwicklungsländern erreicht werden.¹⁹

Bei der Gestaltung einer internationalen Wirtschaftsordnung, die es den Entwicklungsländern erlaubt, durch eine erfolgreiche Integration in die Weltwirtschaft ihren Entwicklungsrückstand aufzuholen, kommt es aber nicht nur auf die Handelsregeln an. Im Gegensatz zum internationalen Handel, für den es – wenn auch durchaus verbesserungsbedürftige – multilateral akzeptierte Regeln gibt, finden die internationalen Finanzbeziehungen in einem institutionellen Vakuum statt. Dabei ist das Volumen der Finanztrans-

¹⁸ Vgl. Ha-Joon Chang, *Kicking away the ladder. Development Strategy in Historical Perspective*, London 2002; Yilmaz Akyüz, *The WTO Negotiations on Industrial Tariffs: What is at Stake for Developing Countries*, Third World Network, Trade and Development Series, Nr. 24, Penang 2005.

¹⁹ Vgl. WTO, *Work on special and differential provisions*, online: www.wto.org/english/tratop_e/dev_e/dev_special_differential_provisions_e.htm (20. 1. 2010).

aktionen, die nicht nur die makroökonomische Stabilität, sondern auch den internationalen Handel ganz erheblich beeinträchtigen können, um ein Vielfaches größer als das der Handelsbeziehungen. Eine Stärkung des institutionellen und legalen Rahmens für die internationalen Währungs- und Finanzbeziehungen würde erheblich dazu beitragen, die potenziell positiven Wirkungen des Außenhandels zur wirtschaftlichen Entwicklung zu erhöhen. Je größer der Anteil des Außenhandels am Sozialprodukt wird, umso wichtiger ist die Ausgestaltung des internationalen Wechselkurssystems in einer Weise, die einerseits die Entstehung großer Handelsungleichgewichte verhindert, es andererseits aber auch unmöglich macht, durch gezielte Unterbewertung der Währung die Wettbewerbsfähigkeit im internationalen Handel zu erhöhen.

Ein auf im Prinzip konstante reale Wechselkurse ausgerichtetes Währungssystem könnte erheblich zu größerer Währungssicherheit im internationalen Handel beitragen.¹⁰ Dazu wären multilateral zu vereinbarenden Regeln anzuwenden, nach denen die nominalen Wechselkurse im Wesentlichen nach Maßgabe der Unterschiede in der Preis- und Lohnkostenentwicklung zwischen den einzelnen Ländern angepasst werden. In einem solchen System gäbe es kaum noch Anreize für Wechselkursspekulation; auch die zuletzt wieder viel diskutierte Besteuerung internationaler Finanztransaktionen würde in diese Richtung wirken.¹¹

Nicht nur, aber auch wegen der großen Bedeutung, die die Entwicklung der globalen Nachfrage für eine Stärkung des Außenhandels der Entwicklungsländer hat, wäre es zudem sinnvoll, eine bessere Abstimmung der makroökonomischen Steuerung in den für die Weltwirtschaft wichtigsten Volkswirtschaften als ein zentrales Element der internationalen Wirtschaftsordnung institutionell zu

verankern. So hätte das Ausmaß der gegenwärtigen Krise wesentlich durch eine bessere internationale Koordination der Nachfragesteuerung und Wechselkurspolitik in den G8-Ländern im Vorfeld der Finanzkrise eingedämmt werden können.

Darüberhinaus ist eine Reform der Operationsweise von Weltbank und insbesondere IWF überfällig.¹² Dies betrifft sowohl ihre Kreditvergabemodalitäten als auch die den Gläubigerländern auferlegten wirtschaftspolitischen Bedingungen, die in der Vergangenheit einseitig auf Inflationsbekämpfung und Beschränkung des staatlichen Interventionspielraums ausgerichtet gewesen ist und damit häufig die Entfaltung positiver Entwicklungsimpulse durch eine Ausweitung des Außenhandels der Entwicklungsländer behindert hat.

Die Erfahrungen zeigen, dass Handelsliberalisierung, die als Teil einer Politik vorgenommen wird, die auf „weniger Staat“ und den „Abbau von Marktverzerrungen“ abzielt, Gefahr läuft zu scheitern. Handelsliberalisierung ruft selten die auf der Grundlage von abstrakten Modellen vorausgesagten positiven Entwicklungsimpulse hervor, und eine Ausweitung des Außenhandels kann nicht mit ökonomischer Entwicklung gleichgesetzt werden. Sie kann ein wichtiger Antrieb für die wirtschaftliche Entwicklung im globalen Süden sein. Diese setzt aber voraus, dass auf nationaler Ebene begleitend eine aktive wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik betrieben werden kann, mit deren Hilfe sich Exporte und Investitionen in das Produktivkapital gegenseitig stimulieren. Dazu bedarf es auch einer Ausgestaltung des multilateralen Rahmens für die internationalen Handels- und Finanzbeziehungen, der den Entwicklungsländern ausreichenden wirtschaftspolitischen Spielraum zur Ausgestaltung einer export- und wachstumsorientierten Wirtschaftspolitik erlaubt.

¹⁰ Vgl. UNCTAD, *The Global Economic Crisis: Systemic Failures and Multilateral Remedies*, New York-Genf 2009, S. 41–54.

¹¹ Vgl. Rüdiger Dornbusch, *Cross-border Payment Taxes and Alternative Capital-account Regimes*, in: UNCTAD (ed.), *International Monetary and Financial Issues for the 1990s*, Vol. VIII, New York-Genf 1997, S. 27–35; Dean Baker, *The Benefits of a Financial Transactions Tax*, Washington D.C. 2008, online: www.cepr.net/documents/publications/financial-transactions-tax-2008-12.pdf (19. 1. 2010).

¹² Vgl. Mark Weisbrodt/José Cordero/Luis Sandoval, *Empowering the IMF: Should Reform be a Requirement for Increasing the Fund's Resources?*, Washington D.C. 2009, online: www.cepr.net/documents/publications/imf-reform-2009-04.pdf (19. 1. 2010).

Zur Kritik des Entwicklungsdiskurses

Es erscheint uns heute nahezu unsinnig, abzustreiten, dass es ‚Entwicklung‘ gibt, oder das Konzept als bedeutungslos zu verwerfen, gerade so wie

Aram Ziai

PD Dr. phil., geb. 1972; Institut für Politikwissenschaft der Universität Hamburg, Allende-Platz 1, 20146 Hamburg.
aram.z@gmx.net

es im 19. Jahrhundert schlichtweg unmöglich gewesen sein muss, das Konzept ‚Zivilisation‘ abzulehnen oder im zwölften Jahrhundert das Konzept ‚Gott‘.¹ Der

Entwicklungsdiskurs der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts lässt sich anknüpfend an die *Post-Development*-Kritik in seiner hegemonialen Ausprägung als eurozentrisch, entpolitischierend und autoritär kritisieren. Seit der Krise der Entwicklungstheorie in den 1980er Jahren ist jedoch eine Transformation des Entwicklungsdiskurses feststellbar, die einige der Kritikpunkte aufgreift, sich jedoch auch von der Vision globaler sozialer Gleichheit verabschiedet hat.

Als Beginn des Entwicklungsdiskurses wird oftmals die zweite Antrittsrede von US-Präsident Harry S. Truman im Jahr 1949 genannt, in der er versprach, den Menschen in den „unterentwickelten Gebieten“ durch Kapitalinvestitionen und technischen Fortschritt zu einem besseren Leben zu verhelfen. Natürlich ist das Konzept der Entwicklung weit älter und lässt sich über den *Colonial Development Act* aus dem Jahr 1929 über Comte und die Saint-Simonisten bis hin zu Herder und Kant und sogar bis in die griechische Antike zurückverfolgen. Doch politisch wirkmächtig wurde das Konzept erst nach dem Zweiten Weltkrieg, im Kontext des Kalten Krieges und der Dekolonisierung – und den sich daraus ergebenden geopolitischen und außenwirtschaftlichen Interessen der USA und ihrer Verbündeten.²

Wenn an dieser Stelle von einem Diskurs der „Entwicklung“ die Rede ist, so ist damit eine Struktur in der Art und Weise, über einen Gegenstand zu sprechen, gemeint. Diese Struktur ist mit gesellschaftlichen Machtverhältnissen verflochten. Sie verknüpft bestimmte Begriffe mit bestimmten Inhalten und Assoziationen und stellt bestimmte Aussagen und Argumentationsmuster zur Verfügung. Auf diese Weise konstruiert sie die soziale Wirklichkeit und, über entsprechende Wertvorstellungen und Bilder vom Eigenen und Fremden, auch unsere Identitäten. Die Regelhaftigkeit des Diskurses wird jedoch nicht nur auf der inhaltlichen Ebene sichtbar, sondern auf einer abstrakteren Ebene auch darin, wie bestimmte Gegenstände und Begriffe gebildet werden.³

Inhaltlich bezieht sich der hier thematisierte Diskurs auf Prozesse sozialen Wandels und Interventionen zu seinen Gunsten in nichtindustrialisierten Gesellschaften. Sicherlich ist der Entwicklungsdiskurs ein durchaus heterogenes Phänomen, doch die tiefgreifenden (und durchaus relevanten) theoretischen und politischen Differenzen (so zwischen Modernisierungs- und Dependenztheorien) sollten nicht darüber hinwegtäuschen, dass es hinsichtlich der Problemdefinition und der Ziele und auch hinsichtlich anderer Annahmen einen weitgehenden (wenn auch nicht vollständigen) Konsens in der entwicklungstheoretischen und -politischen Debatte gab.⁴

Dies gilt jedoch allenfalls bis zur Krise der Entwicklungstheorie in den 1980er Jahren. Seither ist eine Reihe von neuen Konzepten aufgetaucht, die einige der gemeinsamen An-

¹ James Ferguson, *The Anti-Politics Machine. „Development“, Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*, Minneapolis 1994, S. xiii.

² Zur Geschichte des Entwicklungsdiskurses siehe Reinhart Kößler, *Entwicklung*, Münster 1998; Michael Cowen/Robert Shenton, *Doctrines of Development*, London 1996; Aram Ziai, *Entwicklung als Ideologie? Das klassische Entwicklungsparadigma und die Post-Development Kritik*, Hamburg 2004.

³ So ist beispielsweise im Rahmen des Entwicklungsdiskurses zu beobachten, dass Begriffe oftmals als Abnormalitäten, als defizitäre Abweichungen von einer Norm gebildet werden: unter-entwickelt, An-Alpha-beten, Mangel-Ernährung, Arbeits-losigkeit, usw.; vgl. auch Arturo Escobar, *Encountering Development. The Making and Unmaking of the Third World*, Princeton 1995, S. 41.

⁴ Vgl. A. Ziai und R. Kößler (beide Anm. 2).

nahmen in Frage stellen und es erlauben, von einer Transformation des Entwicklungsdiskurses zu sprechen. Im Rahmen dieser Krise bildete sich unter dem Namen „Post-Development“ auch ein neuer Ansatz heraus, der den Entwicklungsdiskurs fundamental in Frage stellt, also nicht zu einer verbesserten Entwicklungstheorie und -praxis beitragen will, sondern ihre Abschaffung fordert.¹⁵ Die Radikalität und zum Teil überspitzte und pauschale Artikulation dieser Kritik haben vehementen Widerspruch hervorgerufen, dennoch sind einige ihrer zentralen Thesen durchaus plausibel.

Konstrukt „Entwicklung“ ist eurozentrisch

Der Entwicklungsdiskurs geht in der Regel von nationalstaatlich abgegrenzten Gesellschaften aus (Wallerstein und ähnliche Ansätze bilden hier eine partielle Ausnahme), die sich in „entwickelte“ und „unterentwickelte“ einteilen lassen (teilweise werden letztere auch als „Entwicklungs-“ oder „sich entwickelnde“ Länder bezeichnet). Diese Zweiteilung geht von einer universellen Entwicklungsskala aus und begreift die historischen Prozesse sozialen Wandels in Westeuropa und Nordamerika (und Japan) als menschheitsgeschichtlichen Fortschritt. „Entwicklung“ ist hierbei normativ positiv konnotiert.

Diese Denkfigur konzipiert andere Gesellschaften als rückständige Vorstufen der eigenen und impliziert eine Fortsetzung kolonialen Überlegenheitsdenkens. Henning Melber spricht hierbei von einer „Verzeitlichung des räumlichen Nebeneinander“, Ashis Nandy analog von einer „Umwandlung geokultureller Differenzen in historische Stadien“.¹⁶ Die

eigene Gesellschaft dient als ideale historische Norm, andere Gesellschaften werden anhand dieser Norm als defizitär identifiziert. Gleichzeitig mit dieser Diagnose wird die Therapie impliziert: diese Gesellschaften müssen moderner, produktiver, säkularer, demokratischer, werden – mit anderen Worten: so wie unsere eigene Gesellschaft.

Hier sind deutliche Kontinuitäten zum kolonialen Diskurs erkennbar: Das Projekt der „Zivilisierung der Unzivilisierten“ wurde in der Nachkriegszeit abgelöst durch das der „Entwicklung der Unterentwickelten“.¹⁷ Stuart Hall macht darauf aufmerksam, dass die Herausbildung einer westlichen, modernen Identität auf die Abgrenzung von einem rückständigen Anderen angewiesen war.¹⁸ Das aus der Denkfigur im Entwicklungsdiskurs abgeleitete Grundmuster lässt sich vereinfacht auf den folgenden Nenner bringen: Der Süden hat Probleme („Unterentwicklung“: Mangel an Kapital, Technologie usw.), der Norden die Lösung („Entwicklung“: Investitionen, Experten usw.).

Aber, so mag man einwenden, steckt in dieser Denkfigur nicht ein wahrer Kern? Sind nicht in einigen Ländern Ostasiens die Prozesse sozialen Wandels, die historisch in Westeuropa und Nordamerika stattfanden, erfolgreich nachgeahmt worden? Und kann man nicht mit Fug und Recht den Standpunkt vertreten, dass die Menschen in diesen Ländern einen höheren Lebensstandard genießen als in Subsahara-Afrika, und dass daher das Vorantreiben dieser Prozesse – auch im Sinne einer Orientierung am westlichen Vorbild – z. B. im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit ein ethisch durchaus hochwertiges Unterfangen ist? Als Kronzeugen für eine solche Position heranzuführen ließen sich Ulrich Menzel und Wolfgang Zapf.¹⁹

¹⁵ Vgl. Wolfgang Sachs (Hrsg.), *Wie im Westen so auf Erden. Ein polemisches Handbuch zur Entwicklungspolitik*, Reinbek 1993; Gustavo Esteva, *FIESTA – jenseits von Entwicklung, Hilfe und Politik*, Frankfurt/M. 1995; A. Escobar (Anm. 3); Majid Rahnema/Victoria Bawtree (eds.), *The Post-Development Reader*, London 1997. Zur Kritik siehe Stuart Corbridge, *Beneath the Pavement only Soil: The Poverty of Post-Development*, in: *Journal of Development Studies*, 34 (1998), S. 138–148; Ray Kiely, *The Last Refuge of the Noble Savage? A critical assessment of Post-Development Theory*, in: *The European Journal of Development Research*, 11 (1999), S. 30–55.

¹⁶ Henning Melber, *Der Weißheit letzter Schluß. Rassismus und kolonialer Blick*, Frankfurt/M. 1992, S. 32;

Ashis Nandy, *Traditions, Tyranny, and Utopias. Essays in the Politics of Awareness*, Delhi 1992, S. 146.

¹⁷ Vgl. Uma Kothari, *From colonial administration to development studies: a postcolonial critique of the history of development studies*, in: dies. (ed.), *A radical history of development studies. Individuals, institutions and ideologies*, London 2005, S. 47–66.

¹⁸ Vgl. Stuart Hall, *Der Westen und der Rest: Diskurs und Macht*, in: ders. (Hrsg.), *Rassismus und kulturelle Identität*, Hamburg 1994, S. 137–179.

¹⁹ Vgl. Ulrich Menzel, *40 Jahre Entwicklungsstrategie – 40 Jahre Wachstumsstrategie*, in: Dieter Nohlen/Franz Nuscheler, *Handbuch Dritte Welt. Band 1: Grundprobleme, Theorien, Strategien*, Bonn 1993, S. 131–155, bes. S. 132; Wolfgang Zapf, *Entwicklung*

Dem sind folgende Punkte entgegenzuhalten: Erstens sind die erwähnten Prozesse sozialen Wandels unter spezifischen historischen Umständen zustande gekommen, die sich nicht ohne weiteres auf andere Länder mit anderen Voraussetzungen und in einer anderen weltwirtschaftlichen Konstellation verallgemeinern lassen. (Ein plausibler Grundgedanke der Weltsystemtheorie ist, dass, auch wenn manche Länder aus der Peripherie in die Semi-Peripherie oder ins Zentrum aufsteigen, dies jedoch niemals für alle Länder möglich sein wird.) Davon abgesehen lässt die ökologische Bilanz der Industriegesellschaften ihren angenommenen Vorbildcharakter als überaus fragwürdig erscheinen: Das westliche Gesellschaftsmodell ist aus dieser Perspektive nicht verallgemeinerbar.

Doch nicht nur die Frage der Möglichkeit einer solchen Universalisierung, auch die der Wünschbarkeit steht zur Debatte. Die Annahme, dass die „entwickelten“ Industriegesellschaften anderen überlegen sind, beruht auf bestimmten Indikatoren wie Bruttoinlandsprodukt und Pro-Kopf-Einkommen (PKE) (die hinsichtlich eines „guten Lebens“ nur sehr begrenzt aussagefähig sind), seit einiger Zeit (im Rahmen des *Human-Development-Index*) auch auf Lebenserwartung und Schulbildung. Nun sind aber durchaus andere Kriterien einer „guten Gesellschaft“ denkbar: Wie steht es mit sozialer Gleichheit, sozialem Zusammenhalt und Selbstmordraten, Gastfreundschaft und Rassismus, Sexismus, dem Umgang mit Alten oder Behinderten? Wie mit dem Ressourcenverbrauch und dem Verhältnis zur Natur? Ist für die vorherrschende Lebensweise die Instrumentalisierung anderer Gesellschaften im Rahmen einer neokolonialen Arbeitsteilung notwendig? Auf der Grundlage dieser Indikatoren fiele eine Aufrechterhaltung des Überlegenheitsanspruchs „entwickelter“ Gesellschaften schwerer. Entscheiden sollten jedoch generell die Betroffenen.

Konstrukt „Entwicklung“ ist entpolitisierend

Die Statistiken des *World Development Report* weisen jedem Land auf der Grundlage des

als Modernisierung, in: Manfred Schulz (Hrsg.), *Entwicklung. Die Perspektive der Entwicklungssoziologie*, Opladen 1997, S. 31–45, S. bes. 31 und S. 34.

PKE einen Rang auf der universellen Entwicklungsskala zu. Dadurch wird suggeriert, das Land habe einen gewissen „Entwicklungsstand“ erreicht, der etwas über Wohlstand und Lebensqualität der Bevölkerung aussagt. Soziale Ungleichheit und die Unterschiede im Lebensstandard zwischen Villenviertel und Favela bleiben in dieser Darstellung durch die Wahl von Analyseebene und Durchschnittswerten außen vor – da hilft es wenig, wenn unter ferner liefen auch noch der Gini-Koeffizient (ein statistisches Maß zur Bestimmung von Einkommensverteilung) erwähnt wird.

„Entwicklung“ erscheint als etwas, was der ganzen Gesellschaft zugute kommt. Damit hängt zusammen, dass im Entwicklungsdiskurs in seiner dominanten Ausprägung soziale Probleme in den entsprechenden Ländern grundsätzlich als „Entwicklungsprobleme“ konzipiert werden, also als Probleme, die mit einem Mangel an Kapital, Technologie, Know-how, Produktivität, Wissen oder Institutionen zusammenhängen und durch Projekte, Politiken oder Programme der „Entwicklung“ behoben werden können. Entwicklungspolitische Maßnahmen dienen in dieser Sichtweise der Verbesserung des Lebensstandards der Menschen in diesem Land und somit dem Allgemeinwohl. Diese Sichtweise erlaubt es Entwicklungsorganisationen, sich als unpolitisch zu verstehen.

Eine alternative Sichtweise, die die entsprechenden Probleme als Konsequenz von Machtasymmetrien, Verteilungskonflikten und politischen Entscheidungen konzipiert und die entsprechenden Interventionen als Eingriff in diese Konflikte, wird im Diskurs der Entwicklungsinstitutionen marginalisiert oder gar ausgeschlossen. Und zwar aus strukturellen Gründen, die der Anthropologe James Ferguson wie folgt beschreibt: „Eine akademische Analyse ist für eine ‚Entwicklungsinstitution‘ nutzlos, sofern sie ihr nicht eine Möglichkeit bietet, sich einzuklinken, einen Freibrief ausstellt für genau jene Intervention, die ihrem Zweck entspricht. (...) Eine Analyse, die beinhaltet, dass die Ursachen der Armut (...) politisch und strukturell sind (nicht technisch und geographisch), dass die Regierung einen Teil des Problems darstellt (und kein neutrales Mittel zu seiner Lösung), und dass ernsthafte Veränderungen nur durch revolutionäre gesellschaftliche Transformationen (...) zu erwarten wären, hat kei-

nen Platz im ‚Entwicklungsdiskurs‘, einfach weil ‚Entwicklungsinstitutionen‘ nicht dazu da sind, revolutionäre Kämpfe voranzutreiben. (...) Dadurch, dass er Armut konsequent auf ein technisches Problem reduziert, und dass er dem Leiden machtloser und unterdrückter Menschen mit dem Versprechen auf technische Lösungen begegnet, ist der hegemoniale Diskurs der ‚Entwicklung‘ das zentrale Instrument der Entpolitisierung der Armutsfrage in der heutigen Welt.“^{I¹⁰}

Aufgrund institutioneller Interessen tendiert der Entwicklungsdiskurs demnach zu einer unpolitischen, technokratischen Konstruktion der gesellschaftlichen Probleme und entsprechenden Lösungsvorschläge, selbst in Situationen, wo diese wenig überzeugend scheinen. Organisationen, die „Entwicklung“ vorantreiben (verstanden als eine allen Mitgliedern der Gesellschaft zugute kommende Veränderung), werden von Geldgebern und der betroffenen Regierung völlig anders betrachtet und behandelt als Organisationen, die in gesellschaftlichen Konflikten Partei für die weniger privilegierten Teile der Bevölkerung ergreifen und Probleme nicht in einem Mangel an „Entwicklung“, sondern in gesellschaftlichen Machtverhältnissen verorten.

Die Einbeziehung letzterer, die Auseinandersetzung mit unterschiedlichen Interessen einzelner Bevölkerungsgruppen (differenziert nach Geschlecht, Schicht, Wohnort, Tätigkeit, politischer Gesinnung usw.) und den damit verbundenen Konflikten ist jedoch unabdingbar für eine plausible Analyse, die die Grundlage für entsprechendes politisches Handeln darstellt. Eine solche wird durch die Mechanismen des Entwicklungsdiskurses erschwert.

Konstrukt „Entwicklung“ ist autoritär

Eine Äußerung im Entwicklungsdiskurs impliziert die Subjektposition einer Person, die weiß, was „Entwicklung“ ist und wie man sie erreicht. Äußerungen, die dieses Wissen nicht in Anspruch nehmen, werden nicht als dem Entwicklungsdiskurs zugehörig wahrgenommen. Wenn wir jedoch davon ausgehen, dass es unterschiedliche Vorstellungen über das Ziel einer guten Gesellschaft und den Weg

dorthin gibt, dann bedeutet dies automatisch die Verallgemeinerung einer partikularen Vorstellung und die Unterordnung anderer. Dann impliziert „Entwicklung“ ein Expertenwissen über die Defizite der Lebensweisen von „unterentwickelten“ Menschen und die zu ihrer Veränderung notwendigen Maßnahmen – und somit ein autoritäres Element.

Während der oben erwähnte Eurozentrismus eine Erbschaft des evolutionistischen Denkens des 19. Jahrhunderts ist, kann dieses autoritäre Element in höherem Maße dem anderen ideengeschichtlichen Vorläufer des Entwicklungsdiskurses zugeordnet werden: dem sozialtechnologischen Konzept der Treuhandschaft, das in den Schriften der Saint-Simoniisten Verbreitung gefunden hat.^{I¹¹} Es sieht vor, dass eine bestimmte soziale Gruppe durch ihr überlegenes Wissen dazu legitimiert ist, Maßnahmen zur Verbesserung der Gesellschaft zu konzipieren und in die Tat umzusetzen.

Mit der Dekolonisierung und dem Übergang vom kolonialen zum Entwicklungsdiskurs ist die Treuhandschaft im Hinblick auf die Gesellschaften des Südens von den Kolonialmächten weitgehend auf die entsprechenden nationalen Eliten übertragen worden. Sie konnten in der Folgezeit auf der Grundlage dieser Legitimation sozialtechnologische Maßnahmen im Namen der „Entwicklung“ und so des Allgemeinwohls auch gegen den Willen der von diesen Maßnahmen Betroffenen durchsetzen.

So sind beispielsweise allein in Indien durch Staudammprojekte (laut Nehru die „Tempel des neuen Indien“) nach unveröffentlichten Schätzungen der Regierung bis zu 40 Millionen Menschen vertrieben und ihrer Existenzgrundlage beraubt worden, überwiegend handelte es sich dabei um Adivasi (Ureinwohner) oder Dalits (Unberührbare).^{I¹²} Als 1999 in Bonn Demonstrierende unter dem Slogan „Keine Menschenopfer für Entwicklung“ gegen die geplante Erweiterung des Sardar Sarovar Staudamms protestierten und der indischen Botschaft eine Unterschriftenliste übergaben, hielt ihnen ein hochrangiger Mitarbeiter entgegen: „Sie wollen also, dass unser Land unterentwickelt bleibt!“

^{I¹¹} Vgl. M. Cowen/R. Shenton (Anm. 2).

^{I¹²} Vgl. Arundhati Roy, Die Politik der Macht, München 2002, S. 36–38.

^{I¹⁰} J. Ferguson (Anm. 1), S. 69, S. 256.

Ähnliche Legitimationsmechanismen waren in Indien schon bei den Kampagnen zur Schutzimpfung gegen Pocken zur Hand, über die berichtet wird, dass sich widerstehenden Dorfbewohnerinnen und -bewohnern die Spritzen auch mit Gewalt injiziert wurden.¹³ Auch in zahlreichen anderen „Entwicklungsstaaten“ sind ähnliche Beispiele anzutreffen. So wurde in manchen Bezirken Tansanias in den 1960er Jahren die Weigerung, an Entwicklungsprojekten teilzunehmen, mit Stockhieben bestraft.¹⁴ Die autoritäre Durchsetzung des Allgemeinwohls beziehungsweise dessen, was so deklariert wurde, fand regelmäßig im Namen der „nationalen Entwicklung“ statt. Diese Gewalt, so die hier vertretene These, war im vorherrschenden Entwicklungsdiskurs angelegt.

Transformation des Entwicklungsdiskurses

Von dem eher kleineren Teil der etablierten Entwicklungstheorie und -politik, der sich ernsthaft mit diesen Vorwürfen auseinandersetzt, wird in der Regel damit begegnet, dass die Entwicklungszusammenarbeit aus ihren Fehlern gelernt habe und die Vorwürfe daher nicht mehr ganz zeitgemäß seien. Richtig ist, dass sich insbesondere seit den 1980er Jahren zahlreiche konzeptionelle Neuerungen finden lassen, die zu einer Transformation des Entwicklungsdiskurses geführt haben. Diese ist weder einheitlich noch abgeschlossen und kann an dieser Stelle auch nur grob skizziert werden.¹⁵

Diese konzeptionellen Neuerungen sind in der entwicklungspolitischen Debatte auffindbar in Begriffen wie nachhaltige Entwicklung, Strukturanpassung und Weltmarktintegration, *good governance*, Zivil-

gesellschaft und Partizipation, *global governance*, ebenso in der Betonung von *ownership*. Der mit den Millenniumsentwicklungszielen (MEZ) einhergehende Fokus auf Armutsbekämpfung hingegen ist keineswegs neu, sondern spätestens seit der Nairobi-Rede des damaligen Weltbankpräsidenten Robert McNamara im Jahr 1973 altbekannt, nur der Stellenwert marktwirtschaftlicher Lösungen ist in diesem Zusammenhang deutlich gewachsen, und der von Jeffrey Sachs¹⁶ geforderte „Big Push“ erinnert deutlich an Wachstumskonzepte aus den 1960er Jahren. Hier bleiben die Regeln des Entwicklungsdiskurses unverändert.

Anders verhält es sich mit den seit den 1980er Jahren artikulierten Forderungen, Abschied zu nehmen von der illusionären Zielsetzung, die „unterentwickelten Gebiete“ zu „entwickelten“ zu machen, die „aid industry“ abzuwickeln und unter Umgehung der pauschal als korrupt etikettierten Regierungen allenfalls noch globale Sozial- oder Nothilfe zu leisten.¹⁷ Hier wird das in der Nachkriegszeit zentrale Motiv des „Entwicklungsversprechens“ aufgegeben. Ebenso finden sich Reminiszenzen an das Motiv, die Menschen im Süden seien nicht in der Lage, sich selbst zu regieren, zumindest nicht auf eine vernünftige und verantwortliche Art und Weise.

Diese sind auch im Diskurs über *good governance* feststellbar, der, im Anschluss an die weitgehend ausbleibenden Erfolge der Strukturanpassung und das Ende des Kalten Krieges, die Regierungsführung in Peripheriestaaten thematisierte und die Abkehr vom kritisierten „Entwicklungsstaat“ auf der politischen Ebene flankierte.¹⁸

Am konsequentesten vertreten wird das Motiv des regierungsunfähigen Südens in der Forderung nach einer „Treuhandschaft“ der westlichen Demokratien in Form von Protek-

¹³ Vgl. Frédérique Apffel-Marglin, Smallpox in Two Systems of Knowledge, in: dies./Stephen Marglin (eds.), *Dominating Knowledge: Development, Culture and Resistance*, Oxford 1990, S. 102–144, hier S. 119.

¹⁴ Vgl. David Potter, *The Power of Colonial States*, in: Tim Allen/Alan Thomas (eds.), *Poverty and Development into the 21st Century*, Oxford 2000, S. 271–288, hier S. 287.

¹⁵ Für eine ausführlichere Darstellung siehe Institute of Development Studies (ed.), *The new dynamics of aid: power, procedures and relationships*, Policy Briefing, Nr. 15, Sussex 2001.

¹⁶ Vgl. Jeffrey Sachs, *Das Ende der Armut*, Bonn 2006.

¹⁷ Vgl. Gunnar Myrdal, *Relief instead of Development Aid*, in: *Intereconomics*, 2 (1981), S. 86–89. Für den deutschsprachigen Raum einflussreich war Ulrich Menzel, *Das Ende der Dritten Welt und das Scheitern der großen Theorie*, Frankfurt/M. 1992.

¹⁸ Vgl. Rita Abrahamsen, *Disciplining Democracy. Development Discourse and Good Governance in Africa*, London 2000.

toraten.¹⁹ Hierbei wird jedoch auf den kolonialen Diskurs zurückgegriffen, da die zentrale Innovation des Entwicklungsdiskurses, nach der die Menschen in Afrika, Asien und Lateinamerika keineswegs unmündig, sondern durchaus in der Lage seien, sich selbst zu regieren, rückgängig gemacht wird.

Eine weniger rückwärts gewandte Neueuerung findet sich im Konzept der nachhaltigen Entwicklung. Wenn man die ihm zugrunde liegende Erkenntnis ernst nimmt, nämlich die, dass das Gesellschaftsmodell der Industrieländer aus ökologischen Gründen weder dauerhaft aufrechtzuerhalten noch verallgemeinerbar ist, muss man sich verabschieden von der Vorstellung eines wie auch immer gearteten Vorbildcharakters dieser Länder. Dann sind die „entwickelten“ Staaten keinesfalls die vollendeten, erstrebenswerten Endstadien eines Prozesses der wünschenswerten Gesellschaftsveränderung, sondern eher bedauerliche „Fehlentwicklungen“. In diesem Zusammenhang wird der im Entwicklungsdiskurs grundlegende Dualismus zwischen „entwickelten“ und „noch zu entwickelnden“ Ländern aufgehoben, und auch die ersteren geraten in den Fokus von gesellschaftlichen Problemanalysen und damit zusammenhängenden notwendigen Interventionen. Oftmals werden jedoch auch hier die Problemlösungskompetenz im Norden verortet und der Fokus auf technische und marktorientierte statt auf politische und in den Markt eingreifende Lösungen gerichtet.

Gleichmaßen geraten bei einer konsequenten Auslegung Konzepte, wie Partizipation, *ownership* und *empowerment*, die ihren Ursprung in einer Kritik der „top-down“ geprägten Entscheidungsprozesse in der Entwicklungszusammenarbeit haben, in Widerspruch zu grundlegenden Formationsregeln des Entwicklungsdiskurses. Wenn sie nämlich tatsächlich auf die Selbstbestimmung und Problemlösungskompetenz der Betroffenen sowie auf eine Veränderung von Machtverhältnissen abzielen, negieren sie sowohl das mit dem Prinzip der Treuhandschaft verbundene Expertenwissen als auch den Fokus auf technokratische Lösungen. Konzepte wie Partizipation und Nach-

haltigkeit haben zwar Eingang in das entwicklungspolitische Establishment gefunden, doch selbst in dieser vermeintlich harmlosen Gestalt sorgen sie für eklatante Inkohärenzen und Widersprüche.²⁰

Eine weitere zentrale Transformation wird sichtbar in der bereits erwähnten Abkehr vom „Entwicklungsstaat“ und staatlichen Eingriffen in den Marktmechanismus bei gleichzeitiger Betonung der Weltmarktintegration. Diese widerspricht nicht nur Konzepten wie *self-reliance* und Importsubstitution, sondern einem ganz grundlegenden Prinzip, das sich aus dem Entwicklungsdiskurs ergibt: dass die „Entwicklung“ der „weniger entwickelten“ Länder entsprechende Interventionen erfordert. Diese Interventionen, seien es die Ausgleichsfonds der ersten Lomé-Abkommen, das *Special and Differential Treatment* im GATT oder schlicht die Finanztransfers im Rahmen der „Entwicklungshilfe“, sind nämlich nichts anderes als Eingriffe in den Marktmechanismus zugunsten schwächerer Akteure, die nach markoliberaler Sichtweise zu Preisverzerrungen und Ineffizienzen führen und daher abzuschaffen sind.

Tatsächlich sind die entsprechenden Regelungen in den 1980er und 1990er Jahren Schritt für Schritt abgebaut worden, und die konsequenteren Marktliberalen fordern (ebenso wie einige *Post-Development*-Vertreterinnen und -Vertreter) die vollständige Einstellung von „Entwicklungshilfe“.²¹ Der Diskurs der neoliberalen Globalisierung negiert den Dualismus des Entwicklungsdiskurses, für ihn gibt es nur die Anpassung an den „Sachzwang Weltmarkt“ und den globalen Wettbewerb – im Norden wie im Süden.

Gerade hier wird deutlich, dass im Entwicklungsdiskurs auch ein progressives Element enthalten war, das verlorenzugehen droht. Auf dieses Element verweist auch Frederick Cooper: „Genauso wie der Universalismus des Entwicklungsdiskurses als die Oktroierung eines europäischen Partikularis-

¹⁹ Vgl. Richard Cooper, *The new liberal imperialism*, in: *The Observer* vom 7. 4. 2002.

²⁰ Dies ist nicht nur das Ergebnis der empirischen Untersuchung in A. Ziai (Anm. 2), sondern wird auch in den auf *ownership* und Partizipation beruhenden, dennoch oft geberdominierten *Poverty Reduction Strategy Papers* der Weltbank deutlich.

²¹ Jüngste Beispiele sind Dembisa Moyo und James Shikwati.

mus von außen gelesen werden kann, kann er auch (. . .) als Zurückweisung der grundlegenden Prämissen kolonialer Herrschaft gelesen werden, als überzeugte Einforderung der Menschen aller ‚Rassen‘, an der globalen Politik teilzuhaben und einen global definierten Lebensstandard zu beanspruchen.“¹²

Die Vision von der „Entwicklung der Unterentwickelten“ war ohne Zweifel eurozentrisch und technokratisch, aber sie implizierte die Vorstellung, soziale Gleichheit auf globaler Ebene herzustellen, und zwar auch durch politische Steuerung des Weltmarkts, und eröffnete so Möglichkeiten einer potenziell progressiven Aneignung durch Akteure aus dem Süden. Von dieser Vision, so scheint es, haben sich die Geberstaaten verabschiedet.

Fazit

Die am Entwicklungsdiskurs geäußerte Kritik, er sei (zumindest in seiner hegemonialen Ausprägung) eurozentrisch, entpolitisierend und autoritär, erscheint durchaus stichhaltig. Es ist jedoch deutlich geworden, dass diese Kritik nicht spurlos an ihm vorübergegangen ist. In Verbindung mit bestimmten historischen Veränderungen, wie der Krise des Fordismus und dem Ende des Ost-West-Konflikts, hat sie zu einer Transformation des Entwicklungsdiskurses geführt.

Dennoch ist aus der Sichtweise der *Post-Development*-Kritik an der Notwendigkeit alternativer Inhalte und alternativer Begriffe in dem mit „Entwicklung“ bezeichneten Bereich der Erforschung und Förderung von Prozessen sozialen Wandels festzuhalten. Zwar muss die Kritik nicht zwingend zu einer Einstellung jeglicher Art von internationaler Zusammenarbeit führen, eine Auseinandersetzung mit ihr ist für eine progressive Theorie und Politik jedoch unabdingbar – im Norden wie im Süden.

¹² Frederick Cooper, *Modernizing Bureaucrats, Backward Africans, and the Development Concept*, in: ders./Randall Packard (eds.), *International Development and the Social Sciences. Essays on the History and Politics of Knowledge*, Berkeley 1998, S. 64–92, hier S. 84.

Sachin Chaturvedi

Aufstrebende Mächte als Akteure der Entwicklungspolitik

Einige Entwicklungsländer zogen mit ihrer wachsenden Wirtschaftskraft die Aufmerksamkeit der G7-Länder, von denen sie als „aufstrebende Mächte“ (*emerging powers*) oder auch „Schwellenländer“ bezeichnet werden, auf sich. Zu diesen Staaten gehören China, Indien, Brasilien und Südafrika, auf die sich die folgenden Ausführungen im Wesentlichen konzentrieren werden.

Der Ausbau ihrer Handelsbeziehungen mit anderen Entwicklungsländern und der Anstieg ihrer Investitionen in Ländern des Globalen Südens führten dazu, dass auch ihr entwicklungspolitisches Engagement stärker thematisiert wurde – bewegen sich ihre Hilfsleistungen doch mittlerweile in einer Größenordnung zwischen 9 und 12 Milliarden US-Dollar.¹ Laut Schätzungen werden sie bereits dieses Jahr zehn Prozent der globalen Entwicklungshilfeleistungen verantworten.² Obwohl sie seit Jahrzehnten in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit tätig sind, werden sie als „aufstrebende“ oder „neue“ Geberstaaten (*emerging donors*) bezeichnet.

Sachin Chaturvedi

Ph.D., geb. 1967; Senior Fellow am Research and Information System for the Developing Countries (RIS), New Delhi/Indien; zur Zeit Global Justice Fellow am MacMillan Center der Yale University Yale/USA.
sachin.chaturvedi@yale.edu

Übersetzung aus dem Englischen von Dr. Daniel Kiecol, Köln.

¹ Vgl. Economic and Social Council (ECOSOC), *South-South and Triangular Cooperation. Improving Information and Data*, Background note for the UN Development Cooperation Forum 2010, UN 2009.

² Vgl. Financial Times vom 28. 3. 2007.

Diese Entwicklung vollzieht sich vor dem Hintergrund einer insgesamt stärkeren Vernetzung zwischen den Ländern der südlichen Hemisphäre. Der Handel zwischen ihnen (meist als „Süd-Süd-Kooperation“ bezeichnet) belief sich auf 16,4 % der weltweiten Exportleistung von 14 Billionen US-Dollar im Jahr 2007, während dieser Anteil im Jahr 2000 noch bei 11,5 % und im Jahr 1985 nur bei 3 % lag.¹³

Vor allem China und Indien werden aufgrund ihrer steigenden Entwicklungsmittel als Konkurrenten zu den „etablierten“ Geberstaaten – also die 22 Mitgliedstaaten des *Development Assistance Committee* (DAC) der OECD¹⁴ – gesehen. Ihre sich zunehmend professionalisierende Entwicklungshilfe wird oftmals als „Bedrohung“ wahrgenommen. Begriffe wie „skrupellose Hilfe“ (*rogue aid*)¹⁵ tauchen in den Diskussionen um den Aufstieg ehemaliger Entwicklungsländer zu neuen Geberstaaten – vor allem mit Blick auf China und seiner Afrika-Politik – immer wieder auf. Es wird argumentiert, dass hinter den Hilfsprojekten nicht-demokratische Staaten stünden oder die Projekte nicht mit politischen Auflagen wie Demokratisierung oder Reformen verbunden seien und daher die Entwicklung des Empfängerlandes in der Konsequenz hemmen würden; ihnen gehe es nicht um die Entwicklung des Partnerlandes, sondern um energie-, sicherheits- und wirtschaftspolitische Eigeninteressen. Hinzu kommt die Beobachtung, dass sie durch ihre nicht an politische Auflagen gebundene Hilfe das von der DAC etablierte Konditionalitätsregime konterkarieren. Solche Argumente und Begrifflichkeiten feuern die Diskussionen über das Ausmaß der Hilfsleistungen der neuen Geberstaaten zusätzlich an.

Auch werden sie mit dem Vorwurf konfrontiert, ihre Entwicklungspolitik sei intransparent – was darauf zurückzuführen ist, dass sie als Nicht-Mitglieder des DAC nicht seinen Aufsichtsmechanismen und seinem Berichterstattungswesen unterworfen sind. So fühlen sie sich nicht den normativen Leitlinien und

operativen Verfahren des DAC verpflichtet. Auch deshalb nehmen die „etablierten“ Geberstaaten die Hilfsaktivitäten der „aufstrebenden“ mittlerweile sehr genau unter die Lupe.

Unter wachsendem Druck der Steuerzahler verstärken die DAC-Staaten ihre Anstrengungen zur Harmonisierung und Steigerung der Effizienz ihrer internationalen Hilfsaktivitäten, was zur Verabschiedung der Paris-Erklärung führte.¹⁶ Ein Versuch zur Harmonisierung der internationalen Entwicklungszusammenarbeit liegt darin, die neuen Geberstaaten dazu zu bewegen, sich der von den DAC-Staaten ausgehandelten Paris-Erklärung anzuschließen. Offiziell schrecken China, Brasilien, Südafrika und Indien davor zurück, sich in ihren entwicklungspolitischen Aktivitäten diesem Prozess unterzuordnen. Doch in manchen Bereichen folgen sie sehr wohl den in der Paris-Erklärung aufgestellten Prinzipien: So ist etwa vorgesehen, dass langfristig ausgerichteten Projekten wie Budgethilfe (Gebermittel für den nationalen Haushalt eines Entwicklungslandes ohne Zweckbindung) Vorrang vor kurzfristigen Projekten gegeben werden soll; eine Forderung, der Indien in einigen Fällen bereits nachkommt. Auch Brasilien und China gehen – zumindest zum Teil – heute schon langfristige Verpflichtungen bei ihrer Entwicklungszusammenarbeit ein.

Neuer Kontext der Entwicklungszusammenarbeit

Der schnelle Anstieg ihrer entwicklungspolitischen Projekte könnte auf den ersten Blick darauf hindeuten, dass die neuen Geberstaaten mehr Erfolg in ihren Anstrengungen zur Armutsbekämpfung und Entwicklungsförderung aufweisen können als die alten. Schließlich wurde diesen erst unlängst attestiert, dass sich ihre Hilfsprogramme vom Idealismus über hohe Erwartungen zu enttäuschenden Ergebnissen und einer zynischen Gegenbewegung entwickelt hätten.¹⁷ William Easterlys Analyse mag zu bissig ausfallen, schließ-

¹³ Vgl. OECD, *South-South Trade: Vital for Development*, Policy Brief, August, Paris 2006.

¹⁴ Im DAC sind Geberstaaten aus Europa und Nordamerika sowie Japan, Australien und Neuseeland vertreten.

¹⁵ Vgl. Tatjana Chahoud, *Talking of Rogue Aid: Mirror, Mirror on the Wall* . . ., Bonn 2007.

¹⁶ Vgl. Guido Ashoff, *Die Umsetzung der Paris-Erklärung zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit: Wo steht Deutschland?*, Bonn 2008.

¹⁷ Vgl. William Easterly, *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*, London 2006.

Tabelle: Übersicht über die Entwicklungszusammenarbeit aufstrebender Wirtschaftsmächte (Stand 2007)

| | Wichtigste Durchführungsorganisation | Zuständiges Ministerium | Projekte und Aktivitäten |
|-----------|---|--|--|
| Brasilien | Brasilianische Behörde zur Zusammenarbeit (<i>Agência Brasileira de Cooperação, ABC</i>) | Außenministerium | 246 Projekte und 58 Einzelmaßnahmen (geschätzter Umfang: 21 Millionen US-Dollar) |
| China | unklar | Abteilung für Entwicklungszusammenarbeit im Ministerium für Handelsbeziehungen | Über 2000 Projekte in 100 Ländern (geschätzter Umfang: 10 Milliarden US-Dollar) |
| Indien | Geplant ist die Gründung der <i>India International Development Cooperation Agency</i> ; bislang ist das <i>Indian Technical and Economic Co-operation Programme</i> federführend | Außenministerium | Mehr als 1288 Projekte in verschiedenen Staaten (geschätzter Umfang: 1,5 Milliarden US-Dollar) |
| Südafrika | Noch gibt es keine; es wird über die Gründung einer <i>South African International Development Agency (SAIDA)</i> nachgedacht | Außenministerium | unklar (geschätzter Umfang: 475 Millionen US-Dollar) |

Quelle: Präsentationen auf dem Workshop über „Emerging Powers and their Development Aid Policies“ am South African Institute of International Affairs (SAIIA) am 29. Oktober 2007 in Johannesburg.

lich lässt sich nicht übersehen, dass es multilaterale Organisationen gibt, die eng mit den DAC-Staaten zusammenarbeiten.

Auffällig ist, dass es keine Debatten um „neue“ Geberstaaten gab, als in der ersten Hälfte der 1970er Jahre die arabischen Staaten ihre Hilfsleistungen ausweiteten.¹⁸ Dies erklärt sich mit Blick auf die vergleichsweise beeindruckenden Wirtschaftsindikatoren der heutigen Schwellenländer, die einen steigenden Anteil am globalen Handelsvolumen und der weltweiten Produktion verzeichnen – also eine Kategorie, in der die arabischen Staaten damals keine nennenswerte Wirkung entfalteten. So wird die Wirtschaft Chinas im Jahr 2011 voraussichtlich um 9,7 % wachsen und damit noch mehr als im Jahr 2009, als die Quote bei 8,7 % lag. Das Wachstum Indiens wird vom Internationalen Währungsfonds (IWF) auf 7,8 % im Jahr 2011 veranschlagt, um 0,5 % höher als in der vorangegangenen Prognose. Bei diesen Steigerungsraten werden die Volkswirtschaften der Schwellenländer China, Brasilien, Indien, Russland, Indonesien, Mexiko und Türkei laut Prognosen bis zum Jahr 2050, gemessen in US-Dollar-

Wechselkursen, um 25 % größer sein als die der G7-Staaten; legt man Kaufkraftparität zugrunde, sogar um 75 %.¹⁹ Mit wachsender Wirtschaftskraft nehmen auch die Möglichkeiten zu, globale Prozesse selbstbewusst und aktiv mitzugestalten.

Unter den neuen Geberstaaten schreitet vor allem China mit seiner Entwicklungszusammenarbeit voran. Die chinesische Regierung hatte bereits im Jahr 2006 angekündigt, bis Ende des Jahres 2009 das Volumen der Hilfsleistungen an Afrika verdoppeln zu wollen. Auf dem chinesisch-afrikanischen Gipfel in Peking im November 2006 hatte der chinesische Präsident zudem zugesagt, 15 000 Afrikaner in China auszubilden und 100 Agrarwissenschaftler nach Afrika zu entsenden, um dort zehn spezialisierte agrartechnische Forschungszentren aufzubauen. Außerdem wurde versprochen, 30 Zentren für die Malaria-Prävention im Wert von etwa 30 Millionen Euro zu errichten. Ein großes Hilfsprogramm für die Verbesserung der Schulbildung wurde ebenso zugesagt wie ein Anstieg der Zahl von Stipendien für afrikanische Studenten von 2000 auf 40 000 bis zum Jahr 2009 sowie die Gründung von insgesamt

¹⁸ Vgl. Eric Neumayer, What Factors Determine the Allocation of Aid by Arab Countries and Multilateral Agencies?, in: Journal of Development Studies, 39 (2003) 4, S. 134–147.

¹⁹ Vgl. John Hawsworth, The World in 2050: How big will the major emerging market economies get and how can the OECD compete?, PricewaterhouseCoopers Economic Outlook, März 2006.

100 neuen Dorfschulen in verschiedenen Ländern des Kontinents.

Indien seinerseits hat mit einer geplanten Hilfsleistung von annähernd 1,5 Milliarden US-Dollar das für dieses Jahr in Aussicht gestellte Ziel einhalten können. Während die Entwicklungszusammenarbeit Chinas von seinem Handelsministerium bestritten wird, liegt die Federführung der indischen Entwicklungshilfe beim *Indian Technical and Economic Co-operation Programme* (ITEC). Sie ist für die Technische Zusammenarbeit mit weniger entwickelten Staaten verantwortlich und wurde im Jahr 1964 gegründet.

Während Chinas Engagement primär von Handels- und Rohstoffinteressen bestimmt ist und Indien sich auch auf Friedenssicherung im Rahmen der UN konzentriert, ist die Entwicklungspolitik Südafrikas im Wesentlichen von den Ideen der *African Renaissance* (Vision eines solidarischen, vereinten Afrikas im Wohlstand) motiviert, weshalb sie einen starken regionalen Fokus hat und sich vor allem an den Gewinnen für die eigene Region ausrichtet. Ihre Entwicklungszusammenarbeit erreichte im Jahr 2006 laut Schätzungen einen Wert von 474 Millionen US-Dollar – mitgezählt sind auch Mittel, die für Projekte unter der Leitung des Verteidigungsministeriums (55 %) und des Bildungsministeriums (36 %) durchgeführt wurden.¹⁰

Den Entwicklungspolitiken Chinas, Indiens und Südafrikas ist gemeinsam, dass sie ihren Fokus auf die Finanzierung von kleineren Projekten richten (wie beispielsweise spezifische Infrastrukturmaßnahmen), um gezielter und nachhaltiger wirken zu können – ohne ganz auf größere zu verzichten; letztere sind dann Vorzeigeprojekte mit eher hohem Symbolwert (wie der Bau von Parlamentsgebäuden).¹¹ Auch Kosteneffizienz, Flexibilität, Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten des Partnerlandes, Respektierung seiner Interessen und der Versuch einer Synthese von Eigen- und Empfängerinteressen sind Leitlinien der Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen der Süd-Süd-Kooperation.

¹⁰ Vgl. Wolfe Braude et al., *Emerging Donors in International Development Assistance: The South Africa Case*, Ottawa 2008.

¹¹ Vgl. Banerjee Abhijit et al., *Making Aid Work*, Boston 2008.

Zusammenarbeit zwischen Nord und Süd

Mit der Ausweitung der Hilfsprojekte nehmen auch die Forderungen nach einer Ausrichtung der Schwellenländer an den Standards und Prinzipien des DAC zu. Wohl niemand würde ernsthaft bestreiten, dass neue und alte Geberstaaten eng kooperieren sollten. Doch solange nicht einige Hindernisse aus dem Weg geräumt werden, erscheint dies als eher unwahrscheinlich.

Zunächst müssen beide Seiten die Politikansätze und Konzepte des Gegenüber verstehen, um Schnittstellen und gemeinsame Interessen identifizieren zu können. Es gibt grundlegend unterschiedliche Wahrnehmungen und Herangehensweisen, wie das Verständnis von *Entwicklungshilfe* oder *Dreieckskooperation* zeigt.

Entwicklungshilfe: Das DAC vertritt ein engeres Verständnis von „Entwicklungshilfe“ als die Schwellenländer. So bezieht es sicherheitspolitische Maßnahmen nicht mit ein. Dagegen entfällt ein beträchtlicher Teil der offiziell als Entwicklungshilfe deklarierten Hilfsleistungen der Schwellenländer auf die Bereitstellung und Unterstützung von UN-Friedenstruppen. Entwicklungspolitik steht hier in engem Zusammenhang mit der internationalen Sicherheits- und Friedenspolitik. Ein weiterer Unterschied zeigt sich mit Blick auf das Verhältnis von Handels- und Entwicklungspolitik: Die großen Volkswirtschaften wie China und Indien haben umfangreiche Maßnahmen zur Förderung des Handels mit Staaten der Gruppe der am wenigsten entwickelten Länder (*least developed countries*) ergriffen. Diese Maßnahmen werden nach den vom DAC aufgestellten Kriterien nicht als Entwicklungshilfe anerkannt. Anders als für „alte“ Geberstaaten ist für viele „neue“, die entwicklungspolitische Zusammenarbeit nicht zu trennen von wirtschaftlicher Kooperation. Schließlich gebrauchen einige Schwellenländer zum Teil Begriffe, die von der Terminologie des DAC erheblich abweichen können; so legen viele von ihnen Wert darauf, auf die Begriffe „Geberstaat“ und „Empfänger“ zu verzichten und stattdessen den Terminus „Entwicklungspartner“ zu gebrauchen.

Dreieckskooperation: Hierunter versteht das DAC die Bereitstellung von Entwick-

lungshilfe für Regierungen der südlichen Hemisphäre, die diese wiederum in Programme oder Projekte in Entwicklungsländern ihrer Nachbarschaft investieren. Dies ist ebenfalls ein eher enges Verständnis von Dreieckskooperation, das wenig Raum für partnerschaftliche Zusammenarbeit auf Augenhöhe lässt. Ein weiteres Verständnis vertritt dagegen die IBSA-Gruppe¹², die im Jahr 2003 ein für weitere Staaten des Globalen Südens offenes trilaterales Dialogforum zur regionenübergreifenden Armutsbekämpfung und Ausbau des Handels gründete. Hier werden die Anstrengungen zum Ausbau des Handels verbunden mit verschiedenen Maßnahmen zur Bekämpfung von Armut in Nachbarstaaten. Dreieckskooperation wird in diesem Zusammenhang verstanden als eine politikfeldübergreifende Partnerschaft zwischen einem Entwicklungsland und einem anderen – oder auch einem DAC-Mitgliedstaat.

Das Prinzip der Dreieckskooperation gewinnt unter den Ländern des Globalen Südens eine immer größere Bedeutung: Brasilien arbeitet eng mit Kuba zusammen, um eine kontinuierliche Versorgung afrikanischer Staaten mit dem A-C-Impfstoff (*antimeningococcic vaccine*) zur Bekämpfung von Meningitis zu gewährleisten; Brasilien und Südafrika kooperieren bei vielen Programmen mit Japan. Deutschland und Großbritannien gingen auf Indien zu, um gemeinsame Projekte in Afrika vorzuschlagen, doch haben diese bisher keine Gestalt angenommen. Anders sieht es in Afghanistan aus, wo die beiden Staaten nicht nur mit Indien kooperieren, sondern wo Indien sich mit seinem Beitrag von 1,2 Milliarden US-Dollar in die oberste Etage der Geberstaaten einordnet. Dies macht Hoffnung, dass es ein noch größeres Potenzial bei der Bewältigung von für die Menschheit wichtigen Problemen gibt, bei der „Nord“ und „Süd“ zusammenarbeiten können.

Neben der Klärung der oben skizzierten begrifflichen Unklarheiten müssen auch Anstrengungen unternommen werden, die Arbeit des DAC besser mit globalen Foren wie dem *Development Cooperation Forum* (DCF), einem Un-

tergremium der ECOSOC, zu koordinieren, insbesondere wenn es um das Berichtswesen, die Datenanalyse und die Veröffentlichung von relevanten Dokumenten zur Entwicklungshilfe geht. Das DCF wurde im Jahr 2007 mit dem Mandat gegründet, in allen entwicklungspolitischen Belangen, insbesondere der Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele, den Fortschritt der Staatengemeinde zu verfolgen und als Plattform für Erfahrungsaustausch zu dienen.¹³ Die meisten Schwellenländer orientieren sich bislang eher an diesem unter UN-Ägide stehenden Gremium und nicht am DAC, da es eine gleichberechtigte Teilhabe der einzelnen Mitglieder verspricht; zudem erwarten sie von dieser Institution eine größere Neutralität.

Erste Ansätze zur Koordinierung der Entwicklungszusammenarbeit auf internationaler Ebene gab es im Februar 2005. Die *Special Unit for South-South Cooperation* des *United Nations Development Programm* (UNDP) – eine Einheit, die im Jahr 1978 mit dem Ziel gegründet wurde, Austausch und Kooperation zwischen den Ländern des Globalen Südens zu unterstützen, zu koordinieren und auszubauen – traf sich mit DAC-Mitgliedern, um Effizienz- und Effektivitätsfragen der Entwicklungspolitik zu diskutieren. Auch die OECD bot verschiedene Gelegenheiten zum Nord-Süd-Austausch, so im Jahr 2008 während des *Global Forum on Development*.¹⁴ Bei den Treffen standen stets Anregungen zur Restrukturierung der Architektur und Funktionsweise des internationalen entwicklungspolitischen Finanzierungssystems im Vordergrund. Auch wenn es all diesen Erwägungen zurzeit noch an Substanz mangelt, gilt es, sie weiter zu entwickeln. Drei Ts mögen hierbei zum Erfolg verhelfen: *trust, transparency, definite timeframe* (Vertrauen, Transparenz, festgelegter Zeitrahmen).

¹² Das sind Indien, Brasilien und Südafrika, die wichtigsten Wirtschaftsmächte ihrer Regionen. Seit einigen Jahren bemühen sich diese Staaten, Süd-Süd-Kooperationen auszubauen und so ein politisches und ökonomisches Gegengewicht zu den Industriestaaten des Globalen Nordens zu schaffen.

¹³ Im DCF sind Vertreter der Entwicklungs- wie auch Industrieländer, bilateral agierender Entwicklungsagenturen, Unterorganisationen der UN, Weltbank, IWF, OECD wie auch regionaler Entwicklungsbanken, Nichtregierungsorganisationen und des Privatsektors, online: www.un.org/en/ecosoc/new_funct/develop.shtml (3. 2. 2010).

¹⁴ Siehe Dokumentation des Treffens, online: www.oecd.org/document/32/0,3343,en_21571361_37824719_44169952_1_1_1_1,00.html (3. 2. 2010).

Mehr Kohärenz in der Entwick- lungspolitik durch Geberkoordination?

Selbst wenn die internationale Debatte über die Sinnhaftigkeit von Entwicklungszusammenarbeit von vielen vordergründigen Übertreibungen und Verzerrungen gekennzeichnet ist, so sollte sie nicht einfach beiseite gewischt werden. Sie enthält ernst zu nehmende Hinweise auf die Verselbstständigung der „Hilfsmaschinerie“ und die Eigenlogik von Durchführungsorganisationen, die eine Überprüfung und Änderung bestehender Verfahren nahe legen. In vielfacher Weise ist das Thema Kohärenz eine zentrale Dimension dieser Überlegungen, wird doch kritisiert, dass zentrale Defizite aus der Vielzahl der Geber, gegenseitigen Blockaden und Konkurrenzen sowie daraus folgenden Wirkungseinschränkungen folgen. Benötigt wird also ein Qualitätsmanagement in der Entwicklungszusammenarbeit (EZ), das sich nicht nur an den Rechenschaftspflichten der Geber orientiert, sondern auch den Umsetzungsbedingungen in den Empfängerländern gerecht wird.

Günther Maihold

Prof. Dr. phil., geb. 1957; Stellvertretender Direktor der Stiftung Wissenschaft und Politik, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, Ludwigkirchplatz 3–4, 10719 Berlin.
guenther.maihold@swp-berlin.org

„Entwicklungspolitik aus einem Guss“ ist die politische Forderung, in welche die Frage nach einer größeren Kohärenz in der Entwicklungspolitik gekleidet wird. Wenn aber angesichts der Zunahme entwicklungspolitischer Querschnittsaufgaben (globale Strukturpolitik, *global governance*, Konfliktprävention, Armutsbekämpfung) die Forderung nach Kohärenz nur schwer zu verwirklichen ist,¹ muss darauf geachtet werden, dass die Suche nach Kohärenz nicht zur Falle in Gestalt einer Politik des kleinsten gemeinsamen

Nenners und die Entwicklungspolitik für andere Interessen instrumentalisiert wird.

Auf der Suche nach den Grundlagen einer Kohäsionspolitik hat die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (*Organisation for Economic Co-operation and Development*, OECD) drei Hauptelemente definiert, die auf einzelstaatlicher Ebene für das Erreichen entwicklungspolitischer Kohärenz nötig seien: die Verabschiedung von Grundsatzpapieren und Leitlinien, durch die der Bezugsrahmen für eine entwicklungspolitisch kohärente Gesamtpolitik vorgegeben werde; die Koordinierung dieser Politiken und ihrer Implementierung; die Evaluierung dieser Politiken, um gegebenenfalls Fehlentscheidungen zu korrigieren oder künftig zu vermeiden.²

In Deutschland gibt es rund 30 Organisationen, die Maßnahmen der EZ durchführen, das heißt Gelder der Bundesregierung umsetzen.³ Dazu gehören die verschiedenen Bundesministerien und Behörden der Bundesländer, die anrechnungsfähige Maßnahmen durchführen, was nicht zuletzt darauf zurückzuführen ist, dass dieser Haushaltstitel in den vergangenen Jahren einer der wenigen war, der deutliche Zuwächse aus dem Bundeshaushalt erhalten konnte.

Kohärenz in der Entwicklungszusammenarbeit

Das breite Spektrum an Aufgaben der Entwicklungspolitik, das von der Armutsbekämpfung über Bildung bis zu Fragen der Waldpolitik reicht, unterliegt einem besonderen Problem der Einbettung in die Zuständigkeitsbereiche der anderen Ressorts. Ihre „Querschnittigkeit“ gereicht der Entwicklungspolitik dabei sowohl zum Vorteil (hinsichtlich der Breite ihres Aktionsfeldes) als

¹ So Paul Kevenhörster, Kohärenzfalle – die Suche nach einem Ausweg, in: E+Z – Entwicklung und Zusammenarbeit, (2002) 6, S. 185 f.

² Vgl. Development Assistance Committee (DAC), Synthesis Report on Policy Coherence for Development, Paris 2008, S. 15–25; Guido Ashoff, Der entwicklungspolitische Kohärenzanspruch: Begründung, Anerkennung und Wege zu seiner Umsetzung, Bonn 2005, S. 34.

³ Vgl. DAC, DAC Peer Review. Germany, Paris 2005, S. 12.

auch zum Nachteil (bezogen auf die Wirkungserwartung) und präsentiert sich als Problem im Gesamtkontext der Außenpolitik.

Der entwicklungspolitische Kohärenzbegriff ist entsprechend ausgreifend formuliert: „Kohärenz ist die Berücksichtigung entwicklungspolitischer Ziele in anderen Politikbereichen“, heißt es kurz und bündig im Journalistenhandbuch Entwicklungspolitik des zuständigen Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Damit ist erkennbar, dass hier offensichtlich andere Kohärenzansprüche dominieren als etwa in der Koalitionsvereinbarung der Bundesregierung, die gerade auf das Zusammenwirken verschiedener Teilpolitiken ausgelegt ist.

Die entwicklungspolitische Dimension von Kohärenzpolitik fordert insoweit die Bereitschaft anderer Ressorts ein, Ziele des BMZ zu unterstützen oder sich im Sinne der Querschnittsaufgabe in diese einzuordnen.¹⁴ Es soll verhindert werden, dass Handels-, Landwirtschafts- oder Militärpolitik den Zielen der Entwicklungsanstrengungen entgegenlaufen oder sie sogar aufheben. Die Forderung nach Kohärenz ist inzwischen – nicht zuletzt durch die Arbeit des Entwicklungshilfeausschusses (*Development Assistance Committee*, DAC) der OECD¹⁵ – zum Mantra der Entwicklungspolitik geworden. Dies aber nicht nur im nationalen Rahmen: Auch auf EU-Ebene nehmen die Verträge von Maastricht im Jahr 1992 und Amsterdam im Jahr 1997 – mit der Verpflichtung zu Kohärenz, Komplementarität und Koordinierung der gemeinschaftlichen und einzelstaatlichen Außen-, Sicherheits-, Wirtschafts- und Entwicklungspolitiken – das Gebot auf; ähnlich wie zahlreiche OECD-Deklarationen.¹⁶

Wenn Entwicklungspolitik in Anspruch nimmt, anderen Politikfeldern übergeordnet zu sein,¹⁷ gerät sie leicht in Konflikt mit ande-

ren Ressorts, denn sie muss sich in besonderem Maße um Abstimmung mit anderen Ministerien kümmern, um die eigenen Anstrengungen zum Erfolg zu führen. Deutschland hat sich mit dem „Aktionsprogramm 2015 zur Armutsbekämpfung“ zu einer kohärenten Politik gegenüber Entwicklungsländern bekannt,¹⁸ aber auch deutlich gemacht, das Entwicklungspolitik Teil des deutschen Gesamtengagements in der Welt ist und nicht als „Neben-Außenpolitik“ zu verstehen ist.¹⁹ Konkret heißt es im Koalitionsvertrag: „Wir wollen die Wirksamkeit der Entwicklungspolitik steigern und sie durch eine Schärfung des Profils, Akzentuierung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit, klare nationale und internationale Arbeitsteilung nach den Prinzipien der Erklärung von Paris, Steigerung der Kohärenz sowie durch eine effizientere Gestaltung der bilateralen, multilateralen und europäischen Organisationsstrukturen und Instrumente neu ausrichten.“¹⁰

Bei der Bewertung der Kohärenz ihrer Politiken gegenüber Entwicklungsländern von 22 Geberländern liegt Deutschland auf Platz 13.¹¹ Diesen Defiziten wird im internationalen Rahmen mit der Pariser Erklärung über Wirksamkeit der EZ aus dem Jahr 2005 versucht entgegenzuwirken, die in den OECD-Mitgliedstaaten den Fokus der Debatte um mehr entwicklungspolitische Wirksamkeit auf die Struktur, das heißt die organisatorisch-administrativen Aspekte der Entwicklungspolitik verengt hat. Das Prinzip der Ergebnisorientierung (*managing for results*)¹²

¹⁸ Vgl. BMZ, Aktionsprogramm 2015. Armut bekämpfen, gemeinsam handeln. Der Beitrag zur Bundesregierung zur weltweiten Halbierung extremer Armut, April 2001, online: www.bmz.de/de/service/information/fach/materialien/ap2015_kurz.pdf (28. 7. 2009), S. 2, S. 17.

¹⁹ So Dirk Niebel in seiner Antrittsrede als Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung am 28. 10. 2009, online: www.bmz.de/de/presse/reden/minister_niebel/2009/oktober/20091028_rede.html (16. 1. 2010).

¹⁰ Siehe S. 128/132 des Koalitionsvertrags, online: www.cdu.de/doc/pdf/cdu/091026-koalitionsvertrag-cdus-fdp.pdf (15. 1. 2010).

¹¹ Vgl. Center for Global Development, Commitment-to-Development-Index 2009, online: www.cgdev.org/section/initiatives/_active/cdi/ (30. 7. 2009).

¹² Die fünf Prinzipien der Pariser Erklärung sind 1) *ownership*, 2) *alignment*, 3) *harmonisation*, 4) *managing for results*, (5) *mutual accountability*; vgl. DAC, Better Aid. Managing Aid Practices of DAC Member Countries, Paris 2009, S. 75–81.

¹⁴ Vgl. DAC (Anm. 2), S. 10.

¹⁵ Vgl. DAC, Policy Coherence. Vital for Global Development, Policy Brief, (2003) 7, S. 2.

¹⁶ Vgl. Maurizio Carbone, Mission Impossible: The European Union and Policy Coherence for Development, in: European Integration, 1 (2008) 30, S. 323–342, hier S. 330; OECD Ministerial Council, Ministerial Declaration on Policy Coherence for Development 2008, Juni 2008.

¹⁷ Vgl. G. Ashoff (Anm. 2), S. 23 ff.

ist mit der Aufnahme in die Pariser Erklärung zu einem Grundpfeiler der künftigen Ausrichtung der internationalen EZ geworden. Dies gilt nicht zuletzt im Kontext der EU, die als entwicklungspolitischer Akteur als zusätzlicher Geber neben die Mitgliedstaaten getreten ist. So formuliert hier der Koalitionsvertrag unter dem Titel „Architektur der internationalen Entwicklungszusammenarbeit“ klare Anforderungen an die Kohärenz der EU-Entwicklungspolitik im Sinne ihrer grundlegenden Reform; diese solle nach den Maßgaben von Komplementarität und Subsidiarität untersucht und der EU Verhaltenskodex im Hinblick auf Prinzipien zur schlüssigen Arbeitsteilung überprüft werden.¹³

Reform der Organisationsstrukturen

Harmonisierung und Geberkoordination sind die zentralen Schlagworte, die die internationale Debatte um größere Wirksamkeit der EZ charakterisieren. Um das Ziel einer kohärenten Gesamtpolitik zu erreichen, ist es – das beweist der internationale Vergleich¹⁴ – weithin unerheblich, ob die organisatorische Verankerung des Ministeriums als selbstständige Einheit oder als Teil des Außenamtes geregelt ist. Entwicklungspolitik nimmt meist eine geringe Priorität innerhalb des Kabinetts ein, ihre Lobby ist vergleichsweise schwach, und EZ-Minister können aufgrund ihres geringen Gewichts in der regierungsinternen Hierarchie entwicklungspolitisch relevante Positionen nicht durchsetzen.

Wichtiger scheint die Fähigkeit, die gemeinsame Politik der Regierung gegenüber Entwicklungsländern von der Planung bis zur Umsetzung zu steuern und zu koordinieren. Auch die Wirksamkeitsdebatte in Deutschland dreht sich im Kern um die entwicklungspolitische Organisationsstruktur, der grundlegender Reformbedarf attestiert wird. Der letzte DAC-Prüfbericht zur deutschen Entwicklungspolitik im Jahr 2005 äußerte erhebliche Kritik am deutschen EZ-System.

Die in der vergangenen 16. Legislaturperiode vorgesehene Reform der Durchführungsorganisationen mit dem Kernstück einer Zu-

sammenführung der technischen (TZ) in Gestalt der Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ) mit der finanziellen Zusammenarbeit (FZ) in Form der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) ist gescheitert. Zu den Vorwürfen, die in der öffentlichen Debatte erhoben werden, gehören Zweifel an der Führungskraft des BMZ.¹⁵ Es besteht ein generelles Steuerungsdefizit, das als ein Grundproblem der deutschen EZ zu kritisieren ist und nicht ohne strukturelle Veränderung behoben werden kann.¹⁶ Eine zentrale Dimension besteht darin, die Verselbständigung der Durchführungsorganisationen zu beenden. Koordination und Kohärenz sind insofern zum Standardrepertoire der entwicklungspolitischen Reformdebatte geworden, meist unter dem Gesichtspunkt der Fusion von FZ und TZ zu einer „German Development Agency“.

Die hohe Fragmentierung führt auch zu Defiziten bezogen auf die Partner vor Ort. Für diese bedeutet bereits die Vielzahl der internationalen Geber eine Überlastung der eigenen Kapazitäten – die Vielgestaltigkeit der Institutionen in einzelnen Ländern erschwert dies zusätzlich. Abweichende Berichts- und Rechenschaftspflichten und eine Multiplizierung des Koordinierungsbedarfs führen zu einer Überforderung der Empfängerregierungen.¹⁷

Natürlich ist es nicht verwunderlich, dass die Durchführungsorganisationen um ihre Eigenständigkeit kämpfen. Andererseits muss es darauf ankommen, die Steuerungsfähigkeit des Ministeriums ihnen gegenüber zu erhöhen. Insofern kann die Neuordnung der praktischen Entwicklungspolitik nur ein Teil der Problemlösung sein, hinzu kommen muss eine Aufgabenkritik und eine größere Planungs- und Initiativrolle des Ministeriums.

Dies hat nicht nur mit personellen Kapazitäten zu tun, sondern auch mit einem Denken, das die Entwicklungspolitik zunehmend von den gesamtstaatlichen Interessen abgekoppelt hat. Dies gilt nicht nur für die natio-

¹³ Vgl. Koalitionsvertrag (Anm. 11), S. 129/132.

¹⁴ Vgl. Daniel Brombacher, Geberstrukturen in der Entwicklungspolitik, Berlin 2009.

¹⁵ Vgl. ebd., S. 6.

¹⁶ Vgl. Axel Borrmann/Reinhard Stockmann, Evaluation in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, Münster 2009, S. 26.

¹⁷ Vgl. Nancy Birdsall, Seven Deadly Sins. Reflections on Donor Failings, Washington D.C. 2004, S. 6.

nale Ebene, sondern auch im besonderen für die Arbeit des DAC, der sich in einem eigenen Kosmos zu bewegen scheint und wenig an Prioritäten der Mitgliedstaaten gekoppelt ist. Die von ihm entwickelten Kriterien der Geberharmonisierung, der Anpassung an die organisatorischen Gegebenheiten der Partner und die wechselseitige Transparenz von Entscheidungsprozessen, wie sie in der Pariser Erklärung enthalten sind, haben zu endlosen Koordinierungsrunden zwischen Gebern geführt.¹⁸ Nicht ohne Grund ist daher von anderen Nationen wie Großbritannien ein stark dezentralisiertes System aufgebaut worden, das zunehmend Kompetenzen in die Vertretungen vor Ort verschoben hat. So entsendet das BMZ heute mehr EZ-Referenten an Botschaften als früher, insgesamt sind es derzeit aber nur rund 40 weltweit.

Die Ansiedelung von Vor-Ort-Kompetenzen erscheint angemessen, weil in einer Fülle von Ländern deutsche Außenbeziehungen neben konsularischen Angelegenheiten materiell nur Aufgaben der Entwicklungszusammenarbeit enthalten. Wenig sinnvoll erscheint es allerdings, die Vielzahl deutscher Durchführungsorganisationen in den Empfängerländern durch eine entsprechende Zahl an Vertretungen (in einem deutschen Haus) zu replizieren, ohne dass dadurch für die Empfänger größere Transparenz geschaffen würde.

Nachdem die große Koalition an der Fusion von KfW und GTZ gescheitert ist, scheint sich nun eine Tendenz abzuzeichnen, eine kleine Lösung anzustreben, die GTZ, InWEnt (Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH) und DED (Deutscher Entwicklungsdienst) unter einem gemeinsamen Dach vereinen soll. Dies dürfte jedoch die anstehenden Probleme nur in Teilen lösen: Übersehen wird oftmals, dass die Durchführungsorganisationen den gesamten Projektzyklus, von der Projektidee bis zur Evaluierung, selbst gestalten. Hier ist ein neues Verhältnis in der Abgrenzung von politischen und operativen Rollen notwendig.

¹⁸ Vgl. Jörg Faust/Dirk Messner, *Organizational Challenges for an Effective Aid Architecture. Traditional Deficits, the Paris Agenda and Beyond*, Bonn 2007, S. 2–10; Franz Nuscheler, *Die umstrittene Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit*, Duisburg 2008, S. 14.

Gleiches gilt für die Organisationsstrukturen des Ministeriums, das für sich die Entwicklung politischer Vorgaben zurückgewinnen muss. Die Initiative des neuen Ministers Dirk Niebel, einen Planungsstab einzurichten, könnte hier einen ersten wichtigen Schritt darstellen. Hinzu kommen muss aber auch die Entlastung der Arbeitsebene von Aufgaben, die eher bei ausgegliederten Einrichtungen anzusiedeln wären. Dies gilt insbesondere für die zentrale Aufgabe der „Evaluierung“, die von einer Evaluierungsagentur wahrgenommen werden sollte und von Ministerium und Durchführungsorganisationen unabhängig einzurichten wäre.

Die zentrale Aufgabe der Verbesserung der Steuerungsfähigkeit der deutschen EZ scheint zumindest erkannt zu sein, insoweit unnötige Doppelstrukturen abgebaut, strategisches Handeln im Ministerium konzentriert und die Durchführungsorganisationen in ihrer Reichweite reduziert werden sollten. Hinzu kommen muss ein Instrumentarium, das eine Verbesserung der Außenstruktur des für die Entwicklungspolitik zuständigen Ressorts erbringt und die Abstimmung deutscher Präsenz in multilateralen und europäischen Strukturen verbessert.

Kohärenz durch Reduzierung der Partnerstrukturen?

Es gilt dementsprechend, bestehende Konkurrenzen insbesondere zwischen Außen- und Entwicklungspolitik aufzulösen. Dabei muss zum einen die Strategieaversion außenpolitischen Handelns überwunden werden, um politische Schwerpunkte inhaltlicher und regionaler Art zu setzen. Zum anderen sind entwicklungspolitische Ansprüche dem Referenzrahmen des internationalen Handelns Deutschlands anzupassen, um das Potenzial unserer Außenpolitik zu stärken. Dies erfordert vor allem politischen Willen und gemeinsames Gestaltungsinteresse, dem sich keine Seite entziehen sollte. Es wird im Bereich der Entwicklungspolitik immer Länder und Regionen geben, die nicht von prioritärer Bedeutung sind, denen weniger politische Aufmerksamkeit und Ressourcen zuteil wird als anderen. Überlegungen, wie eine deutsche Politik gegenüber diesen Regionen schlüssiger konzipiert und effektiver vorgetragen werden könnte, müssen von der bestehenden

Ressourcenbasis und dem begrenzten Interesse von Spitzenpolitikern ausgehen. In diesem Rahmen lassen sich drei Ansatzpunkte für Reformen identifizieren: im Kabinett abgestimmte Regionalkonzepte, wie sie jetzt für Afrika und Lateinamerika in Arbeit sind, eine über die bestehenden Ansätze hinausgehende Entwicklungspolitik und die politische Besetzung von Regionalbeauftragten.

Die Regionalkonzepte des BMZ sind bislang ausschließlich auf die Zielsetzungen der Entwicklungspolitik zugeschnitten und nicht mit politischen Prioritäten in der Bundesregierung abgestimmt. Dies gilt für den Vorstoß des BMZ, Kooperationsmodelle für die sogenannten Anker- und Schwellenländer zu definieren. Das Ankerland-Konzept kann als der erste elaborierte Diskussionsbeitrag in der deutschen Debatte über „neue maßgebliche Akteure“ gelten. Es wurde seitens des BMZ im Jahr 2003 beim Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE) mit der Erwartung in Auftrag gegeben, Empfehlungen zur Rolle der EZ „im Rahmen umfassender außenpolitischer und wirtschaftlicher Beziehungen mit den Schwellen- und Ankerländern“ zu geben.¹⁹

Damit steht das Konzept zunächst in Zusammenhang mit der Frage, ob Deutschland überhaupt EZ mit wirtschaftlich erfolgreichen Entwicklungsländern wie China, Indien, Brasilien, Mexiko oder Südafrika betreiben sollte, und wenn ja, in welcher Form. Die zentrale These hierzu lautet, dass Ankerländer aufgrund ihrer besonderen politischen und wirtschaftlichen Bedeutung und ihres zunehmend selbstbewussten und aktiven Eingreifens in das internationale Geschehen unverzichtbare Partner für die Lösung globaler strukturpolitischer Fragen sind.²⁰

Mit dem Ankerländer-Konzept ist der Bedarf an wachsender Beteiligung neuer

Führungsmächte an der Lösung globaler Fragen zutreffend beschrieben worden. Nur erbringen die damit angesprochenen Länder nicht die erwartete Führungsarbeit im regionalen und globalen Rahmen, sondern verfolgen nationale Interessen- und Statuspolitik. Erneut ist entwicklungspolitische Rollenzuweisung an den realen Interessen der betroffenen Länder vorbei gegangen. Hier scheint ein entscheidender Mangel des bislang maßgeblichen Konzepts globaler Strukturpolitik zu liegen,²¹ insoweit diese eine umfangreiche *input agenda* aufweist, der *output* allerdings schwer messbar ist.²² Versuche, die EZ in ihrer Relevanz für die Politik durch Annäherung an die neue sicherheitspolitische Agenda besser zu positionieren,²³ waren nur begrenzt erfolgreich. Insoweit ist die inhaltliche Positionierung der EZ kaum erfolgreich verlaufen, dennoch lässt sich die Mitteilung der ehemaligen Entwicklungsministerin Heidemarie Wieczorek-Zeul nicht von der Hand weisen, der EZ stünden heute mehr Mittel zur Verfügung.

Gleichwohl hat das BMZ mit Blick auf die Herstellung größerer Wirksamkeit der eingesetzten Mittel die Liste der Partnerländer stark reduziert: von 119 im Jahr 1998 auf 58 im Jahr 2009. Zugleich sind stärkere regionale Kooperationen in der Länderliste verankert worden. Mit Hilfe von Länder- und Regionalkonzepten wurde versucht, die Entwicklungszusammenarbeit „aus einem Guss“ weiter voranzubringen.²⁴ Die Pariser

¹⁹ Andreas Stamm, Schwellen- und Ankerländer als Akteure einer globalen Partnerschaft. Überlegungen zu einer Positionsbestimmung aus deutscher entwicklungspolitischer Sicht, Bonn 2004, S. 3. Zur Auseinandersetzung mit diesem Konzept vgl. Jörg Husar/Günther Maihold, Neue Führungsmächte – Forschungsansätze und Handlungsfelder, in: dies./Stefan Mair (Hrsg.), Neue Führungsmächte: Partner deutscher Außenpolitik?, Baden-Baden 2009, S. 7–30, hier S. 9.

²⁰ Vgl. A. Stamm (Anm. 19), S. 7 f.

²¹ Vgl. Ernst Hillebrand/Günther Maihold, Von der Entwicklungspolitik zur globalen Strukturpolitik. Zur Notwendigkeit der Reform eines Politikfeldes, in: Internationale Politik und Gesellschaft, 4 (1999), S. 339–351.

²² Vgl. Berthold Kuhn, Wie armutsorientiert sind globale Strukturpolitik und politische EZ?, online: www.euforic.org/docs/200503081112472907.pdf?&username=guest@euforic.org&password=9999&groups=EUFORIC&workgroup (20. 1. 2010).

²³ Kritisch dazu Günther Maihold, Die sicherheitspolitische Wendung der Entwicklungspolitik: Eine Kritik des neuen Profils, in: Internationale Politik und Gesellschaft, 4 (2005), S. 30–48.

²⁴ Vgl. Meldung des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung des Bundestags „Durchwachsene Bilanz der Entwicklungspolitik der großen Koalition“ vom 17. 6. 2009, online: http://209.85.135.132/search?q=cachep7-GK9HFR0J:www.bundestag.de/presse/hib/2009_06/2009_186/06.html+entwicklungspolitik+aus+einem+guss&cd=8&hl=de&ct=clnk&gl=de (25. 1. 2010).

Erklärung sieht hierzu vor, dass die Geber sich auf deutlich weniger Länder und Sektoren konzentrieren und sich zugunsten einer komplementären Arbeitsteilung fortan besser abstimmen sollen.¹²⁵ Mit der Reduzierung der Empfängerländer versuchen die OECD-Regierungen die hohen Reibungsverluste und Duplizierungskosten einzudämmen, die durch die EZ-Bemühungen einer „hochgradig fragmentierten Gebergemeinschaft“¹²⁶ entstehen.

Wenn jedoch Regierungen ihr Engagement in Empfängerländern besser abstimmen möchten, so müssen Zielkonflikte zwischen den einzelnen mit Entwicklungspolitik befassten Regierungsstellen offen gelegt und verhandelt werden. Damit ist man wieder bei der Frage der Einordnung der EZ in die Organisation der Bundesregierung, wo sich das BMZ einer systematischen Strategie zur Expansion seiner Präsenz verschrieben hat. Die Grenzen eines solchen auf reine organisatorische Zuordnung abhebenden Ansatzes zeigten sich in der Aufnahme des BMZ in den Bundessicherheitsrat im Jahr 1998, die ohne materielle Folgen blieb.

Dagegen könnte die politische Besetzung der Position der Regionalbeauftragten im Auswärtigen Amt und dem BMZ dazu beitragen, den Weg in die Kohärenzfalle zu vermeiden, da nur durch politische Führung die Durchbrüche erzielt werden können, die eine positive Koordination jenseits des kleinsten gemeinsamen Nenners ermöglichen. Dies wäre zudem ein wichtiger Schritt in Richtung einer Politisierung der EZ, die sich dann nicht mehr in den üblichen Formeln des Partnerschaftsdiskurses verlieren, sondern auf einem offenen politischen Dialog beruhen könnte.

Außenbeziehungen und Entwicklungszusammenarbeit

Es gilt, die Abstimmung zwischen jenen Ministerien zu verbessern, die bei der Gestaltung der deutschen Außenbeziehungen eine wichtige Rolle spielen. Ein vom Kanz-

leramt geführter Kabinettsausschuss für globale Ordnungspolitik könnte hier Verbesserungen bringen. Primäre Aufgabe eines solchen Ausschusses wäre es, die Ziele und politischen Ansätze zu harmonisieren, die von den Ministerien in bestimmten Politikfeldern und gegenüber einzelnen Staaten oder Regionen verfolgt werden. Harmonisierung bedeutet jedoch nicht, dass alle Ministerien diese Ziele mit den gleichen Instrumenten verfolgen sollten. Die Übertragung von Finanzen der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit, kurz ODA-Mitteln (*Official Development Assistance*), an andere Ministerien ist eine Fehlentwicklung und beeinträchtigt die Kohärenz des Auftritts Deutschlands in der internationalen Politik. Zwar ist das BMZ der mit Abstand größte Entwicklungshilfeverwalter in Deutschland, aber nicht zwingend auch größter Entwicklungshelfer, da es nur in sehr begrenztem Maße über die Federführung oder Mitzeichnungsrechte für die EZ-relevanten Politiken der anderen Ressorts verfügt. Dies bedeutet angesichts der großen Zahl der EZ-Durchführungsakteure ein Grundproblem des deutschen EZ-Systems.¹²⁷

Die Öffnung bisherig multilateral gebundener Formate im Bereich der Außenbeziehungen zu bilateralen Mustern wird im Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung durchgängig erkennbar. Hier dürften neue Herausforderungen in der Abstimmung des auswärtigen Handelns im Verbund mit anderen Akteuren liegen. Am deutlichsten wird dies im Bereich der EZ bei der Vorgabe der aktuellen Bundesregierung im Sinne einer Mittelverteilung von zwei Dritteln zu einem Drittel zugunsten des bilateralen Ansatzes.

Potenziale und Wirksamkeit deutscher Präsenz in der internationalen Politik lassen sich angesichts der Ausdifferenzierung auswärtiger Fachpolitiken in der Bundesregierung nur entfalten, wenn tragfähige und effektivere Formen der Koordination eingeführt werden. Kohärenzpolitik erfordert intra- und interministeriell einen großen Organisationsaufwand und wird daher nur wenig geschätzt. Ein

¹²⁵ Vgl. Johannes F. Linn, *Aid Coordination on the Ground: Are Joint Country Assistance Strategies the Answer?*, Washington D.C. 2009.

¹²⁶ F. Nuscheler (Anm. 18), S. 5.

¹²⁷ Vgl. bezüglich deutscher Afrikapolitik: Stefan Mair/Denis Tull, *Deutsche Afrikapolitik. Eckpunkte einer strategischen Neuausrichtung*, Berlin 2009, S. 44.

Festhalten am bisherigen Muster von Konkurrenz oder vorgegeblicher Komplementarität von Außen- und Entwicklungspolitik würde aber die Wahrnehmung regionaler und globaler Aufgaben erschweren. Fehlt ein operativ wirksamer Handlungsrahmen und unterbleibt eine eindeutige Zuordnung von Kompetenzen, Instrumenten und Ressourcen, werden deutsche Positionen auf internationaler Bühne nicht die nötige Durchschlagskraft haben und wird die Entwicklungspolitik keinen angemessenen Platz in der Gestaltungsgenda der deutschen Außenbeziehungen finden.

Kohärenz durch Vereinheitlichung der Evaluationssysteme

Die Evaluation nimmt in der EZ einen zentralen Stellenwert ein, da sie das andauernde Legitimationsproblem über die Wirkungen in zentraler Weise bearbeitet. Allerdings weichen die Ansätze und Methoden weit voneinander ab, nicht zuletzt in Abhängigkeit von den Trägern der EZ. Eine Systemevaluation der deutschen Entwicklungszusammenarbeit kommt zum Ergebnis, dass das Evaluationssystem unter enormer institutioneller, konzeptioneller, terminologischer und methodischer Heterogenität leidet.²⁸ Es wird eine „Evaluierung aus einem Guss“ gefordert, die in den Leitlinien für finanzielle und technische Zusammenarbeit, in Handlungsanleitungen für die Umsetzung der veränderten Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung und den Zuwendungsregeln für zivilgesellschaftliche Organisationen verankert werden soll.

Auch wenn solche Harmonisierungsbemühungen die Aufgabenfelder der unterschiedlichen EZ-Akteure berücksichtigen müssen, stellt die Bildung von Kohärenz durch Evaluierung seitens einer unabhängigen Evaluationsagentur eine entscheidende Rahmenbedingung dar, um diese Aufgabe organisatorisch getrennt von den operativen Bereichen zu verorten. Besonders relevant scheint in diesem Kontext der Hinweis auf die Neigung großer Durchführungsorganisationen ihre Evaluationspraxis wissenschaftsfern anzusiedeln und damit einer Tendenz zur Bürokratisierung dieser eigentlich auf „Lernen“ ausgerichteten Tätigkeit Vorschub zu leisten.

Die fünf innerhalb des DAC vereinbarten Evaluationskriterien – Relevanz, Effektivität, Effizienz, entwicklungspolitische Wirkungen und Nachhaltigkeit – sind jedoch zunächst unzureichend, wenn sie mit Blick auf die Kohärenzfrage nicht auch die Komplementarität zu anderen Entwicklungsanstrengungen in den Blick nehmen.²⁹ Im Kontext der europäischen EZ durchgeführte „3C-Untersuchungen“ (bezogen auf *coordination*, *complementarity*, *coherence*) können beispielgebend sein, insofern sie die Abstimmung von Politiken, Maßnahmen und Verfahren in den Mittelpunkt stellen, um damit Zielerreichung und effektive Verwendung der eingesetzten Mittel in den Vordergrund zu rücken. Die angestrebte Harmonisierung der Praktiken der Geber könnte damit voran getrieben werden. Dafür sind jedoch zentrale Voraussetzungen im nationalen Rahmen zu treffen, die etwa durch eine Vereinheitlichung der Evaluierungsstandards unter Sicherung von Qualitätsstandards geleistet werden könnten.

Entwicklungszusammenarbeit braucht neue Grundlagen

Die Kohärenzfrage, die die EZ nun bereits seit einer Dekade beschäftigt, macht deutlich, dass nicht nur mit Organisationsreformen der gewünschte Effekt erzielt werden kann. Entwicklungspolitik benötigt ein neues Profil in der Gestaltung der Beziehung zu anderen Politikfeldern und kann nicht ohne eine grundlegende Neuverteilung von Kompetenzen und Rollen auskommen. Vor allem muss sie sich im Bewusstsein der „Querschnittigkeit“ ihres Ansatzes auf die Verknüpfung von Politikfeldern spezialisieren, statt vordergründige Abgrenzungen zu suchen. Nur so wird sie ihrem eigentlichen Ziel von „Entwicklung“ im weitesten Sinne näher kommen können.

²⁹ Vgl. Evaluation Services of the European Union, *Evaluating coordination, complementarity and coherence in EU development policy: a synthesis*, Amsterdam 2007.

²⁸ Vgl. A. Borrmann/R. Stockmann (Anm. 16).

Jörg Faust

Wirkungs- evaluierung in der Entwicklungs- zusammenarbeit

Der Evaluierung öffentlicher Politiken sollte eine hohe Bedeutung zukommen. Denn in komplexen Gesellschaften ist keines-

Jörg Faust

Dr. rer. pol., geb. 1967; Leiter der Abteilung Governance, Staatlichkeit & Sicherheit am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE); Tulpenfeld 6, 53113 Bonn. Joerg.Faust@die-gdi.de

wegs sicher, ob und in welchem Ausmaß die Implementierung von Politiken auch die angestrebten Wirkungen erzielen oder gar kollektiv unerwünschte Nebeneffekte auftreten. Im politischen Wettbewerb neigen Entscheidungsträger unterschiedlicher politischer Couleur aber dazu, Politiken sowohl *ex ante* als auch *ex post* unterschiedliche Wirkungen zuzuschreiben. Daher kommt vor dem Hintergrund potenzieller, politisch motivierter Fehlbewertungen einer neutralen Wirkungsevaluierung eine wichtige Kontrollfunktion zu. Neben dieser Kontrollfunktion von Evaluierung ist deren Lernfunktion hervorzuheben. Denn Erkenntnisse über die Wirkungen von Politiken bieten Entscheidungsträgern eine inhaltlich fundierte Grundlage, zukünftige Politiken beizubehalten oder anzupassen. Evaluierung verbessert mithin die Transparenz, indem die öffentliche Diskussion mit weitgehend neutraler Information versorgt werden kann.

Wie es vor diesem Hintergrund um die Wirkungsevaluierung in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) bestellt ist, soll im Folgenden kurz dargestellt werden. Angesichts dreistelliger Milliardenbeträge, die weltweit jedes Jahr für unterschiedliche entwicklungspolitische Maßnahmen verausgabt werden, kommt der Wirkungsevaluierung in diesem umverteilenden Politikfeld eine wichtige Rolle zu. In der

EZ wird denn auch seit Jahrzehnten eine große Zahl an Projekt- und Programmevaluierungen durchgeführt. Gleichwohl geriet auch die Evaluierung der EZ seit Beginn der vergangenen Dekade aufgrund ihrer institutionellen und methodischen Schwächen in die Kritik.¹ Die Inhalte dieser Kritik, aber auch die darauf einsetzende Reformdynamik zu erläutern, soll Gegenstand der folgenden Ausführungen sein.

Mikro-Makro-Paradoxon in der Wirkungsmessung

Die internationale EZ hat hohe Ansprüche, indem sie nicht nur auf die Vergabe von Nothilfe in Krisensituationen ausgerichtet ist, sondern auch strukturelle Beiträge zur Armutsbekämpfung, zur Demokratieförderung oder zur Friedenssicherung verspricht. Inwieweit und warum diese Ziele tatsächlich erreicht bzw. verfehlt werden, ist im Kern die Aufgabe von Evaluierung. Betrachtet man vor diesem Hintergrund die Evaluierungsberichte entwicklungspolitischer Organisationen, so wird man (vielleicht mit Überraschung) feststellen, dass traditionell auf der Mikro-Ebene mehr als drei Viertel der durchgeführten Projekt- oder Programminterventionen als zufriedenstellend oder besser bewertet werden.

Dieser Befund kontrastiert jedoch mit den Ergebnissen der Wirkungsmessung auf der Makro-Ebene, bei der statistische Verfahren des Ländervergleichs im Mittelpunkt stehen (vgl. Kasten 1). Denn die statistischen Ländervergleiche auf Grundlage von Daten der letzten drei Dekaden (ca. 1970–2005) konnten keine robusten Ergebnisse liefern, die eine Wirkung von staatlichen EZ-Strömen auf das Wohlfahrtsniveau von Entwicklungsländern nahegelegt hätten.² Angesichts der erklärten Zielsetzung der EZ, Beiträge zur ökonomischen Modernisierung und Armutsreduzierung zu leisten, sind

¹ Ein prominentes Beispiel für diese Kritik war die im Jahr 2005 vom Center for Global Development (CGD) in Auftrag gegebene Studie „When Will We Ever Learn? Improving Lives through Impact Evaluation“. Sie wurde im Jahr 2006 veröffentlicht, online: www.cgdev.org/files/7973_file_WillWeEverLearn.pdf (26. 1. 2010).

² Vgl. zu einem neueren Literaturüberblick Jörg Faust/Stefan Leiderer, Zur Effektivität und politischen Ökonomie der Entwicklungszusammenarbeit, in: Politische Vierteljahresschrift, 49 (2007) 1, S. 129–152.

die Ergebnisse dieses Forschungsstrangs denn auch eine Ursache für die zunehmende Kritik an der EZ bzw. für die unternommenen Reformversuche der vergangenen Jahre.

Wirkungsmessung auf der Makroebene: der statistische Ländervergleich

Hierbei werden möglichst viele Entwicklungsländer mit dem statistischen Instrument der Regressionsanalyse verglichen. Als zu erklärende (abhängige) Variable dienen ökonomische und soziale Indikatoren, wie etwa Wirtschaftswachstum, durchschnittliches Pro-Kopf-Einkommen, Kindersterblichkeit oder Demokratieniveau. Der Vergleich unterschiedlicher Merkmalsausprägungen über eine Vielzahl von Ländern ermöglicht es, die Wirkung unterschiedlicher Interventionsniveaus zu ermitteln und somit Kausalitätsvermutungen zu überprüfen. Da diese Daten für eine möglichst große Zahl von Ländern über einen längeren Zeitraum vorliegen, kann überprüft werden, ob der nach Ländern variierende Zufluss von öffentlichen EZ-Transfers die entsprechenden Indikatoren positiv beeinflusst hat. Hierbei kann auch hinsichtlich von Drittfaktoren kontrolliert werden. Es wird also keinesfalls versucht, wirtschaftliches Wachstum allein auf EZ-Transfers zurückzuführen. Insofern versucht der statistische Ländervergleich, strategische Fragen nach den übergeordneten Wirkungen der EZ zu beantworten. Allerdings bedeutet die mathematische Komplexität der Verfahren, dass die Ergebnisse ohne ein hohes Maß an Expertenwissen kaum überprüft werden können. Zudem ist es oftmals schwierig, eindeutig zwischen Korrelation und Kausalität zu unterscheiden. Schließlich sind die behandelten Fragen zwar wichtig für die strategische Diskussion über die Wirksamkeit der EZ, doch geben sie wenig konkrete Handlungsempfehlungen für das operative Projektmanagement.

Die ernüchternden Ergebnisse des statistischen Ländervergleichs offenbarten ein Mikro-Makro-Paradoxon in der EZ. Denn während die große Mehrheit von einzelnen Projekten und Programmen hinsichtlich ihrer Wirkungen ja positiv evaluiert worden war, ließen sich auf der Ebene des Ländervergleichs keine analogen Wirkungen nachweisen. Dieses Paradoxon in der Wirksamkeits-

forschung lässt sich allerdings sowohl auf der Makroebene wie auch auf der Mikroebene auflösen.

Mit Blick auf die Makroebene besteht die Auflösung darin, dass bei zunehmender Abhängigkeit einer Volkswirtschaft von EZ-Transfers gesamtwirtschaftlich negative Effekte auftreten können, die dann die positiven Wirkungen gelungener Einzelprojekte kompensieren. Solche negativen Effekte können vor allem über zwei Kanäle verlaufen:

- Wenn eine Volkswirtschaft viel öffentliche Entwicklungshilfe erhält, bedeutet dies eine Aufwertung der Währung im Empfängerland aufgrund des mit der EZ verbundenen Devisenzuflusses. Eine höher bewertete Währung verbilligt jedoch die Importe bzw. verteuert die Exporte des Empfängerlandes. Dies kann der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und damit der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abträglich sein.
- Eine hohe Abhängigkeit von EZ-Transfers kann zudem negative Auswirkungen auf die Qualität politischen Handelns haben. EZ-Transfers in entwicklungsförderliche Sektoren wie etwa Bildung und Gesundheit ermöglichen es den Regierungen zumindest partiell, ihre eigenen, hierfür vorgesehenen Ressourcen anderweitig zu verwenden. Zumindest indirekt können somit Teile der EZ-Transfers zur Alimentierung korrupter Strukturen oder eines Repressionsapparates führen (Fungibilitätsrisiko). Statistische Ländervergleiche stützen zudem die Vermutung, dass bei hoher Fragmentierung der Geberorganisationen vor Ort die Qualität der staatlichen Administration im Empfängerland geschwächt wird. Denn hierdurch werden armen Entwicklungsländern erhebliche Verwaltungskosten aufgebürdet, und qualifiziertes Personal wandert vom Staat zu Geberorganisationen ab.¹³

Neben der Auflösung des Paradoxons durch negative externe Effekte auf der Makroebene kann das Paradoxon auch auf der Mikro-Ebene erklärt werden, wenn nämlich Zweifel an den positiven Ergebnissen vieler Projekt-

¹³ Vgl. Stephen Knack/Aminur Rahman, Donor Fragmentation and Bureaucratic Quality in Aid Recipients, in: Journal of Development Economics, 83 (2007) 1, S. 176–197.

evaluierungen herrschen. Zumindest für den in früheren Dekaden beanspruchten Erfolg der großen Mehrheit der einzelnen Entwicklungsmaßnahmen gibt es oft nicht ausreichend empirische Evidenz. Zwar wurde in der EZ viel evaluiert, doch existierten viele organisatorisch-institutionelle oder inhaltlich-methodische Schwachpunkte.

Die organisatorisch-institutionelle Kritik betonte, dass in der Vergangenheit der Schwerpunkt der Evaluierungsarbeit zu oft auf den *Input* und *Output* von EZ-Maßnahmen gelegt wurde und die Ebene des *Impacts* vernachlässigt worden sei. Denn alleine ein Blick auf die Quantität der eingesetzten Ressourcen in der EZ bzw. deren unmittelbare Ausgestaltung in Projekten gibt noch nicht hinreichend Information über die Wirkungen auf der Ebene der Zielgruppen – etwa die Verbesserung der Lebensumstände der armen Bevölkerung. Auch wurde moniert, dass viele Geberorganisationen zu oft isoliert und auf eigene Faust evaluiert hätten, anstatt mittels gemeinsamer Evaluierungen kollektive Lernprozesse anzustoßen. Die auf der Ebene der Projektdurchführung beobachtete Fragmentierung der Geberaktivitäten setzte sich somit auf der Ebene der Evaluierung fort. Schließlich wurde kritisiert, dass die Evaluierungen oftmals allenfalls begrenzt unabhängig gewesen seien, was die Ergebnisse zu Gunsten positiver Bewertungen verzerrte.

Die methodische Kritik richtete sich auf die Art und Weise, wie die Wirkungsmessung durchgeführt wurde. Beanstandet wurde erstens die häufig mangelhafte Datenerhebung wie etwa das Fehlen sogenannter Baseline-Studien zu Projektbeginn, die vielfach eine Voraussetzung für einen sauberen Vergleich von Pre- und Postinterventionszustand sind. Doch auch bei deren Vorliegen reicht meist ein einfacher Vorher-Nachher-Vergleich kaum aus, um eine Veränderung bei der Zielgruppe auf die erfolgte Intervention zurückzuführen. In den 1970er Jahren stand etwa eine Verlängerung von Weltbankprogrammen zur Integration von Frauen in den formellen Arbeitsmarkt Indonesiens an. Grundlage für die Entscheidung war auch die Beobachtung, dass sich parallel zur Implementierung solcher Programme tatsächlich eine zunehmende Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt ergeben hatte. Wie jedoch weiterführende Analysen zeigten, war dieser Effekt weniger

der entwicklungspolitischen Intervention geschuldet, sondern vielmehr einer partiellen Industrialisierungsdynamik und dem hierdurch entstehenden Nachfragesog nach Arbeitskräften, was eine stärkere Beschäftigung von Frauen begünstigte.

Die zentrale methodische Herausforderung der Evaluierung besteht mithin darin, die empirische Erhebung für eine kontrafaktische Argumentation zugänglich zu machen, also für die Frage: Wie hätte sich die Situation entwickelt, wenn es die entwicklungspolitische Intervention nicht gegeben hätte? Wird dieser Zuordnungsproblematik nicht Rechnung getragen, dann ist die Aussagekraft der Evaluierungsergebnisse gering.

In der Entwicklungspolitik tritt die skizzierte Herausforderung auch oftmals in Gestalt eines Selektionsbias bei der Projektauswahl auf. Zur Veranschaulichung sei das Beispiel einer kleinen, indigen geprägten Gemeinde – Cotacachi – in Ecuador genannt. Als in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre ein reformorientierter Bürgermeister mit einer gut organisierten Zivilgesellschaft die Geschichte der Kleinstadt organisierte, siedelten sich dort rasch auch etliche staatliche und nicht-staatliche EZ-Organisationen Projekte an. Aufgrund der dynamischen Entwicklung der Gemeinde wurde das Städtchen zum Schaufenster für erfolgreiche EZ auf lokaler Ebene. Doch etliche wirkungsrelevante Fragen konnten aufgrund des Selektionsbias nicht beantwortet werden. Welchen Anteil an der positiven Entwicklung der Gemeinde war den Gebern, welche den lokalen Strukturen zuzuschreiben? Hätte sich die Gemeinde vielleicht ohne EZ-Projekte genauso entwickelt, oder gab es einen bestimmten Sättigungsgrad, ab dem jedes weitere Projekt keine positiven Wirkungen mehr generierte?

Insgesamt passten die Mängel in der Projektevaluierung zum zunehmend kritischen Bild entwicklungspolitischer Strukturen. Weniger die Quantität von Evaluierung war das Problem, sondern vielmehr deren Organisation, inhaltliche Ausrichtung und methodische Stringenz.

Reformdynamik in der Evaluierung

Mit der zunehmenden Kritik an der Wirkung der EZ im Allgemeinen und der Evaluierung

im Speziellen geriet die Legitimation des Politikfeldes in Gefahr. Als Reaktion hierauf kann seit Mitte der vergangenen Dekade eine erhöhte Reformdynamik in der internationalen EZ konstatiert werden, die auch den Bereich der Evaluierung erfasste. Insbesondere die von den OECD-Geberländern und vielen Entwicklungsländern im Jahr 2005 verabschiedete Paris-Agenda, ein zentraler Fluchtpunkt der Reformbemühungen, fordert eine verbesserte Wirkungsmessung.¹⁴ Mit Blick auf die Evaluierung lassen sich die seitdem erfolgten Reformbemühungen erneut anhand inhaltlich-methodischer und institutionell-organisatorischer Faktoren bewerten.

Methodische Trendwende: International zeichnet sich ein Trend zu rigoroseren Methoden bei der Projektevaluierung ab. Betont wird die statistisch fundierte, kontrafaktische Argumentation bei der Identifizierung von Kausalität zwischen Intervention und Wirkungen. Diese Verfahren können hier nicht umfassend behandelt werden, doch soll zumindest der Königsweg rigoroser Methoden, das randomisierte Experiment, besprochen werden. Das Verfahren ist seit langem in der Medizin verbreitet und wird auch zur Beurteilung von Sozialpolitiken in OECD-Ländern eingesetzt.¹⁵

Im randomisierten Experiment werden bereits vor Projektbeginn nach dem Zufallsprinzip (verschiedene) Interventions- und Kontrollgruppen ermittelt (siehe Kasten 2). Zu Beginn und am Ende der Intervention werden in jeder Gruppe die entwicklungsrelevanten Daten erhoben. Wenn die Gruppen zufällig ausgewählt und groß genug sind, lassen sich die durchschnittlichen Differenzen ihrer Entwicklung unmittelbar auf den Eingriff zurückführen. Wichtig für eine möglichst exakte Messung ist auch, dass Wechselwirkungen zwischen den Gruppen weitgehend ausgeschlossen werden sollten.

¹⁴ Konkret fordern die Prinzipien der Paris-Agenda eine stärkere Ausrichtung an Resultaten und Wirkungen der EZ (*management for results*) sowie eine wechselseitige Rechenschaftspflicht zwischen Gebern und Nehmern (*mutual accountability*).

¹⁵ Eine Einführung in rigorose Verfahren der Wirkungsmessung bieten u. a. Alexandra Caspari/Ragnhild Barbu, *Wirkungsevaluierungen*. Zum Stand der internationalen Diskussion und deren Relevanz für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn 2008.

Randomisierte Experimente in der EZ: kommunaler Straßenbau in Indonesien

Die indonesische Regierung finanziert mit Hilfe der Weltbank Straßenbauprojekte in rund 15 000 kleinen Gemeinden. Wie in vielen anderen Entwicklungsländern auch, ist Miss- und Vetterwirtschaft bei der Infrastrukturversorgung eine wesentliche Ursache für mangelnde Qualität und Nachhaltigkeit. Vor diesem Hintergrund wurde das Massachusetts Institute of Technology (MIT) beauftragt, die Wirksamkeit unterschiedlicher Maßnahmen zur Eindämmung von Korruption zu identifizieren. Nach dem Zufallsprinzip wurden in einem ersten Schritt ca. 600 Kommunen ausgewählt, die in einem zweiten Schritt erneut nach dem Zufallsprinzip in sechs gleich große Gruppen aufgeteilt wurden.

- In Gruppe 1 wurden Infrastrukturprojekte ohne spezifische Ergänzungsmaßnahmen durchgeführt.
- In Gruppe 2 wurde vor Projektbeginn angekündigt, dass *ex post* eine Prüfung durch den indonesischen Rechnungshof stattfinden werde.
- In den Gruppen 3 und 4 erhielt die Dorfbevölkerung unterschiedliche Möglichkeiten der Partizipation bei Planung und Durchführung der Maßnahmen.
- In den Gruppen 5 und 6 wurde jeweils eine der beiden Partizipationsmaßnahmen mit der Ankündigung der Rechnungshofprüfung verbunden.

Nach dem Experiment kontrollierten speziell geschulte Ingenieure, inwieweit die Qualität der Straßen mit den in der kommunalen Buchhaltung angegebenen Daten über verwendete Materialien und Arbeitszeiten übereinstimmte. So konnte das Ausmaß der Misswirtschaft verhältnismäßig präzise geschätzt werden. Da die Gruppen nach dem Zufallsprinzip zusammengestellt und ausreichend groß waren, ließen sich die unterschiedlichen Ergebnisse durch die unterschiedlichen Maßnahmen erklären.

Die Ankündigung einer Kontrolle durch den Rechnungshof reduzierte die Materialmisswirtschaft kurzfristig am stärksten. Allerdings wurden nun stärker Familienmitglieder der lokalen Eliten eingestellt. Partizipationsmaßnahmen führten nur zu geringen Effizienzge-

winnen bei der Materialverwendung, erhöhen aber die Bereitschaft der Bevölkerung, im Straßenbau mitzuarbeiten. Das randomisierte Experiment brachte somit wichtige Erkenntnisse über die Auswirkungen verschiedener Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung bei der Förderung lokaler Infrastruktur.¹⁶

Neben dem Vorteil einer vergleichsweise exakten Wirkungsmessung zwingen randomisierte Experimente die implementierende Organisation dazu, sich bereits vor der Intervention ausführlich mit der Wirkungsanalyse zu beschäftigen; Evaluierung verkommt nicht zur lästigen, isolierten Pflichtübung am Projektende. Weiterhin lassen sich randomisierte Experimente schwieriger manipulieren, und die Ergebnisfindung ist vergleichsweise transparent. Aufgrund dieser Vorteile finden gegenwärtig mehrere hundert solcher Evaluierungsprozesse statt, während es zu Beginn der vergangenen Dekade nur eine Handvoll auf experimentellen Verfahren basierende Untersuchungen in der EZ gab.

Ist aber die Einteilung in „bevorzugte“ Interventionsgruppen und „benachteiligte“ Kontrollgruppen in der Entwicklungspolitik aus normativen Gründen angemessen? In vielen Fällen reichen EZ-Ressourcen ohnehin nicht für alle Bedürftigen, so dass eine Zufallsauswahl zu Evaluierungs- und Lernzwecken gerechtfertigt sein kann. Ferner sind solche Experimente eher unproblematisch, wenn sie zu Beginn eines Politikimplementierungsprozesses stehen, der sukzessiv auf eine größere Zielgruppe ausgeweitet wird. Wenn etwa bestimmte Maßnahmen zur Förderung der Primarschulbildung von Mädchen über mehrere Jahre allmählich landesweit ausgedehnt werden, dann können zu Beginn der Implementierung durchgeführte Experimente wichtige Lernerfahrungen für spätere Phasen generieren.

Randomisierte Experimente konzentrieren sich auf die Wirkungsmessung und sind darin qualitativen Verfahren (wie teilnehmende Beobachtung, Fokusgruppen-Interviews etc.) überlegen. Doch die Begleitung experimen-

teller und quasiexperimenteller Verfahren durch eine qualitative Beobachtung soziokultureller Besonderheiten ist wichtig, um Wirkungsmechanismen zu identifizieren und die Übertragbarkeit der Intervention auf andere soziokulturelle Kontexte zu prüfen. Werden in ländlichen Gebieten Schulungen junger Mütter über häusliche Hygienemaßnahmen und Kinderernährung durchgeführt, bleiben Wirkungen oftmals gering, wenn nicht auch kulturspezifische „Vetospieler“ in die Trainingsmaßnahmen einbezogen werden. Ob jedoch die entwicklungspolitische Intervention Schwiegermütter, lokale Ältesten- oder Familienräte in die Trainingsmaßnahmen einbeziehen sollte, um die Akzeptanz des vermittelten Wissens zu erhöhen, kann von Land zu Land unterschiedlich sein. Eine begleitende qualitative Analyse hilft dann, die Ergebnisse der Wirkungsmessung richtig einzuordnen.

Die Anwendung experimenteller Methoden ist jedoch kaum möglich, wenn es um die Förderung institutioneller Reformprozesse auf nationaler Ebene geht. Wenn Instrumente der technischen Zusammenarbeit oder des Politikdialogs – etwa im Rahmen der Budgethilfe – Reformen im öffentlichen Finanzwesen, der Bildungs- oder Gesundheitspolitik fördern wollen, ist die statistische Wirkungsattribution kaum möglich. Existiert nur eine Untersuchungseinheit – die nationale Gesetzgebung –, dann können randomisierte Experimente kaum eingesetzt werden, und die Evaluierung muss auf stärker qualitative Analysen zurückgreifen.

Baustelle Evaluierungsorganisation: Neben dem skizzierten Trend, anspruchsvollere Methoden der Wirkungsmessung – sofern angemessen – einzusetzen, haben sich in den vergangenen Jahren auch organisatorisch-institutionelle Veränderungen ergeben.

Positiv zu vermerken ist, dass der internationale Konsens über die normativen Grundlagen guter Evaluierung allmählich auf breiterer Basis steht. Neben der Einsicht über die Nutzung anspruchsvoller Methoden wird stärker auf die Unabhängigkeit der Evaluierung geachtet. Darüber hinaus werden weitere Ansprüche an die Evaluierung in der EZ gestellt, die mit den Prinzipien der Paris-Agenda konform gehen. Insbesondere sollen Evaluierungen zunehmend durch mehrere Geber gemeinsam durchgeführt werden, um den büro-

¹⁶ Vgl. Benjamin Olken, Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia, in: Journal of Political Economy, 115 (2007) 2, S. 200–249.

kratischen Aufwand auf der Partnerseite gering zu halten. Dies gilt insbesondere für koordinierte und harmonisierte Interventionen wie etwa der Budgethilfe. Darüber hinaus sollen Evaluierungen zunehmend auch Elemente des *capacity building* enthalten und möglichst in Kooperation und unter Beteiligung des Empfängerlandes durchgeführt werden. Letzteres entspricht dem *ownership*-Prinzip und zielt darauf, die Evaluierungskapazitäten in den Partnerländern zu stärken, um die eigenen Kontroll- wie Lernkapazitäten zu verbessern; eine Entwicklung, die zumindest in einigen Ländern mittleren Einkommens wie etwa Mexiko oder Kolumbien zu beobachten ist.

Die Internationale Initiative für Impact-Evaluierung

Als eine Antwort auf die Kritik an der Wirkungsmessung wurde im Jahr 2008 die unabhängige Organisation *International Initiative for Impact Evaluation* (3IE) gegründet. Zielsetzung ist es, unabhängige und methodisch ansprechende Evaluierungen finanziell zu fördern. 3IE finanziert sich aus Zuwendungen von Staaten – etwa dem britischen Entwicklungshilfeministerium oder dem mexikanischen Gesundheitsministerium –, aber auch aus privaten Quellen wie etwa der Gates-Stiftung. Die in Folge einer internationalen Ausschreibung eingegangenen Anträge werden dabei von einem unabhängigen Expertengremium anhand eines Kriterienkatalogs bewertet, das vor allem die methodische Qualität der Anträge, deren entwicklungspolitische Relevanz sowie den Einbezug von Evaluierern aus Entwicklungsländern berücksichtigt. Auf Grundlage dieses wettbewerbsorientierten Selektionsverfahrens sollen jährlich zunächst zwischen 15 und 20 Millionen US-Dollar für Evaluierungsmaßnahmen verausgabt werden, deren Ergebnisse der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

Auch in Deutschland blieben die skizzierten Diskussionen und Reformansätze trotz einer im politischen System insgesamt eher gering ausgeprägten Evaluierungskultur nicht ohne Wirkung.¹⁷ Die meisten der staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen der deut-

schen EZ haben von der operativen Ebene unabhängige Evaluierungsabteilungen eingerichtet. Weiterhin werden auch die rigorosen Evaluierungsmethoden stärker perzipiert, und stellenweise damit begonnen, diese einzusetzen.

Herausforderungen

Doch steht die Evaluierung in der EZ noch vor großen Herausforderungen. Es fehlt oft an einem organisationsübergreifenden Qualitätsmanagement von Evaluierungen, das gemeinsame Lernprozesse befördert. Wie sollen Erkenntnisse aus einer Vielzahl von Evaluierungen in der technischen und finanziellen Zusammenarbeit thematisch gebündelt werden und wer soll für diese Koordinationsleistung angesichts teilweise sehr unterschiedlicher Interessen der beteiligten Akteure zuständig sein? Zwar arbeitet der Entwicklungsausschuss der OECD an einer Vereinheitlichung von Evaluierungsstandards und versucht gemeinsame Lernprozesse anzustoßen. Doch die Qualität einzelner Evaluierungen variiert noch stark und es ist schwierig, staatliche wie multilaterale Entwicklungsbürokratien auf entsprechende Koordinationsleistungen zu verpflichten. Angesichts dieser Koordinationsanforderungen geraten die Entwicklungsländer leicht aus dem Blickfeld, die an Evaluierungsprozessen stärker beteiligt werden sollen.

Schließlich besteht eine Herausforderung darin, die strategische Lücke zwischen Evaluierung und operativen wie politischen Entscheidungsträgern zu überwinden. Den allermeisten Evaluierungsabteilungen gelingt es bislang nicht in ausreichendem Maße, das Potenzial für Rückkopplungseffekte zur Implementierungsebene auszuschöpfen. Dies hängt mal mit der organisatorischen Schwäche der Evaluierung zusammen, mal mit der Beratungsresistenz der Entscheidungsträger. Diese Vermittlungsfunktion von Evaluierung an der Schnittstelle zwischen praxisorientierter Forschung und Entscheidungsträgern gilt es in Zukunft besser zu erfüllen: gerade auch vor dem Hintergrund, neuer thematischer, lernintensiver Herausforderungen in der EZ wie etwa dem Klimaschutz oder dem Engagement in fragilen bzw. Post-Konfliktstaaten.

¹⁷ Vgl. Axel Borrmann/Reinhard Stockmann, *Evaluation in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit*, Münster 2009.

APuZ

Nächste Ausgabe

11/2010 · 15. März 2010

DDR 1990

Wolfgang Templin

Das unselige Ende der DDR

Martin Sabrow

Der vergessene „Dritte Weg“

Rainer Land

Eine demokratische DDR? Das Projekt „Moderner Sozialismus“

Michael Richter

Doppelte Demokratisierung und deutsche Einheit

Jennifer A. Yoder

Die demokratische DDR in der internationalen Arena

Wolfgang Seibel

Die gescheiterte Wirtschaftsreform 1989/1990

Wilfried Rott

Abschied von West-Berlin

Herausgegeben von
der Bundeszentrale
für politische Bildung
Adenauerallee 86
53113 Bonn.



Redaktion

Dr. Hans-Georg Golz
Asiye Öztürk
(verantwortlich für diese Ausgabe)
Johannes Piepenbrink
Manuel Halbauer (Volontär)
Telefon: (02 28) 9 95 15-0
Redaktionsschluss dieses Heftes:
24. Februar 2010

Internet

www.bpb.de/apuz
apuz@bpb.de

Druck

Frankfurter Societäts-
Druckerei GmbH
Frankenallee 71 – 81
60327 Frankfurt am Main.

Vertrieb und Leserservice

- Nachbestellungen der Zeitschrift
Aus Politik und Zeitgeschichte
- Abonnementsbestellungen der
Wochenzeitung einschließlich
APuZ zum Preis von Euro 19,15
halbjährlich, Jahresvorzugspreis
Euro 34,90 einschließlich
Mehrwertsteuer; Kündigung
drei Wochen vor Ablauf
des Berechnungszeitraumes

Vertriebsabteilung der
Wochenzeitung *Das Parlament*
Frankenallee 71 – 81
60327 Frankfurt am Main.
Telefon (0 69) 75 01-42 53
Telefax (0 69) 75 01-45 02
parlament@fsd.de

Die Veröffentlichungen
in *Aus Politik und Zeitgeschichte*
stellen keine Meinungsäußerung
der Herausgeberin dar; sie dienen
der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke dürfen
Kopien in Klassensatzstärke herge-
stellt werden.

ISSN 0479-611 X

Uwe Holtz

3-8 Die Millenniumsentwicklungsziele – eine gemischte Bilanz

Bei der Realisierung der Millenniumsziele, der defizitären Vision einer besseren Welt, gibt es Licht und Schatten. Verstärkte Anstrengungen für eine nachhaltige, menschenwürdige Entwicklung sind nötig.

Tanja Ernst · Ana María Isidoro Losada

10-15 Nord-Süd-Beziehungen: Globale Ungleichheit im Wandel?

Erklärt wird, was globale soziale Ungleichheiten sind. Obwohl strukturelle Asymmetrien fortbestehen, deutet der ökonomische Aufstieg und das neue politische Selbstbewusstsein einiger Schwellenländer auf einen Wandel.

Detlef J. Kotte

16-22 Entwicklung durch Handel?

Exportorientierte Entwicklungsstrategien können erfolgreich sein. Es kommt darauf an, ob die wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen wechselseitige Dynamiken zwischen steigenden Exporten und höheren Investitionen fördern.

Aram Ziai

23-29 Zur Kritik des Entwicklungsdiskurses

Der Entwicklungsdiskurs ließe sich als eurozentrisch, entpolitisierend und autoritär kritisieren. Seit den 1980er Jahren ist jedoch eine Transformation des Diskurses feststellbar, die einige der Kritikpunkte aufgreift.

Sachin Chaturvedi

29-33 Aufstrebende Mächte als Akteure der Entwicklungspolitik

Die steigende Entwicklungshilfe von Schwellenländern wie China oder Indien zieht die Aufmerksamkeit der „etablierten“ Geberstaaten auf sich. Das internationale Finanzierungssystem muss den neuen Gegebenheiten angepasst werden.

Günther Maihold

34-40 Mehr Kohärenz durch Geberkoordination?

Kohärenz darf nicht auf Änderung der Organisationsstrukturen verkürzt werden. Neue Impulse in der konzeptionellen und strategischen Ausrichtung sind notwendig, um die Leistungsfähigkeit der Entwicklungspolitik zu steigern.

Jörg Faust

41-46 Wirkungsevaluierung in der Entwicklungszusammenarbeit

Der Beitrag befasst sich mit der Gestaltung der Wirkungsevaluierung in der Entwicklungszusammenarbeit, die angesichts jährlich verausgabter Milliardenbeträge wichtige Kontroll- und Lernfunktionen zu erfüllen hat.