

APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

48/2007 · 26. November 2007



Entwicklungspolitik

Franz Nuscheler

Wie geht es weiter mit der Entwicklungspolitik?

Tobias Debiel · Daniel Lambach · Birgit Pech

Geberpolitiken ohne verlässlichen Kompass?

Guido Ashoff

Entwicklungspolitischer Kohärenzanspruch an andere Politiken

Heinrich Langerbein

Kleinkredit-Systeme in Entwicklungsländern

Michael Grimm

AIDS-Epidemie in Entwicklungsländern

Peter Molt

Zur Afrikastrategie der Europäischen Union

Editorial

Nach Jahrzehnten intensiver Entwicklungszusammenarbeit bleiben die Resultate bescheiden. Was einst so hoffnungsvoll in Lateinamerika, Afrika und Asien begann, endete nicht selten in einem „failed state“. Das politisch-gesellschaftliche Desaster, das in vielen Staaten der „Dritten Welt“ herrscht, kann jedoch nicht der Entwicklungspolitik angelastet werden. Folglich ist überzogene Kritik, die sich in Schlagworten wie „Tödliche Hilfe“ oder „Wir retten die Welt zu Tode“ ausdrückt, zwar nicht grundlos, aber sie ist maßlos übertrieben. Neben dieser Pauschalverurteilung gibt es eine institutionelle Kritik, welche die „Entwicklungshilfeindustrie“ im Auge hat.

Pro und Contra Entwicklungszusammenarbeit personifizieren sich auf internationaler Ebene in zwei Wissenschaftlern: William Easterly und Jeffrey Sachs. Ersterem zufolge hat die Hilfe kaum zu Entwicklung geführt, ist oft unnötig, ja in manchen Fällen sogar kontraproduktiv gewesen. Gemessen am finanziellen Aufwand sei sie fehlgeschlagen. Mit beißender Kritik überzieht Easterly die alte „Entwicklungsideologie“. Im Gegensatz dazu fordert Sachs einen „big push“ für die Entwicklungszusammenarbeit. Ein ökonomisches Programm für eine gerechtere Welt soll das Ende der Armut herbeiführen.

Einen Ausstieg aus der Entwicklungszusammenarbeit kann es schon aus Gründen der Solidarität, Gerechtigkeit und Verantwortung für die „Eine Welt“ nicht geben. Schon allein die verheerende Aids-Epidemie im südlichen Afrika verlangt das Engagement der Staatengemeinschaft. Solange Milliarden in Rüstungsgüter und sinnlose Kriege gesteckt und nicht in die Bildung von „Humankapital“ investiert werden, ist Kritik an der Entwicklungszusammenarbeit mit der „Dritten Welt“ wenig überzeugend.

Ludwig Watzal

Franz Nuscheler

Wie geht es weiter mit der Entwicklungspolitik?

Der Titel deutet schon an, dass es skeptische Fragen gibt, was die seit einem halben Jahrhundert organisierte und mit viel Geld ausgestattete internationale Entwicklungspolitik bewirkt hat. Je nach Berechnung

Franz Nuscheler

Prof. em., Dr. phil., geb. 1938;
Senior Fellow am Institut für
Entwicklung und Frieden (INEF)
der Universität Duisburg-Essen,
Geibelstr. 41, 47057 Duisburg.
Franz.nuscheler@inef.
uni-due.de

– und es ist schon umstritten, was aufgrund welcher Kriterien zur ODA (*Official Development Assistance*) oder „Entwicklungshilfe“ gezählt werden kann – schwanken die Zahlenangaben zwischen 1,5 und 2,3 Billionen US-Dollar. Diese aus unzähligen Erfolgskontrollen erwachsene Skepsis wirft natürlich auch Fragen nach der Zukunft der Entwicklungspolitik auf: Was hat sie falsch gemacht, was soll und kann sie anders und besser machen? Welchen neuen Aufgaben muss sie sich unter den Bedingungen der Globalisierung stellen, die ganz andere sind als die geostrategischen Determinanten des Kalten Krieges, die ihre Entstehungs- und Frühgeschichte geprägt haben?

Es gab immer Kritik an der Praxis der Entwicklungszusammenarbeit. Es fand geradezu ein Wettbewerb zwischen möglichst deftigen Bankrotterklärungen statt, die vom beliebten Wortspiel „Die Hilfe hilft nicht“ bis zu ihrer Verteufelung als „tödliche Hilfe“ reichten. Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts wurde zwar die Einbettung der Entwicklungspolitik in das geostrategische Instrumentarium dieses globalen Konfliktszenarios überflüssig, aber die neuen entwicklungspolitischen Paradigmen und Imperative – wie die Förderung von *Good Governance*, partizipa-

tiver und nachhaltiger Entwicklung – konnten gewachsene und lange von außen protegierte Herrschafts- und Sozialstrukturen nicht schnell und substantiell verändern. Die strukturellen Hypothesen des Kolonialismus vermengten sich mit den destruktiven Hypothesen des Kalten Krieges.

Die Provokation des Big Push

Auf dem zur Jahrtausendwende in New York veranstalteten Millennium-Gipfel verkündete die Staatengemeinschaft einen entschlossenen „Krieg gegen die Armut“. Die Vereinten Nationen verdichteten die Millennium-Erklärung auf die acht MDGs (*Millennium Development Goals*), die bis zum Jahr 2015 die schlimmsten Formen der Armut überwinden oder zumindest entschärfen sollten.¹ Es war aber vor allem die Forderung des US-Ökonomen Jeffrey Sachs, durch massive Kapital-spritzen (*Big Push*) die Verwirklichung dieser MDGs zu ermöglichen, die in der Entwicklungsforschung und entwicklungspolitisch interessierten Öffentlichkeit heftige Kontroversen auslöste. Der *Big Push* provozierte eine neue Spezies der Wirkungsforschung, die mit großem statistischem Aufwand zu erkunden versuchte, was das Projekt „Entwicklungshilfe“ bisher bewirkt hat und was ein *Big Push* von viel mehr Geld aufgrund von Erfahrungen bewirken könnte. Ihre Erkenntnisse brachten die nationalen und internationalen Entwicklungsbürokratien in Argumentationsnöte.

Die in der entwicklungspolitischen Debatte ausgetragenen Kontroversen fanden auch in den Medien eine breite Resonanz, vor allem dann, wenn sich die Kritik für Schlagzeilen eignete. Dies galt besonders für den (deutschen) Buchtitel „Wir retten die Welt zu Tode“. Sein Autor, der US-Ökonom William Easterly, der 16 Jahre lang für die Weltbank arbeitete und deshalb mit der von ihm so genannten „Hilfsindustrie“ bestens vertraut ist, profilierte sich nun mit einem gehörigen Schuss Polemik als Kontrahent seines prominenten Kollegen Jeffrey Sachs. Das in den Medien viel zitierte Fazit des Buches lautet: „Doch nach 60 Jahren und unzähligen Reformprogrammen für Hilfsorganisationen, Dutzenden verschiedener Pläne und Zahlun-

¹ Vgl. Franz Nuscheler/Michèle Roth (Hrsg.), *Die Millennium-Entwicklungsziele. Entwicklungspolitischer Königsweg oder ein Irrweg?*, Bonn 2006.

gen in Höhe von 2,3 Billionen US-Dollar hat die Hilfsindustrie ihr hehres Ziel noch immer nicht erreicht.¹² Er qualifizierte das Millennium-Projekt von Jeffrey Sachs, das auch Afrika mit einem mehrfachen Kapitaleinsatz aus der Massenarmut zu befreien versprach, kurzerhand als „Legende vom *Big Push*“ ab. Easterly erregte auch deshalb so viel Aufsehen, weil er das bisher praktizierte System der von außen diktierten und finanzierten Entwicklung grundsätzlich in Frage stellte und stattdessen auf die Mobilisierung der inneren Selbstheilungskräfte setzte – also auf ein Modell, für das Muhammad Yunus 2006 mit dem Friedensnobelpreis ausgezeichnet wurde.

Schwierige Verteidigung der Entwicklungspolitik

Kritische Wortmeldungen von dort, wo die „Entwicklungshilfe“ helfen sollte, verschärfen die Zweifel an ihren Wohltaten. Als kritische „Stimme des Südens“ fand vor allem der Ökonom James Shikwati aus Kenia in deutschen Medien ein publizistisches Forum. Indem er der westlichen „Fehlentwicklungshilfe“ anlastete, weit mehr geschadet als genutzt zu haben, goss er – zumal als Afrikaner – auch hierzulande Öl ins Feuer der Kritik.¹³ Er dient nun vielen Kritikern als angeblich „authentischer“ Kronzeuge. Auch ein besonnener Afrika-Kenner wie Bartholomäus Grill stellte in der Wochenzeitung „Die Zeit“ die nachdenkliche Frage: „Wofür das Ganze?“ Und er gab selbst die Antwort: „Doch in den vergangenen 50 Jahren hat Entwicklungshilfe wenig gebracht.“¹⁴ Immer wieder war und ist in der Debatte über die Wirksamkeit externer Hilfe auch das Argument zu hören und zu lesen, dass einerseits die heutigen Schwellenländer, allen voran die ostasiatischen „Tiger“, ihren spektakulären Sprung aus der Unterentwicklung nicht der Auslandshilfe, sondern eigenen Anstrengungen und klugen Entscheidungen von „starken Staaten“ zu verdanken hätten, andererseits viele arme Länder trotz – oder gar wegen – massiver Auslandshilfe arm geblieben oder sogar ärmer geworden seien.

¹² William Easterly, *Wir retten die Welt zu Tode*, Frankfurt/M.–New York 2006, S. 19.

¹³ Vgl. James Shikwati, „Fehlentwicklungshilfe“, in: *Internationale Politik*, 61 (2006), S. 6–15.

¹⁴ Bartholomäus Grill, *Wofür das Ganze?*, in: „Die Zeit“ vom 11. Januar 2007.

Auch die Weltbank, die mit ihrem hochkarätigen Expertenstab die entwicklungspolitische Agenda dominiert, kam in Argumentationsnöte. In einer 1998 vorgelegten Studie versuchte sie, Antworten auf die von ihr selbst gestellten Fragen zu finden: „What Works, What Doesn't, and Why?“ Ein Meisterwerk ihrer PR-Arbeit war ihre salomonische Antwort: „Foreign aid in different times and different places has been highly effective, totally ineffective, and everything in between.“¹⁵ Eine Literaturrecherche förderte bereits im Jahr 2005 rund 100 empirische Studien über die Wirksamkeit der Auslandshilfe zutage.¹⁶ Die ökonometrische Wirkungsforschung wurde zu einem neuen Schwerpunkt der Entwicklungsökonomie. Sie erforschte mit allen Raffinessen der Statistik vor allem ihre Auswirkungen auf das quantifizierbare Wirtschaftswachstum, ignorierte dabei aber für die Entwicklung nicht minder wichtige, aber schwer ermessbare Trends. Obwohl sie einen großen Aufwand mit Bergen von Daten betrieb, kam sie dennoch nicht zu „robusten“ Erkenntnissen. Von solchen ist erst dann die Rede, wenn sich die Ergebnisse von unterschiedlichen Modellrechnungen angleichen.

Es gehörte zum Streit unter Gelehrten, dass sie sich gegenseitig alle möglichen Methodik- und Rechenfehler vorwarfen, aber keine „robusten“ Antworten auf die einfach erscheinende Frage fanden, ob die Auslandshilfe das Wirtschaftswachstum gefördert habe. Es gab jedoch eine breite Zustimmung zum Fazit einer Studie aus der entwicklungsökonomischen Denkfabrik der Weltbank: dass sie dann positive Wachstumseffekte haben könne, wenn sich die Empfängerländer um eine solide Finanz- und Handelspolitik sowie um geordnete Rechtsverhältnisse (also *good governance*) bemühten.¹⁷ Aber auch dieses Ergebnis blieb nicht unumstritten, sodass Forscher des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE) die folgenden „paradoxen Effekte“ entdeckten: „Nach wie vor liegen jedoch keine eindeutigen Befunde der

¹⁵ Weltbank, *Assessing Aid. A World Bank Policy Research Report*, New York–Washington, D.C. 1998.

¹⁶ Vgl. Hristos Doucouliagos/Martin Paldam, *The Aid Effectiveness Literature. The Sad Results of 40 Years of Research*, University of Aarhus, Working Paper 2005/15.

¹⁷ Vgl. Craig Burnside/David Dollar, *Aid, Policies, and Growth*, in: *The American Economic Review*, 90 (2000), S. 847–868.

makroquantitativen Aggregatdatenforschung zur Wirksamkeit der Entwicklungshilfe hinsichtlich der Steigerung des Wirtschaftswachstums vor.“⁸ Man möchte hinzufügen: Nicht einmal auf diese relativ einfache Frage konnten „robuste“ Antworten gefunden werden.

Es ist schwierig, die Wirksamkeit der Auslandshilfe zu messen, weil sie mit einem vieldimensionalen Zielsystem operiert. Es bleibt offensichtlich eine auch durch einen großen empirischen Aufwand nicht mit letzter Gewissheit zu beantwortende Frage: Was wäre, im besonderen in den ärmsten Ländern, in denen teilweise mehr als die Hälfte der öffentlichen Investitionen von außen finanziert wird, ohne diese Infusionen geschehen? Afrika-Experten gehen davon aus, dass im Falle des subsaharischen Afrika das Wirtschaftswachstum ohne Unterstützung von außen weit geringer ausgefallen wäre.⁹ Erst in den letzten Jahren sorgten höhere Rohstoffpreise für unterschiedlich starke Wachstumsschübe.

Alte und neue Herausforderungen

Die vielstimmige Kritik neigt dazu, die Leistungsfähigkeit der Entwicklungspolitik zu überfordern, vor allem dann, wenn sie auf die „Entwicklungshilfe“ (ODA) verengt wird. Eine faire Bilanzierung kann auch dieser nicht alle Erfolge absprechen. Die Entwicklungspolitik hat sich allerdings selbst durch eine ständige Erweiterung ihres Ziel- und Aufgabekatalogs überfordert, die sich in den Aktionsprogrammen der Weltkonferenzen ablesen lässt.¹⁰ Die Folge war, dass sie immer weniger in der Lage war, die selbst gesteckten Ziele zu erreichen. Sie soll mit einer Mittelausstattung, die nicht einmal den Umfang der innerdeutschen West-Ost-Finanztransfers erreicht, schwerwiegende Weltprobleme lösen oder zumindest entschärfen.

Auf die Frage, wie es mit der Entwicklungspolitik weiter gehen soll, müssen Ant-

⁸ Jörg Faust/Stefan Leiderer, Paradoxe Effekte. Befunde zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit im statistischen Ländervergleich, in: Eins, 9 (2006), S. 34–37.

⁹ Vgl. Paul Collier, What Can We Expect from More Aid to Africa?, Centre for the Study of African Economies, Oxford University 2006.

¹⁰ Vgl. Thomas Fues/Brigitte Hamm (Hrsg.), Die Weltkonferenzen der 90er Jahre: Baustellen für Global Governance, Bonn 2001.

worten darauf gefunden werden, welche Herausforderungen sich ihr unter den Bedingungen der Globalisierung sowie der weltwirtschaftlichen und weltpolitischen Strukturveränderungen stellen und wie die Industrieländer in diesem Kontext ihre Interessen definieren. Es hängt wesentlich von der Perzeption und Gewichtung dieser Interessen ab, welche Prioritäten die nationale und internationale Entwicklungspolitik setzt. Sie soll die folgenden säkularen Herkulesaufgaben bewältigen. Es gilt

– nach den strategischen Vorgaben der acht Millennium-Entwicklungsziele das Armutproblem als entwicklungspolitisches Schlüsselproblem zu entschärfen, konkret bis zum Jahr 2015 den Anteil der extrem Armen sowie die Zahl der chronisch Hungernden und nicht mit sauberem Trinkwasser versorgten Menschen zu halbieren;

– sozialpolitisch aufzufangen, was die Globalisierung an Humankosten verursacht und gleichzeitig die „Fußkranken der Weltwirtschaft“ durch die Förderung der systemischen Wettbewerbsfähigkeit zur Teilhabe an den Chancen der Globalisierung zu befähigen;

– durch die Verbesserung der Lebensbedingungen dort, wo der Migrationsdruck entsteht, die Wohlstandinseln der Welt vor Elends- und Umweltflüchtlingen aus den Armut- und Krisenregionen zu schützen;

– durch eine Verzahnung von Entwicklungs- und Umweltpolitik, wie sie ein Gutachten des WBGU (Wissenschaftlicher Beirat Globale Umweltveränderungen) forderte,¹¹ der Verschärfung von Umweltkrisen (Desertifikation, Bodenerosion, Wassermangel), den bedrohlichen Folgen des Klimawandels vorzubeugen und dem Leitbild einer globalen nachhaltigen Entwicklung zum Durchbruch zu verhelfen;

– als präventive Sicherheitspolitik, die zunächst in das Konzept der „erweiterten Sicherheit“¹² und inzwischen in ein ausgefeiltes Konzept der zivilen Krisenprävention eingebunden wurde,¹³ der Vermehrung und Brutalisierung von Verteilungskonflikten um verknappende Ressourcen sowie dem Zerfall von Staaten vorzubeugen;

– schließlich auch noch weltweit die Entwicklung hin zu Marktwirtschaft, Demokratie, Herrschaft des Rechts und der universellen Geltung der politischen und sozialen Menschenrechte zu fördern.

¹¹ Vgl. WBGU, Armutsbekämpfung durch Umweltpolitik, Heidelberg–Berlin 2005.

¹² Bundesakademie für Sicherheitspolitik (Hrsg.), Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen. Kompendium zum erweiterten Sicherheitsbegriff, Hamburg 2001.

¹³ Vgl. Aktionsplan der Bundesregierung, „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ vom 12. Mai 2004, BT-Drucksache 15/5438.

Es ist ziemlich offensichtlich, dass die Entwicklungspolitik diese großen Aufgaben einer umfassenden Weltverbesserung auch dann nicht bewältigen könnte, wenn die ihr zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel tatsächlich das magische „UN-Ziel“ von 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) der reichen Staaten erreichen und die vom „Spiegel“ gerühmten privaten „Retter der Welt“ (wie Bill Gates, Warren Buffet und George Soros) ihre milliardenschweren Schattellen noch weiter öffnen würden.

Entwicklungspolitik im Globalisierungszeitalter

Dirk Messner und Imme Scholz haben sieben „gute Gründe“ für die Fortführung der Entwicklungspolitik genannt, ja sie im „wohlverstandenen Eigeninteresse“ sogar aufzuwerten: *Erstens* sei es weiterhin wichtig, die endogenen Entwicklungspotenziale in armen Ländern zu stärken, weil die Industrieländer ein außenwirtschaftliches Eigeninteresse an prosperierenden Ökonomien, wachsenden Märkten und kaufkräftigen Konsumenten auch jenseits des OECD-Raumes hätten. *Zweitens* sei die Entwicklungszusammenarbeit von zentraler Bedeutung für die wirkungsvolle Bearbeitung der skizzierten Weltprobleme und für die „Geberländer“ eine Investition, um ihre eigene globale Handlungsfähigkeit zu erhalten bzw. zu stärken. *Drittens* seien die Entwicklungsländer unverzichtbare Partner beim Versuch, globale Regelwerke zur Gestaltung der Globalisierung zu schaffen und ein funktionstüchtiges System von *Global Governance* aufzubauen. *Viertens* sei es wichtig, weltweit die Demokratie zu fördern, weil die Demokratieförderung eine zivile Form präemptiver Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik ein zentrales Element einer klugen Sicherheits- und Friedenspolitik sei. *Fünftens* könne eine aktive europäische Weltpolitik nur gelingen, wenn die EU in ein Netzwerk von verlässlichen Partnern auch jenseits der OECD-Welt investiere. Neben diesen fünf vorwiegend außen-, europa- und weltpolitischen Begründungen eines „wohlverstandenen Eigeninteresses“ entdeckten Messner/Scholz in der Entwicklungspolitik *sechstens* auch eine Investition in die internationale Kooperationskultur und in das soziale Kapital der internationalen Gemeinschaft, das die Kosten und Hemm-

schwellen für unfaires Verhalten erhöhe. Der *siebte* „gute Grund“ bewertet die Entwicklungspolitik als „Instrument einer auf Solidarität, Menschenrechten und gegenseitiger Hilfe basierenden wertorientierten Außenpolitik.“ Und dann kommt – wohlgemerkt an letzter Stelle – ein ethischer Imperativ: „Selbst wenn Hunger, Vertreibung und Krieg in entlegenen Gegenden dieser Welt keinerlei negative Bumerangeffekte für die Industriegesellschaften hätten, wäre Entwicklungspolitik ein Gebot der Mitmenschlichkeit.“¹⁴ So begründen Sozialethiker, Kirchen in vielen Enzykliken und Denkschriften sowie die Solidaritätsgruppen eine moralische Pflicht zur Solidarität mittels Entwicklungshilfe.¹⁵

Sicherheitskalkül vs. Moral

Solidarität ist jedoch eine knappe gesellschaftliche Ressource, vor allem dann, wenn sich die Verteilungskonflikte auch in reichen Ländern verschärfen. Dann gerät die „Zärtlichkeit unter Völkern“ unter Konkurrenz- und Rechtfertigungsdruck. Die Entwicklungspolitik ist von Interessen geleitet und von Moral garniert. Diese Interessen lassen sich wesentlich, obgleich nicht allein, aus den befürchteten Bumerangeffekten von Fehlentwicklungen in der „globalen Risikogesellschaft“ (Ulrich Beck) ableiten. Es sind vor allem nationale sowie kollektive europäische und westliche Eigeninteressen, die dafür sorgen, dass Entwicklungspolitik als Politik der eigenen Zukunftssicherung perzipiert wird – und deshalb auch eine Zukunft hat.

In amtlichen Verlautbarungen der Bundesregierung und in entwicklungspolitischen Strategiedokumenten der EU-Kommission rückt neuerdings die sicherheitspolitische Funktion der Prävention gegen vermutete Bedrohungen aus den Krisenregionen der Welt in den Vordergrund. Die frühere Staatsministerin im Auswärtigen Amt Kerstin Müller (aus den Reihen der „Grünen“) stellte unverblümt fest: „Im Zeitalter der Globalisierung

¹⁴ Dirk Messner/Imme Scholz (Hrsg.), *Zukunftsfragen der Entwicklungspolitik*, Baden-Baden 2005, Einführung.

¹⁵ Vgl. u. a. Klaus Hirsch/Klaus Seitz (Hrsg.), *Zwischen Sicherheitskalkül, Interesse und Moral. Beiträge zur Ethik der Entwicklungspolitik*, Frankfurt/M.–London 2005; hier besonders Thomas Kesselring, *Wozu Entwicklungspolitik? Ethische Reflexionen*, S. 63–81.

wird Entwicklungspolitik zunehmend zu einem Teil von Sicherheitspolitik“ – und unterstrich damit auch den Führungsanspruch ihres Ministeriums gegenüber dem BMZ.¹⁶ In den seltenen Parlamentsdebatten über Entwicklungspolitik holen auch engagierte Entwicklungspolitikern die „Angstkeule“ hervor, weil sie der Überzeugungskraft von moralischen Begründungen misstrauen. Kritiker ihrer sicherheitspolitischen Instrumentalisierung warnen dagegen vor einer „Sicherheitsfalle“ und verteidigen ethische Begründungen gegenüber dem Sicherheitskalkül.¹⁷ Sie tun sich aber schwer, außerhalb von Kirchengemeinden und Solidaritätsgruppen Gehör zu finden. Das Bedürfnis nach Sicherheit ist stärker als Moral.

Wie soll es weitergehen?

Über die Voraussetzungen erfolgreicher Entwicklungspolitik hat sich ein weitgehender und durch die Empirie von Erfolgsmodellen genährter Konsens herausgebildet: *Erstens* lehrte die inzwischen Jahrzehnte lange Erfahrung von Erfolgen und Misserfolgen, dass ohne wirtschaftliche, gesellschaftliche und politische Strukturreformen und ohne Verhaltensänderungen der häufig korrupten politischen Führungsgruppen externe Hilfe kontraproduktive Wirkungen haben kann. *Zweitens* lehrte die Erfahrung auch, dass eine gute Regierungsführung (*good governance*), funktionstüchtige Rechts- und Verwaltungsstrukturen und die Bekämpfung der Korruption sowohl für den wirkungsvollen Einsatz externer Subsidien als auch für die Investitionsbereitschaft in- und ausländischer Unternehmen essentiell sind. *Drittens* belegte der *Weltentwicklungsbericht 2006* der Weltbank¹⁸ mit viel Datenmaterial, dass eine gerechtere Einkommensverteilung nicht nur für eine wirkungsvolle Armutsbekämpfung, sondern auch für die soziale und politische Stabilität von vorrangiger Bedeutung

¹⁶ Kerstin Müller, Entwicklung und Sicherheit in der globalisierten Welt: Neue Herausforderungen für die Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik, in: ebd., S. 37.

¹⁷ Vgl. Klaus Seitz, Die Sicherheitsfalle. Weshalb sicherheitspolitische Argumente eine ethische Begründung der Entwicklungspolitik nicht ersetzen können, (Anm. 15), S. 127–143.

¹⁸ Vgl. Weltbank, *Weltentwicklungsbericht 2006*, Chancengleichheit und Entwicklung, Washington, D.C. 2006.

ist. Die Weltbank setzt weiter auf Wachstum, versucht aber dieses im Sinne von *pro poor growth* nun mit Gerechtigkeit, definiert als Chancengleichheit unter den Menschen, zu verbinden. *Viertens* bestätigen vor allem die Rückentwicklungen in den labilen, vom Zerfall bedrohten oder schon kollabierten Staaten (*failing states*) den schon von Willy Brandt geprägten Leitsatz: Ohne Frieden gibt es keine Entwicklung, ohne Entwicklung keinen Frieden. Frieden und Stabilität sind Voraussetzungen für Entwicklung. Nach einer Analyse der britischen Entwicklungsbehörde DFID erreicht das Pro-Kopf-Einkommen in diesen mehr oder weniger nur noch virtuellen Staatsgebilden nur knapp die Hälfte im Vergleich zu anderen armen Ländern, ist die Kindersterblichkeit doppelt und die Müttersterblichkeit dreimal so hoch.¹⁹ Aber es war nicht diese humanitäre Katastrophe, welche die fragilen Staaten auch zu einem sicherheitspolitischen Problem machte, sondern es war ihre Perzeption als Brutstätten des internationalen Terrorismus.²⁰

Es gibt gute Gründe dafür, dass eine funktionierende Staatlichkeit im *Bertelsmann Transformation Index* eine hohe Gewichtung erhielt. Es kann kein Zweifel daran bestehen, dass Rechtsunsicherheit für Individuen und Unternehmen, Gewalteruptionen und hohe Kriminalitätsraten die Entwicklungszusammenarbeit erheblich erschweren. Deshalb kann es sogar geboten sein, der Stabilisierung von Staatlichkeit (*state building*) durch die Stärkung staatlicher Institutionen und der Sicherheitskräfte Vorrang vor überhasteten und von außen aufgezwungen demokratischen Reformen zu geben, wenn dabei die elementaren Menschenrechte gewahrt werden.²¹

¹⁹ Vgl. DFID (Department for International Development), *Why We Need to Work More Effectively in Fragile States*, London, Januar 2005.

²⁰ Vgl. Ulrich Schneckener, Staatszerfall als globale Bedrohung. Fragile Staaten und transnationaler Terrorismus, in: *Internationale Politik*, 58 (2003) 11, S. 11–19.

²¹ Vgl. Tobias Debiel/Daniel Lambach/Dieter Reinhardt, „Stay Engaged“ statt „Let Them Fail“. Ein Literaturbericht über entwicklungspolitische Debatten in Zeiten fragiler Staatlichkeit, INEF Report 90/2007, Duisburg; BMZ (Hrsg.), *Transforming Fragile States – Examples of Practical Experience*, Baden-Baden 2007.

Internationale Rahmenbedingungen

Die Entwicklungsagenturen unter der Vorreiterrolle der Weltbank und der Mainstream der Wirkungsforschung neigen dazu, die Hauptursache für mangelnde Erfolge oder gar das Scheitern der Entwicklungspolitik auf das Staatsversagen (*bad governance*) und andere endogene Fehlentwicklungen zurückzuführen. Es ist aber längst eine Binsenweisheit, dass alle ODA nur teilweise die Benachteiligungen ausgleichen kann, die vielen Entwicklungsländern aus der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung, besonders dem agrarpolitischen Protektionismus der Industrieländer erwachsen. Die „Fußkranken der Weltwirtschaft“ können die Chancen der Globalisierung nur nutzen, wenn sie wettbewerbsfähige Exportökonomien aufbauen und dann ihre mit komparativen Kostenvorteilen hergestellten Produkte ohne diskriminierende Handelshemmnisse auch verkaufen können. Das schon in den 1970er Jahren von der UNCTAD (*UN-Konferenz für Handel und Entwicklung*) propagierte Konzept „*trade not aid*“ ist kein Patentrezept für alle Länder, aber „*trade and aid*“ könnte ihre Handlungs- und Entwicklungsspielräume erheblich vergrößern.¹²

Die OECD-Länder müssen die im 8. MDG eingegangene Verpflichtung zu mehr „Entwicklungspartnerschaft“ auch dadurch noch unter Beweis stellen, dass sie den Entwicklungs- und Schwellenländern mehr gleichberechtigte Mitsprache- und Entscheidungsrechte in den internationalen Finanzorganisationen und im UN-System einräumen. Ohne eine solche Partnerschaft können die großen Herausforderungen einer weltweiten Friedens-, Entwicklungs- und Umweltpolitik nicht gemeistert werden.

Mit der Entwicklungspolitik kann es nicht so weiter gehen wie bisher. Die noch größtenteils bilateral organisierte und in einzelstaatliche Sonderinteressen eingebundene Entwicklungszusammenarbeit (EZ) muss zur globalen Strukturpolitik bzw. zur GZ (Globalen Zusammenarbeit) weiterentwickelt werden. Nur so kann sie auch einen wirksamen Beitrag zur

politischen Gestaltung der Globalisierung leisten. Für die Entwicklungsländer sind handels- und finanzpolitische Regelwerke, die sie vor der Willkür eines globalisierten „Raubtierkapitalismus“ schützen, und für die Mehrheit der Weltbevölkerung sind soziale und ökologische Regelwerke, wie z. B. die vor Ausbeutung schützenden Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), wichtiger als die Vermehrung von Einzelprojekten. Bundespräsident Horst Köhler betonte in seiner zweiten „Berliner Rede“: „Wir brauchen eine Entwicklungspolitik für den ganzen Planeten.“ Bundeskanzlerin Angela Merkel forderte auf der ersten Station ihrer Afrika-Reise Anfang Oktober 2007 eine neue Entwicklungspolitik, die „weit über die traditionelle Entwicklungshilfe“ hinaus greift.

Reorganisation der Entwicklungspolitik

Inzwischen häuften sich Studien, die sich kritisch mit den Strukturen und Instrumenten der bisher praktizierten Entwicklungszusammenarbeit auseinandersetzen und ihre Effektivitätsverluste nicht nur widrigen Umständen in den Zielländern anlasteten. Eine dieser Studien fasst die Organisationsdefizite auf der „Geberseite“ so zusammen: „aufwendige bürokratische Verfahren einer permanent wachsenden Zahl von Geberorganisationen, eine inhärente und sich selbst verstärkende Planungslogik, die Proliferation von zwischen den Gebern nur unzureichend abgestimmten Projekten, die ungenügende Einbeziehung der Partnerländer in die Planung und Durchführung von Entwicklungsvorhaben und die Steuerung der Maßnahmen in den Entwicklungsländern durch die Entwicklungsbehörden in den fernen Hauptstädten der Gebernationen“.¹³ Der Reformbedarf dieses „alten EZ-Regimes“ war offensichtlich. Es waren nach der Bildsprache eines Kommentars „zu viele Köche in der Küche“. Dies gilt auch und besonders für die deutsche Organisationsstruktur. Unter dem Druck dieser Fehlentwicklungen, die auf Geber- und Nehmerseite wachsende Frustrationen auslösten, versuchte die im März 2005 von der OECD *Paris Declaration on Aid Ef-*

¹² Vgl. VENRO, *Handel – Ein Motor für die Armutsbekämpfung?*, Bonn–Berlin 2003; UNDP (UN-Development Programme), *Making Global Trade Work for People*, New York 2003.

¹³ Jörg Faust/Dirk Messner, *Ordnungspolitische Herausforderungen für eine wirksame EZ*, in: Guido Ashoff (Hrsg.), *Wirksamkeit der Entwicklungspolitik. Eine deutsche Perspektive*, Baden-Baden 2007 (i. E.).

fectiveness, eine Antwort zu geben. Ihre fünf Kernprinzipien griffen zentrale Kritikpunkte am „alten EZ-Regime“ auf:

Erstens soll die Eigenverantwortung (*ownership*) der Partnerländer gestärkt und durch die Einspeisung von entwicklungspolitischen Maßnahmen in die nationalen Strategien, Planungsprozesse und institutionellen Strukturen gefördert werden. Dieses Prinzip des *alignment* soll gleichzeitig der zeit- und kostenintensiven Überlastung der Nehmerländer durch die Vielzahl von bi- und multilateralen Akteuren, die ihre je eigenen Konditionen mitbringen und ständig Berichte anfordern, entgegenwirken. Nach der von der Weltbank verkündeten Maxime sollen die „Nehmerländer“ vom Beifahrer- auf den Fahrersitz umsteigen.

Zweitens wird den Gebern eine stärkere Koordinierung ihrer Projekte und Programme abverlangt. Jedes Geberland soll nur noch tun, was es am besten tun kann und durch eine abgestimmte Selektion der Zielländer auf das von außenpolitischen Interessen geleitete „Gießkannenprinzip“ verzichten. Die „Scheckbuch-Diplomatie“ hat keine entwicklungspolitische Rechtfertigung.

Drittens soll die Geberkoordinierung durch eine stärkere Harmonisierung der Planungsverfahren, Vergabepraktiken und Evaluierungsmethoden ergänzt werden. Das Ziel dieser Geberharmonisierung ist auch, die Transaktionskosten zu senken und die administrativen Kapazitäten der Nehmerländer zu entlasten.

Viertens greift die Pariser Reformagenda auch eine alte Forderung des DAC (*Development Assistance Committee* der OECD) auf, die zentralistischen EZ-Strukturen stärker zu dezentralisieren und Entscheidungsprozesse über Entwicklungsvorhaben in die Partnerländer zu verlagern.

Fünftens fordert sie eine gegenseitige Rechenschaftspflicht (*accountability*). Diese Forderung ist zwar im Sinne der Entwicklungspartnerschaft konsequent, fordert den Geldgebern aber etwas ab, was sie bisher, über die „*power of the purse*“ verfügend, nicht zu geben bereit waren. Eine andere Frage ist, ob das weiterhin bestehende Machtgefälle zwischen Geber- und Nehmerländern überhaupt eine wirklich gegenseitige Rechenschaftspflicht zulässt.

Obwohl viele Kommentatoren in der Paris Deklaration einen ernsthaften Versuch erkannten, die Schwächen des „alten EZ-Regimes“ zu überwinden, tauchten bald Zweifel auf, ob sich die gewachsenen Organisationsstrukturen so, wie gefordert, reformieren lassen. Vor allem eine Lösung der Probleme der gro-

ßen Zahl von entwicklungspolitischen Akteuren und der Fragmentierung der *donor community* stößt an Interessen der Besitzstandswahrung. Dies wurde auch in der Debatte über eine Reorganisation der deutschen Durchführungsorganisationen deutlich, in der die Verteidigung des institutionellen Status quo im Namen eines ordnungspolitisch wünschbaren Pluralismus geführt wurde.¹²⁴

Radikale Reformen sind nötig

Unter dem Rechtfertigungsdruck, in den die Entwicklungspolitik zu Beginn des neuen Millenniums noch stärker als schon früher geraten war, legten alle nationalen und internationalen Entwicklungsorganisationen Reformprogramme zur Umsetzung der Paris-Deklaration auf. Es geht aber nicht nur um eine bessere Geberkoordinierung und Harmonisierung der Vergabepraktiken, sondern um weit mehr. Die oben skizzierten großen Herausforderungen, mit denen eine unfriedliche, von Umweltkrisen, Ressourcen- und Verteilungskonflikten bedrohte Welt konfrontiert ist, können nicht allein mit dem Handwerkszeug der ODA bewältigt werden. Die vom BMZ als globale Strukturpolitik definierte Entwicklungspolitik kann sich nicht mit der Finanzierung und Durchführung von Projekten und Programmen begnügen und sich auch nicht auf die Verwirklichung der MDGs beschränken, sondern muss sich um die Veränderungen von internen und internationalen Strukturen bemühen, die krisenhaften Entwicklungen in der Weltgesellschaft und Weltpolitik zugrunde liegen; sie muss außerdem substantielle Beiträge zur Gestaltung der Globalisierung und zur Sicherung globaler öffentlicher Güter (Friedenssicherung, Schutz der Umwelt, Stabilität der Finanzmärkte, Herstellung nicht-diskriminierender Handelsbeziehungen) leisten. Diese Aufgabenfülle überfordert ein „Entwicklungshilfeministerium“ und fordert alle Ministerien mit internationalen Gestaltungsaufgaben: Entwicklungspolitik ist ein ressortübergreifender Politikbereich.

Gleichzeitig muss sich eine aus positiven und negativen Erfahrungen lernende Ent-

¹²⁴ Vgl. Franz Nuscheler, Plädoyer für eine „German Development Agency“, in: *eins*, (2006) 17, S. 25–27; Manfred Mols, Zehn Thesen zur Debatte um die Reform der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, in: *eins*, (2007) 2–3, S. 23–24.

wicklungspolitik wieder darauf besinnen, was schon die Aufklärungsphilosophen unter Entwicklung verstanden: nämlich als Auswickeln eigener Potenziale und Fähigkeiten zur Problembearbeitung. Muhammad Yunus, Initiator der Grameen Bank, reaktivierte erfolgreich diese Kernidee, dass die Armutgruppen zu Subjekten einer selbstbestimmten „Entwicklung von unten“ und nicht zu Objekten von fremder Hilfe werden. Neuerdings propagieren Rupert Neudeck und Winfried Pinger eine Armutsbekämpfung, die bei der „Würde der Armen“ und ihrer Kreativität zum Überleben ansetzt.¹²⁵ Dieses basisorientierte Plädoyer ignoriert jedoch internationale Rahmenbedingungen und Fehlentwicklungen, die auch auf die Armutgruppen durchschlagen. Die Globalisierung erzeugt lokale Verwundbarkeiten und überall spürbare Interdependenzketten.¹²⁶

Resümierend kann festgehalten werden, dass es mit der Entwicklungspolitik weitergehen wird, weil sie von handfesten Eigeninteressen angeschoben wird; es muss mit ihr weitergehen, um Bumerangeffekten von Fehlentwicklungen in der weltpolitischen Peripherie vorbeugen zu können. Das „wohlverstandene Eigeninteresse“ ist die stärkste Schubkraft. Ein weiteres „Muss“ erzeugen die ethischen Imperative von internationaler Gerechtigkeit und Solidarität, die durch medienwirksame Kampagnen der transnational organisierten Entwicklungslobby verstärkt werden. Die Entwicklungspolitik wird aber ihre Legitimationskrise und geringe Akzeptanz in der Öffentlichkeit nur überwinden können, wenn ihr nicht länger eine geringe Wirksamkeit bei hohem Kapital- und Personaleinsatz vorgeworfen werden kann. Zunächst bilden die Zielmarken der MDGs eine Nagelprobe für die Glaubwürdigkeit unzähliger internationaler Versprechen. Aber globale Strukturpolitik bedeutet mehr, nämlich das Bohren dicker Bretter, die Messlatten für das normative Leitbild einer demokratisch verfassten, sozialen und ökologischen Marktwirtschaft auf Weltebene bilden.

¹²⁵ Vgl. Rupert Neudeck/Winfried Pinger, Die Stärke der Armen – die Kraft der Würde. Bericht an die Global Marshall Plan Initiative, Stuttgart–Hamburg 2007.

¹²⁶ Vgl. Franz Nuscheler/Tobias Debiel/Dirk Messner, Globale Verwundbarkeiten und die Gefährdung „menschlicher Sicherheit“, in: Globale Trends 2007, Frankfurt/M. 2006, S. 9–36.

Tobias Debiel · Daniel Lambach ·
Birgit Pech

Geberpolitiken ohne verlässlichen Kompass?

In den letzten zwei Jahrzehnten hat der internationale entwicklungspolitische Diskurs mehrere Wandlungen durchlebt. Am Ende der 1980er Jahre begannen Teile der Gebergemeinschaft, „gute Regierungsführung“ (*Good Governance*) zum Königsweg aus der Armutsfalle auszurufen. Das Konzept erfuhr zunächst einen kometenhaften Aufstieg und erreichte seinen Zenit in den 1990er Jahren. Danach wurde es zunehmend wieder in Zweifel gezogen. Die terroristischen Anschläge des 11. September 2001 wirkten als Katalysator für eine Neuausrichtung des gesamten Diskurses. „Gescheiterte Staaten“ standen mit einem Mal ganz oben auf der Agenda. Seither redet alle Welt von „schwierigen Partnern“ (*difficult partnerships*), „LICUS“ (*Low Income Countries Under Stress*) und „fragilen Staaten“ – und das zu Recht.¹

Tobias Debiel

Dr. sc. pol., geb. 1963; Direktor des Instituts für Entwicklung und Frieden (INEF) und Professor für Internationale Beziehungen und Entwicklungspolitik am Institut für Politikwissenschaft, Universität Duisburg-Essen.
tobias.debiel@inef.uni-due.de

Daniel Lambach

Dr. rer. pol., geb. 1977; Senior Researcher am INEF, Universität Duisburg-Essen.
daniel.lambach@inef.uni-due.de

Birgit Pech

M.A., geb. 1972; Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Politikwissenschaft, Universität Duisburg-Essen.
bpech@inef.uni-due.de

¹ Vgl. OECD Development Assistance Committee (OECD/DAC), Development Co-operation in Difficult Partnerships, Paris: OECD Document DCD/DAC(2002)11/REV1, 16 May 2002; World Bank, World Bank Group Work in Low-income Countries under Stress. A Task Force Report, Washington, D. C. 2002; U.K. Department for International Development (DFID), Why We Need to Work More Effectively in Fragile States, London 2005.

Die Entwicklung einer signifikanten Anzahl von Ländern wird vom chronischen Versagen – oder gar dem totalen Zusammenbruch – staatlicher Institutionen blockiert. Die Definition von Staatsversagen mag umstritten sein, seine Wirkung auf die sozioökonomische Entwicklung ist es nicht: Hinsichtlich zentraler Indikatoren wie dem Pro-Kopf-Einkommen (PKE) bzw. der Kinder- und Müttersterblichkeit ist die Lage deutlich schlechter als in anderen Ländern mit geringem Einkommen. Faktisch sind die Millennium Development Goals (MDGs) für diese Länder unerreichbar. Dies stellt eine gewaltige strategische Herausforderung für die Geberländer dar, die sie gerade erst begonnen haben anzugehen.¹²

Mit diesem Artikel möchten wir die Wege und Wendungen entwicklungspolitischen Denkens aufzeigen, anhand derer sich die aktuellen Debatten um *State-Building* über die letzten zwei Jahrzehnte zurückverfolgen lassen.

1989 und die 1990er Jahre

Der Begriff „*Good Governance*“ wurde erstmals 1989 in einem breit zirkulierten Weltbank-Report über das subsaharische Afrika benutzt. *Good Governance*, so heißt es dort, sei „ein effizienter öffentlicher Dienst, ein verlässliches Justizsystem, und eine Regierung, die der Öffentlichkeit gegenüber rechenschaftspflichtig ist.“¹³ Dass ein solches Konzept seinen Weg in den Entwicklungskurs finden konnte, war das Ergebnis einer wachsenden Enttäuschung angesichts ausbleibender Erfolge der bisherigen Entwicklungsstrategien. Dies galt insbesondere für die Strukturanpassungsprogramme der 1980er Jahre (SAPs), die Entwicklungsländern über konditionalisierte Kredite neoliberale makroökonomische Reformpolitiken vorschrieben, darunter die Senkung öffentlicher Ausgaben, Fiskaldisziplin und Markt deregulierung. Zum Zeitpunkt des Endes der 1980er Jahre wurden die Probleme dieser Strategie offensichtlich. Nicht nur standen die internationa-

¹² Vgl. DFID (Anm. 1), S. 9; ausführlich Tobias Debiel/Daniel Lambach/Dieter Reinhardt, „Stay Engaged“ statt „Let Them Fail“. Ein Literaturbericht über entwicklungspolitische Debatten in Zeiten fragiler Staatlichkeit, Duisburg (INEF-Report, Nr. 90/2007).

¹³ World Bank, Sub-Saharan Africa. From crisis to sustainable growth. A Long-Term Perspective Study, Washington, D. C. 1989, S. xii.

len Finanzinstitutionen unter deutlich wachsender Kritik über die sozialen Kosten ihrer „Schocktherapie“, auch deren Wirkung auf das ökonomische Wachstum war nicht zweifelsfrei messbar.¹⁴ Inzwischen war man zu der Erkenntnis gelangt, dass ein funktionierender Markt („*getting the prices right*“) wirksamer institutioneller Rahmenbedingungen bedarf („*getting the institutions right*“).

Die Weltbankstudie stellte die institutionellen Rahmenbedingungen für Entwicklung in den Mittelpunkt und beschrieb die Lage erstmals als „*Governance-Krise*“. Weiterhin prangerte sie auch Korruption und Patronage direkt an, auch wenn Begriffe wie „Demokratie“ sorgfältig vermieden wurden. Für Hans F. Illy war der Begriff „*Governance*“ ein *Deus ex Machina* für eine Organisation, die laut Statuten auf ein unpolitisches Mandat beschränkt war.¹⁵ Dennoch zwang der Report progressive und orthodoxe Fraktionen innerhalb der Bank in zwei Jahre heftigen internen Streit, bis das operationale Konzept der Weltbank zu *Good Governance* fertig gestellt werden konnte. Am Ende definierte die Bank *Governance* als „the manner in which power is exercised in the management of country’s economic and social resources for development“.¹⁶ Das Konzept wurde somit stark an ökonomischen Effizienzkriterien ausgerichtet.

Die enorme Wirkungskraft des Weltbank-Berichts ist nicht ohne zwei verstärkende Faktoren zu verstehen. Erstens führte das Ende des Kalten Krieges zu einem substantziellen Rückgang der Entwicklungshilfe, da autoritäre Regime nicht mehr aus Allianzgründen bei der Stange gehalten werden mussten. Zweitens trat die Demokratisierungswelle hinzu, welche post-kommunistische Staaten ebenso wie vormals autoritär regierte Entwicklungsländer erfasste. Die Geber wollten diese Länder aktiv unterstützen und weitere zur Transition ermutigen. Die allgemeine Aufbruchstimmung hätte eine

¹⁴ Thomas Fuster, Die „*Good Governance*“ Diskussion der Jahre 1989 bis 1994. Ein Beitrag zur jüngeren Geschichte der Entwicklungspolitik unter spezieller Berücksichtigung der Weltbank und des DAC, Bern 1998, S. 44.

¹⁵ Hans F. Illy, Der „*Governance*“-Diskurs der Weltbank, in: *Entwicklung und Zusammenarbeit*, 25 (1994) 5–6, S. 128–130.

¹⁶ World Bank, *Governance and Development*, Washington, D. C. 1992, S. 3.

Rückkehr zu alten staats skeptischen Vergabekonzepten auch kaum möglich gemacht.

Die Idee, dass *Good Governance* eine notwendige Bedingung für sozioökonomische Entwicklung darstelle, fand nun weitgehende Akzeptanz. Angesichts einer heimischen „Hilfsmüdigkeit“ griffen Geberorganisationen dieses Leitbild allzu gerne auf und erweiterten es um Dimensionen wie Partizipation, Demokratie und Menschenrechte. Implizit lag dieser neuen Politik die Annahme zugrunde, dass marktbasierende Demokratie und Staatlichkeit nach westlichem Vorbild auch für alle Entwicklungsgesellschaften geeignete *Governance*-Modi darstellen würden.

Vielfache Folge war eine strategische Neuausrichtung und die Verschiebung der Geberprioritäten. Statt auf eine weitere „Verschlanke“ des Staates in Niedrigeinkommensländern zu setzen, wurde *Good Governance* zum neuen Entwicklungsideal. Dies führte zu einer Neustrukturierung von Entwicklungshilfeallokationen, weg von instabilen Staaten, in denen sich Geberländer immer weniger engagierten. In der Folge bekamen fragile Staaten regelmäßig weniger Hilfgelder im Vergleich zu anderen Staaten mit niedrigem Einkommen. Effektiv wurden sie zu „vergessenen Staaten“.¹⁷

Dieser Trend wurde verstärkt durch die Rezeption neuer Forschungsergebnisse über die Wirksamkeit von Entwicklungshilfe in den späten 1990er Jahren. Bis dahin hatte die Forschung keine eindeutigen Belege für einen positiven Einfluss von Entwicklungshilfe auf Wachstum gefunden. Neuere Ergebnisse dagegen ließen den Schluss zu, dass Entwicklungshilfe Wachstum fördern könne, jedoch nur in Ländern mit „guten Politiken“.¹⁸ Auch wenn diese Aussage von anderen Autoren bezweifelt und die zugrunde liegenden Studien methodisch kritisiert wurden,¹⁹ hatte dieser Forschungsstrang entscheidende Bedeutung

¹⁷ Victoria Levin/David Dollar, *The Forgotten States. Aid Volumes and Volatility in Difficult Partnership Countries (1992–2002)*. Summary paper prepared for DAC Learning and Advisory Process on Difficult Partnerships, London 2005.

¹⁸ Vgl. Craig Burnside/David Dollar, *Aid, Policies, and Growth*, in: *American Economic Review*, 90 (2000) 4, S. 847–868.

¹⁹ Vgl. Raghuram G. Rajan/Arvind Subramanian, *Aid and Growth. What Does the Cross-Country Evidence*

dafür, dass Geber sich zunehmend in Richtung Selektivität und Konzentration auf *good performers* bewegten und sich von *difficult partners* abwandten. Analysen der Entwicklungshilfe ströme für die Jahre 1992 bis 2002 belegen, dass die Gruppe fragiler Staaten nicht nur deutlich weniger Entwicklungsleistungen erhielten, sondern dass diese Leistungen im Vergleich mit anderen Niedrigeinkommensländern auch doppelt so großen Schwankungen ausgesetzt waren. Besonders solche Schwankungen aber gelten als wenig förderlich für Wachstum und die Aussicht auf nachhaltige Armutsbekämpfung.¹⁰

„Good performers“ versus „Difficult Partners“

Seit Beginn des neuen Jahrhunderts steht das *Good-Governance*-Ideal jedoch zunehmend in der Kritik. Der Optimismus der frühen 1990er Jahre ist einer Frustration über den mangelnden Fortschritt in einer großen Zahl an Ländern gewichen. Viele Regime in Entwicklungsländern stellten sich als problematische Partner für den kooperativen, intergovernmentalen Ansatz dar, der das Leitkonzept einer an *Good Governance* orientierten Entwicklungspolitik ausmacht. Es kam zum Missbrauch von Hilfgeldern, und Reformvereinbarungen wurden nicht eingehalten, so dass viele Entwicklungsziele nicht erreicht werden konnten. Die Geber reagierten darauf auf unterschiedliche Weise: Eine Gruppe, die hier am Beispiel der Vereinigten Staaten dargestellt wird, verengte ihren Fokus auf *good performers*, um sicherzustellen, dass ihre Entwicklungshilfe einen messbar positiven Einfluss hat. Die andere Gruppe, angeführt durch die Weltbank und OECD/DAC, diskutierte dagegen, wie man mit schwierigen Partnerländern („difficult partners“) besser umgehen könne.

Auf Basis einer konservativen Kritik der Entwicklungshilfe war die Regierung von George W. Bush davon überzeugt, dass bisherige Ansätze Marktmechanismen vernachlässigten und keine Anreize für substanzielle Reformen in Partnerländern böten. Um diese Defizite zu korrigieren, schuf die Regierung 2004 den

Really Show?, IMF Working Paper WP/05/127, Washington, D. C. 2005.

¹⁰ Vgl. Mark McGillivray, *Aid Allocation and Fragile States*, Helsinki: World Institute for Development Economics Research Discussion Paper No. 2006/01.

Millennium Challenge Account (MCA), einen Sonderfonds zur Auszahlung von Hilfsgeldern, der seit 2004 tätig ist. Länder mit niedrigem Einkommen können sich um Hilfszahlungen aus dem MCA bewerben, wenn sie Mindeststandards in den Bereichen Herrschaft des Rechts (*rule of law*), Gesundheit und Bildung sowie wirtschaftliche Freiheit erfüllen. Diese Bereiche spiegeln die Agenda des *Good-Governance*-Konzepts wider, legen jedoch einen deutlich größeren Wert auf makroökonomische Stabilität und freie Märkte.

Der MCA verfolgt zwei Ziele: Hilfe effektiver zu machen sowie einen Anreiz für bessere *Governance* zu bieten. Diese Ziele bilden den Kern einer US-Entwicklungspolitik, die es sich vorgenommen hatte, *good performers* stärker zu belohnen. Bislang scheint der MCA tatsächlich zu gewissen Fortschritten in Richtung dieser Ziele geführt zu haben.¹¹ Allerdings beschränken sich diese positiven Resultate bislang auf eine bestimmte Gruppe armer Länder, deren Entwicklungschancen relativ zu vergleichbaren Staaten aufgrund ihrer reformorientierten Politik noch vergleichsweise gut sind. Der MCA bietet für fragile Staaten, die nicht über die notwendige Kapazität oder den entsprechenden politischen Willen verfügen, wenig Ansatzpunkte für eine Verbesserung ihrer Lage.

Im Gegensatz zum US-amerikanischen Fokus auf *good performers* versuchten andere Institutionen, neue Herangehensweisen an die Entwicklungszusammenarbeit mit problematischen Partnerländern zu entwickeln. Die Weltbank war Ende der 1990er Jahre einer der Pioniere auf diesem Gebiet. Angesichts zunehmender Anzeichen der eingeschränkten Effektivität kooperativer Ansätze schuf die Weltbank im November 2001 die „Task Force on the Work of the World Bank Group in Low Income Countries Under Stress (LICUS)“.¹² Die Task Force entwarf verschiedene Strategien für den Umgang mit LICUS: Ein beständiges Engagement mit innovativen Instrumenten, eine Konzentration auf „Reformen der ersten Stunde“ (*zero-*

generation-reforms), die sich nach Krieg oder Verfall schnell umsetzen lassen, eine Unterstützung staatlicher Gesundheits- und Bildungsangebote mittels alternativer Kanäle, ohne dabei permanente Parallelstrukturen zu schaffen, sowie eine Harmonisierung des Geberverhaltens.

Das Development Assistance Committee der OECD (OECD/DAC) entwarf eine eigene Strategie zum Umgang mit „difficult partners“.¹³ Dieser Sorte Partnerländer, so der Schluss des DAC, mangelte es am politischen Willen oder an der notwendigen Kapazität, um die benötigten Reformen umzusetzen, weshalb kooperative Entwicklungsvorhaben zumeist wirkungslos blieben.

Die Empfehlungen des DAC weisen eine deutliche Ähnlichkeit zum Ansatz der Weltbank auf. Das Komitee hob die Relevanz eines fortdauernden Engagements („stay engaged“) hervor, forderte eine stärkere Koordination von Geberaktivitäten und sprach sich für eine projektbasierte Unterstützung zur Befriedigung der Grundbedürfnisse aus, wobei derartige Vorhaben nötigenfalls auch außerhalb staatlicher Strukturen angesiedelt sein konnten. Im Unterschied zur Weltbank nahm das DAC eine stärker politische Position gegenüber schwierigen Ländern ein und forderte eine Unterstützung von „Agenten des Wandels“ (*change agents*).

Der Konsens nach 9/11

Die Terroranschläge von 9/11 hatten, wenn auch verspätet, Auswirkungen auf den entwicklungspolitischen Diskurs. Zunächst schien die Entwicklungspolitik kaum auf dieses Ereignis zu reagieren und blendete Fragen über die Rolle fragiler Staaten für den internationalen Terrorismus weitgehend aus, obwohl dieses Thema die Sicherheitspolitik beschäftigte wie kaum ein anderes. Entwicklungspolitische Akteure passten sich nur langsam an die neuen Bedrohungsszenarien an, obwohl sie sich zumeist schon länger mit fragilen Staaten beschäftigten als die meisten anderen Ressorts. In diesem Sinne führte 9/11 nicht zu einem Wandel in der Entwicklungspolitik, sondern beschleunigte lediglich einen bestehenden Veränderungsprozess, indem es die sicherheitsrelevanten

¹¹ Vgl. Doug Johnson/Tristan Zajonc, *Can Foreign Aid Create an Incentive for Good Governance? Evidence from the Millennium Challenge Corporation*, John F. Kennedy School of Government Working Paper, Cambridge 2006.

¹² World Bank (Anm. 1).

¹³ OECD/DAC (Anm. 1).

Aspekte fragiler Staatlichkeit in den Vordergrund rückte.

Dessen ungeachtet war der Entwicklungsdiskurs erst einmal hinter den Sicherheitsdiskurs zurück gefallen, und so fanden sich entwicklungspolitische Akteure in vielen Regierungen zunächst von ihren sicherheitspolitischen Widerparts an den Rand gedrängt. Aus dieser Position übersahen Sicherheitspolitiker jedoch die zentralen entwicklungspolitischen Aspekte fragiler Staatlichkeit. Viele Fehler, die in der Postkonfliktplanung z. B. für Afghanistan gemacht wurden, können der naiven Annahme zugeschrieben werden, dass ein umfassendes *state-building* in der Postkonfliktphase nicht notwendig sei und dass man sich auf die militärischen Probleme konzentrieren könne.

In vielen westlichen Ländern dauerte es ein oder zwei Jahre bevor die Militär- und Sicherheitspolitik die Notwendigkeit anerkannte, entwicklungspolitische Expertise beim Aufbau staatlicher Kapazitäten (*capacity-building*) einzubeziehen. Dem Bedarf kamen dann Entwicklungsministerien und -agenturen nur zu gerne nach. Schnell fand die Argumentationsfigur Verbreitung, Entwicklungshilfe sei ein wichtiges Instrument für die Bekämpfung der Ursachen des Terrorismus, die in fragiler Staatlichkeit, gesellschaftlicher Marginalisierung und Armut gesehen wurden. Ein Beispiel hierfür ist die „Failed States Strategy“ der US Agency for International Development (USAID).¹⁴ Ihre Veröffentlichung zeigte auch, dass sich die Bush-Regierung nicht mehr ausschließlich auf *good performers* konzentrierte, sondern auch die internationalen Bemühungen unterstützte, sich in schwierigen Fällen weiterhin zu engagieren.

Das Allheilmittel State-building?

Es ist noch zu früh, um den Erfolg dieses strategischen Wandels beurteilen zu können. Bislang kann man festhalten, dass die Hilfszahlungen an fragile Staaten leicht angestiegen sind, wenn auch der Löwenanteil dieser Gelder an eine kleine Gruppe von Postkonfliktländern geht, die im Rampenlicht der internationalen Öffentlichkeit stehen.¹⁵ Ob-

¹⁴ USAID, *Fragile States Strategy*, Washington, D. C. 2005.

¹⁵ Vgl. World Bank Independent Evaluation Group, *Engaging with Fragile States*. An IEG review of World

wohl fragile Staatlichkeit also als relevantes Problem anerkannt ist, wird Entwicklungshilfe zu oft noch als Nothilfe in akuten Krisen eingesetzt und zu wenig als präventives Instrument verstanden.

Trotz der kurzen Zeit lassen sich bereits Konturen eines neuen Entwicklungsparadigmas erkennen, dass sich am Ziel des Aufbaus staatlicher Strukturen (*state-building*) orientiert. Lange Zeit wurde mit diesem Begriff der historische Prozess der Staatenbildung beschrieben, wobei das europäische Vorbild im Vordergrund stand. Während der Dekolonisierung der 1950er und 1960er Jahre sagte die Modernisierungstheorie voraus, dass die postkolonialen Staaten einen ähnlichen Prozess des *State-building* durchlaufen würden, was jedoch nicht zustande kam. Der postkoloniale Staat war meist nur schwach institutionalisiert und wurde in mehreren Ländern durch interne Konflikte überwältigt. In anderen Staaten wurden demokratische System durch autokratische Regime ersetzt, die sich in der Folgezeit oft nur durch internationale Unterstützung an der Macht halten konnten.

Seit kurzem ist der *State-building*-Ansatz angesichts von Erfahrungen mit zerfallenen Staaten und Bürgerkriegen in Kambodscha, Bosnien-Herzegowina, Afghanistan und anderswo wiederentdeckt worden. Jedoch sind die Parallelen zum alten Ansatz begrenzt. Ein Hauptunterschied ist die Rolle externer Akteure: Früheren Ansätzen zufolge war Staatsbildung ein „natürlicher“ Prozess, der nach dem Abzug der Kolonialmächte von selbst stattfinden würde. Jüngere Konzepte nehmen dem gegenüber vor allem die Rolle internationaler Intervention in den Blick, wenn auch die Meinungen auseinander gehen, ob externe Akteure „Staaten bauen“ oder lediglich endogene Prozesse der Staatsbildung unterstützen können.

Neuere entwicklungspolitische *State-building*-Konzepte teilen Partnerländer anhand zweier Variablen ein: institutionelle Kapazität sowie die Entwicklungsorientierung der Politik.¹⁶ Nach Möglichkeit soll eine Kooperation mit der Regierung des Partnerlandes ange-

Bank support to Low-Income Countries Under Stress, Washington, D. C. 2006, S. 4–6.

¹⁶ Vgl. DFID (Anm. 1), S. 8.

strebt werden; wenn nötig, kann diese jedoch auch umgangen werden. Wenn Partnerregierungen über den entsprechenden politischen Willen verfügen, sollen die Hilfgelder auf kooperative Weise ausgezahlt werden, unter Abgleich der Strategien, Politiken und Prozeduren der Geber, mit denen der Empfängerregierungen (alignment).¹⁷ Dies kann entweder strukturell (Systemanpassung) oder inhaltlich (Politikanpassung) geschehen. Wo der nötige Reformwille vorhanden ist, stellt Politikanpassung die bevorzugte Strategie dar. Systemanpassung ist dort sinnvoll, wo staatliche Institutionen noch über ein gewisses Maß an Kapazität verfügen. Problematisch sind jedoch Fälle, in denen es sowohl an staatlicher Kapazität als auch an Reformwillen mangelt. In diesen Situationen ist auch die Kooperation mit nicht-staatlichen Akteuren eine Option (z. B. bei Projektmaßnahmen oder als humanitäre Hilfe), sofern diese Maßnahmen die Möglichkeit einer späteren Systemanpassung offen halten.¹⁸ Politische Konditionalität gilt nur unter sehr spezifischen Umständen als sinnvolle Option, da empirische Studien gezeigt haben, dass Konditionalitäten weitgehend ohne Wirkung auf das Verhalten von Partnerregierungen geblieben sind. In manchen Fällen werden jedoch Geberländer die Zusammenarbeit mit einzelnen Ländern generell in Frage stellen, was jedoch nur in den extremsten Fällen erwogen werden sollte.

Der besondere Charme des *State-building*-Ansatzes ist sein Potential, entwicklungspolitische Maßnahmen mit sicherheitspolitischen und krisenpräventiven Zielsetzungen in einen gemeinsamen Rahmen zu integrieren. Jedoch wird diese Möglichkeit in der Politik bislang nur wenig genutzt. In Postkonfliktländern hat *state-building* zumeist eine niedrigere Priorität als die Abhaltung von Wahlen, die Liberalisierung von Märkten, die Bereitstellung sozialer Dienstleistungen oder die Bekämpfung von Terroristen. Gegenwärtige Versuche eines Staatsaufbaus werden oft

¹⁷ Vgl. OECD/DAC, Senior Level Forum on Development Effectiveness in Fragile States. Harmonization and Alignment in Fragile States. Draft Report by Overseas Development Institute (ODI), United Kingdom; Paris: OECD/DAC Document DCD (2005) 3, 17 December 2004.

¹⁸ Vgl. Tobias Debiel, Fragile Staaten als Problem der Entwicklungspolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), (2005) 28–29, S. 12–18.

durch übertrieben formulierte Ziele behindert. Sogar unter besten Umständen können externe Akteure eine Gesellschaft nicht in dem Maße transformieren, wie es die Architekten dieser Missionen vorsehen.¹⁹ Wie einst die Modernisierungstheorie legen *State-building*-Strategien einen übergroßen Optimismus über die Steuerungsmöglichkeiten der Politik zur Modernisierung der Gesellschaft an den Tag. Die Befürworter dieser Strategien erwarten schnelle Resultate, ignorieren informelle Institutionen und halten ihr Vorgehen für weitgehend apolitisch. Daher sind ihre Vorhaben auf technokratische Reformen ausgerichtet, während über die Implementation dieser Reformen zumeist kaum nachgedacht wird. Fukuyama hat jedoch zu Recht darauf hingewiesen, dass Institutionen nur begrenzt „reisefähig“ sind.²⁰ Es ist bereits sehr schwer, Organisationsformen zu transplantieren; politisch-kulturell geprägte Vorstellungen über Macht, Herrschaft und Autorität zu exportieren, ist völlig unmöglich. Deshalb muss *state-building* unbedingt die gesellschaftliche Einbettung politischer Institutionen berücksichtigen. Wenn formelle staatliche Institutionen im Konflikt zu gesellschaftlichen Institutionen stehen, ist ihre Effektivität und ihre Nachhaltigkeit grundlegend in Frage gestellt.²¹

Ein Relikt des *Good-Governance*-Ansatzes, dem man noch heute häufig begegnet, ist die Tendenz, zu viele Ziele auf die Agenda zu setzen, von Geschlechterfragen über konsensorientierte Demokratie und Umweltschutz bis hin zu armutsorientiertem Wirtschaftswachstum.²² Diese breite Palette an Zielen wäre selbst in einem gut funktionierenden Staat und in einer friedlichen Umgebung nur schwer zu erreichen; sie sich in einem fragilen Postkonfliktstaat vorzunehmen, ist von vornherein zum Scheitern verurteilt. Anstatt implizit die *Good-Governance*-Agenda auf die

¹⁹ Vgl. Marina Ottaway, Rebuilding State Institutions in Collapsed States, in: Development and Change, 33 (2002) 5, S. 1001–1023.

²⁰ Francis Fukuyama, State Building. Governance and World Order in the 21st Century, Ithaca 2004.

²¹ Tobias Debiel/Daniel Lambach, From „aid conditionality“ to „engaging differently“: How development policy tries to cope with fragile states, in: Journal für Entwicklungspolitik, 23 (2007) 4, (i. E.).

²² Vgl. Ludgera Klemp/Roman Poeschke, Good Governance gegen Armut und Staatsversagen, in: APuZ, (2005) 28–29, S. 18–25.

State-building-Strategie zu projizieren, sollten internationale Bemühungen eher in Richtung einer „good enough governance“ gehen, die DFID wie folgt definiert: „*Good enough governance* findet in Staaten statt, die gewisse Mindestfunktionen erfüllen, zum Beispiel der Schutz der Bevölkerung sowie die Bereitstellung eines wirtschaftlichen Rahmens, um die Menschen zur Selbsthilfe zu befähigen. Dies mag auch Praktiken beinhalten, die unter idealen Umständen nicht auftreten würden – Korruption kann verbreitet, Beamte können schlecht ausgebildet sein und die Kapazität kann unter einer dünnen Ressourcendecke leiden.“²³ Diesen Mängeln zum Trotz ist es wesentlich sinnvoller, sich erreichbare Ziele zu stecken als die *State-building*-Strategie weiterhin zu überladen.²⁴

Schlussbemerkungen

In den 1990er Jahren zögerten Geberländer, sich politisch und finanziell in Ländern am Rande des Kollapses zu engagieren. Die Erfolgchancen für externe Akteure waren, wie viele empirische Studien zeigten, schlecht, solange die Partnerregierungen die Prinzipien guter Regierungsführung nicht einhielten oder nicht über ein funktionierendes Staatswesen verfügten. Deshalb konzentrierte sich Entwicklungszusammenarbeit nach dem Kalten Krieg zunächst auf *good performers*, die sich in Richtung marktbasierter Demokratien bewegten. Jedoch haben die Geber in den letzten Jahren gelernt, dass es weder sinnvoll noch wünschenswert ist, sich vollständig aus Krisenländern zurückzuziehen. Berücksichtigt man die große Heterogenität von Entwicklungspfaden kann es sich die Entwicklungszusammenarbeit nicht mehr leisten, an überkommenen Modellen zwischenstaatlicher Zusammenarbeit festzuhalten. Strukturelle Anpassung, Liberalisierungs- und Privatisierungsprogramme haben in denjenigen Ländern nicht funktioniert, deren politisch-administrative Systeme nicht ein Mindestmaß an Effektivität und Effizienz aufwiesen.

²³ DFID (Anm. 1), S. 20.

²⁴ Vgl. Tobias Debiel/Marina Ottaway, *Stay Engaged – Yes, But How? Summary of Discussions, International Policy Dialogue „Stay Engaged! Fragile States and Weak Governance: A Development Policy Challenge?“* (InWEnt/BMZ, Bonn, 30 November – 1 Dezember 2006), Conference Report 2007, http://www.inwent.org/ef/events/fragile_states/08717/index.en.shtml (14. 10. 2007).

Um sich „anders zu engagieren“ (*engage differently*), haben internationale Geber ihre Politik auf zwei Referenzpunkte ausgerichtet: die Effektivität staatlicher Institutionen und den Reformwillen der Partnerregierung. Besondere Aufmerksamkeit wird der Frage gewidmet, inwieweit die Unterstützung von „Agenten des Wandels“ ein effektives Instrument darstellt.²⁵ Das OECD/DAC und andere plädieren dafür, Repräsentanten der Zivilgesellschaft, reformorientierte Eliten und die Diaspora direkt anzusprechen und in ihre Reformpolitik einzubeziehen. Die Unterstützung dieser Gruppen kann tatsächlich den Wandel fördern, insbesondere in Postkonfliktsituationen. Gleichzeitig stellt dies aber auch ein riskantes Unterfangen dar, welches leicht die Spaltung zwischen westlich und traditionell orientierten Bevölkerungsschichten verschärfen und so Prozesse der Nationenbildung untergraben kann.

Die Herausforderungen, mit denen fragile Staatlichkeit die Entwicklungspolitik konfrontiert, haben zu einer Wiederentdeckung des *State-building*-Paradigmas geführt. Obwohl es vielleicht noch zu früh für einen Abgesang auf *Good Governance* ist, ist der Wandel im Fokus der Politik dennoch offenkundig. Während viele *State-building*-Diskurse noch immer auf einem präskriptiven Modell guter Regierungsführung anstelle auf einem genauen Verständnis der komplexen sozialen Dynamiken von Staatenbildung in Krisenregionen beruhen, könnte ein neues Paradigma entstehen, das dem Modell eines in die Gesellschaft eingebetteten und effektiven Staates verschrieben ist. Dieses Paradigma würde die Rolle externer Akteure weniger in der *Anleitung* von *State-building*-Prozessen, sondern eher in der *Unterstützung* einheimischer Dynamiken sehen, sofern diese gewissen normativen Mindeststandards genügen.

²⁵ Vgl. T. Debiel (Anm. 18), S. 14–15.

Entwicklungs- politischer Kohärenzan- spruch an andere Politiken

Die Begründung des Kohärenzanspruchs

Politikkohärenz gilt für Regierungshandeln als wünschenswert, weil mangelnde Kohärenz zu Ineffizienz (Verschwendung von Ressourcen), Ineffektivität (Nichterreichen von Zielen) und Glaubwürdigkeitsverlust von Politiken führen kann. Darüber hinaus erhebt Entwicklungspolitik einen spezifischen Anspruch auf mehr Politikkohärenz, den sie doppelt begründet.

„Negative“ Begründung: Inkohärenzen zwischen Entwicklungspolitik und anderen Politiken

Die Inkohärenzen können verschiedene Formen annehmen. Die eine Variante ist, dass entwicklungspolitische Ziele von anderen politischen Interessen überlagert werden mit der Folge, dass Widersprüche zwischen den erklärten Zielen und der Praxis der Entwicklungspolitik entstehen können. Das Besondere ist hier die unmittelbare Einflussnahme anderer Politiken auf die Entwicklungspolitik. Beispiele, die sich in vielen Industrieländern finden lassen, sind außenpolitische, Exportförderungs- oder Arbeitsmarktinteressen, die entwicklungspolitische Entscheidungen überlagern und Auswirkungen z. B. auf die ländermäßige Verteilung der EZ (Bevorzugung von außenpolitisch wichtigen Ländern), die Auswahl von Projekten und Programmen (Priorität für solche, die im Interesse der eigenen Exportwirtschaft sind) oder die Bedingungen der Hilfe (z. B. Bindung von EZ-Leistungen an Lieferungen des Geberlandes; sog. Lieferbindung) haben.

Die andere Variante besteht darin, dass EZ zwar im Einklang mit ihren erklärten Zielen durchgeführt wird, andere Politiken aber ihre Wirkungen konterkarieren oder ihren Absichten zuwiderlaufen. Dies ist sozusagen der klassische und am häufigsten diskutierte Typus entwicklungspolitischer Inkohärenzen. Hier können drei Fälle unterschieden werden:

¹ Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Zwölfter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung, Bonn 2005, S. IX.

Ziel der deutschen Entwicklungspolitik ist es, zur Minderung der weltweiten Armut, zur Sicherung des Friedens und zur gerechten Gestaltung der Globalisierung beizutragen. Sie tut dies, indem sie die Verbesserung der Lebensbedingungen in den Partnerländern durch Entwicklungszusammenarbeit (EZ) fördert und zudem an der Gestaltung der globalen Rahmenbedingungen mitwirkt.¹ Sie handelt dabei nicht allein. Vielmehr beeinflussen andere Politiken, obwohl sie ihre eigenen Ziele verfolgen, gewollt oder ungewollt ebenfalls die Entwicklung in den Partnerländern und auf globaler Ebene. Sie können die Bemühungen der Entwicklungspolitik daher unterstützen, aber auch beeinträchtigen oder zunichte machen.

Guido Ashoff

Dr. rer. pol., Dipl. Pol., geb. 1949; wissenschaftlicher Mitarbeiter und Abteilungsleiter im Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Tulpenfeld 6, 53113 Bonn.
guido.ashoff@die-gdi.de

Im ersten Fall liegt aus entwicklungspolitischer Sicht Politikkohärenz vor, im zweiten Falle Inkohärenz. Wenn der Erfolg entwicklungspolitischer Bemühungen daher auch von den Wirkungen anderer Politiken abhängt, muss Entwicklungspolitik andere Politiken mit im Blick haben und auf sie einwirken, um möglichst Inkohärenzen zu vermeiden und Synergien zu erzeugen; sie muss sich also um mehr Politikkohärenz bemühen. Deshalb hat Entwicklungspolitik neben der Ebene der Partnerländer und der globalen Ebene noch eine dritte Handlungsebene, nämlich die ent-

Erstens: Die Wirksamkeit der EZ wird durch die Auswirkungen anderer Politiken unmittelbar behindert (spezielle Inkohärenz). Ein Beispiel sind Projekte der EZ zur Förderung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und der Exporte von Partnerländern, während die Geberländer gleichzeitig die Importe zahlreicher Produkte aus Entwicklungsländern durch Handelshemmnisse erschweren.

Zweitens: Andere Politiken der Geberländer hemmen die Entwicklung von Partnerländern und laufen damit dem Anliegen von Entwicklungspolitik zuwider, selbst wenn keine EZ-Projekte negativ betroffen werden (generelle Inkohärenz). Beispiele: Importhemmnisse besonders für Agrarprodukte aus Entwicklungsländern auf den Märkten der Industrieländer; Verzerrung der Weltagrarmärkte auf Grund der Preisstützungs- und Exportsubventionspolitik der Industrieländer mit der Folge, dass die Weltmarktpreise gedrückt werden und die Landwirtschaft vieler Partnerländer verminderte Exporterlöse und/oder eine unfaire Importkonkurrenz hinnehmen muss; Genehmigung von Rüstungsexporten in Entwicklungsländer, in denen die innergesellschaftliche Lage konfliktiv oder die regionale Stabilität gefährdet ist; Umweltpolitik, die der Hauptverantwortung der Industrieländer für den Klimawandel, der auch zahlreiche Entwicklungsländer bedroht, nicht immer gerecht wird. Weitere Politiken, die unter dem Gesichtspunkt entwicklungspolitischer Kohärenz der Aufmerksamkeit bedürfen, weil sie im einzelnen negative Auswirkungen auf Entwicklungsländer haben können, sind z. B. die Fischereipolitik der EU, die Einwanderungspolitik oder die Bestimmungen zu Patentschutz und geistigem Eigentum.

Drittens: Es gibt Widersprüche zwischen Entwicklungspolitik und anderen Geberpolitiken, die zwar die Partnerländer nicht unmittelbar zu schädigen brauchen, aber die Glaubwürdigkeit der Entwicklungspolitik untergraben und unter Umständen negative Anreize für Regierungen in Entwicklungsländern darstellen. Dies ist etwa der Fall, wenn Geberländer im Rahmen ihrer EZ den Schutz der Menschenrechte anmahnen und fördern, sich gleichzeitig aber staatliche Menschenrechtsverletzungen vorhalten lassen müssen. Ein anderes Beispiel ist der Umgang mit Korruption: Einerseits fordert und fördert die deutsche EZ seit Anfang der 1990er Jahre gute Regierungsführung und Kampf gegen Korruption in den Partnerländern. Andererseits hat der Deutsche Bundestag bis heute nicht die von der Bundesregierung 2003 unterzeichnete Konvention der Vereinten Nationen (VN) gegen Korruption ratifiziert.¹²

¹² Der Grund ist, dass dazu der Straftatbestand der Abgeordnetenbestechung neu geregelt werden muss, weil die VN-

„Positive“ Begründung: Leitbild nachhaltiger Entwicklung und Millenniumserklärung

Streng genommen ist mit der „negativen“ Begründung des entwicklungspolitischen Kohärenzanspruchs noch nichts über seine Richtung gesagt. Die erwähnten Inkohärenzen mögen zwar entwicklungspolitisch bedauerlich sein, sie sind dies aber nicht notwendigerweise aus der Sicht anderer Politiken, für die sich das Kosten-Nutzen-Verhältnis inkohärenter Politiken anders darstellen mag.

Mit welchem Recht fordert Entwicklungspolitik von anderen Politiken mehr Entwicklungsorientierung? Nach dem Motto „Kohärenz ist keine Einbahnstraße“ könnte man auch umgekehrt von Entwicklungspolitik die Berücksichtigung anderer politischer Ziele verlangen, also z. B. einen Beitrag zur Förderung von deutschen Exporten und Arbeitsplätzen. Schließlich ist Entwicklungspolitik in die Kabinettsdisziplin eingebunden und unterliegt wie alle Politiken dem grundgesetzlichen Auftrag, deutschen Interessen zu dienen.¹³ Läuft Entwicklungspolitik also bei der Forderung nach mehr Kohärenz in eine Falle? Das ist nicht der Fall, da es übergeordnete Ziele gibt, die als Leitlinie für die Bestimmung der Kohärenzbeiträge verschiedener Politiken dienen können.

Die Globalisierung und die mit ihr verbundenen zunehmenden grenzüberschreitenden, regionalen und globalen Auswirkungen wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Handelns haben die grundsätzliche Frage nach der Zukunftsfähigkeit der Weltgesellschaft aufgeworfen. Nachhaltige Entwicklung, die eben diese Zukunftsfähigkeit sichern soll, ist deshalb Leitbild und Aufgabe globaler Strukturpolitik, als deren Teil sich Entwicklungspolitik versteht und für die andere Politiken eine Mitverantwortung haben.

Diese Botschaft findet sich in der Millenniumserklärung, die anlässlich des Millenniumsgipfels der Vereinten Nationen im Jahr

Konvention hier strenger ist als das deutsche Strafgesetzbuch. Transparency International (Deutschland) und die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen haben wiederholt die gesetzliche Neuregelung und die Ratifizierung der VN-Konvention angemahnt. ¹³ Amtseid jedes Bundesministers nach Art. 64 und 56 des Grundgesetzes.

2000 von 189 Staaten angenommen wurde. Sie sieht in der positiven Gestaltung der Globalisierung die zentrale Herausforderung der Staatengemeinschaft und hat dazu zahlreiche Ziele bekräftigt, die bereits früher im VN-Rahmen vereinbart wurden. Im Bereich Entwicklung sind dies die Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs), die sich auf die Erreichung messbarer Ergebnisse (darunter MDG 1: Halbierung der extremen Armut) bis 2015 beziehen. Die MDGs implizieren eine gemeinsame Verantwortung für Entwicklungs- und Industrieländer. Dazu gehört der Millenniumserklärung zufolge, die globalen Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass sie den Bedürfnissen der Entwicklungsländer gerecht werden, eine Aufgabe vor allem für die Industrieländer.¹⁴

Aus dieser Perspektive beinhaltet der entwicklungspolitische Kohärenzanspruch nicht mehr allein die Vermeidung von Inkohärenzen nach dem Prinzip der Schadensbegrenzung, sondern die Berücksichtigung der genannten Entwicklungsziele auch durch andere Politiken. Wie groß der Kreis der betroffenen Politiken ist, hat die Europäische Union (EU) in der Gemeinsamen Erklärung des Ministerrates, des Europäischen Parlamentes und der Europäischen Kommission zur Entwicklungspolitik der Europäischen Union („Europäischer Konsens“) von November 2005 im Kapitel I.6 „Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung“ zum Ausdruck gebracht, in der sie zwölf Politikfelder nennt.¹⁵

Kann man entwicklungspolitische (In)Kohärenz messen?

Es gibt eine Reihe von Versuchen, die Kosten oder die Dimension von Politikinkohärenz zu quantifizieren. Dabei wird entweder der den Entwicklungsländern entgangene Nutzen

¹⁴ MDG 8 „Bildung einer globalen Entwicklungspartnerschaft“ ist spezifischer und verlangt u. a. besseren Marktzugang für Agrar- und Industriegüterexporte der Entwicklungsländer in den Industrieländern, d. h. eine entwicklungspolitisch kohärentere Handels- und Agrarpolitik.

¹⁵ (i) Handel, (ii) Umwelt, (iii) Klimawandel, (iv) Sicherheit, (v) Landwirtschaft, (vi) Fischerei, (vii) soziale Dimension der Globalisierung, Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit, (viii) Migration, (ix) Forschung und Innovation, (x) Informationsgesellschaft, (xi) Verkehr, (xii) Energie.

(z. B. auf Grund von Lieferbindung oder unzureichender Importliberalisierung der Industrieländer) geschätzt, oder die Aufwendungen für eine als inkohärent eingestufte Politik (z. B. die Agrarsubventionen in den Geberländern) werden mit der Höhe der Entwicklungshilfeleistungen verglichen. Auch wenn Modellrechnungen etwa der Kosten unterlassener Handelsliberalisierung auf diskussionswürdigen Annahmen beruhen und daher mitunter zu unterschiedlichen Ergebnissen gelangen, sind sie doch geeignet, dafür zu sensibilisieren, dass die Auswirkungen von Politikinkohärenz beachtliche Dimensionen annehmen können.

Einen anderen Ansatz stellt der vom Center for Global Development in Washington 2003 erstmals vorgestellte und seitdem jährlich veröffentlichte Index der Entwicklungsfreundlichkeit (Commitment to Development Index, CDI) von sieben Politiken in 21 Industrieländern dar. Die Ergebnisse des CDI 2007 sind in der folgenden Tabelle zusammengefasst. Angesichts des Anspruchs, komplexe Politikfelder zu bewerten, aber auch wegen der Zuweisung von Rangplätzen hat der Index, wie nicht anders zu erwarten, kontroverse Diskussionen ausgelöst. Neben methodischen Einwänden gab es auch Vorbehalte von politischer Seite gegen seine Aussagekraft. Der CDI wurde jedoch inzwischen mehrfach verfeinert und stellt einen in dieser Art neuen und nützlichen Beitrag zur Kohärenzdebatte dar.

Deutschland rangiert in der Gesamtbewertung des CDI 2007 auf Platz 12, d. h. im Mittelfeld (unter den G 7-Staaten, d. h. den führenden Industrieländern, an dritter Stelle). Sein Punktwert (5,2) liegt knapp über dem Median, also auch hier im Mittelfeld, und hat sich gegenüber den früheren Jahren kaum verändert. Bemerkenswert ist der niedrige Wert für die EZ. Hier wirken sich insbesondere die niedrige EZ-Quote (Anteil der EZ-Leistungen am Bruttonationaleinkommen) von 0,23 %¹⁶ sowie der relativ hohe Anteil der EZ mit weniger armen und weniger demokratischen Ländern aus. Deutlich besser

¹⁶ Referenzjahr ist 2005. Diese für den CDI 2007 berechnete Quote enthält die in den Erläuterungen zur folgenden Tabelle genannten Bereinigungen und weicht daher von der offiziellen EZ-Quote (0,36 %) ab.

Commitment to Development Index 2007*								
Rang (gesamt)	Land	EZ	Handel	Investitionen	Migration	Umwelt	Sicherheit	Technologie
6,7 (1)	Niederlande	10,7	5,7	8,0	4,8	7,3	5,4	5,2
6,5 (2)	Dänemark	12,0	5,4	5,8	4,6	6,1	5,9	5,4
6,4 (3)	Schweden	11,6	5,4	6,9	5,2	6,1	4,2	5,3
6,4 (3)	Norwegen	10,5	0,7	7,5	4,9	8,4	7,1	5,6
5,6 (5)	Finnland	4,9	5,5	6,5	2,9	7,7	5,7	6,2
5,6 (5)	Kanada	4,1	7,1	8,0	5,1	4,3	4,3	6,7
5,6 (5)	Australien	3,1	6,7	7,6	6,5	4,3	6,8	4,6
5,6 (5)	Neuseeland	3,6	6,7	3,4	7,1	6,8	6,5	5,0
5,5 (9)	Großbritannien	4,8	5,5	8,1	3,0	7,5	5,2	4,3
5,3 (10)	Irland	6,9	5,3	2,8	6,2	7,9	4,8	3,1
5,3 (10)	Österreich	2,9	5,4	3,9	10,4	6,2	3,8	4,4
5,2 (12)	Deutschland	2,6 (17)	5,4 (11)	8,0 (2)	6,0 (7)	6,5 (8)	3,6 (16)	4,3 (18)
5,1 (13)	Frankreich	4,0	5,4	6,5	2,7	6,5	3,4	6,9
5,0 (14)	USA	2,2	7,0	7,0	4,7	2,9	6,4	4,9
4,9 (15)	Spanien	2,9	5,5	7,1	7,1	3,3	2,7	6,0
4,9 (15)	Belgien	5,7	5,4	6,2	2,9	7,0	2,4	4,5
4,8 (17)	Schweiz	4,5	0,0	6,7	9,3	4,8	3,3	4,9
4,6 (18)	Portugal	2,4	5,5	6,5	1,3	5,8	5,6	5,2
4,4 (19)	Italien	2,7	5,6	6,1	2,7	4,8	3,8	5,0
3,9 (20)	Griechenland	2,0	5,4	4,9	1,9	5,1	5,1	3,0
3,3 (21)	Japan	1,2	1,5	5,9	1,7	4,7	1,7	6,3
* Punktwerte (Skala von Ausnahmen abgesehen: 0 – 10); in Klammern: Rangplatz								
Bewertungskriterien (+: Pluspunkte; -: Minuspunkte)								
1. <i>EZ</i> : Anteil der öffentlichen EZ-Leistungen am Bruttonationaleinkommen (+); Rückflüsse aus EZ-Darlehen (-); Lieferbindung (-); EZ-Leistungen an arme, nicht-korrupte Entwicklungsländer (+); Zahl kleiner Projekte als Indikator für die Zersplitterung der EZ (-); steuerliche Begünstigung privater Spenden für EZ (+)								
2. <i>Handel</i> : Handelshemmnisse: Importzölle/Quoten (-); Subventionen für heimische Produzenten (-); Importe aus Entwicklungsländern (EL) (+) (Importe aus sehr armen EL und Industriegüterimporte höher gewichtet)								
3. <i>Investitionen</i> : Förderung entwicklungs- und umweltverträglicher Investitionen in EL (+)								
4. <i>Migration</i> : Zustrom legaler Migranten aus EL (+; unqualifizierte höher gewichtet als qualifizierte); Bestand legaler Immigranten aus EL (+); Studierende aus EL (+); Hilfe für Flüchtlinge/Asylbewerber (+)								
5. <i>Umwelt</i> : Reduktion von Treibhausgasen (+); ozonschädigende Emissionen (-); Tropenholzimport (-); Subvention des Fischfangs in EL-Küstengebieten (-); niedrige Benzinsteuern (-); Ratifikation internationaler Umweltkonventionen (+); Beiträge zu internationalen Umweltfonds (+)								
6. <i>Sicherheit</i> : Beiträge zu UN- oder NATO-gebilligten Friedensmissionen(+); Beiträge zur Sicherung internationaler Schifffahrtswege (+); Waffenexporte an undemokratische EL mit hohen Waffenimporten (-)								
7. <i>Technologie</i> : Förderung von Innovationen und deren Verbreitung, die für EL besonders relevant sind (+); restriktive Regelungen zu geistigen Eigentumsrechten (-)								
Quelle: David Roodman, The 2007 Commitment to Development Index: Components and Results, Center for Global Development (CGD), CGD Brief, Washington, D. C. 2007, www.cgdev.org/cdi								

schneidet Deutschland bei Investitionen sowie bei der Migration und Umwelt ab. Die Tabelle zeigt auch, dass ein Land wie Norwegen, das wegen seiner hohen EZ-Quote (2005 Rang 1 in der OECD) oft als entwicklungspolitisches Vorbild genannt wird, in seiner Politikgestaltung keineswegs immer entwicklungsfreundlich ist: Die norwegische Importpolitik zählt zu den protektionistischsten aller Geberländer.

Der entwicklungspolitische Kohärenzanspruch ist nicht nur ein Anliegen wohlmeinender Entwicklungspolitiker, sondern wiederholt von Staats- und Regierungschefs und auch von der Bundesregierung international wie national ausdrücklich anerkannt worden. Dies gilt zum einen für die Vereinten Nationen (z. B. Millenniumserklärung 2000; Entschließung der VN-Generalversammlung 2005 zur Überprüfung der Umsetzung der Millenni-

umserklärung), die OECD (z. B. mehrfache Erklärungen des OECD-Ministerrates) und die EU (z. B. Vertrag von Maastricht bzw. Amsterdam; der erwähnte „Europäische Konsens“ von 2005).

Die Bundesregierung hat das entwicklungs- politische Kohärenzgebot aber nicht nur in den genannten internationalen Beschlüssen und Erklärungen, sondern auch auf nationaler Ebene anerkannt. Als Beispiele seien genannt: der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 11. November 2005, der Zwölfte Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung von 2005, die Nachhaltigkeitsstrategie für Deutschland von 2002 und das Aktionsprogramm 2015 (AP 2015) „Der Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung der Armut“ von 2001.

Zielsystem und Grenzen des entwicklungs- politischen Kohärenzanspruchs

Entwicklungspolitik versteht sich als Teil globaler Struktur- und Friedenspolitik, die auf globale Zukunftssicherung ausgerichtet ist.¹⁷ Dieses Oberziel ist nach der Millenniumserklärung mehrdimensional: Es umfasst insbesondere (1) Frieden und Sicherheit, (2) Entwicklung und Armutsbekämpfung, (3) Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen sowie (4) Menschenrechte, Demokratie und gute Regierungsführung. Entsprechend ist die Verfolgung des Oberziels eine Aufgabe nicht nur der Entwicklungspolitik, sondern auch der Sicherheitspolitik, der globalen Umweltpolitik sowie der Menschenrechtspolitik und Demokratieförderung. Entwicklungspolitik ordnet sich hier auf gleicher Ebene ein.

Aus dem gemeinsamen Oberziel der vier Politikbereiche ergeben sich wechselseitige Kohärenzansprüche. Entwicklungspolitik kann aus ihrem Verständnis des Oberziels, ihrem Beitrag zu dessen Erreichung und ihren Erfahrungen Kohärenzforderungen an die anderen drei Politikbereiche, etwa Sicherheitspolitik, stellen. Gleichzeitig muss sie sich hier aber auch den Kohärenzforderungen der anderen drei genannten Politikbereiche stellen. Dies erfordert eine Verständigung über die inhaltliche Konkretisierung des Oberziels.

¹⁷ Vgl. BMZ (Anm. 1), S. 19 sowie I – II.

Armutsbekämpfung als ein wesentliches Ziel der Entwicklungspolitik ist nicht oder nur eingeschränkt zu erreichen, wenn andere Politiken dem zuwiderlaufen. So wie Armut vielfältige Ursachen hat, können andere Politiken (z. B. Handels-, Agrar- oder Migrationspolitik) zur Verschärfung der Armut oder aber zu ihrer Verringerung beitragen. Andere Politiken haben demnach eine Mitverantwortung, aber auch ein Mitgestaltungspotenzial, die sich beide aus dem Oberziel der globalen Zukunftssicherung ergeben. Folglich hat die Bundesregierung im AP 2015 Armutsbekämpfung auch zu einer Querschnittsaufgabe aller Politiken erklärt.

Bedeutet dies, dass Entwicklungspolitik zum alleinigen Normgeber für alle anderen Politiken avanciert? Sicher nicht. Der entwicklungs- politische Kohärenzanspruch ist ernst zu nehmen, allerdings ist auch Folgendes zu beachten:

- Da Entwicklungspolitik weder hinsichtlich des Oberziels globaler Zukunftssicherung noch hinsichtlich des Ziels der Armutsbekämpfung die alleinige Verantwortung trägt, hat sie auch nicht die alleinige konzeptionelle Zuständigkeit oder gar Definitionsmacht. Andere Politiken können und müssen entsprechend ihrer Mitverantwortung ebenfalls konzeptionelle Antworten geben. Allerdings hat Entwicklungspolitik auf Grund ihres expliziten Auftrags (Armutsbekämpfung und Mitwirkung an globaler Zukunftssicherung) sowie ihrer Erfahrungen eine besondere programmatische Rolle bei der Sensibilisierung anderer Politiken im Hinblick auf mehr entwicklungs- politische Kohärenz.
- Entwicklungspolitik hat keineswegs bereits alle Antworten darauf, ob, wann und inwieweit andere Politiken entwicklungs- politisch kohärent sind. Dies ist wegen der teilweise hohen Komplexität von Kohärenzthemen nicht der Fall, bedeutet aber für Entwicklungspolitik die Aufgabe, die Auswirkungen anderer Politiken auf die Entwicklung in den Partnerländern und auf die globale Entwicklung sorgfältig zu analysieren, um gegebenenfalls von anderen Politiken mehr Kohärenz inhaltlich begründet fordern zu können. Dies ist mitunter eine schwierige Aufgabe.

Ursachen von Politikinkohärenz

Die Hauptursachen von Politikinkohärenzen sind:

Politische Interessendivergenzen: Häufig ist Politikinkohärenz das Ergebnis divergierender politischer Interessen. Dabei ist Entwicklungspolitik im politischen Kräftespiel gegenüber anderen Politiken eher schwach, da sie keine mächtigen innenpolitischen Interessengruppen hinter sich hat. Mehr Politikkohärenz aus entwicklungspolitischer Sicht erfordert daher besondere Anstrengungen zur Mobilisierung öffentlicher Unterstützung.

Unterschiedliche Zuständigkeiten auf nationaler und EU-Ebene: Die Situation wird dadurch noch komplizierter, dass einige Politiken wie die Außenhandels-, Agrar- und Fischereipolitik in die Zuständigkeit der EU fallen, d. h. von einem einzelnen EU-Mitgliedsland, das sich einer bestimmten Inkohärenz sehr wohl bewusst sein mag, nicht alleine korrigiert werden können. Die Forderung nach mehr Kohärenz bedeutet daher, dass die Regierungen der EU-Mitgliedsländer nicht nur ihre nationalen Politiken im Blick haben müssen, sondern auch EU-Politiken, für die sie mitverantwortlich sind.

Defizite in der Organisation politischer Entscheidungsprozesse: Die Verfolgung einer kohärenten Gesamtpolitik ist im Prinzip die Aufgabe interministerieller Abstimmung unter der letzten Verantwortung der Regierungschefs. Die Verteilung von Kompetenzen, die Beteiligungsmöglichkeiten einzelner Ressorts und das Gewicht der Entwicklungspolitik in diesem Kontext können Politikkohärenz erleichtern oder erschweren.

Informationsdefizite: Inkohärenzen wie die oben erwähnten mögen evident sein. Häufig sind aber die (Wechsel-)Wirkungen anderer Politiken auf den Entwicklungsprozess in den Partnerländern und auf globaler Ebene weniger offensichtlich und nur mit erheblichem Aufwand zu bestimmen. Wirkungsanalysen, Informationsbeschaffung und die systematische Nutzung vorhandener, aber oft verstreuter Informationen sind daher unabdingbar.

Komplexität des Entwicklungsprozesses: Unabhängig von den Informationsdefiziten bleibt als prinzipielles Problem die Komplexität sozioökonomischer und politischer Entwicklung, die häufig nur partielle Erkenntnisse über Ursachen-Wirkungs-Zusammenhänge zulässt, insbesondere bei Prognosen. Mit der Halbierung der extremen Armut bis 2015 ist zwar ein klares und international akzeptiertes Ziel formuliert worden, und es liegen auch zahlreiche Erfahrungen im Hinblick auf

Armutsbekämpfung vor; eine generelle Übereinstimmung hinsichtlich der erforderlichen Strategien gibt es deswegen aber nicht.

Die generelle Schlussfolgerung ist, dass vollständige Politikkohärenz weder theoretisch noch praktisch möglich ist. Ein realistisches und politisch angemessenes Ziel sollte daher sein, einerseits massive Inkohärenzen zu überwinden und andererseits Kohärenz im Sinne von Synergien schrittweise zu verbessern.

Wege zu mehr Politikkohärenz

Im Vordergrund der entwicklungspolitischen Kohärenzdebatte stehen seit langem die Auswirkungen einzelner inkohärenter Politiken. Demgegenüber ist die generelle Frage nach Wegen zur Verbesserung der Kohärenz erst in den letzten Jahren ausführlicher erörtert worden. Vergleichenden Studien⁸ zufolge sind für Verbesserung der Politikkohärenz folgende Aspekte wichtig:

Politisches Engagement des für Entwicklungspolitik zuständigen Regierungsmitglieds. Erleichtert wird dies, wenn Entwicklungspolitik Kabinettsrang hat, d. h. mit einer eigenen Ministerin bzw. einem eigenen Minister in der Regierung vertreten ist.

Strategiekompetenz: Das politische Engagement für mehr Kohärenz muss durch eine klare entwicklungspolitische Strategie konzeptionell untermauert werden.

Systematische Analysen: Mehr entwicklungspolitische Kohärenz sowohl einzufordern als auch zu fördern setzt sorgfältige Beobachtung und Analysen der Entwicklungswirkungen anderer Politiken voraus; dazu bedarf es mitunter umfangreicher Forschungstätigkeit.

Proaktive Kohärenzarbeit der für Entwicklungspolitik zuständigen Ministerien bzw. Regierungsstellen: Führung eines kohärenzbezogenen Dialogs mit anderen Ministerien mit dem Ziel der Sensibilisierung, der gemeinsamen Analyse von Inkohärenzen und möglichst der Erarbeitung kohärenzfördernder Positionen.

Intensive Informationsarbeit gegenüber Parlament, Interessengruppen, Nichtregierungsorganisationen, Medien und Öffentlichkeit sowie Werbung für politische Unterstützung zugunsten von mehr Kohärenz.

⁸ Vgl. u. a. OECD, Policy Coherence for Development. Promoting Institutional Good Practice, Paris 2005; Guido Ashoff, Der entwicklungspolitische Kohärenzanspruch: Begründung, Anerkennung und Wege zu seiner Umsetzung, Bonn 2006.

Kleinkredit-Systeme in Entwicklungsländern

Durch die Verleihung des Friedensnobelpreises an Muhammad Yunus und „seine“ Grameen Bank im Jahr 2006 wurde über Nacht das Instrument der Kleinkreditvergabe in der Dritten Welt bekannt. Schnell fanden sich in der Presse Behauptungen, Muhammad Yunus sei der Erfinder dieses Instrumentes, die Grameen Bank helfe den Ärmsten

Heinrich Langerbein

Dr. rer. pol., geb. 1932; Ministerialrat a.D., vormals im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.
HlanW@web.de

der Armen, ihr Konzept sei weltweit führend und stelle nicht nur den Königsweg zur Versorgung armer Menschen mit Kleinkrediten dar, sondern könne die Armut wirksam mildern und die wirtschaftliche Entwicklung fühlbar voran treiben.

Schon in den 1960er und 1970er Jahren wurde vermutet, dass Kleinkredite für breite Bevölkerungskreise ein wichtiges Mittel zur Minderung der Armut in der Dritten Welt sein könnten. Viele Regierungen in den Entwicklungsländern und die westliche Gebergemeinschaft stellten daraufhin erhebliche Mittel zur Verfügung. Unkenntnis, Interesslosigkeit der Banken und mangelnde Sorgfalt führten jedoch praktisch ausnahmslos dazu, dass diese zinsvergünstigt den reicheren ländlichen Eliten zugute kamen. Sie empfanden diese Programme als eine „politische“ Aktion und zahlten die Kredite weitgehend nicht zurück. Dieser Misserfolg war der Grund, weltweit nach einer zweckmäßigeren Vorgehensweise zu suchen. In sehr vielen Entwicklungsländern wurden Hunderte von Einrichtungen – sei es in Form von Nichtregierungsorganisationen, Sparergemeinschaften oder Banken – gegründet, die Kleinkredite an die arme Bevölkerung vergaben. Die meisten Einrichtungen lebten so lange, wie sie ausländische Subventionen erhielten. We-

niger als 200 Kleinkredit-Institute haben sich bis heute weltweit als lebensfähig erwiesen.

Die zahlreichen Kleinkredit-Systeme in den Entwicklungsländern lassen sich in zwei Grund-Typen unterscheiden. Bei dem einen Typ bürgt eine Schuldner-Gruppe. Im andern Fall gibt es die auch in der westlichen Welt übliche dingliche Absicherung des Kredits. Die Kreditsumme liegt im allgemeinen zwischen 50 und 300 US-Dollar, kann aber auch den Betrag von einigen Tausend US-Dollar erreichen. Bei den größeren etablierten Vertretern beider Typen sind die Kreditausfälle – nach den Aussagen der betroffenen Institutionen – identisch, d. h. mit ca. zwei Prozent verschwindend niedrig. Kein Typ gewährt – von geringfügigen Ausnahmen abgesehen – Kredite an die Allerärmsten. Fast immer ist Landbesitz oder sonstiges Vermögen Voraussetzung für einen Kredit. Ein großer Unterschied ergibt sich beim Subventionsbedarf der beiden Modelle. Die gruppenbasierende Kreditvergabe erfordert erheblich höhere Vergünstigungen, die meistens von der Entwicklungshilfe gewährt werden. Der andere Typ schafft es zuweilen, keine oder nur in der Startphase eine relativ geringfügige finanzielle Unterstützung zu benötigen. Bei der ersteren Form der Kreditvergabe steht die konkrete Analyse, ob der betriebliche Aufwand niedriger sein wird als der Ertrag, häufig nicht zwingend im Vordergrund. Zudem sind Konsumkredite möglich, insbesondere wenn der Kunde bisher eine gute Rückzahlungsmoral zeigte. Es besteht hier verstärkt die Gefahr einer Überschuldung der Kreditnehmer.

Der Prototyp der gruppenorientierten Kleinkreditvergabe ist die Grameen Bank. Da „preisgekrönt“ und in ihrer Vorgehensweise aus westlicher Sicht außergewöhnlich, sei sie nachfolgend eingehender beschrieben. Ihre Geschichte fing 1976 an, als ein junger Wirtschaftsprofessor namens Muhammad Yunus in Bangladesh seine ersten Experimente wagte. Seine anfänglichen Schritte wurden durch einen Zuschuss der Ford-Foundation unterstützt. 1981 gewährte ihm der International Fund for Agricultural Development (IFAD) einen zinsgünstigen Kredit in Höhe von 3,4 Mio. US-Dollar, der durch die bengalische Zentralbank auf die doppelte Summe aufgestockt wurde. Yunus verteilte die Mittel über Geschäftsbanken und Postämter. 1983 gründete er die Grameen Bank, die „Dorf

Bank“. Dank einer umfangreichen und geschickten Öffentlichkeitsarbeit des charismatischen Bankchefs Yunus auch gegenüber den westlichen Gebern wurde die Bank schnell bekannt. Das originelle System gefiel, schien es doch von Anfang an recht erfolgreich zu sein. Die Folge waren laufende Zuschüsse und sehr günstige Entwicklungshilfekredite. Kein anderes Kleinkredit-Finanzierungsinstitut in der Dritten Welt dürfte auch nur annähernd in einem solchen Umfang von außen subventioniert worden sein. Während die Grameen Bank alle Erfolgszahlen bis ins Detail darlegt, schweigt sie sich über die erhaltenen Subventionen aus. Exakte Zahlen sind daher nicht bekannt. Deutschland gewährte nach Angaben der Bundesregierung Technische Hilfe im Wert von rund 13 Mio. Euro und finanzielle Unterstützung von 24 Mio. Euro. Die Weltbank hat die Bank nicht gefördert, weil sie dieser Art von Kleinkredit-Finanzierung skeptisch gegenübersteht. Nach einer ebenfalls beispiellos langen entwicklungspolitischen Förderzeit fasste die Grameen Bank 1995 den Beschluss, nach Auslaufen der noch ausstehenden zugesagten finanziellen Unterstützungen, d. h. ab 1999, keine Spenden oder auch nur Kredite inländischer und ausländischer Quellen entgegenzunehmen. Die wachsende Summe der Einlagen werde nach ihrer Ansicht mehr als ausreichen, um bestehende Kredite zu tilgen und die eigenen Kredite sogar auszuweiten.

Die Grameen Bank hat zum Ziel, armen Menschen auf dem Land, die allerdings ein wenig Land und/oder ein Haus besitzen müssen, Kleinkredite primär für Investitionen, aber gegebenenfalls auch für Konsumzwecke zur Verfügung zu stellen. Das Vorgehen zur Kredit-Gewährung sieht wie folgt aus: Die Bank verbindet fünf Kredit-Interessenten gleichen Geschlechts – fast immer weiblich –, gleicher Örtlichkeit und wirtschaftlicher Verhältnisse zu einer Gruppe. Die Mitglieder dürfen nicht untereinander verwandt sein. Die Gruppe wird von der Bank einen Monat lang im Hinblick darauf beobachtet, ob sie ihren Vorstellungen entspricht. Jedes Mitglied muss eine winzige Summe ansparen. Die Gruppe muss sich dann einem siebentägigen Training durch Bank-Angestellte unterziehen. Hier geht es einerseits darum, dass die Menschen die Vorgehensweise und Regelungen der Bank verstehen lernen. Andererseits sollen die Kredit-Aspiranten die Vorstellun-

gen der Bank zur Gesundheit, zur Kinderzahl und Kindererziehung sowie zu sonstigen sozialen Verhaltensweisen erfahren und sich ausdrücklich zu ihnen bekennen. Zu diesem Zweck müssen die Gruppen-Mitglieder die sechzehn „Decisions“ der Bank nicht nur auswendig, sondern auch als Slogan skandieren lernen. So lautet z. B. eine „Decision“ sinngemäß: „Wir halten unsere Familie klein.“ Oder „Wir werden keine Kinder-Heirat zulassen.“ „Wir werden unsere Kinder ausbilden lassen.“ Ferner geht es in den „Decisions“ um Gemüse- und Baum-Anpflanzungen, um den Bau von hygienischen Toiletten, um friedliches Verhalten etc.

Verläuft diese gesellschaftspolitische Erziehungs-Phase befriedigend, wird die Kredit-Runde eröffnet. Jeder kann dann um einen Kredit nachsuchen, der sich meist zwischen 50 und 200 US-Dollar bewegt. Bei einem Zweit-Kredit kann die Summe etwas höher liegen. Jeder Kredit-Aspirant hat für zwei US-Dollar einen Anteil an der Bank zu erwerben und ferner noch sofortige Abzüge von seinem Kredit für eventuelle Rückzahlungsausfälle und gemeinnützige Zwecke hinzunehmen. Allerdings bekommen zunächst nur die ersten zwei Mitglieder der Gruppe den Kredit ausgezahlt. Die Gruppe wird weiterhin ein bis zwei Monate lang genau beobachtet. Ist nach Ansicht der Bank alles in Ordnung und wird pünktlich zurückgezahlt, bekommen die zwei nächsten Gruppen-Mitglieder den erwünschten Kredit. Einen Monat danach erhält auch der letzte aus der Gruppe den Kredit. Der Zinssatz beträgt gemeinhin 20 % pro Jahr, für ein Bau-Darlehen 8 % und einen Hochschul-Ausbildungs-Kredit 5 %. Die Rückzahlung des Standard-Kredites erfolgt in 50 wöchentlichen Raten, beim Baukredit – bei einer durchschnittlichen Kreditsumme von knapp 200 US-Dollar – in fünf Jahren. Wenn alle Schuldner den Kredit zurückgezahlt haben, können sie um einen weiteren Kredit nachsuchen.

Vor kurzem hat die Bank ein kleines Kredit-Programm für Bettler aufgelegt. Die Prozedur verläuft anders. Der Kredit ist zinslos. Allerdings wird auf pünktliche Rückzahlung Wert gelegt. Daneben hat die Bank eine Reihe von weiteren Aktivitäten entwickelt, wobei in diesem Zusammenhang vor allem ein kleineres Kreditsystem für ausschließlich investive Zwecke zu erwähnen ist, das sich an Klein-

unternehmer, fast ausschließlich Männer, wendet. Hier ist die Kreditsumme nicht begrenzt. Die Bank bemüht sich sehr darum, dass ihre Kunden freiwillig sparen und die Ersparnisse bei der Bank einzahlen. Die Verzinsung liegt zwischen 8,5 und 12 % pro Jahr. Die Grameen Bank hat nach ihren Angaben bei einer Bevölkerung von 142 Millionen Menschen in Bangladesh inzwischen etwas über 7 Millionen Kreditnehmer. Der Frauenanteil beträgt 97 %. Den Kunden gehören 94 % des Bank-Eigenkapitals, der Rest der Regierung. Die Kredit-Ausfälle betragen nach Angaben der Bank nur rund 2 %. Allerdings sollen beispielsweise im Jahr 2001 gut 20 % der Kredite mehr als ein Jahr überfällig gewesen sein. Unklar ist ebenfalls, ob und in welchem Umfang die Bank uneinbringlich erscheinende Kredite in neue umgewandelt hat. Dieses „Verfahren“ hat eine erhebliche „positive“ Öffentlichkeitswirkung, da sich auf diese Weise die Zahl der bisher vergebenen Darlehen erhöhen und die von fast allen Kleinkredit-Banken genannte Ausfall-Quote von ca. 2 % zielgenau erreichen lässt.

Die Grameen Bank hat in einer größeren Anzahl von Entwicklungsländern, aber selbst in Frankreich und den USA, in angepasster Form Nachahmer gefunden. In keinem Fall sind aber bisher große Erfolge bekannt geworden. Die Grameen Bank ist eine der großen Institutionen für die Kleinkredit-Finanzierung in der Dritten Welt, aber wohl nicht die größte. Sie hat selbst in Bangladesh drei mächtige Konkurrenten mit einer andern Vorgehensweise.

Die Bank Rakyat Indonesia (BRI) mit ihrem Geschäftsbereich Kleinkredite wird gern als Parade-Beispiel für den Gegentyp der Kleinkreditvergabe bezeichnet. Rund 4 000 weitgehend selbstverantwortlich arbeitende „Unit Desas“ (Dorfbanken) werden von der BRI betreut. Die Kredite haben ein Volumen von bis zu 5 000 US-Dollar im Einzelfall. Der durchschnittliche Kredit liegt jedoch unter 100 US-Dollar. Die Darlehen müssen für investive Zwecke verwendet werden. Die Kreditvergabe erfolgt in banküblicher Weise, d. h. mit dinglicher Absicherung. Nach Angaben der Bank liegen die Ausfälle in etwa in der Höhe der Grameen Bank. Die BRI ist eine Aktiengesellschaft mit einem staatlichen Anteil von 70 %. Der Rest ist im Streubesitz. Die Bank, die letztlich seit 1895

existiert, ist zu Recht stolz darauf, für das Kleinkredit-Programm niemals eine Subvention benötigt zu haben. Dabei entsprechen die Zinsen für die Kleinkredite dem Normsatz der Grameen Bank. Dass diese Art von Kleinkredit-Finanzierung auch in anderen Ländern erfolgreich sein kann, zeigen beispielsweise die Association for Social Advancement (ASA) in Bangladesh, die BANCO-SOL in Bolivien und die Bank Compartamos in Mexiko.

Die bisherigen Erfahrungen machen deutlich, dass Kleinkredit-Systeme ärmeren Bevölkerungskreisen häufig – aber durchaus nicht immer – helfen können, sich wirtschaftlich und sozial zu entwickeln. Es gibt aber kein Beispiel dafür, dass ein solches System ein wesentlicher Faktor für das beschleunigte soziale und wirtschaftliche Wachstum einer Volkswirtschaft geworden ist. Vor allem helfen diese Systeme nicht den Allerärmsten. Finanzierungs-Institutionen mit Kleinkredit-Vergabe sind um so mehr in ihrer Existenz gefährdet, je länger und stärker sie im Rahmen der Entwicklungshilfe gefördert werden. Sie neigen in diesem Fall dazu, bei den Betriebskosten zu großzügig zu sein, zu niedrige Zinsen zu verlangen und die Probleme der Refinanzierung zu unterschätzen. Ob die Grameen Bank – nachdem sie die außergewöhnlich hohe Subventionierung „verdaut“ hat – auf Dauer ohne weitere Zuschüsse überleben kann, ist offen. Viele Kleinkredit-Banken – insbesondere die Grameen-Bank – stellen als positives Merkmal den sehr hohen Anteil der Frauen unter ihren Kunden heraus. Solange der „Ertrag“ des Kredites positiv eingeschätzt wird, stärkt dies zweifellos die Position der Frau. Es wird jedoch sehr häufig berichtet, dass der bei den hoch subventionierten gruppenorientierten Banken leichte Zugang zu Krediten die Frauen in eine gefährliche Schuldenfalle laufen lässt. In einem solchen Fall ist der „soziale Absturz“ in der Familie, aber auch in der Nachbarschaft eher tiefer als bei einem Mann. Die vergleichende Erfahrung lässt vermuten, dass nicht den gruppenorientierten Finanzierungs-Institutionen à la Grameen Bank die Zukunft gehören dürfte, sondern den Einrichtungen, die bankübliche individuelle Kleinkredite gewähren.

Michael Grimm

Ökonomische Konsequenzen von AIDS-Epide- mie in Entwick- lungsländern

HIV/AIDS ist insbesondere ein Problem in Entwicklungsländern. In vielen afrikanischen Ländern zählt HIV/AIDS mittlerweile zu den häufigsten Todesursachen. Seit

Michael Grimm

Dr. rer. Pol., geb. 1971; Professor of Applied Development Economics am Institute of Social Studies, P.O. Box 29776, 2502 LT Den Haag, Niederlande.
Grimm@iss.nl

kurzer Zeit wird auch in vielen osteuropäischen und zentralasiatischen Ländern ein enormer Anstieg von HIV-Infektionen beobachtet, so dass auch dort mit erheblicher AIDS-bedingter Sterblichkeit zu rechnen ist. Die damit verbundenen demografischen Veränderungen lassen vermuten, dass HIV/AIDS auch zu großen wirtschaftlichen Problemen führen könnte. Dies liegt deshalb nahe, weil HIV/AIDS in erster Linie Erwachsene im erwerbsfähigen Alter trifft.

Im Jahre 2001 hat das *United Nations Development Program* (UNDP) davor gewarnt, dass die HIV/AIDS-Epidemie zum größten Hindernis ökonomischen Fortschritts im Afrika südlich der Sahara werden könnte. Schwerwiegende gesamtwirtschaftliche Konsequenzen sind zumindest bisher nicht zu beobachten. Die meisten wissenschaftlichen Studien kommen eher zu dem Ergebnis, dass selbst in den besonders stark betroffenen Volkswirtschaften im südlichen Afrika mit einer Reduzierung des Wirtschaftswachstums von maximal ein bis zwei Prozentpunkten pro Jahr gerechnet werden muss. Dies ist zwar nicht unerheblich, aber bei Wachstumsraten von fünf bis sechs Prozent weit entfernt

von dem, was man gemeinhin eine ökonomische Katastrophe nennen würde. Dieser Beitrag soll zeigen, wie sich dieser doch eher moderate Einfluss ökonomisch erklären lässt. Er wird aber auch zeigen, dass alternative Indikatoren, die beispielsweise den Verlust an Leben in das ökonomische Kalkül mit einbeziehen, zu anderen Ergebnissen führen. Ich widme mich ausschließlich den wirtschaftlichen Konsequenzen der HIV/AIDS-Epidemie. Die humanitären Konsequenzen dieser Epidemie sind ohne Zweifel furchtbar und können nicht Gegenstand einer wissenschaftlichen Kontroverse sein.

Die Wirkungskanäle zwischen HIV/AIDS und Wirtschaft

Auf der Haushaltsebene kommt es nach Ausbruch von AIDS – d.h. in Afrika, so die Schätzungen der WHO, im Durchschnitt acht Jahre nach der Infektion mit dem Virus – zunächst zu einem erhöhten Aufwand in Form von Zeit für Pflege sowie Ausgaben für medizinische Betreuung und Medikamente. Effektiv wirkende Medikamente sind den meisten Menschen in denen durch AIDS betroffenen armen Ländern allerdings nicht zugänglich. Der zeitliche Aufwand für die Pflege kann dazu führen, dass nicht nur die durch AIDS betroffene Person ihr Arbeitsangebot reduzieren muss bzw. eine geringere Produktivität aufweist, sondern auch die betreuenden Familienangehörigen, die die Pflege leisten. Die erhöhten Ausgaben für Pflege und Medikamente führen dazu, dass die Ausgaben für andere Güter wie beispielsweise Kleidung oder noch fundamentalere Dinge wie Nahrungsmittel, Schulbildung sowie ärztliche Versorgung von Kindern reduziert werden müssen. Letzteres kann insbesondere langfristig zu schwerwiegenden Konsequenzen führen. Im Kindesalter erlittene Defizite in der Ernährung, der medizinischen Versorgung und Schulbildung können später oft nicht mehr aufgeholt werden. In landwirtschaftlichen Haushalten können die erhöhten Ausgaben auch dazu führen, dass der Anbau von einfachen Getreidesorten, die entweder selbst konsumiert oder lediglich lokal getauscht werden, durch monetär handelbare Produkte wie Kaffee oder Kakao substituiert werden, um an Bargeld zu gelangen. Auch dies kann die Ernährungssituation eines Haushaltes erheblich belasten.

Tabelle: Ausmaß und regionale Verteilung der HIV/AIDS-Epidemie im Jahre 2005

	Tausend					Prozent
	UNAIDS/WHO Schätzungen von mit HIV/AIDS lebenden Menschen			Neuinfektionen im Jahre 2005	HIV/AIDS Tote im Jahre 2005	Infizierte Erwachsene (15–49 Jahre)
	Niedrig	Mittel	Hoch			
Weltweit	33.400	38.600	46.000	4.100	2.800	1,0 %
Afrika südlich der Sahara	21.600	24.500	27.400	2.700	2.000	6,1 %
Asien	5.568	8.358	12.970	937	603	0,4 %
Lateinamerika	1.200	1.600	2.400	140	59	0,5 %
Ost-Europa und Zentral-Asien	1.000	1.500	2.300	220	53	0,8 %
Nord-Amerika	770	1.300	2.100	42	18	0,4 %
West- und Zentraleuropa	550	720	950	23	12	0,5 %
Nord-Afrika und Naher Osten	250	440	720	64	37	0,2 %
Karibik	240	330	420	37	27	1,6 %

Quelle: UNAIDS/WHO, Report on the global AIDS epidemic 2006, New York–Genf 2007.

Stirbt eine durch AIDS betroffene Person, sind zu dem Bestattungekosten zu zahlen. Auch diese können je nach Kulturkreis eine hohe finanzielle Belastung für Haushalte darstellen. Allerdings, und dies wird oft übersehen, führt der Sterbefall auch zu einer Entlastung auf der Ausgabenseite sowohl hinsichtlich der alltäglichen Aufwendungen als auch hinsichtlich derjenigen für die medizinische Betreuung. Rein ökonomisch gesehen ist der Effekt, der direkt von der Sterblichkeit ausgeht also nur dann nachhaltig negativ, wenn das erwirtschaftete Einkommen des oder der Verstorbenen größer war als der von ihm oder ihr auf der Ausgabenseite zu verbuchende anteilige Verbrauch.

Größere Unternehmen und weite Teile des öffentlichen Sektors, die über qualifiziertes Fachpersonal verfügen, das unter Umständen auch im eigenen Unternehmen ausgebildet wurde, leiden unter einer geringeren Produktivität ihrer durch AIDS betroffenen Mitarbeiter. Zusätzlich werden sie durch Lohnersatzzahlungen und einer Beteiligung an den Beerdingungskosten belastet. Weiter müssen sie die Kosten der Suche und Ausbildung neuer Mitarbeiter tragen. Einige internationale Firmen, die in stark durch AIDS betroffenen Ländern tätig sind, wie beispielsweise Volkswagen und DaimlerBenz in Südafrika, investieren mittlerweile nach eigenen Angaben beachtliche Summen in die Prävention bzw. in die Betreuung ihrer durch AIDS betroffenen Mitarbeiter. In kleinen Unterneh-

men des informellen Sektors (Schattenwirtschaft), die in den meisten Entwicklungsländern bei weitem dominieren, sind die Probleme als weitaus geringer einzuschätzen. Arbeitnehmerversicherungen sind hier in der Regel nicht vorhanden, und die Qualifizierung der meisten Mitarbeiter ist so gering, dass der Ersatz aufgrund des enormen Angebots nur geringe ökonomische Auswirkungen hat.

Besondere Belastungen werden häufig im Bereich des öffentlichen Schulwesens vermutet. Erstens gelten in vielen durch AIDS betroffenen Ländern Lehrer als eine der wichtigsten Risikogruppen aufgrund ihrer oft sehr hohen räumlichen Mobilität und ihres in der Regel etwas überdurchschnittlichen Einkommens. Zweitens erfordert die Ausbildung neuer Lehrer relativ hohe finanzielle Ressourcen und Zeit. Das heißt, Investition in das Humankapital zukünftiger Generationen ist nicht nur auf der Ebene der Haushalte, das heißt von der Nachfrageseite her gefährdet, sondern auch von der Angebotsseite.

Auf der Ebene des öffentlichen Haushalts entstehen insbesondere dann erhebliche volkswirtschaftliche Kosten, wenn die Ausgaben für Gesundheit steigen und dafür andere Ausgaben wie im Bildungssektor oder Investitionen in Infrastruktur zurückgenommen werden müssen. Unter Umständen wird der Effekt zudem durch eine simultane Schrumpfung der Steuerbasis verstärkt. Die Wachstumsaussich-

ten einer Volkswirtschaft könnten dadurch dauerhaft gedämpft sein. Allerdings sind solche Effekte nur dann quantitativ bedeutsam, wenn ein Staat erheblich in produktive Sektoren investiert, sich massiv im Kampf gegen AIDS beteiligt, und dies nicht durch zusätzliche internationale Hilfe kompensiert wird. Nur wenige Entwicklungsländer erfüllen alle drei Bedingungen.

Auf makroökonomischer Ebene könnte HIV/AIDS neben dem schon erwähnten negativen Effekt auf Investitionen zu einer massiven Zerstörung von Humankapital, zu einem signifikanten Ungleichgewicht in der Bevölkerungsstruktur sowie einer deutlichen Reduzierung des Bevölkerungswachstums beitragen. Darüber hinaus wird aktuell viel darüber spekuliert, ob der massive Zufluss von Entwicklungshilfe zum Kampf gegen AIDS zu so genannten „Dutch-Disease-Effekten“¹ führen kann. Die meisten Experten schätzen diese Gefahr allerdings als relativ gering ein.

Einfluss von HIV/AIDS auf die Volkswirtschaft

Die empirische Messung der volkswirtschaftlichen Konsequenzen von HIV/AIDS über die oben beschriebenen Wirkungskanäle ist in der Regel mit großen Schwierigkeiten verbunden. Im Gegensatz zu den Naturwissenschaften hat man es in den Wirtschaftswissenschaften nicht mit kontrollierten Experimenten zu tun. Eine Beobachtung der Auswirkungen von HIV/AIDS unter Konstanthaltung aller anderen Größen ist nicht möglich. Die entscheidende Frage ist demnach: Welche anderen Dinge haben sich ebenfalls verändert und könnten diese für einen Teil der vielleicht fälschlicherweise der HIV/AIDS-Epidemie zugeschriebenen Effekte verantwortlich sein? Die folgende Abbildung illustriert den Sachverhalt für Südafrika. Sie zeigt die Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes (linke Skala) und die der AIDS bedingten Sterbefälle (rechte Skala). Die Reihen weisen eine recht deutliche positive Korrelation auf. Daraus aber zu schließen, dass hier ein kausaler Zusammenhang besteht, wäre

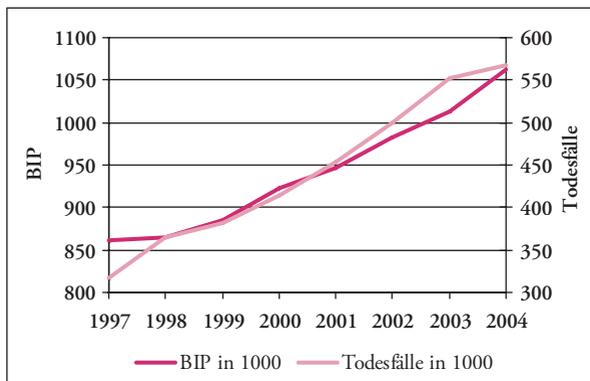
¹ Als „Dutch Disease“ wird ein Anstieg der Einkommen in diesem Fall durch einströmende Entwicklungshilfe verstanden, der zur Aufwertung der inländischen Währung und schließlich zur Deindustrialisierung führt.

Unsinn. Die Frage, die sich stellt, ist: Wie kann ein adäquates Alternativszenario konstruiert werden? Das heißt, wie wäre die Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes (BIP) in Südafrika ohne die HIV/AIDS-Epidemie gewesen?

Die unter Wissenschaftlern am häufigsten verwendete Methode, um die makroökonomischen Konsequenzen der HIV/AIDS-Epidemie quantitativ zu erfassen, ist die Simulation. Das heißt, es wird ein Alternativzustand simuliert, in dem man beispielsweise das Arbeitsangebot reduziert, die Gesundheitsausgaben erhöht und die Investitionen verringert. Schließlich werden die resultierenden Schlüsselvariablen wie Wirtschaftswachstum und Beschäftigung dieses Alternativzustandes mit dem des Ist-Zustandes verglichen. Vorteil dieser Methode ist, dass es zumindest theoretisch möglich ist, den Einfluss einer Änderung, z. B. einer Erhöhung der Sterblichkeit, isoliert zu betrachten. Nachteil dieser Methode ist, dass sehr viele Annahmen getroffen werden müssen. Wie verändert sich das Arbeitsangebot nach Bildungsgruppen? Wie stark beeinträchtigt AIDS die Arbeitsproduktivität? Was passiert mit der Spar- und Investitionsquote? Hierüber weiß man bisher nur sehr wenig. Darüber hinaus ist es wahrscheinlich, dass es sehr große Unterschiede von Land zu Land gibt. Entsprechend sind natürlich die Ergebnisse der Simulationsmodelle mit großer Unsicherheit behaftet.

Hinzu kommt, dass HIV/AIDS ein dynamisches Phänomen ist. Eine HIV-Infektion führt, wie oben erwähnt, in Afrika nach durchschnittlich acht Jahren zur Erkrankung und nach zehn Jahren zum Tod. In dieser Zeit besteht das Risiko, dass eine infizierte Person weitere Personen ansteckt. Je mehr sexuelle Partner die infizierte Person aufweist und je größer der Altersunterschied zwischen den Paaren, desto schneller kann sich die Epidemie in einer Bevölkerung ausbreiten. In dieser Zeit interagiert die Epidemie aber auch mit anderen demografischen Variablen. Beispielsweise haben HIV-infizierte Frauen eine biologisch geringere Fruchtbarkeit. Das heißt, das Bevölkerungswachstum geht unter Umständen nicht nur aufgrund der höheren Sterblichkeit, sondern auch aufgrund einer niedrigeren Geburtenhäufigkeit zurück. Daraus folgt: Möchte man die mittel- und langfristigen Konsequenzen der HIV/AIDS-Epi-

Abbildung: Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes und der AIDS-bedingten Sterbefälle in Südafrika



Quelle: Statistics South Africa und UNAIDS/WHO; eigene Darstellung.

demie abschätzen, müssen hierüber ebenfalls Annahmen getroffen werden.

Hinsichtlich der mikroökonomischen Konsequenzen sieht die Lage kaum besser aus. Im Idealfall brauchte der Ökonom wie im medizinischen Experiment eine so genannte Behandlungsgruppe, d. h. Personen, die mit HIV/AIDS infiziert sind, und eine so genannte Kontrollgruppe, d. h. Personen, die nicht betroffen sind. Die „behandelten“ Personen müssten dabei eine Zufallsstichprobe aller Personen sein. Aus ethischen Gründen ist es natürlich absolut undenkbar, solche Daten zu generieren. Deshalb behilft man sich in der Regel mit einfachen Haushaltsbefragungen, in denen man, neben der Haushaltsstruktur, der Bildung, der Beschäftigung, der landwirtschaftlichen Produktion, dem Einkommen und dem Vermögen auch nach einer möglichen HIV-Infektion oder AIDS-Erkrankung fragt. In manchen Befragungen ist es mittlerweile sogar möglich, die Personen einem freiwilligen AIDS-Test zu unterziehen. Aber die Betroffenen wissen oft selbst nicht, ob sie mit HIV/AIDS infiziert sind bzw. die Gruppe, die sich bereit erklärt, an einem Test mitzumachen, ist in der Regel nicht repräsentativ für die gesamte Gruppe aller Personen. Selbst wenn Gewissheit über den HIV/AIDS-Status besteht, ist es schwierig, Ursache und Wirkung zu ermitteln. Wenn beispielsweise Angehörige armer Haushalte eine höhere Wahrscheinlichkeit haben sich mit HIV zu infizieren und ihre Kinder seltener in die Schule

schicken, könnte man zu dem Schluss kommen, dass HIV/AIDS einen negativen Einfluss auf das Einkommen und die Bildungsinvestitionen der Kinder hat. In Wahrheit sind aber ärmere Haushalte stärker von AIDS betroffen und schicken ihre Kinder generell, aufgrund des niedrigen Einkommens, seltener in die Schule. Das heißt, die Gruppe der von HIV/AIDS betroffenen Haushalte ist keine Zufallsstichprobe aller Haushalte.

Die makroökonomischen Konsequenzen

Simulationsstudien des oben erläuterten Typs, welche versuchen, die volkswirtschaftlichen Konsequenzen der HIV/AIDS-Epidemie in mittlerer Frist zu quantifizieren, kommen in der Regel zu dem Ergebnis, dass in den von HIV/AIDS stark betroffenen Ländern im südlichen Afrika das Wachstum über die nächsten 10 bis 15 Jahre jährlich um ein bis zwei Prozentpunkte zurückgehen wird. Dieser negative Wachstumseffekt ist in der Regel in erster Linie auf den Rückgang des Arbeitsangebotes, auf eine Verminderung des durchschnittlichen Humankapitals und damit der Arbeitsproduktivität und schließlich eine Reduzierung der volkswirtschaftlichen Ersparnis und der Investitionen zurückzuführen. Diese Effekte werden allerdings durch einen simultanen Rückgang des Bevölkerungswachstums und, sofern die Annahme einer offenen Volkswirtschaft getroffen wird, von einem Zufluss ausländischen Kapitals zumindest teilweise konterkariert. Beides führt zu einem Anstieg des Kapitals pro Kopf. Die kritischen Prämissen in einem solchen Modell betreffen die Annahmen, wie die unterschiedlichen Bildungsschichten der aktiven Bevölkerung durch HIV/AIDS betroffen sind und inwieweit es wirklich zu einem Rückgang der Ersparnis und der Investitionen kommt. Über beide Aspekte gibt es allerdings nur sehr vage empirische Erkenntnisse. Einige mikroökonomische Studien suggerieren, dass es bei geringer HIV-Prävalenzrate zunächst die gebildeten Schichten sind, die überproportional von HIV/AIDS betroffen sind. Grund hierfür könnte sein, dass sowohl Bildung als auch das Risiko einer HIV-Infektion mit dem Einkommen und der räumlichen Mobilität positiv korreliert sind. Allerdings betonen einige dieser Studien, dass höhere Bildungsschichten auch am schnellsten lernen und ihr Verhalten entsprechend anpassen.

Das heißt, bei anhaltender Epidemie und steigenden Prävalenzraten verschwindet die überproportionale Präsenz hoher Bildungsgruppen unter den Betroffenen, so dass die Effekte auf das durchschnittliche Humankapital der Beschäftigten kleiner ausfallen.

Wie sind ein bis zwei Prozentpunkte Wachstumsverlust einzuschätzen? Gemessen am bisher doch eher moderaten Wachstum afrikanischer Volkswirtschaften im Vergleich zu aufstrebenden Volkswirtschaften in Süd-Ostasien sind ein bis zwei Prozentpunkte natürlich nicht unerheblich. Es ist auch unbestritten, dass eine nachhaltige Armutsreduzierung nur durch anhaltendes und kräftiges Wirtschaftswachstum erreicht werden kann. Aber Modellrechnungen zeigen auch, dass die Ungleichheit entscheidenden Einfluss darauf hat, inwiefern Wirtschaftswachstum Armutsreduzierung herbeiführen kann. Bei hoher Ungleichheit kommt das Wirtschaftswachstum der armen Bevölkerung nur unterproportional zugute. Das heißt, der Entwicklung der Ungleichheit im Zuge der HIV/AIDS-Epidemie kommt eine große Bedeutung zu.

Einschlägige Studien zu den Wachstumseffekten der HIV/AIDS-Epidemie kommen jedoch zu anderen Ergebnissen, wenn sie einen längeren Zeitraum betrachten und entsprechend die dauerhaften Effekte auf die Akkumulation von Bildungskapital mitberücksichtigen. Die Studie des Heidelberger Ökonomen Clive Bell (und Koautoren)¹² betont insbesondere drei Mechanismen, über die die Akkumulation von Bildung gehemmt werden kann. *Erstens*, durch AIDS verursachte Einkommensrückgänge erschweren es den Eltern, adäquat in die Bildung ihrer Kinder zu investieren. *Zweitens*, durch AIDS verursachte Sterblichkeit führt zu einer verminderten Wissensweitergabe der Eltern an ihre Kinder. *Drittens*, in Erwartung einer niedrigen Lebenserwartung, erscheinen Bildungsinvestitionen weniger rentabel, weil die zu erwartende Nutzungsperiode der Investition geringer ausfällt. Für Südafrika finden die Autoren unter Berücksichtigung dieser drei Effekte einen substantiellen Rückgang des Bildungskapitals über die folgenden zwei bis drei Generationen. Dieser Rückgang an Bil-

dungskapital führt dazu, dass im Jahre 2080 das durchschnittliche Bildungskapital pro Kopf auf ein Niveau reduziert wird, welches unter dem von 1960 liegt. Dies würde, so die Autoren weiter, zum Kollaps der südafrikanischen Wirtschaft führen. Allerdings lassen sich auch hier wieder Studien finden, die radikal gegenläufige Ergebnisse präsentieren. Der Chicago-Ökonom Alwyn Young behauptet, dass die negativen Effekte durch einen Anstieg der Bildungsrendite und einen Rückgang der Geburten überkompensiert werden.¹³ Das theoretische und empirische Fundament dieser Analyse ist allerdings unter Ökonomen sehr umstritten.

Die mikroökonomischen Konsequenzen

Der sicher offensichtlichste mikroökonomische Einfluss von HIV/AIDS ist die Beeinträchtigung der individuellen Produktivität. Eine Studie unter an AIDS erkrankten kenianischen Teepflückern und einer gesunden (nicht zwangsläufig repräsentativen) Kontrollgruppe zeigt, dass die Produktivität erkrankter Personen um ca. 17 Prozent niedriger liegt als die der gesunden Personen.¹⁴ Hier muss allerdings wieder betont werden, dass in Afrika die AIDS-Erkrankung erst nach einer im Durchschnitt achtjährigen Inkubationszeit eintritt. Während dieser ist die körperliche Leistungsfähigkeit nahezu uneinträchtigt.

Statistisch verlässliche Studien, die sich mit den Konsequenzen auf der Ebene der Haushalte beschäftigen, sind selten. Am Beispiel einiger Regionen in Nigeria konnte der Harvard-Ökonom David Canning (und Koautoren) mit Hilfe so genannter *Matching Modelle* – hier werden Haushalte verglichen, die sich in ihren Eigenschaften sehr ähneln, sich aber im AIDS-Status unterscheiden – zeigen, dass in betroffenen Haushalten die Ausgaben für Pflege und medizinische Behandlung sich im Durchschnitt verdoppeln und fast 35 Pro-

¹² Vgl. C. Bell/S. Devarajan/H. Gersbach, The Long-Run Economic Costs of AIDS, in: The World Bank Economic Review, 20 (2006) 1, S. 55–90.

¹³ Vgl. A. Young, The Gift of the Dying: The Tragedy of AIDS and the Welfare of Future African Generations, in: Quarterly Journal of Economics, 120 (2005) 2, S. 423–465.

¹⁴ Vgl. M. Fox/S. Rosen/W. MacLeo et al., The Impact of HIV/AIDS on Labor Productivity in Kenya, in: Tropical Medicine and International Health, 9 (2004) 3, S. 318–324.

zent des Haushaltseinkommens erreichen.¹⁵ Zusätzlich müssen die Haushaltsmitglieder erhebliche Zeit für die Pflege der erkrankten Personen aufwenden, die nicht anderweitig produktiv eingesetzt werden kann. Besonders schwerwiegend sind die Konsequenzen, wenn die erkrankte Person der Hauptverdiener im Haushalt ist, da es dann kaum möglich ist, die erhöhten Ausgaben zu kompensieren.

Der Tod der erkrankten Person bedeutet dann rein ökonomisch gesehen zunächst mal eine Erleichterung auf der Ausgabenseite, wenn auch Beerdigungskosten je nach religiösem Kontext eine wichtige Rolle spielen können. Dementsprechend zeigt die Weltbankforscherin Kathleen Beegle (und Koautoren) mit Hilfe von Längsschnittdaten – hier werden Haushalte über die Zeit beobachtet –, dass die ökonomischen Konsequenzen zwar für die betroffenen Haushalte negativ sind, aber nach einer Dauer von ungefähr zehn Jahren keine signifikanten Unterschiede mehr im ökonomischen Status zwischen betroffenen und nicht betroffenen Haushalten festgestellt werden können.¹⁶

Der bereits oben diskutierte negative Effekt von HIV/AIDS auf Investitionen in Bildung und Gesundheit der Kindergeneration kann empirisch bestätigt werden. Studien, die auf Längsschnittdaten basieren und damit in der Lage sind, kausale Effekte aufzuzeigen, belegen in der Tat einen negativen und signifikanten Effekt auf die Einschulungsraten von AIDS-Halb- und Vollwaisen. In einer weiteren Studie haben Beegle und Koautoren gezeigt, dass diese Effekte auch permanente Wirkung haben können. Erwachsene in Tansania, die als Waisen aufgewachsen sind, haben im Vergleich zu Nicht-Waisen, so die Studie, eine durchschnittlich geringere Körpergröße (ernährungsbedingt), eine geringere Schulbildung und ein geringeres Einkommen.¹⁷

¹⁵ Vgl. D. Canning/A. Mahal/K. Odumoso/P. Okonko/Zhiwei, *Assessing the Economic Impact of HIV/AIDS on Nigerian Households*, PGDA Working Papers Nr. 1606, Harvard University 2006.

¹⁶ Vgl. K. Beegle/J. de Weerd/S. Dercon, *Adult Mortality and Economic Growth in the Age of HIV/AIDS*, in: *Economic Development and Cultural Change*, (i. E.).

¹⁷ Vgl. Dies., *The Long-run Impact of Orphanhood*. World Bank Policy Research Paper 4353, World Bank, Washington, D.C. 2007.

Für die Veränderung der Einkommensverteilung ist es entscheidend, in welchem Segment der Verteilung sich die von HIV/AIDS betroffenen Haushalte befinden. Liegen diese eher im oberen Teil, wäre zu erwarten, dass die Ungleichheit zurückgeht und die Armut aufgrund des durch die gesamtwirtschaftlichen Veränderungen leicht gesunkenen Durchschnittseinkommens leicht ansteigt. Sind dagegen eher die ärmeren Haushalte betroffen, kann der Effekt auf die Armut erheblich stärker sein und könnte gar die Anstrengungen im Rahmen der Jahrhundertentwicklungsziele zur Halbierung der Armut zwischen 1990 und 2015 konterkarieren. Bei einer gleichmäßigen Verteilung der HIV/AIDS-Epidemie über die verschiedenen Einkommensgruppen ist es wahrscheinlich, dass die Einkommensverteilung nur unwesentlich berührt wird und die Armut entsprechend der makroökonomischen Wirkungen nur leicht ansteigt.

Da HIV/AIDS von Land zu Land sehr unterschiedlich über die Bevölkerung verteilt ist, sind auch die empirischen Ergebnisse zu den Verteilungswirkungen stark vom Länderkontext abhängig. Simulationen für die Elfenbeinküste zeigen so gut wie keine Änderung in der Ungleichheit und der Armutsquote.¹⁸ Dies lässt sich zum einen damit erklären, dass dort nicht die ärmsten der Armen, sondern eher die untere Mittelschicht von HIV/AIDS betroffen ist und dass viele Betroffene der Gruppe der Erwerbslosen und Nebenverdiener zuzurechnen sind, so dass das Haushaltseinkommen in den betroffenen Haushalten oft nur schwach, unter Umständen sogar positiv und nicht negativ berührt wird. Andere Studien schätzen beispielsweise für die Länder Ghana und Kenia auch nur moderate Erhöhungen der Armutsquote von ca. 0–2,8 Prozentpunkten. Für die stark von HIV/AIDS betroffenen Länder Swasiland und Sambia ergeben sich aufgrund der höheren Prävalenzraten Erhöhungen der Armutsquoten von vier bis acht Prozentpunkten.¹⁹ Wenn

¹⁸ Vgl. D. Cogneau/M. Grimm, *The impact of AIDS mortality on the distribution of income in Côte d'Ivoire*, in: *Journal of African Economies*, (i. E.).

¹⁹ Vgl. G. Salinas/M. Hacker, *HIV/AIDS: The impact on poverty and inequality*. IMF Working Paper WP/06/126, Washington, D.C. 2006.

auch die jeweils verwendeten Methoden zur Abschätzung dieser Effekte nicht vollständig vergleichbar sind, zeigen sie doch das ungefähre Ausmaß der Verteilungs- und Armutseffekte. Die Größenordnungen situieren sich damit in einem Bereich, der in einigen afrikanischen und lateinamerikanischen Ländern mit strukturellen Anpassungsprogrammen in Verbindung gebracht wurde. Sie liegen aber erheblich unter denen, die in einigen südostasiatischen und lateinamerikanischen Ländern mit den schweren Währungskrisen in Verbindung gebracht wurden.

Alternative Messmethoden

Mehr oder weniger alle oben verwendeten Indikatoren messen in irgendeiner Art und Weise Einkommensgrößen pro Kopf. Das heißt, sie beschränken sich auf die Messung monetärer Wohlfahrt und messen der Bevölkerungsgröße an sich keinen Wert bei. Im Gegenteil, stirbt eine Person, welche ein unterdurchschnittliches Einkommen bezieht, so steigt sogar die durchschnittliche Wohlfahrt. Dies wirft die berechtigte Frage auf, ob die üblicherweise verwendeten Messmethoden zur Beurteilung der ökonomischen Konsequenzen der HIV/AIDS-Epidemie nicht ungeeignet sind. Sollte nicht zumindest der Verlust an Leben in irgendeiner Weise in das verwendete Wohlfahrtsmaß eingehen? Der von den Vereinten Nationen jedes Jahr veröffentlichte *Human Development Index* (HDI) tut dies, wenn auch in recht rudimentärer Weise. Der HDI ist ein ungewichteter Mittelwert aus einem Lebenserwartungs-, Bildungs- und Einkommensindex. Norwegen erreicht seit einigen Jahren hier stets den höchsten Indexwert und das afrikanische Niger den niedrigsten.¹⁰ Für die stark von HIV/AIDS betroffenen Länder weist der Index in der Tat, aufgrund des massiven Rückgangs der Lebenserwartung, einen Verlust auf. In Südafrika beispielsweise ist der *Human Development Index* zwischen 1990 und 2006 um 8,2 Punkte gefallen.

Damit ist Südafrika im Ranking aller Länder von der Position 85 auf 121 gefallen.¹¹

¹⁰ Vgl. UNDP, Human Development Report 2006, New York 2007.

¹¹ Allerdings ist die Anzahl der Länder, für die der HDI erfasst, wird auch in der Zeit gestiegen, so dass der tatsächliche Rückfall etwas überzeichnet wird.

Simbabwe ist von Platz 121 auf Platz 151 zurückgefallen, ebenfalls in erster Linie aufgrund des massiven Rückgangs der Lebenserwartung. Insofern ist der HDI besser geeignet, die sozioökonomischen Konsequenzen aufzuzeigen als die einfache Betrachtung des BIP. Eine andere Alternative ist die Berechnung von durchschnittlichen Lebenseinkommen anstatt von durchschnittlichen Jahreseinkommen. Werden nämlich durchschnittliche Lebenseinkommen betrachtet, würde ein durch AIDS bedingter Rückgang der Lebenserwartung *ceteris paribus* zu einem Rückgang des Einkommens führen. Simulationen für Südafrika zeigen, dass unter Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen Effekte HIV/AIDS in der Tat zu einem Anstieg des durchschnittlichen Jahreseinkommens führt, aber zu einem deutlichen Rückgang des durchschnittlichen Lebenseinkommens.¹²

Resümierend kann festgehalten werden, dass selbst das Fehlen von unter Umständen substantiellen ökonomischen Konsequenzen nicht Anlass sein kann, die internationale Hilfe im Kampf gegen HIV/AIDS einzuschränken. Das Ausmaß der humanitären Katastrophe, rund 40 Millionen infizierte Personen weltweit, davon alleine rund 25 Millionen in Afrika südlich der Sahara, knapp drei Millionen durch AIDS bedingte Todesfälle im vergangenen Jahr und ungefähr 15 Millionen Kinder, die durch AIDS zu Waisen geworden sind, sollten ausreichen, um die internationale Staatengemeinschaft und insbesondere die Regierungen der reichen und der betroffenen Länder dazu zu bewegen, alles nur Erdenkliche zu tun, um diesem Leid ein Ende zu setzen. Dazu zählt die Prävention ebenso wie die Behandlung bereits infizierter Personen. Dabei sollte aber nicht der Fehler begangen werden, den Kampf gegen AIDS isoliert von den übrigen Problemen zu betrachten oder gar die übrigen Entwicklungsziele zu vernachlässigen. Ein effizienter Kampf gegen HIV/AIDS in armen Ländern muss die finanziellen Mittel in die allgemeine Entwicklungsstrategie einbetten. Eine Prioritätensetzung nur auf das Ziel der AIDS-Prävention und Behandlung wäre mittel- bis langfristig sicher nicht von Erfolg gekrönt.

¹² Vgl. M. Grimm/K. Harttgen, Longer Life. Higher Welfare?, in: Oxford Economic Papers, (i. E.).

Zur Afrikastrategie der Europäischen Union

Die Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Union (EU) mit Afrika vollzieht sich immer noch überwiegend in der Form einer vor fünfzig Jahren begonnenen vertraglichen Zusammenarbeit mit der aus den ehemaligen europäischen Kolonien in Afrika, der Karibik und im Pazifik gebildeten AKP-Staatengruppe.¹ Sie wurde durch den

Peter Molt

Dr. phil., geb. 1929; Honorarprofessor für Entwicklungspolitik an der Universität Trier, FB III, 54286 Trier. pmolt@t-online.de

Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) finanziert und als Sondervermögen nach eigenen Regeln verwaltet. Dies gilt weiterhin auch für den nach ausführlichen Evaluierungen und Beratungen für eine Laufzeit von 20 Jahren am 23. Juni 2000 in Cotonou, Hauptstadt von Benin, unterzeichneten neuen Vertrag. Er verpflichtet die AKP-Staaten zur Achtung der Menschenrechte, demokratischen Willensbildung, Wahrung des Rechts, Armutsbekämpfung und Beteiligung der Bevölkerung. Die EU sagte als Gegenleistung eine Erhöhung der Hilfe, einen flexibleren Beratungsprozess, eine Vereinfachung der Vergabeverfahren, insbesondere aber direkte Zahlungen an die Staatshaushalte zu. Über die vertraglichen Leistungen hinaus erhalten die afrikanischen Staaten auch Zuwendungen aus den durch den Haushalt der EU finanzierten weltweiten Programmen, wie die Nahrungsmittelhilfe, die humanitäre Hilfe, die Programme zur Stärkung der Menschenrechte und der Demokratie sowie die Mitfinanzierung der Entwicklungsarbeit der Nichtregierungsorganisationen.

Die im Cotonou-Vertrag erstmalig verankerte politische Konditionalität war allerdings nur teilweise wirksam, weil das Gewicht der EU-Hilfe und die Abhängigkeit von ihr nicht groß genug waren, um in

schwerwiegenden Konflikten, in denen es um politische Macht oder Privilegien ging, die maßgeblichen Akteure zum Einlenken zu veranlassen. Trotz Verbesserungen in der Mittelverwendung und der Ausweitung der Budgethilfe auf 35 Prozent der Gesamtmittel erwies sich auch die Umsetzung des Vertrags im ersten Fünf-Jahres-Zyklus in Afrika schwierig. Der Vertrag entsprach auch nur noch teilweise dem neuen entwicklungspolitischen Konsens, der sich in den *Millennium Development Goals* der Vereinten Nationen, den Beschlüssen der G8-Treffen in Kananaskis 2002, Evian 2003, Gleneagles 2005 und Heiligendamm 2007, der UN-Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung in Monterrey 2002 und der Pariser Konferenz zur Effektivität der Entwicklungshilfe 2005 ausdrückt.

Beziehungen zwischen Europa und Afrika

Auf diesem Hintergrund kündigte die EU mit ihrer Afrikastrategie² 2005 einen „Quantensprung“ in den Beziehungen mit Afrika an. Die Entwicklungshilfe der EU für Afrika südlich der Sahara, soweit sie von der Europäischen Kommission (EK) verwaltet wird, betrug im Jahr 2005 3,144 Millionen US-Dollar oder 9,9 Prozent der weltweiten Entwicklungshilfe für diese Region. Damit steht sie unter den Gebern zwar erst an fünfter Stelle, ihr Gewicht wird allerdings vergrößert durch ihre Bündelung mit der Förderung der Menschenrechte und Demokratie, der Handelspolitik und der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Wenn es darüber hinaus gelänge, die bilaterale Entwicklungshilfe der Mitgliedsländer, die weitere 48,4

¹ Zur europäischen Afrikapolitik vgl. Sven Grimm, Die Afrikapolitik der Europäischen Union: Europas außenpolitische Rolle in einer randständigen Region, Hamburg 2003; Gisela Müller-Brandeck-Bocquet u. a. (Hrsg.), Die Afrikapolitik der Europäischen Union. Neue Ansätze und Perspektiven, Leverkusen 2007; Peter Molt, Africa – a political challenge for Europe, in: Ulf Engel/Robert Kappel (eds.), Germany's Africa Policy revisited. Interests, images and incrementalism, Münster 2002, S. 63–78.

² Vgl. Commission of the European Communities, EU Strategy for Africa: Towards a Euro-African pact to accelerate Africa's development. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee. Brussels, COM(2005) 489 Development {SEC(2005)1255}12. 10. 2005.

Prozent der weltweiten Entwicklungshilfe für Afrika südlich der Sahara aufbringen, mit der Gemeinschaftspolitik zu verbinden, würde die EU zum zentralen internationalen Akteur und Partner für die politische und wirtschaftliche Entwicklung Afrikas. Auf dieses Ziel hin erarbeitete die EK in den vergangenen Jahren wichtige Richtlinien, außer der bereits erwähnten Afrikastrategie die Europäische Sicherheitsstrategie, die Initiative für Governance und die Verhaltensregeln zur Komplementarität und Arbeitsteilung in der Entwicklungspolitik.¹³ Konzeptionelle Grundlage dafür ist die gemeinsame Erklärung des Rates, des Parlamentes und der Kommission zur Entwicklungspolitik der EU, die in bewusstem Gegensatz zum neoliberalen „Washington Consensus“ „European Consensus“ genannt wurde.¹⁴ Sie gilt als ein großer strategischer Erfolg, weil damit zum ersten Mal in der Geschichte der EU verbindlich die Werte, Prinzipien, Ziele und Mittel für die Entwicklungspolitik der Union und ihrer Mitgliedsländer formuliert wurden.

Die Afrikastrategie spezifiziert die Umsetzung des Europäischen Konsensus in der Region, die auch in Zukunft Schwerpunkt der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit der EU bleiben soll. Ihre Zielsetzungen entsprechen dem heute allgemein anerkannten Katalog der internationalen Entwicklungspolitik. Hauptziel sind die Minderung extremer Armut, eine Grundschulausbildung für alle Kinder, die Gleichstellung der Geschlechter und die Stärkung der Rechte von Frauen, die Verringerung der Kindersterblichkeit und Verbesserung der Gesundheit der Mütter, die Bekämpfung von HIV/AIDS, Malaria und anderer übertragbarer Krankheiten, die Sicherung der Umwelt und der Aufbau einer weltweiten Entwicklungspartnerschaft. Voraussetzung dafür ist Friede und Sicherheit. Die EU will Maßnahmen gegen entstehende oder bestehende Konflikte in allen Phasen, der Prävention, Intervention und Rehabilita-

tion, unterstützen. Sie will die politische Stabilität in den Partnerländern stärken durch die Förderung effizienter zentralstaatlicher Institutionen, mit denen diese die notwendigen Reformen durchführen können, und durch Strukturen, die eine breite Streuung der Entwicklungsanstrengungen und eine Teilhabe der gesamten Bevölkerung ermöglichen. Die Beachtung von Menschenrechten und Demokratie soll verbessert, Korruption und organisierte Kriminalität sollen bekämpft werden. Sie hält dafür ein rasches, umfassendes und nachhaltiges, auf die Beseitigung der Armut ausgerichtetes Wirtschaftswachstum für erforderlich, das durch makro-ökonomische Stabilität, marktorientierte Wirtschaftspolitik, Schaffung regionaler Märkte, besseren Zugang zum Weltmarkt und Stimulierung der Privatwirtschaft erreicht werden könne. Ferner sollen die Nahrungsmittelsicherheit, die Landwirtschaft und das Fischereiwesen gefördert und Infrastrukturprojekte des Verkehrs, der Wasserversorgung und der Energiegewinnung unterstützt werden. Schließlich will sie zur Erhaltung der kulturellen Vielfalt Afrikas, zur Bewältigung der zunehmenden Verstädterung, zur Kontrolle der Wanderungsbewegungen, zur Erhaltung der natürlichen Umwelt und Biodiversität und zur Wüstenbekämpfung beitragen. Dies ist ein breit gefächerter Katalog von Tätigkeitsfeldern, von denen jedes für sich genommen begründet und sinnvoll sein kann, der aber das Potential an finanziellen und personellen Ressourcen der Kommission weit übersteigt.

Zur Umsetzung der Strategie erarbeitete die Kommission deshalb einen Vorschlag, der eine bessere Verzahnung der Gemeinschaftspolitik und der bilateralen Politik der Mitgliedsländer unter ihrer Führung bewirken sollte.¹⁵ Länder- und Regionalstrategien sollten in Zukunft gemeinsam erarbeitet und ihre Umsetzung arbeitsteilig vereinbart werden. Nach außen, gegenüber den Empfängerländern, aber auch gegenüber den internationalen Finanzinstitutionen, den regionalen Entwicklungsbanken und den Organisationen des UN-Systems sollte die EU nur noch mit einer Stimme sprechen. Diesem Vorschlag folgte allerdings der Ministerrat nur zum Teil. Er vertrat die Auffassung, dass die

¹³ Die betreffenden Dokumente sind auf der Webseite der Europäischen Union (http://europa.eu/in dex_de.htm) veröffentlicht.

¹⁴ European Parliament, Council, Commission, Development Policy 'The European Consensus'. Joint statement by the Council and the representatives of the governments of the Member States meeting within the Council, the European Parliament and the Commission on European Union: Official Journal of the European Union C 46/1 24. 2. 2006.

¹⁵ Vgl. European Commission DG Development, Consultation on the Future of EU Development Policy. Issues Paper, Brussels, 7. 1. 2005.

Gemeinschaftshilfe weiterhin die Programme der Einzelstaaten nur ergänzen solle.¹⁶ Die Kommission soll sich auf die Budgethilfe und die Koordination und Finanzierung von höchstens zwei weiteren Sektoren je Land konzentrieren. Der Rat entschied auch, den 10. EEF nur maßvoll zu erhöhen. Sein Volumen für die sechs Jahre zwischen 2008 und 2013 wurde auf 22,7 Mrd. Euro festgelegt, also pro Jahr 3,9 Mrd.¹⁷ Wegen der beschlossenen mehrjährigen Festschreibung des allgemeinen EU-Haushaltes und der von den EU-Mitgliedsländern zugesagten Erhöhung der Entwicklungshilfe auf 0,59 Prozent ihres Bruttosozialprodukts dürfte dies zu einer Abnahme der Gemeinschaftshilfe im Verhältnis zur Gesamthilfe der EU-Mitgliedsländer führen. Die EK hofft deshalb auf einen Ausgleich durch eine verstärkte Beteiligung der Mitgliedsländer an Trustfonds wie dem Infrastrukturfonds oder der African Peace Facility sowie an den Budget- und Programmhilfen.

Größere Effektivität der Hilfe

Durch die die Europäisierung der Hilfe bremsenden Entscheidungen des Ministerrats werden die Bemühungen um eine bessere Koordination der Hilfe erst recht vordringlich. Entsprechend der „Paris Declaration on Aid Effectiveness“,¹⁸ an deren Erarbeitung die EK maßgeblich mitwirkte, soll es zu einer besseren Arbeitsteilung zwischen den europäischen und optional auch den außereuropäischen Gebern kommen. Die Hilfe für ein ganzes Land oder einzelne Sektoren soll von einem „lead“-Geber mit den anderen Gebern koordiniert oder von diesen gegebenenfalls mitfinanziert werden. Auch die bilaterale Hilfe der Mitgliedsländer soll sich deshalb an den EK-Länderstrategien orientieren.¹⁹ Deren Grundlage bilden in den meisten Fällen die

¹⁶ Vgl. Council of the European Union, Conclusions of the Council and of Representatives of the Governments of the member states meeting within the Council, Document Nr. 9558/07, 15. 5. 2007.

¹⁷ Für den 9. EEF standen 23,4 Mrd. Euro zur Verfügung, 13,5 Mrd. Euro neue Mittel und 9,9 Mrd. Euro Restmittel aus den vorhergehenden Zyklen.

¹⁸ OECD/DAC, Paris Declaration on Aid Effectiveness, Paris, 2. 3. 2005.

¹⁹ Nach einer mündlichen Mitteilung aus der Kommission soll in 12 der 73 AKP-Länder die Kommission mit den Mitgliedsländern ihre Strategie für den 10. EEF von 2008 bis 2013 gemeinsam geplant haben.

im Rahmen der Entschuldungsinitiative von der Weltbank eingeforderten Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP).

Die Bemühungen der Kommission reichen aber über die Geberkoordination hinaus. Letztlich hängt die Wirkung der Hilfe von außen von der Beendigung der gewaltsamen Konflikte, von Fortschritten in der subregionalen Zusammenarbeit und von der Funktionsfähigkeit der Staaten und ihrer Bereitschaft zu einer zweckentsprechenden Reformpolitik ab. Nach den wenig ermutigenden Erfahrungen mit der Konditionalität kehrte die EU durch eine Revision des Cotonou-Vertrags¹⁰ zum Partnerschaftsprinzip zurück, allerdings mit der Erwartung, durch einen intensiven politischen Dialog die Partnerländer davon überzeugen zu können, sich selbst entschiedener für Frieden, *good governance*, für Wahrung der Menschenrechte und Demokratie sowie für eine nachdrückliche Armutsbekämpfung einzusetzen. Zur Unterstützung dieses Dialogs setzt die EU auf fünf Instrumente.

Die 2004 bewilligte „Peace Facility for Africa“, welche den Ausbau der afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur zum Ziel hat, soll in Verbindung mit der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsstrategie¹¹ und in Abstimmung mit den Vereinten Nationen die Möglichkeiten der Vorbeugung, Eindämmung und Lösung von gewaltsamen Konflikten verbessern.

Die Integration Afrikas in die Weltmärkte und die Stärkung des innerafrikanischen Handels sollen über die Regionalorganisationen und durch Economic Partnership Agreements (EPA) gefördert werden.

Die wirtschaftliche Entwicklung der einzelnen Staaten soll durch erhöhte und besser koordinierte Entwicklungshilfe beschleunigt werden. Bevorzugtes Instrument dafür ist die Budgethilfe, d. h. direkte Beiträge zum Haushalt des Partnerlandes für allgemeine oder sektorielle Zwecke. Damit sollen nicht nur die Eigenverantwortung, die Effektivität und mittelfristige Planbarkeit des Regierungshandelns des Partners gestärkt, sondern auch der Dialog über die Politik und die Verantwortung für die Ziele, Mittel und Regierungsweise unterfüttert werden. Die Kommission will dafür mittelfristig etwa die Hälfte der einem Land zugeteilten Mittel aufwenden. Gleichzeitig sollen die Finanzverwaltungen der Partnerländer so qualifiziert werden,

¹⁰ Vgl. Council of the European Union, Agreement amending the Partnership Agreement between the AKP-Group of States and the European Union. Council Decision of 21 June 2005 European Union Official Journal L 209, 11/08/2005 P. 0026 – 0059.

¹¹ Sie sieht eine direkte Entsendung von EU-Streitkräften unter einem UN-Mandat vor.

dass sie ein Höchstmaß an Transparenz und Kontrolle, vor allem gegenüber den allgegenwärtigen Gefahren der Korruption und Fehlverwendung, garantieren.

Die mit der Budgethilfe verbundene politische Absicht wird durch ein Anreizprogramm zur Governance verstärkt. Als „good governance“ gilt eine Regierungspolitik, welche den Einfluss, die Fähigkeiten und den Entwicklungswillen der Bevölkerung stärkt und die wirtschaftlichen Ressourcen des Empfängerlandes optimal nutzt. Zwölf Prozent der Mittel des 10. EEF sollen nur dann an die Partnerländer ausgezahlt werden, wenn diese ehrgeizige und glaubwürdige Pläne mit konkreten Maßnahmen und Reformen beschlossen haben und entsprechend umsetzen. Zur Bemessung werden dafür von der Kommission Governance-Profile mit detaillierten Bewertungen erarbeitet. Mit dieser Initiative reagiert die Kommission auf die Abschwächung der Konditionalität des Cotonou-Vertrags und trägt dem Umstand Rechnung, dass sie sich vertraglich verpflichtet hat, alle AKP-Staaten ohne Rücksicht auf ihr politisches System zu unterstützen.

Unterstützt werden soll der Dialog mit den einzelnen Ländern durch eine engere Zusammenarbeit mit der Afrikanischen Union. Die EU hofft, dass diese vor allem über die Peer Reviews, d. h. die gegenseitige Bewertung der Reformfortschritte im Rahmen der Neuen Partnerschaft für Afrikas Entwicklung (NEPAD), auf ihre Mitgliedsstaaten zugunsten einer besseren Governance einwirken wird. Die EK und die Kommission der Afrikanischen Union wollen dafür eng zusammen arbeiten, wobei die EK auch die entsprechenden Institutionen und Gremienarbeit aus dem EEF finanziert. Ziel ist, die Grundlagen der Zusammenarbeit in einem europäisch-afrikanischen Partnerschaftspakt, der auf dem für Dezember 2007 in Lissabon vorgesehenen europäisch-afrikanischen Treffen der Staatschefs verabschiedet werden soll, festzuschreiben.

Zur Realisierung der neuen Strategie

Die Umsetzung der Strategie steht am Anfang. Die Kommission erarbeitet zurzeit die Strategien für die einzelnen Länder und Regionalorganisationen. Die EPAs sind noch nicht zu Ende verhandelt. Für die Zusammenarbeit mit schwierigen Partnerländern, wie die instabilen oder vom Zerfall bedrohten Länder bezeichnet werden, bereitet die Kommission gerade erst Richtlinien vor.

Natürlich hat die Kommission Recht, dass nur durch die Bündelung aller Kräfte, vor allem durch die Einbeziehung der Entwicklungspolitiken ihrer Mitgliedsstaaten, widerstrebende Regierungen und Akteu-

re motiviert und in die Lage versetzt werden können, Reformen zu beginnen. Die von der EK direkt verwalteten Mittel sind hierfür zu begrenzt und verteilen sich zudem auf alle Länder Afrikas südlich der Sahara. Die erforderliche enge Koordination hängt aber davon ab, ob die Mitgliedsländer wie etwa Frankreich, das die neue Strategie maßgeblich beeinflusst hat und deshalb auch für die EU-Afrika politik eine Führungsrolle beansprucht,¹² ihre nationalen Sonderinteressen hintanstellen. Höchst fraglich ist auch, ob alle Mitgliedsländer – darunter auch Deutschland – ihre Zusagen zur Erhöhung der bilateralen Mittel im vorgegebenen Zeitraum erfüllen werden.

Die von der Kommission in den Vordergrund gestellte Forderung nach Koordination verliert allerdings an Bedeutung, wenn die Zweifel, ob der von der Kommission bevorzugte Weg geeignet ist, die großen politischen und wirtschaftlichen Hindernisse auf dem Weg Afrikas zu Frieden, Demokratie und wirtschaftlichem Wachstum zu überwinden, ernst genommen werden. Nur Benin, Botswana, Ghana, Lesotho, Madagaskar, Mali und Senegal mit einer Bevölkerung von gerade 52 Millionen weisen bisher gute oder befriedigende Werte der „Governance“ auf. In vier Fünftel der Staaten Afrika südlich der Sahara sind die Governance-Probleme nach wie vor ungelöst. 84 Prozent der Bevölkerung Afrikas – ohne Südafrika – lebt in Staaten mit unbefriedigender oder schlechter Governance. Fortschritte fehlen vor allem bezüglich der wirtschaftlichen Entwicklung, der Effizienz der Regierung und Korruptionsbekämpfung.¹³ In den bevölkerungsreichen Ländern wie Nigeria, Sudan, Äthiopien und Demokratische Republik Kongo bestehen derzeit kaum Hoffnungen auf eine durchgreifende Verbesserung der politischen und wirtschaftlichen Lage. Für die schwierigen Partnerländer dürfte es kaum gelingen, eine überzeugende Strategie in einer allgemein gültigen Form vorzulegen, denn die Strukturen und Bedingungen dieser Staaten sind zu unterschiedlich. Es besteht auch die Gefahr, dass dort die EK zu Kompromissen gezwungen

¹² Vgl. Denis M. Tull, *Zeitenwende in der französischen Afrikapolitik*, SWP-Aktuell 44, Berlin, Oktober 2005.

¹³ Vgl. Worldbank, *A decade of Measuring the Quality of the Governance. Governance Matters 2007. Worldwide Governance Indicators, 1996–2006*, Washington, D.C. 2007.

wird, die entwicklungspolitisch wenig verträglich sind, denn das Interesse der EU an einer Stabilisierung dieser Länder aus sicherheitspolitischen Gründen hat inzwischen erhebliches Gewicht.

Auf vielfältige Kritik stößt auch der technokratische Charakter der EU-Konzeption. Die EU gibt der Budgethilfe den Vorzug, weil diese dem Grundsatz der „ownership“ und der Verantwortung des Empfängerlands für die Koordination der Hilfe am besten entspreche. Tatsächlich sind in Afrika aber im Unterschied zu den andern Kontinenten dazu nur wenige Regierungen willens oder in der Lage. Deshalb bleibt es eine Fiktion, dass die Geber sich darauf beschränken können, darüber zu wachen, dass die Regierung auf einem guten Weg ist, sich aber ansonsten deren Koordination und Vorstellungen zur Arbeitsteilung unterwerfen. In vielen Fällen müssen sie in Koordinationsgremien die Initiative ergreifen, um mit der Regierung zu entsprechenden Vereinbarungen zu gelangen. Ihre Umsetzung mittels des Instruments der Budgethilfe kann jedoch nicht nur die ihr zugeschriebenen positiven Wirkungen entfalten, sondern auch zur Schwächung demokratischer Institutionen führen, vor allem der Parlamente, deren Haushaltsbewilligungsrecht umgangen wird. Sie kann die Macht der zentralen Bürokratie gegenüber den lokalen und zivilgesellschaftlichen übermäßig stärken, sie kann Programme, welche die Vorlieben und Interessen der Geber reflektieren, begünstigen. Vor allem aber kann sie die Anstrengungen der Regierungen und dominierenden Eliten lähmen, sich selbst um Reformen, Steigerung der wirtschaftlichen Produktivität und Staatseinnahmen, um eine Minderung der Hilfeabhängigkeit und um Exitstrategien zu kümmern. All diese Gefahren werden zwar in den entsprechenden Verlautbarungen der Kommission angesprochen. Die Kernfrage, ob damit nicht bürokratisch in komplexe politische und gesellschaftliche Prozesse und Macht- und Interessenstrukturen mit unalkalulierbaren Konsequenzen eingegriffen wird, stellt sich aber wohl dringlicher, als dies aus den Richtlinien der EU hervorgeht.

Erhebliche Zweifel werden auch an der Wirksamkeit des Dialogs zwischen der EU und der Afrikanische Union (AU) geäußert. Ob die AU auf die innere Entwicklung der afrikanischen Staaten Einfluss nehmen kann

und will, ist fraglich. Die Bereitschaft ihrer Mitgliedsstaaten zur Einigung auf konkrete Maßnahmen endet, wo deren nationale Interessen in Konflikt mit den gesamtafrikanischen Interessen geraten. Deshalb fällt es der AU schwer, auf eklatante Verstöße ihrer Statuten durch ihre Mitglieder angemessen zu reagieren. Ihr jüngstes Verhalten gegenüber Sudan und Zimbabwe zeigt dafür deutlich die Grenzen. Auch ist die Relevanz der wenigen Peer Reviews, die NEPAD bisher erarbeitet hat, bescheiden.¹⁴

Der schwerwiegendste Einwand gegen die Strategie ist jedoch ihr geringer Realitätssinn bezüglich der zukünftigen Entwicklung der afrikanischen Wirtschaft und Gesellschaft. Nur wenige Experten glauben noch daran, dass es mit einer massiven Erhöhung der Entwicklungshilfe in absehbarer Zeit möglich ist, den Anschluss Afrikas an die weltwirtschaftliche Entwicklung zu erreichen. Ohne einen kräftigen Zuwachs an Beschäftigungsmöglichkeiten für eine wachsende urbane Bevölkerung kann es kein nachhaltiges Wirtschaftswachstum geben. Freier Handel und freie Märkte allein genügen dazu nicht, auf eine industrielle und intensivere landwirtschaftliche Produktion für die lokalen Märkte kann nicht verzichtet werden. Die mangelnde Produktivität und der wachsende Wettbewerb mit den asiatischen Schwellenländern erschweren das Aufholen immer mehr. Ohne Aussicht auf mittelfristige Erfolge dürfte es aber schwierig sein, die dominierenden politischen Eliten zu überzeugen, Machtbeschränkungen hinzunehmen und selbst Initiativen für die dringendsten politischen Reformen zu ergreifen. Meistens sind sie zu Zugeständnissen nur insoweit bereit, wie davon der Erhalt von Subsidien der Entwicklungshilfe und ihr politisches Überleben abhängen. Der zwischen Gebern und dominierenden Eliten mit der Budgethilfe gefundene Kompromiss blockiert die wirtschaftlichen Potentiale des Kontinents und droht die Marginalisierung Afrikas und seine Ausbeutung als bloßer Rohstofflieferant zu verewigen. Die Fähigkeiten seiner wirtschaftlichen und technischen Elite werden nicht ausreichend genutzt, das Arbeitskräftepotential eines Großteils der Bevölkerung liegt ohnehin brach. Mikrokre-

¹⁴ Vgl. Cord Jakobeit, Fünf Jahre NEPAD, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), (2006) 32–33, S. 21–24.

ditprogramme, die in Asien großen Erfolg haben, werden bisher in Afrika nur wenig genutzt, obwohl sie wenigstens ansatzweise zur Lösung der Probleme beitragen könnten. Gelingt es nicht, die wachsende Ungleichheit zu verhindern¹⁵ und der jungen Generation – die Hälfte der Bevölkerung ist unter 18 Jahre alt – eine Perspektive zu geben, werden die weitere Demokratisierung und politische Stabilität schwer gefährdet.

Die Realisierung der anspruchsvollen Afrikastrategie der EU hängt von Einflüssen und Bedingungen ab, auf die die Kommission nur geringen Einfluss hat. Das ein Jahrzehnt alte Diktum Christopher Claphams, „the problems of African governance run by far too deep to be seriously affected by external tinkering“,¹⁶ charakterisiert immer noch treffend die Probleme einer Strategie, die zwar die „ownership“ der Partner betont, ihnen jedoch ein Politikkonzept aufdrängt, das tief in die gesellschaftlichen und politischen Strukturen eingreift, ohne dass es das Erreichen der gesetzten Ziele garantieren kann. Im Mittelpunkt der Beziehungen muss daher ein offener Dialog mit dazu fähigen und willigen afrikanischen Politikern, der Zivilgesellschaft, der Verwaltung, dem Militär und der Wirtschaft stehen, um gemeinsam realisierbare Konzeptionen zu erarbeiten. Die Frage, ob dafür die Brüsseler Behörde mit ihrer Bevorzugung formaler bürokratischer Prozesse, ihrem Hang zu „social and political engineering“ und ihren komplexen Entscheidungsprozessen geeignet ist oder ob nicht gerade dafür einerseits eine Arbeitsteilung unter den Mitgliedsstaaten mit eindeutig vereinbarten Normen und andererseits die Unterstützung vielfältiger Partnerschaften auf allen staatlichen und zivilen Ebenen Erfolg versprechender wären, stellt sich immer dringlicher. Trotz aller Kritik und Zweifel am eingeschlagenen Weg ist jedoch die Intention der Afrikastrategie richtig: Europa hat elementare Sicher-

heits- und Wirtschaftsinteressen in Afrika und kann sich, wegen der gemeinsamen Geschichte, seiner Verpflichtung zur Solidarität mit Afrika nicht entziehen.

Wenn wir ein Bild von Zentralasien haben, ist es häufig ein romantisches von der märchenhaften Schönheit der Seidenstraße. Kaum mehr als die Bauten in Samarkand oder Buchara ist bekannt. Dabei sind die Beziehungen zwischen Europa und den Ländern der Region Zentralasien jahrhundertalt.

Trotzdem ist diese Region erst jüngst durch die Initiative der Bundesregierung während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft wieder in den Fokus gerückt worden, obwohl Abkommen zur partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit der EU und den Staaten Zentralasiens bereits seit 1999 bestehen.

Während der diesjährigen Bensberger Gespräche wollen wir die Region Zentralasien in die Diskussion bringen, uns intensiv mit den Chancen, Fragen und Problemen auseinandersetzen, die die Länder Zentralasiens in ihrer unbestrittenen Brückenfunktion zwischen Europa und Asien haben.

Infos und Anmeldung unter:
www.bpb.de/bensberggespraeche

Bensberger Gespräche Zentralasien



**28.01.2008 – 30.01.2008
in Bensberg**

¹⁵ Gerade in den wirtschaftlich einigermaßen erfolgreichen Ländern wie in Namibia oder Uganda wächst die Kluft zwischen Armen und Reichen immer mehr.

¹⁶ Christopher Clapham, *Discerning the New Africa*, in: *International Affairs*, 74 (1998) 2.

APuZ

Nächste Ausgabe 49/2007 · 3. Dezember 2007

Museen und Gesellschaft

Peter Weibel

Das Museum im Zeitalter von Web 2.0

Aleida Assmann

Konstruktion von Geschichte in Museen

Günther R. Mittler

Neue Museen – neue Geschichte?

Anja Dauschek

Management als Museumsaufgabe

Michael Franz

Museen, Beutekunst und NS-Raubkunst

Martin Düspohl

Das Museum als sozialer Faktor

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



Redaktion

Dr. Katharina Belwe
Dr. Hans-Georg Golz
Dr. Ludwig Watzal
(verantwortlich für diese Ausgabe)

Redaktionelle Mitarbeit:
Johannes Piepenbrink (Volontär)

Telefon: (0 18 88) 5 15-0
oder (02 28) 9 95 15-0

Internet

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

Druck

Frankfurter Societäts-
Druckerei GmbH,
60268 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

Franz Nuscheler

3-10 **Wie geht es weiter mit der Entwicklungspolitik?**

Die Kritik an der „Ineffizienz“ der Entwicklungspolitik hat zugenommen. Sie wird sogar als „tödliche Hilfe“ verteufelt. Bei aller Kritik muss die Entwicklungspolitik schon aus „wohlverstandener Eigeninteresse“ weitergehen. Darüber hinaus ist sie eine Frage internationaler Gerechtigkeit und Solidarität.

Tobias Debiel · Daniel Lambach · Birgit Pech

10-16 **Geberpolitiken ohne verlässlichen Kompass?**

In den vergangenen zwei Jahrzehnten hat der internationale entwicklungspolitische Diskurs mehrere Wandlungen durchlebt. Seit den Anschlägen von 9/11 standen „Gescheiterte Staaten“ ganz oben auf der Agenda. Die sich anschließende Diskussion hat zur Wiederentdeckung des *State-building*-Paradigmas geführt.

Guido Ashoff

17-22 **Entwicklungspolitischer Kohärenzanspruch an andere Politiken**

Der Erfolg von Entwicklungspolitik hängt nicht nur von ihr selbst, sondern auch von anderen Politiken ab. Von dem übergeordneten Ziel nachhaltiger Zukunftssicherung leitet sich der entwicklungspolitische Kohärenzanspruch an andere Politiken ab.

Heinrich Langerbein

23-25 **Kleinkredit-Systeme in Entwicklungsländern**

Die zahlreichen Kleinkredit-Systeme in den Entwicklungsländern lassen sich in zwei Grund-Typen einteilen. Beim ersten bürgt eine Schuldner-Gruppe, beim zweiten gibt es die auch in der westlichen Welt übliche dingliche Absicherung des Kredits. Die Grameen-Bank in Bangladesh ist die bekannteste Bank.

Michael Grimm

26-32 **Ökonomische Konsequenzen von AIDS-Epidemie in Entwicklungsländern**

Viele Entwicklungsländer vor allem in Afrika südlich der Sahara sind von der HIV/AIDS-Epidemie betroffen, die einen substantiellen Einfluss auf die soziale und demografische Struktur dieser Länder hat. Dieser Beitrag diskutiert die möglichen Wirkungskanäle zwischen HIV/AIDS, Wirtschaftswachstum und Armut.

Peter Molt

33-38 **Zur Afrikastrategie der Europäischen Union**

Die Entwicklungszusammenarbeit der EU mit Afrika bedarf einer Revision. Sie vollzieht sich immer noch im Rahmen der AKP-Staatengruppe. Trotz Kritik am eingeschlagenen Weg hat Europa nicht nur elementare Sicherheits- und Wirtschaftsinteressen, sondern auch eine Verpflichtung zur Solidarität mit Afrika.