

Gut gemeint ist noch nicht gut gemacht

Hilfe für die Entwicklungshilfe: Mehr Almosen allein helfen den Armen nicht – sondern effizientere Programme, zeitliche Ziele und überprüfbare Verpflichtungen

Joachim Betz | Seit die Welt über Millenniumsziele und internationale Entschuldungskampagnen debattiert, feiert auch die totgesagte Entwicklungszusammenarbeit ein fulminantes Comeback. Doch mehr Geld muss mehr Güte folgen – sonst drohen die zusätzlichen Mittel im Durcheinander unterschiedlicher Projekte und widersprüchlicher Interessen der Geber zu zerrinnen.



Prof. Dr. JOACHIM BETZ, geb. 1946, arbeitet als wissenschaftlicher Mitarbeiter am German Institute of Global and Area Studies (GIGA) und ist Lehrbeauftragter an der Universität Hamburg.

Schenkt man den internationalen Aufrufen zur Verdoppelung oder Verdreifachung der finanziellen Transfers in die armen Länder Glauben und nimmt man die daraus abgeleiteten Selbstverpflichtungen der Geberländer ernst, scheint die Entwicklungszusammenarbeit nach einer schweren Legitimitätskrise in den neunziger Jahren wieder an Konjunktur zu gewinnen. Auslöser hierfür ist der Millenniumsgipfel der Vereinten Nationen im Jahr 2000, der mit den vereinbarten Millenniumszielen – wie der Halbierung der Armut bis 2015 und der Zahl jener, die Hunger leiden, Grundschulbildung für alle Mädchen und Jungen, Beseitigung des Geschlechtergefälles bei der Bildung, Senkung der Kindersterblichkeit um zwei Drittel und der Müttersterblichkeit um drei Viertel – neue Standards in der Entwicklungspolitik setzte.

So steigen seit 2001 die Ausgaben deutlich an, wenn auch mit einer gewissen Schiefelage. Wichtiger jedoch ist, dass die Anstrengungen der Gebergemeinschaft nun am Erreichen messbarer Fortschritte abgelesen und Bemühungen um Steigerungen der Zusagen mit solchen zur Qualitätssteigerung der Entwicklungszusammenarbeit verbunden werden können. Effektive Zusammenarbeit ist zum Zauberwort geworden und findet ihren Ausdruck in Forderungen nach Partnerschaft, gemeinsamer Rechenschaftspflicht, Ownership der Entwicklungsbemühungen durch die Empfänger sowie Harmonisierung der Geberaktivitäten.¹

¹Vgl. Alina Rocha Menocal und Sarah Mulley: *Learning from experience? A review of recipient-government efforts to manage donor relations and improve the quality of aid*, ODI Working Paper 268, Mai 2006.

Anteil der Armen

Die Leistungen der Entwicklungshilfe (seitens der OECD-Staaten) haben von 2001 bis 2005 nominal um immerhin 50 Prozent auf 106,8 Milliarden Dollar zugenommen, preis- und wechselkursbereinigt um 18 Prozent. Gemessen am Brutto sozialprodukt der Geber sind sie von 0,22 Prozent auf 0,33 Prozent gestiegen, liegen also noch immer deutlich unter der Zielmarke von 0,7 Prozent. Ob diese trotz aller Bekundungen der Geber jemals erreicht wird, bleibt fraglich – letztes Jahr jedenfalls sind die Transfers wieder etwas gesunken, eine Entwicklung, die sich in diesem Jahr vermutlich fortsetzen wird.²

Unter dem Strich bleibt dennoch eine Steigerung. Doch bedarf diese der Qualifizierung: So ist die Entwicklungszusammenarbeit zwar einerseits deutlich „armutsfreundlicher“ geworden, der Anteil der armen, insbesondere afrikanischen Länder an den Zuwendungen sichtbar gewachsen. Der Anstieg konzentriert sich aber nur auf wenige Geber (insbesondere die EU-Staaten), wenige Empfänger und nicht besonders nachhaltige Interventionen. So entfiel ein großer Teil auf Postkonfliktstaaten wie Afghanistan, Irak, Liberia, Sudan und die Demokratische

Problematisch ist, dass sich die größten Geber bei ihrer Hilfe nur begrenzt am Armutskriterium orientieren.

Republik Kongo – aus sicherheitspolitischen und humanitären Gründen zwar nachvollziehbar, zum Erreichen der Millenniumsziele jedoch fragwürdig. Problematisch ist zudem, dass sich die größten bilateralen Geber (USA, Frankreich, Japan und die Bundesrepublik) bei der geographischen Ausrichtung der Hilfe nur begrenzt am Armutskriterium orientieren

und sektoral etwa drei Viertel der zusätzlichen Mittel auf Schuldenerlass, Technische Zusammenarbeit und Katastrophenhilfe entfallen. Für neue Programme zur Verbesserung langfristiger Wohlfahrt bleibt nicht viel übrig. Schließlich ist auch die Abkehr von Projekten zur Förderung der Infrastruktur und produktiver Sektoren (Industrie und Landwirtschaft) zugunsten von Bildung und Gesundheit entwicklungspolitisch zwar korrekt, aber auch heikel.

Falsch wäre jedoch, allein aus der Verfehlung der quantitativen Ziele Rückschlüsse auf unerreichbaren sozialen Fortschritt – zumal bei den Millenniumszielen – zu ziehen.³ Wer so argumentiert, unterstellt einen engen Zusammenhang zwischen öffentlichen Investitionen und wirtschaftlichem/sozialem Fortschritt sowie einen ebensolchen zwischen wachsender Entwicklungszusammenarbeit und steigenden öffentlichen Investitionen. Nach dieser Logik könnte leicht beziffert werden, um wie viel die Entwicklungshilfe erhöht werden muss, um die noch bestehende Kluft zum Erreichen einzelner Millenniumsziele zu schießen.⁴

Der Zusammenhang zwischen öffentlichen Investitionen und wirtschaftlichem Wachstum ist allerdings nicht sehr stark und unterscheidet sich nach Investitionsbereichen und Ländern.⁵ Noch viel lockerer ist er zwischen Ent-

² Vgl. World Bank: *Global Monitoring Report 2007*, Washington, D.C. 2007.

³ Statt vieler: *Oxfam: The view from the summit – Gleneagles G8 one year on*, Briefing Note, Juni 2006.

⁴ Vgl. etwa Jeffrey D. Sachs: *The End of Poverty. How We Can Make It Happen in our Lifetime*, London 2005.

⁵ Vgl. Edward Anderson u.a.: *The Role of Public Investment in Poverty Reduction: Theories, Evidence and Methods*, ODI Working Paper 253, März 2006.

wicklungszusammenarbeit und wirtschaftlichem wie sozialem Fortschritt: Es gibt eine ganze Reihe von Arbeiten, die überhaupt keinen Wachstumseffekt feststellen, etliche, die gar von negativen Effekten auf die institutionelle Qualität in den Empfängerländern ausgehen und, schließlich, einen äußerst einflussreichen Forschungsstrang, der für eine Beschränkung auf jene Staaten plädiert, die eine gute institutionelle Qualität aufweisen oder ernsthaft zu verbessern bemüht sind.⁶ Besonders belastbar sind die Ergebnisse dieser Studien gleichwohl alle nicht.⁷ Bringt also Entwicklungshilfe keinen nachweisbaren Fortschritt, obwohl Einzelprojekte ihre Ziele oftmals erreichen?

Zweischneidige Zuwendungen

Zumindest teilweise lässt sich diese Frage beantworten: Erstens entfalten nicht alle ihre Komponenten mittelfristig Wachstumseffekte, Katastrophenhilfe etwa geht eher an die leistungsschwächeren Länder, Technische Zusammenarbeit ernährt vor allem unsere Experten, Bildungs- und Demokratisierungshilfe stiftet nur langfristig Nutzen. Bereinigt man die Entwicklungszusammenarbeit entsprechend um diesen Anteil, ergibt sich statistisch ein höherer Wachstumsbeitrag.⁸ Zusätzlich müsste man auch die Kosten der an Lieferungen aus dem Geberland gebundenen Leistungen berücksichtigen; ebenso den administrativen Aufwand, welcher dem Empfänger durch die enorme, stets wachsende Zahl der Geberorganisationen und Einzelprojekte entsteht.

Seit den neunziger Jahren hat die Trennschärfe der Mittelvergabe zugenommen.

Zweitens gingen die Leistungen der Entwicklungshilfe bis in die neunziger Jahre gar nicht an Staaten mit überdurchschnittlicher institutioneller Qualität, sondern wurden zum großen Teil nach sicherheits-, außenpolitischen wie wirtschaftlichen Interessen der Geber verteilt.⁹ So hat die Trennschärfe der Mittelvergabe seit den neunziger Jahren zwar zugenommen, ist aber heute nur bei den multilateralen Agenturen (insbesondere der Weltbanktochter IDA und der Armut- und Wachstumsfazilität des IWF) und einigen kleineren bilateralen Gebern ausgeprägt.¹⁰

Drittens kommen etliche Untersuchungen zum Ergebnis, dass der Wachstumsbeitrag der Entwicklungszusammenarbeit ab einer bestimmten Höhe (je nach Berechnung ab 8,8 bzw. 17 Prozent des BIP vom Empfängerland) rapide abnimmt, weil diese Mittel gar nicht mehr sinnvoll eingesetzt werden können.¹¹ Etliche afrikanische Staaten erhalten aber deutlich höhere Hilfen – die unter Umständen negative wirtschaftliche und institutionelle Effekte auslösen,

⁶ Siehe Craig Burnside und David Dollar: *Aid Spurs Growth – in a Sound Environment, Finance and Development*, Dezember 1997, S. 4–7; dies.: *Aid, Policies and Growth: Revisiting the Evidence*, World Bank Policy Research Working Paper 3251, März 2004.

⁷ Übersicht in: Jörg Faust und Stefan Leiderer: *Zur Effektivität und politischen Ökonomie der Entwicklungszusammenarbeit*, Ms., Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn 2007.

⁸ Vgl. Michael A. Clemens, Steven Radelet und Rikhil Bhavnani: *Counting chickens when they hatch: The short-term effect of aid on growth*, Center for Global Development, Working Paper 44, revised, November 2004.

⁹ Vgl. Stephen Knack: *Aid Dependence and the Quality of Governance: A Cross-Country Empirical Analysis*, World Bank Policy Research Working Paper 3186, Januar 2000.

¹⁰ Vgl. World Bank: *Global Monitoring Report 2006*, Washington, D.C. 2006.

¹¹ Vgl. Peter S. Heller: *Pity the Finance Minister: Issues in Managing a Substantial Scaling Up of Aid Flows*, IMF Working Paper, WP/05/180, 2005.

welche einen (theoretischen) Wachstumsimpuls zunichte machen. So erhöhen etwa stark steigende Zuwendungen ab einem bestimmten Niveau den Preis der nichthandelbaren Güter in einem Land, wodurch die Exportfähigkeit abnimmt. Zudem sind die Auszahlungen ausgesprochen volatil, stärker jedenfalls als das Wachstum und die Steuereinkünfte der Empfänger, da die aus der Sicht der Geber bevorzugten Partner wechseln, die Mittel mit Auflagen (Konditionalität) verbunden sind und zwischen Zusagen und Auszahlungen eine oft große, je nach Land unterschiedliche Lücke klafft.¹²

Tendenziell fördern hohe Zuflüsse aus der Entwicklungshilfe auch den Staatskonsum und den solcher Güter und Leistungen, die sich besonders zur Günstlingswirtschaft einflussreicher Politiker eignen. Im schlimmsten Fall torpedieren sie die Besteuerungsbemühungen der Regierungen, machen sie unabhängiger von Bevölkerung und Parlament und untergraben ihre Rechenschaftspflicht ihnen gegenüber.¹³ Schließlich: Öffentliche Leistungen, die im Rahmen

Es kommt darauf an, ob die Lehrer in den Schulen anwesend sind, Schüler wie Eltern das Angebot annehmen.

von Entwicklungszusammenarbeit ermöglicht werden, erreichen die Armen in ihren Ländern nicht unbedingt, zumindest nicht ohne erhebliche Streuverluste. Meist werden dadurch eher die etwas Wohlhabenderen begünstigt, oft ist auch die Qualität dieser Leistungen so schlecht, dass sie von den Armen selbst gemieden werden. Es kommt also nicht

nur darauf an, viele neue Schulen zu bauen, sondern ob die dort tätigen Lehrer überhaupt an ihrem Arbeitsplatz anwesend sind, vernünftig aus- und fortgebildet werden, motiviert unterrichten, Schüler wie Eltern das Angebot wahrnehmen und sich entsprechende Fortschritte einstellen. Der äußerst schwache empirische Zusammenhang zwischen Bildungsausgaben und positiven kognitiven Effekten weist allerdings darauf hin, dass all dies nicht unterstellt werden kann¹⁴ – ähnliches gilt auch für die Gesundheitsausgaben.

Ratschläge aus Rom

Der mangelnde Bezug zwischen zusätzlicher Hilfe und wirtschaftlichem Fortschritt hat in den vergangenen Jahren dazu geführt, alle Bemühungen um eine Erhöhung der Entwicklungszusammenarbeit mit solchen zu ihrer Effektivierung zu verbinden. Auch hier hat die Verabschiedung der Millenniumsziele gute Dienste geleistet, formuliert die Weltgemeinschaft doch mit ihrer Hilfe erstmals konkrete, zum Großteil quantifizierte Entwicklungsziele samt eines verbindlichen Zeitrahmens für ihre Umsetzung. So formuliert das letzte Millenniumsziel (Aufbau einer globalen Entwicklungspartnerschaft) auch quantitative und (wenige) qualitative Indikatoren für die Zusammenarbeit, welche insbesondere die Lieferbindung und den Anteil grundbedarfsorientierter Projekte betreffen.

¹² Vgl. Ales Bulir und A. Javier Hamann: *Volatility of Development Aid: From the Frying Pan into the Fire?*, IMF Working Paper WP/06/65, 2006.

¹³ Vgl. Todd Moss, Gunilla Pettersson und Nicolas van de Walle: *An Aid-Institutions Paradox? A Review on Aid Dependency and State Building in Sub-Saharan Africa*, Center for Global Development, Working Paper 74, Januar 2006.

¹⁴ Vgl. Lant Pritchett: *Schooling in the developing world: New evidence and new approaches*, *Nord-Süd aktuell* XIX 2005, 2, S. 126–141.

Bild nur in Printausgabe verfügbar

© George Osodi

Lagos, Nigeria: Kinder in einer Schule im Slum Makoko

Qualitative Indikatoren wurden aber seit 2003 in gemeinschaftlichen Bemühungen der Geber selbst entwickelt und zum Teil mit verbindlichen Zeitplänen für ihre Umsetzung verbunden. Den Startschuss gab die Erklärung von Rom:¹⁵ Diese zielte auf den Abgleich der Prozeduren und Praktiken von Geber- und Nehmerorganisationen (um die Transaktionskosten zu senken), die Betonung der Leitfunktion der Empfänger bei der Koordinierung (unter Beteiligung der lokalen Zivilgesellschaft), die stärkere Mittelvergabe im Rahmen von Budget- und Sektorhilfe und den Einsatz von Leitagenturen zur Umsetzung von Programmhilfe. Diese Zielsetzungen werden durch die Pariser Erklärung über effektive Entwicklungszusammenarbeit (2005) erweitert. Sie ist deshalb eine Wegmarke,¹⁶ da sie wie die Millenniumsziele einen überprüfbaren Katalog von Maßnahmen zur Koordinierung und Eingliederung der Entwicklungshilfe in den Haushalts- und Entwicklungsplan der Empfänger vorgibt und dafür auch zeitliche Ziele setzt. So sollen sich die Programme und Projekte der Entwicklungszusammenarbeit vollständig in den nationalen Budgetplan einfügen, die Geber sich weitgehend der Beschaffungssysteme der Empfänger und ihres eigenen Finanzmanagements bedienen, keine Parallelverwaltungen aufbauen, die Zusammenarbeit planbarer machen und die Lieferbindung sukzessive abschaffen. Missionen der Geber sollen zunehmend gemeinsam stattfinden, der Anteil der Programmhilfe deutlich steigen.

¹⁵ Vgl. *Rome Declaration of Harmonization*, www.aidharmonization.org/ah-wh/secondary-pages/why-RomeDeclaration.

¹⁶ Vgl. *Paris Declaration on Aid Effectiveness*, www1.worldbank.org/harmonisation/Paris/FINAL-PARISDECLARATION.pdf.

Tansania: Auf dem Weg der Besserung

Wie lassen sich Schwangerschaften vermeiden, wodurch kann man sich wirksam vor Geschlechtskrankheiten und HIV-Infektionen schützen? Fragen wie diese werden häufig an die Mitarbeiter der von der GTZ in der tansanischen Küstenregion Tanga eingerichteten Informationszentren herangebracht. Sie zeigen die Unsicherheit beim Thema Sexualität. Informationen zur Familien- und Gesundheitsplanung zu liefern ist daher eines der Ziele des nationalen Gesundheitsprogramms für Tansania, das die GTZ im Auftrag des BMZ gemeinsam mit der KfW-Entwicklungsbank und anderen deutschen Entwicklungsorganisationen unterstützt. Eine Bestandsaufnahme hatte ergeben, dass Tansanias Gesundheitssystem unter großem Finanzmangel leidet. Die Folgen: zu wenig Personal mit zu geringer Qualifikation und zu niedrige Gehälter.

Das Programm wurde so angelegt, dass die tansanischen Gesundheitsbehörden selbst angemessene Lösungen entwickeln können. Wichtige Schritte waren etwa die Erarbeitung von Gesundheitsplänen oder der Ausbau der Weiterbildung. Mittlerweile gibt es sechs Weiterbildungszentren, die landesweit Kurse anbieten. Dort werden Themen wie Ausgabenplanung, Krankenhausorganisation, Qualitätssicherung oder die Einbindung privater und kirchlicher Träger behandelt. Die Universität von Daressalam bietet den einjährigen Postgraduiertenkurs zum „Master of Public Health“ an. Mittlerweile verfügt jeder der sieben Distrikte in der Region Tanga über ein Krankenhaus, hinzu kommen Gesundheitszentren auf dem Land, die in aller Regel in maximal einer Stunde Fußmarsch zu erreichen sind. Doch noch finden sich im ganzen Land mit seiner Bevölkerung von etwa 36,6 Millionen lediglich rund 25 000 Menschen mit einer spezifisch medizinischen Ausbildung, während es etwa in Deutschland allein rund 130 000 niedergelassene Ärzte gibt.

Ein Großteil dieser Zielsetzungen erscheint selbstverständlich und nicht übermäßig ambitioniert; doch spiegeln diese im Umkehrschluss deutlich die Defizite bisheriger Vergabepraktiken wider.

Gehabe der Geber

Eines der Hauptübel stellt die seit Jahren rapide ansteigende Zersplitterung der Geber und die damit einhergehende Proliferation von Einzelprojekten da – in einem „normalen“ Empfängerland sind zurzeit etwa 30 offizielle Geber, Hunderte von Nichtregierungsorganisationen mit insgesamt mehreren 1000 Einzelprojekten aktiv.¹⁷ Für diese Projekte sind Unmengen an Fortschrittsbe-

¹⁷ Vgl. David Roodman: *Aid Project Proliferation and Absorptive Capacity*, Center for Global Government, Working Paper 75, Januar 2006.

richten fällig, müssen Machbarkeits-, Finanzierungs- und Evaluierungsberichte angefertigt werden, für den Gesamteinsatz zusätzlich Armut- und Länderprofile; alle nach dem jeweils spezifischen Format der Geberorganisationen. Zur Begutachtung der Projekte werden schließlich Jahr für Jahr Hunderte von Gebermissionen in die Empfängerländer entsandt, die mit Informationen gefüttert und von ihren Partnern durch die Projektregionen geführt werden wollen; alle Geber verfolgen dabei unterschiedliche außenwirtschaftliche Interessen und entwicklungspolitische Vorlieben. All dies treibt die administrativen Kosten der Zusammenarbeit für die Empfänger in die Höhe und untergräbt die Leistungsfähigkeit ihrer Verwaltungen – auch deswegen, weil die Geber für die Abwicklung ihrer Programme oft Parallelverwaltungen aufbauen, die Projekte oftmals nicht in den Staatshaushalt und mittelfristige Finanzierungsplanungen aufgenommen werden und, nicht zuletzt, qualifiziertes Personal der Empfänger abziehen.

Ein Makel stellt auch die Volatilität der Entwicklungszusammenarbeit – mit oftmals von Jahr zu Jahr schwankenden Auszahlungen – und damit ihre mangelnde Vorhersehbarkeit dar. Diese Schwankungen sind beachtlich und deutlich stärker als jene der Haushaltseinkünfte der Empfänger; sie verstärken im Übrigen die konjunkturellen Ausschläge, kompensieren mithin in keiner Weise Ausfälle, die durch wirtschaftliche Krisen bedingt sind.¹⁸ Grund dafür sind wechselnde Vorzugspartner der Entwicklungshilfe, ihre Konditionierung, der Beginn bzw. das Ende von Großprojekten sowie, zu bestimmten Zeiten, anfallende Entschuldungsbemühungen. Diese Volatilität erschwert eine rationale Haushaltsführung ungemein, da nicht abzusehen ist, ob Mittel längerfristig zur Verfügung stehen, staatliche Vorhaben jedoch nicht sofort gestoppt werden können. Umgekehrt ist der rasche Anstieg von Zuwendungen mit inflationären Gefahren verbunden, die nur dann einigermaßen gebändigt werden können, wenn sie zur Hortung von Devisen verwendet werden.

Die Beziehungen zwischen den Spendern und den Nutznießern ist ausgesprochen indirekter Natur.

Nicht minder problematisch ist schließlich die Konditionierung von Entwicklungszusammenarbeit. Externe Unterstützung für Entwicklung hat immer mit dem Problem zu kämpfen, dass die Beziehungen zwischen den Finanziers (den Steuerzahlern oder Spendern in Industrieländern) und den beabsichtigten Nutznießern (Armen in Entwicklungsländern) ausgesprochen indirekter Natur sind, Verantwortlichkeit dadurch tendenziell untergraben wird. Konditionierung ist ein naheliegender Ansatz, um diesem Dilemma zumindest teilweise gerecht zu werden; mit dem Ende des Ost-West-Konflikts und nachlassender Rücksichtnahme auf die Empfindlichkeiten der Empfänger hat sie zusätzlichen Schub gewonnen. Die Zahl der Auflagen und Indikatoren zu ihrer Messung nahm zumindest bei Weltbank und IWF bis Ende der neunziger Jahre massiv zu, bis die „Feinststeuerung“ von Entwicklungsgesellschaften unter starker Kritik zurückgenommen wurde – was auch damit zu-

¹⁸ Vgl. Bulir und Hamann (Anm. 12).

sammenhing, dass konditionierte Programme nur geringe Wachstumseffekte erzielten (u.a. weil die Auflagen nur begrenzt umgesetzt wurden) und letzten Endes die Eigenverantwortung der Empfänger (Ownership) schwächten.¹⁹

Vor diesem Hintergrund sind die im Rahmen der Geberländer gemachten Vorschläge – bessere Koordinierung vor Ort, Harmonisierung der Verfahren, Richtlinien und Erfolgsbewertung, Reduktion der Auflagen, bessere Vorhersehbarkeit der Zuwendungen durch Mehrjahreszusagen und Reduktion frei stehen-

Das Gros bilateraler Zusammenarbeit nimmt Maß an Weltbank und IWF.

der Einzelprojekte durch Programme, Budget- und Sektorhilfe – nicht gerade neu; meist wurden sie seit Jahrzehnten immer wieder neu aufgelegt. Eines hat sich gegenüber früher jedoch geändert: Die Vorschläge werden zumindest teilweise auch umgesetzt. So kommen Budget- und Sektorhilfen mittlerweile für 40 Prozent der Auszahlungen auf, konzentrieren sich aber auf den sozialen Bereich; der ambitioniertere Ansatz, alle für einen Bereich bestimmten Zuwendungen in einen Pool zu leiten, der von den Empfängern konzipierte Programme finanziert, wurde bisher nur für die Grundbildung und hier bei weitem nicht flächendeckend umgesetzt. Fortschritte gibt es jedoch bei gemeinsam erstellten Länderberichten und Strategiepapieren – der größte Teil bilateraler Entwicklungszusammenarbeit orientiert sich hier mittlerweile an den strategischen Ansätzen von Weltbank und IWF.

Eine erhebliche Kluft besteht demgegenüber nach wie vor bei gemeinsamen Missionen der Geber, gemeinsamer Beschaffung und vor allem Evaluierung des Erreichten sowie der Eingliederung der Projekte in die Finanz- und Haushaltspläne der Empfänger.²⁰ Die Zahl der Einzelprojekte hat überdies nicht abgenommen, dafür ihr durchschnittliches Volumen. Die Selektivität der Entwicklungszusammenarbeit insgesamt nahm hingegen zu; das Länderdrittel mit der besten institutionellen Qualität bekommt heute 40 Prozent der Hilfstransfers, das schlechteste Drittel knapp über 20 Prozent. Angelehnt an die stärker fokussierte Konditionalität von IWF und Weltbank hat die US-Regierung mit dem „Millennium Challenge Account“ für einen Teil ihrer Entwicklungszusammenarbeit noch weitergehende Reformen umgesetzt. Hierbei werden nicht Versprechungen auf künftige Reformen belohnt (wie früher beim IWF), sondern bereits demonstrierte Fortschritte bei der Verwirklichung demokratischer und wirtschaftlicher Freiheiten.²¹ Unproblematisch ist auch diese Ex-post-Konditionalität nicht, weil damit Länder belohnt werden, die dieser Belohnung kaum bedürfen – und sich bei der Bestimmung der Indikatoren guter Regierungsführung auch hier Willkür einschleichen kann.

Verfehlt Verpflichtungen

Die praktische Entwicklungsdebatte hat in den letzten Jahren wieder Fahrt aufgenommen, die Diskussionen um die Millenniumsziele und die internatio-

¹⁹ Joachim Betz: Macht und Einfluss der Internationalen Finanzinstitutionen, in: Andreas Hasenclever u.a. (Hrsg.): *Macht und Ohnmacht internationaler Institutionen*, Frankfurt/New York 2007.

²⁰ Vgl. dazu die jährlichen Fortschrittsberichte der Weltbank (Global Monitoring Reports).

²¹ Vgl. Steven Radelet: *From Pushing Reforms to Pulling Reforms: The Role of Challenge Programs in Foreign Aid Policy*, Center for Global Development, Working Paper 53, Februar 2005.

Uganda: Rauchlos kochen

In Uganda wird zum Kochen nicht einfach der Elektroherd eingeschaltet. Über 90 Prozent der Bevölkerung nutzen traditionelle Steinherde und sind dabei auf Feuerholz, Holzkohle oder landwirtschaftliche Abfälle angewiesen. Da die Menschen keinen Zugang zu anderen Brennstoffen haben, ist der Holzverbrauch enorm. Ganze Waldgebiete wurden bereits zerstört. Hinzu kommt eine starke gesundheitliche Belastung für die Frauen und Kinder, die traditionell für die Küche verantwortlich sind. Denn durch die extreme Raumentwicklung der Steinherde im Innern der Hütten leiden sie oft an chronischen Erkrankungen der Augen und Atemwege.

Um dem entgegenzuwirken, unterstützt die GTZ im Auftrag des BMZ die ugandische Bevölkerung, Politik und Wirtschaft bei der Entwicklung und Umsetzung einer nachhaltigen Energiepolitik. Ziel ist es, besonders die arme Bevölkerung in den ländlichen Gebieten des Landes, von denen derzeit nur drei Prozent Zugang zu Elektrizität haben, mit modernen Energietechnologien zu versorgen. Gemeinsam mit Vertretern von ugandischen Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen organisiert die GTZ Workshops zu Energieeffizienz und Erneuerbaren Energien, und auf lokaler Ebene entwickelt sie gemeinsam mit der Bevölkerung modernere Kochanlagen oder Systeme zur Nutzung von Sonnenenergie. In den vergangenen Jahren sind so über 100 000 moderne Herde in ländlichen Haushalten installiert worden. Über 200 Schulen, Krankenhäuser und Unternehmen nutzen jetzt Herde und Öfen, die bis zu 60 Prozent an Brennmaterial und Kosten einsparen. In mehr als 300 ländlichen Haushalten wird Strom durch Solarenergie erzeugt.

nalen Entschuldungskampagnen haben die Debatte nicht nur vorangetrieben, sondern auch überprüfbare Verpflichtungen der Geber zur Steigerung von Volumen und Effizienz der Entwicklungszusammenarbeit gebracht. Bei der praktischen Einlösung dieser Verpflichtungen hapert es allerdings noch: So konnte die Entwicklungshilfe zwar deutlich gesteigert werden, zum Teil jedoch in wenig nachhaltiger Weise. Weit stärker fallen die Defizite bei der Qualität ins Auge: Ein von allen Gebern gemeinsam finanziertes, koordiniertes und in mittelfristige Haushaltspläne der Empfänger eingepasstes Entwicklungsprogramm bleibt noch immer Zukunftsmusik.

Die Gründe hierfür liegen auf der Hand: Alle Geber wollen möglichst durch Einzelprojekte sichtbar bleiben – dies gilt gerade auch für die Nichtregierungsorganisationen –, schnellen, greifbaren Erfolg demonstrieren und durch ihre Unterstützung ein Maximum an individuellem Einfluss realisieren (und damit auch ihre Zuwendungen je nach Umständen steigern oder mindern können). Unter dem Strich lassen sich jedoch durchaus Fortschritte im Bemühen feststellen, die Qualität der Entwicklungszusammenarbeit und vor allem die Selbstverantwortung der Empfänger für ihren Erfolg zu steigern.