

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Andrea Schmitz

Konditionalität in der Entwicklungspolitik

S 12
Mai 2006
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2006

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

5	Problemstellung und Schlussfolgerungen
7	Formen, Ziele und Effekte von Konditionalität
7	Ökonomische Konditionalität der Strukturanpassungsprogramme
9	Politische Konditionalität
11	Wirkungen und Wirksamkeit von Konditionalität
14	Die Konditionalität der »Partnerschaft«
14	»Ownership« als Leitmotiv
16	»Country ownership«
17	<i>Ergebnisorientierung</i>
17	»Country-led partnership«
18	<i>Messprobleme</i>
20	Die Politik der Geber
20	»The Winner Takes All«: Die Konditionalität des Millennium Challenge Account
25	Dialoge im Schatten der Sanktionierung: Die Konditionalität der EU-Programme
27	Dilemmata und Zielkonflikte
29	Ergebnisse und Ausblick
30	Abkürzungen

Konditionalität in der Entwicklungspolitik

Entwicklungspolitische Konditionalität – die Bindung von Unterstützungsleistungen an die Implementierung von geberdiktierten Reformprogrammen – ist in die Kritik geraten. Als Instrument der Entwicklungszusammenarbeit hat Konditionalität nach Ansicht der Kritiker nicht die gewünschten Ergebnisse gebracht und nur in sehr bescheidenem Maße zu wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung sowie zu besserer Regierungsführung in den Empfängerländern beigetragen. Mittlerweile herrscht Einvernehmen darüber, dass erfolgreiche Reformpolitik nicht erzwungen werden kann, sondern die Bereitschaft der Empfänger voraussetzt, Reformprogramme eigenverantwortlich zu formulieren und mit finanzieller und technischer Unterstützung der Geber ebenso eigenverantwortlich umzusetzen. Die Empfänger – nunmehr: »Partner« – sollen ihre Entwicklung selbst steuern. »Ownership statt Donorship« lautet die Devise.

Dieses neue Paradigma bedeutet eine erhebliche Zumutung für beide Seiten: Die Empfänger sollen ihre Entwicklung selbst in die Hand nehmen, aber sie haben dabei nicht wirklich die freie Wahl, und beide Seiten wissen das. Für die Geber impliziert das Partnerschaftsgebot einen Verzicht auf Kontrolle, den sie sich aber im Hinblick auf ihre treuhänderische Verpflichtung nicht leisten können. Immerhin gelten die Gebote der Verwaltungseffizienz, Transparenz und Berechenbarkeit als zentrale Elemente guter Regierungsführung auch für die Geber. Außerdem stellt sich die Frage, ob man sich diesen Kontrollverzicht wirklich leisten will. Denn es ist unübersehbar, dass Unterentwicklung und ihre Begleiterscheinungen nicht zuletzt eine Folge von schlechter Regierungsführung sind, auf die ja Entwicklungshilfe unter anderem reagiert.

Die anhaltende Debatte über eine Neuformulierung von Konditionalität steht unter dem Vorzeichen des Bestrebens, widersprüchliche Vorgaben und Zielvorstellungen in konsistente – und vor allem: entwicklungspolitisch effiziente – Politikprogramme zu übersetzen. Die Studie will Hilfe zur Orientierung in dieser Debatte bieten, indem sie die Optionen für den Einsatz von Konditionalität identifiziert und sie im Hinblick auf ihre Leistungsfähigkeit überprüft.

Dazu werden die mit dem neuen Paradigma verbundenen diskursiven und instrumentellen Neuerungen vorgestellt und jene Aspekte beleuchtet, die im programmatischen Schrifttum der Geberagenturen gewöhnlich ausgeblendet werden. Das Kerndilemma der reformierten Konditionalität ist die Unbestimmtheit von *ownership* – jenes Konzepts, das zum Schlüssel für eine wirksamere Entwicklungspolitik avanciert ist. Wenn man dem Effizienzgebot folgen will, ohne das Steuer aus der Hand zu geben – und das will kein Geber ernstlich –, muss das Konzept eng gefasst und damit der Kreis der Empfänger stark eingeschränkt werden. Dies widerspricht jedoch dem Ziel der weltweiten Armutsbekämpfung, der sich die Entwicklungspolitik verpflichtet hat, und der damit verbundenen Forderung nach einer Erhöhung der Öffentlichen Entwicklungshilfe.

Die Alternative zu einer mit harten Bedingungen operierenden Strategie der Selektivität besteht darin, die Langfristigkeit und Umfeldbedingtheit von Reformprozessen zu berücksichtigen und die Empfänger auf dem Weg des Dialogs und des Technologietransfers dafür zu gewinnen, dass sie sich die Programme zu eigen machen. Dies impliziert eine an Prozessen und Ergebnissen orientierte und mit längeren Zeithorizonten rechnende Konditionalität, die auf unmittelbare Effizienznachweise verzichten muss, dafür aber die Einbeziehung auch der schwierigen Partner ermöglicht.

Die mit den beiden Strategien verbundenen Dilemmata und Zielkonflikte zeigen sich exemplarisch an der Konditionalität des Millennium Challenge Account (MCA) und der Entwicklungshilfe der Europäischen Union (EU). Dabei wird deutlich, dass eine Strategie der Selektivität für die meisten Geber, so auch für die Bundesregierung, nicht in Frage kommt: Erstens müssten hinreichend verallgemeinerbare und gleichzeitig maßgeschneiderte Kriterien für wachstumsfreundliche politische bzw. institutionelle Rahmenbedingungen in Entwicklungsländern festgelegt werden. Dass dies die prognostischen Fähigkeiten der Geber übersteigt, ist offenkundig. Zweitens müssten die Geber auf der Basis dieser Kriterien eine Auswahl der besonders förderungswürdigen Empfänger treffen. Drittens schließlich müsste diese Entscheidung dann konsequent, das heißt möglichst unbeeinflusst von Sonderinteressen in die Tat umgesetzt werden. Eine Strategie der Selektivität ist also mit Anforderungen an die Kohärenz und Konvergenz von Interessen und Zielvorstellungen der Geber verbunden, die diese nicht einlösen können. Aber nicht nur an die Geber

stellt eine Strategie der Selektivität hohe Anforderungen. Die Empfänger müssen erhebliche Anpassungsleistungen erbringen, um als »Partner« zu gelten und in den Klub der Begünstigten aufgenommen zu werden. Eine der Armutsbekämpfung verpflichtete Entwicklungspolitik, die globale Reichweite beansprucht, kann die Empfänger jedoch nicht unterschiedlich behandeln, ohne an Glaubwürdigkeit einzubüßen.

Dagegen zeigt das Beispiel der EU-Programme, dass die unter dem Signum der Entwicklungspartnerschaft reformierte Konditionalität ein machtvolles Instrumentarium der politischen Einflussnahme bereithält. Das technische Idiom und der euphemistische Stil der entwicklungspolitischen Prosa täuschen leicht darüber hinweg, dass es durchaus nicht die »Partner« sind, die die Stoßrichtung der Reformen bestimmen. Allerdings greifen die neuen Finanzierungsinstrumente erheblich tiefer in die internen Strukturen der Empfängerstaaten ein als die Konditionalität früherer Dekaden. Gleichzeitig werden die damit verbundenen Risiken auf die Seite der Empfänger verlagert, von denen erwartet wird, dass sie *ownership* und damit die Verantwortung für die Reformprogramme übernehmen. Angesichts des Dilemmas, mit dem Entwicklungspolitik konfrontiert ist und das darin besteht, dass die Auswirkungen von Reformen nicht vorhersehbar, die Auswahl »richtiger« Maßnahmen schwierig, die Fehlerquellen aber zahllos sind, wäre die Entwicklungspolitik gut beraten, zwei einfache, aber maximalistische Empfehlungen zu beherzigen: nämlich ihr eigenen Ansprüche zurückzuschrauben und sich gegenüber den Empfängern in Bescheidenheit zu üben.

Formen, Ziele und Effekte von Konditionalität

Das modernisierungstheoretische Paradigma, dem der Entwicklungsbegriff letztlich verhaftet ist, gründet auf der Überzeugung, dass wirtschaftlicher und sozialer Fortschritt in den Ländern der Dritten Welt eine Modernisierung der gesellschaftlichen Institutionen voraussetzt. Dementsprechend wird entwicklungspolitische Konditionalität als Hebel zur Durchsetzung von Reformprogrammen benutzt, die dem Vorbild des westlichen Politik- und Wirtschaftsmodells verpflichtet sind und die Empfänger auf den Pfad einer nachholenden Entwicklung führen sollen. Sowohl die Stoßrichtungen als auch die Modalitäten von Konditionalität haben sich dabei gewandelt. Die bis in die achtziger Jahre dominierende ökonomische Konditionalität wurde in den neunziger Jahren durch Auflagen ergänzt, die auf politische Reformen in den betroffenen Ländern abzielten. In beiden Phasen basierte entwicklungspolitische Konditionalität auf einer vom Modell des *homo oeconomicus* inspirierten Anreizlogik: Die Aussicht auf günstige Kredite und andere Unterstützungsleistungen sollte die Empfänger dazu motivieren, bestimmte, von den Gebern definierte Politikmaßnahmen umzusetzen. Diese Form der Konditionalität wird im allgemeinen als »Ex-ante-Konditionalität« bezeichnet. Im Grunde handelt es sich um eine Form der Bestechung, bei der Geld gegen politisches Wohlverhalten getauscht wird.¹ Anhaltende Kritik an der Auflagenpolitik besonders der Bretton-Woods-Institutionen (Internationaler Währungsfonds [IWF] und Weltbank) gab Ende der neunziger Jahre den Anstoß zu einer Neukonzeption der Beziehungen zwischen Gebern und Empfängern von Entwicklungshilfe und damit auch zu einer Reformulierung von Konditionalität. Die Entwicklung hin zu dieser neuen »Konditionalität der Partnerschaft«, die den entwicklungspolitischen Diskurs der Gegenwart maßgeblich prägt, soll im folgenden zunächst nachgezeichnet werden.

¹ Vgl. Paul Mosley, *Conditionality As Bargaining Process: Structural Adjustment Lending 1980–1986*, Princeton, Oktober 1987 (Essays in International Finance Nr. 168), S. 6.

Ökonomische Konditionalität der Strukturanpassungsprogramme

Die sogenannten Strukturanpassungsprogramme (SAP) waren eine ordnungspolitische Reaktion auf die Wirtschafts- und Schuldenkrise der achtziger Jahre, die durch exzessive Kreditvergabe während des Ölbooms ausgelöst worden war. Um die überschuldeten Drittweltländer, vor allem in Lateinamerika und im subsaharischen Afrika, wirtschaftlich zu stabilisieren und ihre Schuldendienstfähigkeit wiederherzustellen, verordneten die Internationalen Finanzinstitutionen ein Bündel wirtschaftspolitischer Maßnahmen, die massiv in die politischen Ökonomien der Entwicklungsländer eingriffen. Diese Maßnahmen, die auch unter den Begriff »Washington Consensus« subsumiert werden, bezogen sich auf die Haushalts-, Fiskal-, Handels- und Arbeitsmarktpolitik und waren dem neo-liberalen Entwicklungsmodell verpflichtet. Ihre Kernpunkte waren Haushaltsdisziplin, Liberalisierung der Zinssätze und Einführung realistischer Wechselkurse durch eine Abwertung der nationalen Währungen, Importliberalisierung und Liberalisierung von ausländischen Direktinvestitionen, Steuerreform und Kürzung der öffentlichen Ausgaben, Sicherung der Eigentumsrechte, Abbau staatlicher Marktintervention und wirtschaftliche Privatisierung sowie eine allgemeine Deregulierung der Wirtschaft. Entsprechende Maßnahmen wurden zur Vorbedingung für Umschuldungsmaßnahmen und für die Gewährung der Strukturanpassungskredite von IWF und Weltbank.² Diese Kredite wurden zu äußerst günstigen Konditionen angeboten und waren in vielen Fällen die wichtigste Finanzierungsquelle des Staatshaushaltes in den Empfängerländern. Auch regionale Entwicklungsbanken sowie bilaterale Geber gingen dazu über, Kredite an Entwicklungsländer nur noch dann zu vergeben, wenn diese ein Strukturanpassungsabkommen mit

² Vgl. ebd. Zum *Washington Consensus* vgl. John Williamson, »What Washington Means By Policy Reform«, in: John Williamson (Hg.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1990, zugänglich über <www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=486> (Zugriff: 4.5.2006).

den Internationalen Finanzinstitutionen geschlossen hatten.³

Gleichzeitig veränderte sich während der Schuldenkrise die traditionelle Arbeitsteilung zwischen IWF und Weltbank, die ursprünglich komplementär angelegt war. Während dem IWF die Aufgabe zukam, über die Stabilität von Währungen und Wechselkursen zu wachen und externe Zahlungseingänge durch kurzfristige Beistandskredite zu überbrücken, sollte die Weltbank durch die Finanzierung von Infrastruktur- und Sektorprojekten in den Entwicklungsländern langfristiges Wirtschaftswachstum stimulieren. Nach dem Ausbruch der Schuldenkrise erwies sich diese Arbeitsteilung jedoch als kontraproduktiv: Die Stabilisierungstherapie des IWF führte in vielen Fällen zu wirtschaftlicher Rezession, die die von der Weltbank geförderten Entwicklungsinvestitionen behinderte. Im Zuge der Strukturanpassungsmaßnahmen wurde daher die Zusammenarbeit zwischen den beiden Finanzinstitutionen intensiviert und stärker koordiniert. Für die Kreditnehmer entstand damit das Problem einer doppelten Konditionalität: Kredite von einer der beiden Institutionen waren nur dann zu bekommen, wenn die Auflagen beider erfüllt wurden.⁴

Darüber hinaus erhöhten IWF und Weltbank im Zuge der Strukturanpassungspolitik die Anzahl ihrer Auflagen kontinuierlich. Während zum Beispiel ein Strukturanpassungsprogramm der Weltbank in den Jahren 1980–82 durchschnittlich 34 Bedingungen enthielt, waren es 1987–90 schon 56.⁵ Dies ist einerseits auf die gestiegene Nachfrage nach Krediten aus diesen Programmen bzw. auf die Ausweitung der Kreditvergabe zurückzuführen, andererseits auf den Druck der Weltbank-Gläubiger, die Sicherheiten für ihre Kredite verlangten und dabei unterschiedliche Politikvorstellungen geltend machten.⁶ Die Erhöhung der Auflagen lässt sich auch lesen als Reaktion auf die zunehmende Kritik an den Strukturanpassungsprogrammen der Weltbank und daraus resultierende

Umstellungen in deren Vergabepolitik – von makroökonomischen hin zu sektoralen Anpassungskrediten. Die Weltbank ist bekanntlich ein Zwitterwesen. Als multinationale Entwicklungsagentur, auf deren Agenda seit den siebziger Jahren auch die weltweite Armutsbekämpfung einen prominenten Platz einnimmt, kann sie sich externer Kritik und daraus abgeleiteten Forderungen nicht verschließen. Andererseits hat sie als Kreditinstitut kein Interesse daran, die zur Verfügung stehenden Gelder zurückzuhalten. Ihr Modus operandi ist der Geldverleih.⁷ Dass Mittel auch dann ausgezahlt werden, wenn nicht alle Bedingungen erfüllt sind, lässt sich gegenüber Kritikern leichter rechtfertigen, wenn auf eine möglichst große Zahl bereits erfüllter Konditionen verwiesen werden kann. Durch eine Aufstockung der Auflagen konnte die Weltbank die Forderungen ihrer Kritiker aufgreifen, ohne auf die Auszahlung von Mitteln verzichten zu müssen.

Die mit den Strukturanpassungsprogrammen einhergehende Konditionalität stieß vor allem deshalb auf Kritik, weil ihre Umsetzung verheerende soziale Folgeschäden nach sich zog, während die gewünschten Wachstumseffekte ausblieben und es naturgemäß ungewiss war, ob sie sich in Zukunft einstellen würden. Zwischen 1972 und 1990 hatte sich die Zahl der Least Developed Countries (LDC) fast verdoppelt.⁸ Selbst dort, wo die Wachstumsindikatoren positiv ausfielen, hatten sich die sozialen Indikatoren im Zuge der Strukturanpassung verschlechtert. Die geforderte Sanierung der Staatshaushalte erfolgte zumeist auf Kosten von Kürzungen im Bereich der öffentlichen Dienst- und Sozialleistungen, der Abbau von Subventionen hatte in vielen Fällen abrupte Preissteigerungen zur Folge. Diese trafen vor allem die verwundbaren Bevölkerungsgruppen, deren Unmut sich vielfach in sozialen Unruhen artikulierte. Dementsprechend wurden die mit den Strukturanpassungsprogrammen verbundenen Auflagen oft nur widerstrebend umgesetzt oder nicht eingehalten, so dass Auszahlungen verschoben werden mussten.⁹ Aber nicht nur in den Empfängerländern stießen die Strukturanpassungsprogramme auf Widerstand. Auch die Geber konnten sich dem Offensichtlichen nicht verschließen: makroökonomische Reformen

⁷ Dass ein Großteil der Mittel als Zuschüsse vergeben wird, macht dabei keinen Unterschied, da diese weitgehend über Kreditzinsen und -tilgungen finanziert werden.

⁸ Vgl. Tetzlaff, »Strukturanpassung« [wie Fn. 4], S. 439.

⁹ Vgl. ebd., S. 434f; Mosley, *Conditionality As Bargaining Process* [wie Fn. 1], S. 9–12.

³ Vgl. Peter P. Waller/Wolfgang Zehender, *Erfolgsfaktoren für Strukturanpassung in westafrikanischen Ländern*, Berlin: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), 1989, S. 4.

⁴ Rainer Tetzlaff, »Strukturanpassung – das kontroverse entwicklungspolitische Paradigma in den Nord-Süd-Beziehungen«, in: Dieter Nohlen/Franz Nuscheler (Hg.), *Handbuch der Dritten Welt*, Bd. 1: *Grundprobleme, Theorien, Strategien*, Bonn 1993, S. 420–445 (432).

⁵ Vgl. Axel Dreher, »A Public Choice Perspective of IMF and World Bank Lending and Conditionality«, in: *Public Choice*, (2004) 119, S. 445–464 (445f).

⁶ Vgl. ebd., S. 449–452.

allein reichten nicht aus, um die strukturellen Defizite in den Volkswirtschaften der Entwicklungsländer zu beheben. Mehr und mehr rückte in der Folge die politische Dimension entwicklungspolitischer Interventionen in den Vordergrund.

Politische Konditionalität

Der mangelnde Erfolg der Strukturanpassungsprogramme setzte die Entwicklungspolitik unter Rechtfertigungsdruck und löste bei bi- und multilateralen Gebern intensive Diskussionen über die Auflagenpolitik aus. Dabei setzte sich zunehmend die Erkenntnis durch, dass soziale und politische Variablen die Wirtschaftsleistung maßgeblich beeinflussen. Damit wurde die Bereitschaft zu politischen Reformen zu einem Bestandteil des Auflagenpakets der Geber.

Die verstärkte politische Fokussierung von Entwicklungshilfe seit Beginn der neunziger Jahre steht aber auch im Zusammenhang mit dem Ende des bipolaren internationalen Systems im Gefolge der Auflösung der Sowjetunion sowie mit dem Erstarken von Demokratiebewegungen in Afrika und Lateinamerika. Zwar hatte Entwicklungshilfe auch in früheren Dekaden auf den Transfer westlicher politischer Normen und Werte abgezielt, außenpolitisch handlungsleitend waren aber in erster Linie die geostrategischen und sicherheitspolitischen Interessen der Supermächte.¹⁰ Erst nach dem Ende des Kalten Krieges und nach den enttäuschenden Ergebnissen der einseitig ökonomisch ausgerichteten Strukturanpassung wurden die Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit und die Respektierung der Menschen- und Bürgerrechte zu einem wesentlichen Bestandteil des entwicklungspolitischen Programms. Verbunden damit war in der Regel eine mehr oder weniger explizite Anreizkonditionalität, die den Umfang des Mitteleinsatzes an politische Reformvorhaben in den Empfängerländern knüpfte. In diesem Rahmen wurden auch Sondermittel für entsprechende Vorhaben bereitgestellt.¹¹ Die Bundesrepublik Deutschland legte im Jahr 1991 fünf neue Kriterien vor, deren Erfüllung über den

Umfang, die Bereiche und die Instrumente der Zusammenarbeit mit einem Kooperationsland entscheidet. Diese »Bestimmungsfaktoren« genannten und nach wie vor maßgeblichen Kriterien sind:

- ▶ Achtung der Menschenrechte,
- ▶ Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit,
- ▶ Beteiligung der Bevölkerung am politischen Prozess,
- ▶ Schaffung einer marktfreundlichen und sozialorientierten Wirtschaftsordnung,
- ▶ Entwicklungsorientierung des staatlichen Handelns.¹²

Die Europäische Union, die politische Aspekte in ihren regionalen Entwicklungsprogrammen lange Zeit formell ausgeklammert hatte, erklärte in der Resolution des Ministerrats der Europäischen Gemeinschaft vom 28. November 1991 über »Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung«¹³ die Förderung demokratischer Prinzipien zur höchsten Priorität in der Entwicklungszusammenarbeit und kodifizierte in der 1995 revidierten Fassung des Lomé-Abkommens die Achtung der Menschenrechte und demokratischer Prinzipien sowie der Herrschaft des Rechts als »wesentliche Elemente« der Zusammenarbeit mit den afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten (AKP).¹⁴ Da diese Elemente rechtlich bindend sind, kann ihre Verletzung die Suspendierung der Kooperation nach sich ziehen, was in mehreren Fällen auch geschah.¹⁵

Die wachsende Bedeutung der politischen Dimension von Entwicklung konfrontierte die Internationalen Finanzinstitutionen mit einem Dilemma. Im Gegensatz zu bilateralen Gebern, die Entwicklungshilfeleistungen an politische Bedingungen knüpfen

¹² Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), *Hohe Ansprüche an alle Beteiligten – die Bestimmungsfaktoren*, in: <www.bmz.de/de/ziele/regeln/bestimmungsfaktoren/index.html> (Zugriff: 4.5.2006). Ob bzw. in welchem Maße ein Kooperationsland diese Kriterien erfüllt, wird anhand eines ausführlichen Indikatorenkatalogs ermittelt.

¹³ Vgl. *Resolution of the Council and of the Member States Meeting in the Council on Human Rights, Democracy and Development*, 28.11.1991, Doc. No. 10107/91, zugänglich über <http://europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/doc/cr28_11_91_en.htm> (Zugriff: 4.5.2006).

¹⁴ Vgl. Gordon Crawford, »European Union Development Co-operation and the Promotion of Democracy«, in: Burnell, *Democracy Assistance* [wie Fn. 11], S. 90–127.

¹⁵ So in der Zusammenarbeit mit Niger (1996 und 1999), Haiti (2001) und Fiji (2000). Vgl. Carlos Santiso, »Promoting Democracy by Conditioning Aid? Towards a More Effective EU Development Assistance«, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, (2002) 3, S. 107–133 (121–126).

¹⁰ Vgl. Olav Stokke, »Aid and Political Conditionality: Core Issues and State of the Art«, in: Olav Stokke (Hg.), *Aid and Political Conditionality*, London 1995, S. 1–87 (9f).

¹¹ Vgl. dazu im einzelnen Stokke, »Aid and Political Conditionality«, ebd., S. 22f, sowie die Beiträge in: Peter Burnell (Hg.), *Democracy Assistance. International Co-operation for Democratization*, London 2000.

können, schließt das Mandat der Bretton-Woods-Institutionen politische Konditionalität prinzipiell aus. IWF und Weltbank sind gehalten, sich bei ihren Allokationsentscheidungen ausschließlich von ökonomischen Kriterien leiten zu lassen; ihre Statuten verbieten es der Weltbank sogar ausdrücklich, ihre Aktivitäten von politischen Erwägungen abhängig zu machen.¹⁶ Einen Ausweg aus diesem Dilemma bot das Konzept der »guten Regierungsführung«, dessen Karriere mit einem Weltbankbericht über die Situation in Afrika¹⁷ begann und das seither einen prominenten Platz im entwicklungspolitischen Diskurs einnimmt. Vor allem die Weltbank hat sich systematisch um ein operationalisierbares Konzept von *good governance* bemüht. Im Kern bezieht sich der Begriff auf die Art und Weise, in der die für die Entwicklung eines Landes maßgeblichen ökonomischen und sozialen Ressourcen verwaltet werden. »Gute Regierungsführung« ist demnach im wesentlichen gleichbedeutend mit einer leistungsfähigen, berechenbaren und transparenten staatlichen Verwaltung und setzt ein funktionierendes öffentliches Buchführungs- und Rechnungswesen ebenso voraus wie einen verbindlichen rechtlichen Rahmen, der privatwirtschaftlichen Wettbewerb ermöglicht.

Zwar hat die Weltbank ihren Begriff von guter Regierungsführung im Laufe der neunziger Jahre sukzessive erweitert,¹⁸ im Kern ist ihr *governance*-Verständnis aber nach wie vor ein technisch-administratives und gleichbedeutend mit einem »soliden Entwicklungsmanagement« (*sound development management*). Gleichzeitig erlaubte es diese Konzeption guter Regierungsführung, die ökonomischen Puristen innerhalb der Weltbank in die Diskussion einzubinden, ohne politische Fragen im engeren Sinne zu thematisieren.¹⁹ Welche Aspekte von *governance* für die Weltbank ausschlaggebend sind, lässt sich exemplarisch an den Country Policy and Institutional Assessments (CPIA) ablesen, die die Weltbank jährlich durchführt und deren Ergebnisse über die Allokation der von der Weltbank-Tochter International Development

Association (IDA) vergebenen konzessionären Kredite unter den grundsätzlich empfangsberechtigten Entwicklungsländern entscheiden. Zu den Kriterien, die in den CPIA für die Beurteilung der Regierungsführung eines Landes verwendet werden, zählen insbesondere der Schutz der Eigentumsrechte, die Qualität des Haushaltswesens und der öffentlichen Verwaltung, die staatliche Steuerpolitik sowie Transparenz und Rechenschaftspflicht der Exekutive bei der Nutzung öffentlicher Ressourcen. Aufschluss über die Qualität der Regierungsführung geben aber auch jene Kriterien, mit deren Hilfe die Sozialpolitik eines Landes bewertet wird, so vor allem die staatlichen Aufwendungen für Bildung und Gesundheit, die Qualität der sozialen Sicherungssysteme und der Arbeitsmarktregulierung.²⁰

Im Laufe der neunziger Jahre übernahmen auch die in der Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) zusammengeschlossenen bilateralen Geber sowie die EU das Konzept der »guten Regierungsführung«.²¹ Der Begriff wird von ihnen aber weiter gefasst und schließt auch jene Aspekte ein, die sich auf die Art und Weise der staatlichen Willensbildung, die Rechtsförmigkeit staatlichen Handelns und die Wirtschaftspolitik beziehen: demokratische und partizipative Entwicklung, Achtung der Menschenrechte und marktwirtschaftliche Orientierung. Trotz unterschiedlicher Gewichtungen dieser Faktoren bei verschiedenen Gebern und der allgemeinen Unschärfe des Begriffs wurde *good governance* zum Oberbegriff für verantwortungsvolle Staatsführung bzw. »gute politische Rahmenbedingungen«²² und zu einem Referenzkonzept für politische Konditionalität.

Politische Konditionalität ist in zweierlei Hinsicht problematisch. Zum einen greift das eng gefasste technokratische Verständnis von *governance* zu kurz, weil es die zentrale Frage der Machtbeziehungen ausklam-

16 Vgl. *Articles of Agreement*, Article IV, Section 10, <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/0,,contentMDK%3A20049603~pagePK%3A43912~piPK%3A36602,00.html#111>> (Zugriff: 4.5.2006).

17 Vgl. World Bank, *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*, Washington, D.C. 1989.

18 Vgl. World Bank, *Governance: The World Bank's Experience*, Washington, D.C. 1994.

19 Vgl. Stokke, »Aid and Political Conditionality« [wie Fn. 10], S. 26f.

20 Vgl. Worldbank, *Country Policy and Institutional Assessments. 2004 Assessment Questionnaire*. Operations Policy and Country Services, 6.12.2004, in: <<http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/CPIA2004questionnaire.pdf>> (Zugriff: 4.5.2006).

21 Vgl. Daniel Beck/Thomas Conzelmann, »Zwischen Sanktionierung und Dialog. Die Durchsetzung von Good Governance in der Entwicklungspartnerschaft von EU und AKP«, in: Franz Urban Pappi u.a. (Hg.), *Die Institutionalisierung internationaler Verhandlungen*, Frankfurt a.M./New York 2004, S. 321–352.

22 So im *good governance*-Konzept des BMZ. Vgl. BMZ, *Good Governance*, Juni 2002, S. 8, zugänglich über <www.bmz.de/de/service/infothek/fach/spezial/spezial044/a90.pdf> (Zugriff: 4.5.2006).

merkt. In den autoritären bzw. semi-autoritären Systemen, mit denen es Entwicklungspolitik in der Regel zu tun hat, ist Macht in einer Weise konzentriert, die eine wirksame Gewaltenteilung blockiert. Unter solchen Bedingungen rühren extern induzierte Reformen des öffentlichen Sektors nur oberflächlich an das Problem der schlechten Regierungsführung.²³ Vielfach werden autokratische und klientelistische Strukturen sogar verfestigt: Da die Zuteilung von Entwicklungshilfe vorwiegend über staatliche Strukturen erfolgt und einen leidlich funktionstüchtigen Staatsapparat voraussetzt, sind die Geber auf die Kooperation der politischen Eliten angewiesen. Deren Position wird durch diese Zusammenarbeit tendenziell gestärkt. Auflagen, die auf institutionell-administrative Reformen abzielen, mögen in dieser Konstellation zwar akzeptiert werden, beheben aber nicht das Kernproblem, das schlechter Regierungsführung zugrunde liegt: die Monopolisierung öffentlicher Ressourcen durch eben die herrschenden Eliten.

Während eine auf verwaltungs- und steuerungs-technische Aspekte beschränkte politische Konditionalität zu selektiver Blindheit führt, steht politische Konditionalität im umfassenderen Sinne vor einem normativen Dilemma, und zwar in doppelter Hinsicht. Erstens werden externe Forderungen nach systemischen, das Regierungs-, Rechts- und Verwaltungssystem einschließenden Reformen von den Regierungen nicht-demokratischer Staaten häufig unter Berufung auf das völkerrechtlich anerkannte Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten souveräner Staaten zurückgewiesen. Es liegt dann im Ermessen der Geber, ob sie die Zusammenarbeit reduzieren oder ganz einstellen – allerdings entschließt man sich zu solchen Schritten meist nur in Ausnahmefällen. So sieht beispielsweise die für die Zusammenarbeit zwischen der EU und den AKP-Staaten maßgebliche Konvention von Cotonou – das im Jahr 2000 unterzeichnete und 2005 revidierte Nachfolgeabkommen der Lomé-Konvention – für Fälle, in denen Konsultationen zu keinem Ergebnis führen, als »letztes Mittel« die Suspendierung der Zusammenarbeit vor. Allerdings soll diese Form negativer Konditionalität nur in Fällen »besonderer Dringlichkeit« angewendet werden.²⁴ Diese Bestimmung bleibt notwendigerweise

²³ Vgl. Stokke, »Aid and Political Conditionality« [wie Fn. 10], S. 27, sowie (mit Bezug auf die Weltbankanalysen von Korruption) Jeffrey A. Winters, »Criminal Debt«, in: Jonathan R. Pincus/Jeffrey A. Winters (Hg.), *Reinventing the World Bank*, Ithaca/London 2002, S. 101–130 (103).

²⁴ Vgl. Artikel 96 b) und c) des Abkommens, einsehbar in:

vage und lässt für ihre Auslegung und Umsetzung einigen Spielraum.

Zweitens ist die Allokation von Entwicklungshilfe in erheblichem Maße von institutionellen Eigen-dynamiken, außenpolitischen und außenwirtschaftlichen Rücksichten sowie strategischen Interessen bestimmt.²⁵ Dadurch entsteht ein Glaubwürdigkeitsproblem: Die Inkonsistenz bei der Anwendung politischer Konditionalität diskreditiert nicht nur die Normen und Werte, auf deren universelle Geltung sich politische Konditionalität beruft. Sie unterminiert auch die Position der Geber als den Anwälten dieser Normen und Werte und fördert auf beiden Seiten eine Politik der doppelten Standards.

Wirkungen und Wirksamkeit von Konditionalität

Die Ausdehnung der entwicklungspolitischen Agenda auf politische und institutionelle Reformen war begleitet von einer anhaltenden Debatte über die Wirksamkeit von Entwicklungshilfe. Motiviert war diese Debatte durch zwei Faktoren: Aufgrund anhaltender wirtschaftlicher Stagnation und um sich greifender Armut vor allem im subsaharischen Afrika nahm, erstens, der Druck auf die Geber zu, ihre entwicklungspolitischen Strategien zu überdenken. Verstärkt wurde der dadurch ausgelöste Reformdruck, zweitens, durch den kontinuierlichen Rückgang der Öffentlichen Entwicklungshilfe (ODA) im Laufe der neunziger Jahre.

Ein wiederkehrendes Thema in der Debatte über die Wirksamkeit von Entwicklungshilfe war die Frage, ob die herkömmliche Ex-ante-Konditionalität ein geeignetes Instrument sei, um die Empfänger zu wirt-

<http://europa.eu.int/comm/development/body/cotonou/pdf/agr01_en.pdf#zoom=100> (Zugriff: 4.5.2006).

²⁵ Vgl. Alberto Alesina/David Dollar, »Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?«, in: *Journal of Economic Growth*, 5 (März 2000) 1, S. 33–63; Gustavo Canavire u.a., *Assessing the Allocation of Aid: Developmental Concerns and the Self-Interest of Donors*, Kiel: Kiel Institute of Economics, Juni 2005 (Kiel Working Paper Nr. 1253), zugänglich über: <www.uni-kiel.de/ifw/pub/kap/2005/kap1253.pdf> (Zugriff: 4.5.2006); Richard Youngs, »European Approaches to Democracy Assistance: Learning the Right Lessons?«, in: *Third World Quarterly*, 24 (2003) 1, S. 127–138 (134–137); William Easterly, »The Cartel of Good Intentions: The Problem of Bureaucracy in Foreign Aid«, in: *Journal of Policy Reform*, 5 (2002) 4, S. 223–250, sowie die Fallstudien in: Stokke, »Aid and Political Conditionality« [wie Fn. 10], S. 46–55.

schaftlichen und institutionellen Reformen zu bewegen und damit die Voraussetzungen für nachhaltiges Wirtschaftswachstum und wirksame Armutsbekämpfung zu schaffen. Zahlreiche Untersuchungen, teilweise von den Internationalen Finanzinstitutionen in Auftrag gegeben, kamen zu dem Ergebnis, dass zwischen Konditionalität und beabsichtigter Wirkung eine nur schwache Korrelation besteht.²⁶ Demnach sind finanzielle Anreize ebensowenig wie negative Konditionalität – die Drohung mit Mittelentzug bzw. Sanktionen bei Nichterfüllung der Auflagen – dazu geeignet, nachhaltige Reformen zu stimulieren. Zwar kann Konditionalität, vor allem in Fällen extremer Geberabhängigkeit, einen kurzfristigen Politikwechsel auslösen, dieser führt aber – insbesondere aufgrund der Volatilität und der Reversibilität von Reformprozessen – nicht unbedingt zu einem qualitativen Politikwandel. Als Folge der strukturellen Asymmetrie des Geber-Empfänger-Verhältnisses werden die Auflagen in der Regel als Ergebnis externen Drucks aufgefasst – auch dann, wenn die Empfänger den Bedingungen der Geber zustimmen. Diese Geberdominanz wirkt sich wiederum negativ auf die Akzeptanz von Reformprogrammen aus und mindert den Anreiz, die Auflagen umzusetzen, bzw. führt dazu, dass Vereinbarungen gebrochen werden. Ein weiterer Grund für das Scheitern von Konditionalität wird darin gesehen, dass die Prioritäten der Geber oft auf einer unzureichenden empirischen Basis beruhen

²⁶ Vgl. zum Folgenden: Karl R. Pedersen, »Aid, Investment and Incentives«, in: *Scandinavian Journal of Economics*, 98 (1996) 3, S. 423–438; Paul Collier u.a., »Redesigning Conditionality«, in: *World Development*, 25 (1997) 9, S. 1399–1407; Tony Killick (with Ramani Gunatilaka and Ana Marr), *Aid and the Political Economy of Policy Change*, London/New York 1998; Paul Collier, »The Failure of Conditionality«, in: Catherine Gwin/Joan M. Nelson (Hg.), *Perspectives on Aid and Development*, Washington, D.C. 1997, S. 51–77; David Dollar/Jakob Svensson, »What Explains the Success or Failure of Structural Adjustment Programmes?«, in: *The Economic Journal*, 110 (2000), S. 894–917; Mosley, *Conditionality as Bargaining Process* [wie Fn. 1], sowie Stokke, »Aid and Political Conditionality« [wie Fn. 10], passim.

Eine Reihe von Untersuchungen kam im Hinblick auf die Korrelation zwischen Entwicklungshilfe und Wirtschaftswachstum zu einem anderen, nämlich positiven Ergebnis. Diese Arbeiten haben den entwicklungspolitischen Diskurs jedoch nur am Rande beeinflusst – wohl weil die Behauptung einer positiven Korrelation zwischen Entwicklungshilfe und Wachstum unmittelbar wenig einleuchtet. Vgl. etwa Henrik Hansen/Finn Tarp, »Policy Arena. Aid Effectiveness Disputed«, in: *Journal of International Development*, 12 (2000) 3, S. 375–398; Oliver Morrissey, »Conditionality and Aid Effectiveness Re-evaluated«, in: *The World Economy*, 27 (2004) 2, S. 153–171.

und die spezifische Situation eines Landes nicht im nötigen Maße berücksichtigen.

Vor allem wird in den Analysen herausgestellt, dass Konditionalität häufig unerwünschte Effekte zeitigt: zum einen unterminiert sie die Eigenanstrengungen der Empfänger und zementiert deren Abhängigkeit von den Gebern, zum anderen motiviert das gängige Anreizsystem die Empfänger dazu, Strategien zu entwickeln, um den Mittelzufluss zu manipulieren. Kontraproduktiv ist Konditionalität insbesondere, wenn sie auf ohnehin reformorientierte Regierungen trifft. In solchen Fällen können Reformprozesse durch das Beharren auf geberdefinierten Konditionen blockiert werden, die zudem aufgrund mangelnder Kapazitäten oft schlichtweg nicht zu erfüllen sind. Nicht zuletzt orientieren sich die Geber selbst zu wenig am Effizienzkriterium. Aus politischen Gründen werden die Internationalen Finanzinstitutionen durch ihre korporativen Anteilseigner dazu gedrängt, Kredite auch bei Nichterfüllung der Auflagen zu vergeben. Gänzlich zur Farce wird Konditionalität dann, wenn die Vergabe neuer Kredite allein dazu verhelfen soll, dass alte Ausstände zurückgezahlt werden können (*defensive lending*) – unabhängig davon, ob Reformprogramme implementiert wurden oder nicht. Diese mangelnde Kohärenz in der Auflagenpolitik untergräbt die Anreizlogik von Konditionalität ebenso wie die Vielfalt und Vielzahl der oft widersprüchlichen Auflagen und das Fehlen präziser Kriterien für die Bewertung der Aufлагenerfüllung.

Die Mehrzahl der Studien kommt zu dem Schluss, dass sich Reformen nicht extern induzieren oder gar erzwingen lassen, sondern von den Empfängern selbst angestoßen werden müssen. Ein erfolgreicher Reformprozess setzt demnach, erstens, das *commitment* der Empfänger voraus, das heißt, einen auf Freiwilligkeit und Überzeugung gegründeten Einsatz für Reformen. Zweitens erfordert wirksame Entwicklungshilfe ein reformorientiertes Umfeld, idealerweise gekennzeichnet durch ein offenes Handelsregime, niedrige Inflation, ein geringes Budgetdefizit, Schutz der Eigentumsrechte und eine effiziente öffentliche Verwaltung – mit anderen Worten: eine vernünftige Wirtschaftspolitik und funktionierende öffentliche Institutionen. Unter solchen Bedingungen kann Entwicklungshilfe die gewünschte Wirkung entfalten, indem sie wirtschaftliches Wachstum ankurbelt und zur Armutsbekämpfung beiträgt.²⁷

²⁷ Vgl. exemplarisch Craig Burnside/David Dollar, *Aid, Policies and Growth*, Washington, D.C.: World Bank, Development

Damit werden *good policies*, also jene »guten politischen Rahmenbedingungen«, auf deren Schaffung entwicklungspolitische Interventionen abzielen, zugleich zur Vorbedingung eines erfolgreichen Reformprozesses.

Research Group, 1997 (Policy Research Working Paper 1777) (Wiederabdruck in: *American Economic Review*, 90 [2000] 4, S. 847–868); World Bank, *Assessing Aid. What Works, What Doesn't, and Why. A World Bank Policy Research Report*, Oxford u.a. 1998.

Die Konditionalität der »Partnerschaft«

Das neue entwicklungspolitische Paradigma, das sich im Lauf der neunziger Jahre im Zuge der Debatte über die Wirksamkeit von Entwicklungshilfe herausgebildet hat, wurde auf der UN-Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung in Monterrey im März 2002 zum offiziellen Programm. Um die auf der UN-Vollversammlung im September 2001 formulierten Millenniumsziele zu erreichen, sei, so heißt es in der Resolution von Monterrey, eine »neue Partnerschaft« zwischen Gebern und Empfängern von Entwicklungshilfe notwendig.²⁸ Diese müsse dem Oberziel der Armutsbekämpfung verpflichtet sein und anerkennen, dass die Entwicklungsländer ihre Entwicklungsplanung selbst in die Hand nehmen möchten – und das nach dem Willen der Geber auch sollen.²⁹

Damit wird *ownership*, zu verstehen als Selbststeuerung von Reformprozessen durch die zu »Partnern« erhobenen Empfänger, zur Voraussetzung für eine wirkungsvollere Entwicklungspolitik. Dies bedeutet, dass die Geber nun zwei Imperativen gehorchen sollen, die nicht ohne weiteres in Einklang zu bringen sind: dem der Effizienz und dem der Partnerschaftlichkeit. Dies zwingt die Geber zu laufenden Korrekturen ihrer Auflagenpolitik. Federführend sind dabei die Internationalen Finanzinstitutionen, vor allem die Weltbank, die im entwicklungspolitischen Diskurs den Ton angibt und ihr intellektuelles Monopol in diesem Politikfeld mit Erfolg behauptet. Im folgenden werden die maßgeblichen diskursiven und instrumentellen Neuerungen vorgestellt.

²⁸ Vgl. *Monterrey Consensus of the International Conference on Financing for Development*, Resolution, 18.–22.3.2002 (Chapter I.4.), veröffentlicht als Anhang zum *Report of the International Conference on Financing for Development*, VN-Dok. A/Conf.198/11, 18.–22.3.2002.

²⁹ »Effective partnerships among donors and recipients are based on the recognition of national leadership and ownership of development plans« (*Monterrey Consensus of the International Conference on Financing for Development*, Resolution [wie Fn. 28], Chapter II.D.40).

»Ownership« als Leitmotiv

Das neue Leitmotiv des entwicklungspolitischen Diskurses ist weit mehr als nur ein Schlagwort. Der Begriff »ownership« ist Teil eines Wortfeldes, das mit Schlüsselbegriffen wie »Partnerschaft«, »Partizipation«, »Empowerment of the Poor«, »Armutsbekämpfung« und »Nachhaltigkeit« einen neuen entwicklungspolitischen Konsens evoziert, der normative Geltung beansprucht und Widersprüche tendenziell neutralisiert.³⁰ Darüber hinaus suggeriert die Allgegenwart dieser Begriffe im programmatischen Schrifttum der Geberagenturen einen »neuen« Zugang zu den Problemen, auf die entwicklungspolitische Interventionen reagieren. *Ownership* fungiert dabei als Zauberwort, das die Rationalität und die Legitimität entwicklungspolitischer Operationen begründet und mit den Kausalannahmen, die es transportiert, zugleich Problemlösungen anbietet.

Der ehemalige Chefökonom der Weltbank, Joseph Stiglitz, beantwortete die Frage, ob Konditionalität ein wirkungsvolles Mittel der Politikänderung gewesen sei, mit dem Diktum: »Good policies cannot be bought.« Statt dessen sollten die Kooperationsländer ermutigt werden, ihre Entwicklungsstrategien »im nationalen Konsens« selbst zu definieren.³¹ Ähnlich hatte Weltbank-Präsident James Wolfensohn in einer vielzitierten Rede im Jahr 1997 das neue Paradigma umschrieben: Wirksame Entwicklungshilfe setze eine partnerschaftliche Beziehung voraus, in der die Entwicklungsländer – und nicht die Geber – den Platz »auf dem Fahrersitz« einnehmen und die Fahrtrichtung bestimmen.³² Damit ist zugleich die Kern-

³⁰ Vgl. Andrea Cornwall/Karen Brock, »What Do Buzzwords Do for Development? A Critical Look at »Participation«, »Empowerment« and »Poverty Reduction«, in: *Third World Quarterly*, 26 (2005) 7, S. 1043–1060.

³¹ Vgl. Alan Beattie, »Stiglitz Hits at World Bank Policy«, in: *Financial Times*, 29.11.1999, S. 9.

³² »Partnership [...] must rest on four pillars. First and foremost, the government and the people of developing countries must be in the driver's seat – exercising choice and setting their own objectives for themselves. Development [...] cannot [sic!] be donor-driven.« (James D. Wolfensohn, *The Challenge of Inclusion*. Annual Meetings Address, Hong Kong, Special Administrative Region, China, 23.9.1997, zugänglich via

bedeutung von *ownership* umrissen: die Selbststeuerung von Reformprozessen durch die Empfänger. Den Gebern kommt lediglich eine unterstützende Rolle zu, nicht aber die Führung. Vorausgesetzt wird allerdings, dass die Reformvorstellungen und -ziele der Partner weitgehend übereinstimmen. Im Jargon der Geber wird daher gewöhnlich eine andere Dimension des Begriffs *ownership* akzentuiert, nämlich die der Verpflichtung, der Verantwortung und des Einsatzes für die durch Entwicklungshilfe finanzierten Reformen.³³ Damit wird *ownership* selbst zur Vorbedingung eines erfolgreichen Reformprozesses, die »gefördert« werden muss, sofern sie nicht oder nur unzureichend gegeben ist.³⁴

Ein erster Schritt zur Einlösung dieser Anforderung war die Einführung von Strategien zur Armutsreduzierung (Poverty Reduction Strategies, PRS) durch die Internationalen Finanzinstitutionen im Jahr 1999. Die Vorlage eines entsprechenden Strategiepapiers, das alle drei Jahre angepasst werden muss, ist für die ärmsten Entwicklungsländer mittlerweile die Voraussetzung sowohl für Schuldenerlasse als auch für den Bezug von konzessionären Krediten und Zuschüssen multi- und bilateraler Geber. PRS erläutern die makroökonomischen, struktur- und sozialpolitischen Programme, die die Regierung eines Landes in den kommenden Jahren plant, um wirtschaftliches Wachstum zu stimulieren und Armut zu reduzieren. Großen Wert legen die Geber darauf, dass die PRS »partizipativ« zustande kommen, das heißt, unter Beteiligung der Zivilgesellschaft und des Privatsektors erstellt werden, und dass sie auf Ergebnisse ausgerichtet sind, die den Armen zugute kommen. PRS sollen außerdem auf einer »langfristigen Perspektive zur Armutsreduzierung« beruhen und die »Multidimensionalität von Armut« berücksichtigen.³⁵

Wird das Strategiepapier von den Entscheidungsgremien von IWF und Weltbank gebilligt, kann das Land in den Genuss der neuen Strukturanpassungs-

kredite beider Institutionen kommen. Im Falle des IWF ist dies die Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF), die Ende 1999 die frühere Enhanced Structural Adjustment Facility (ESAF) abgelöst hatte und die, ebenso wie letztere, makroökonomische Reformen unterstützen soll. Diese zielen aber nun nicht mehr allein auf die Stimulierung von wirtschaftlichem Wachstum ab, sondern sollen auch der Armutsbekämpfung dienen.³⁶ Parallel dazu offeriert die Weltbank im Rahmen des Development Policy Lending (DPL) – so die neue Bezeichnung der Strukturanpassungsfinanzierung – Poverty Reduction Support Credits (PRSC) bzw. Development Policy Loans, mittels derer die Umsetzung der PRS finanziert wird und die mit klaren Zielvorgaben, Ergebnisindikatoren und Politikmaßnahmen verbunden sind. Anders als im Fall der früheren Strukturanpassungsprogramme werden die Kredite bzw. Kredittranchen aber nicht mehr im Vorhinein ausgezahlt, sondern erst dann, wenn bestimmte, zuvor vereinbarte und vertraglich festgelegte Bedingungen erfüllt worden sind.³⁷ Diese orientieren sich an den von den Empfängern vorgelegten PRS, bei denen Makroökonomie, Struktur- und Sozialpolitik aufeinander abgestimmt sein sollen. Mittlerweile haben fast 60 Entwicklungsländer solche Strategiepapiere zur Armutsbekämpfung vorgelegt.

Eine weitere Neuerung, die die Weltbank im Jahr 2001 einführte, um die Eigenverantwortung der Empfänger für ihre Entwicklungsplanung zu stärken und den PRS-Prozess zu untermauern, war die konzeptionelle Weiterentwicklung der Länderunterstützungsstrategien (Country Assistance Strategy, CAS) zu Umfassenden Entwicklungsrahmen (Comprehensive Development Framework, CDF). CAS bzw. CDF bilden zusammen mit dem »Gütesiegel« des IWF die Grundlage für das Engagement der Gebergemeinschaft in einem Land und stellen den Gesamtrahmen für die Zusammenarbeit zwischen der Weltbankgruppe und dem Empfängerland dar.³⁸ Dabei sollen, so heißt es auf den einschlägigen Websites der Weltbank, die

<www.worldbank.org/html/extdr/am97/jdw_sp/jwsp97e.htm> [Zugriff: 4.5.2006]).

³³ Vgl. exemplarisch Stefan Koeberle, »Conditionality: Under What Conditions?«, in: Stefan Koeberle u.a. (Hg.), *Conditionality Revisited. Concepts, Experiences, and Lessons*, Washington, D.C.: World Bank, 2005, S. 57–83 (67): »ownership – that is, commitment to aid-supported reforms ...«

³⁴ Vgl. exemplarisch die Beiträge in: *The Role of Conditionality in Policy-Based Lending*, International Policy Workshop, InWEnt Development Policy Forum, Berlin, 6.–7.4.2005.

³⁵ Vgl. *Poverty Reduction Strategy Papers*, in: <www.imf.org/external/np/exr/facts/prsp.htm>, sowie die *PovertyNet*-Website der Weltbank, <www.worldbank.org/poverty>.

³⁶ Vgl. *The Poverty Reduction and Growth Facility*, in: <www.imf.org/external/np/exr/facts/prgf.htm>.

³⁷ Vgl. World Bank, *Review of World Bank Conditionality*, Operations Policy and Country Services, World Bank, September 2005, S. 4ff, zugänglich über <<http://siteresources.worldbank.org/PROJECTS/Resources/40940-1114615847489/webConditionalitysept05.pdf>> (Zugriff: 4.5.2006).

³⁸ Vgl. Cord Jakobeit, »Das Konzept der Weltbank für die Länderplanung. Von der Projektpolitik zur umfassend koordinierten Armutsbekämpfung«, in: *Entwicklung und Zusammenarbeit*, (September 2000) 9, S. 242–244.

landesspezifischen Entwicklungsziele und ein »ausgewogenes und wohlsequenziertes Set von Politikmaßnahmen« zu einer kohärenten Entwicklungsstrategie verknüpft werden. Diese soll, analog den PRS, von einer »langfristigen und ganzheitlichen Vision« geleitet sein und auf den Prinzipien »country ownership«, »Ergebnisorientierung« und »country-led partnership« beruhen.³⁹

»Country ownership«

Country ownership setzt nach den Bestimmungen der Weltbank voraus, dass die Regierung eines Staates von allen relevanten Kräften im Land unterstützt wird bzw. in der Lage ist, ausreichende politische Unterstützung zu mobilisieren, damit die Entwicklungsstrategie selbst dann umgesetzt werden kann, wenn einzelne Interessengruppen gegen sie opponieren. Zwar sollen politische Debatten über grundsätzliche Fragen im Zusammenhang mit nationalen Entwicklungsstrategien nicht unterbunden werden; wenn aber eine weitgehende Verständigung auf realistische und langfristige Ziele sowie die allgemeine Richtung und deren Wirtschaftlichkeit erzielt worden sei, könne dies helfen, interne Auseinandersetzungen auf Details zu beschränken.⁴⁰ Im Kern bedeutet *ownership* hier also nichts anderes als die auf der Zustimmung der »relevanten« Akteure eines Landes beruhende – und insofern nicht erzwungene – Akzeptanz von Auflagen. Denn an der Erarbeitung der von den Regierungen der Empfängerländer vorgelegten Entwicklungsstrategien sind die Internationalen Finanzinstitutionen nicht nur massiv beteiligt, IWF und Weltbank geben auch die Parameter der Strategien vor und entscheiden darüber, welche Reformen für die Entwicklung eines Landes die »richtigen« sind.⁴¹

Anders als in den achtziger Jahren, in denen fiskalische sowie investitions- und produktionssteigernde Strukturreformen den Schwerpunkt der Entwick-

lungsprogramme bildeten, zielen diese seit Mitte der neunziger Jahre verstärkt auf den *governance*-Bereich ab, das heißt auf institutionelle Reformen, die die Effizienz der öffentlichen Verwaltungen und der staatlichen Dienstleistungen verbessern sollen (siehe oben, S. 10). Nun handelt es sich dabei aber um äußerst komplexe Reformen, die tief in etablierte Beziehungsgefüge eingreifen und mit Umverteilungskonflikten einhergehen. Insofern sind sie schwerer durchzusetzen und zu implementieren als die Strukturreformen früherer Jahre. Der Interessenausgleich und die Konsensbildung zwischen den maßgeblichen Akteuren, die *country ownership* erfordert, sind unter solchen Umständen oft mühsam, langwierig und konfliktreich. Gerade in schlecht regierten Staaten, die keinen Zugang zum kommerziellen Kapitalmarkt haben und daher in hohem Maße von konzessionären Krediten abhängig sind, besteht jedoch die Gefahr, dass dieser Interessenausgleich zu kurz kommt und die Regierung Reformmaßnahmen auch gegen den Willen relevanter Akteure durchsetzt. Dies wiederum behindert die Umsetzung der Maßnahmen und kann zu innenpolitischen Konflikten oder gar zum Abbruch des Reformprozesses führen.⁴²

Die neue Konditionalität, die *ownership* zur Vorbedingung und zum Ziel von Reformprozessen erklärt und die Empfänger mehrere Jahre lang festlegt, bedeutet für diese daher zweierlei: zum einen müssen sie mehr Voraussetzungen für den Zugang zu Krediten und Zuschüssen erfüllen, zum anderen erhöht die Forderung nach *country ownership* im Falle komplexer Reformen das Risiko unbeabsichtigter innenpolitischer Wirkungen. Darüber hinaus übersieht der technokratische Konsens der Geber, der institutionelle Reformen von der Umsetzung einiger »Schlüsselmaßnahmen« abhängig macht, dass *ownership* bei komplexen Reformen auch Verhaltensänderungen und damit einen Wandel von Normen und Wertvorstellungen einschließt, der längere Zeithorizonte erfordert, als sie in den Kredit- bzw. Programmaufzeiten vorgesehen sind.⁴³

³⁹ Vgl. die *Comprehensive Development Framework*-Website der Weltbank, <www.worldbank.org/cdf>.

⁴⁰ Die hier auf ihre Kernaussagen reduzierten Passagen sind nachzulesen unter <www.worldbank.org/cdf>, in den Rubriken »Country Ownership« und »Long-term Holistic Vision«.

⁴¹ Vgl. Daniel Morrow, »Adjusting Conditionality: Prescriptions for Policy-Based Lending«, in: Koeberle u.a. (Hg.), *Conditionality Revisited* [wie Fn. 33], S. 197–223; Nicolas van de Walle, *Overcoming Stagnation in Aid-Dependent Countries*, Washington, D.C.: Center for Global Development, 2005, S. 51ff.

⁴² Vgl. Morrow, »Adjusting Conditionality« [wie Fn. 41], S. 203, sowie die Beiträge in: Jeremy Gould (Hg.), *The New Conditionality. The Politics of Poverty Reduction Strategies*, London 2005.

⁴³ Vgl. Morrow, ebd., S. 203f, 210f; Killick, *Aid and the Political Economy of Policy Change* [wie Fn. 26], S. 92ff.

Ergebnisorientierung

Langfristige Veränderungen dieser Art sind nur schwer zu diagnostizieren, geschweige zu messen. Daran ändert auch eine weitere Umstellung nichts, die mit der neuen Konditionalität einhergeht und die die Eigenverantwortung der Empfänger stärken soll: die Fokussierung auf Ergebnisse. Dabei sollen Ex-ante-Konditionalität und die damit verbundene Konzentration auf die Durchführung konkreter Maßnahmen (Inputs) bzw. auf kurzfristige quantitative Ergebnisse (Outputs) weitgehend zurücktreten hinter einer leistungsabhängigen Ex-post-Konditionalität. Das bedeutet, dass sich die Geber und die Empfängerregierung ebenso auf Ziele einigen, die mittelfristig erreicht werden sollen, wie auf geeignete Indikatoren, um Fortschritte bei der Zielerreichung zu messen. Auf diese Weise sollen die Mittelauszahlung bzw. die Auszahlungsmodalitäten von überprüfbareren Resultaten und Leistungen – anstatt von Versprechungen – abhängig gemacht werden. Die Weltbank operiert in diesem Sinne zunehmend mit gleitenden Tranchen (*floating tranches*). Ihre Auszahlung ist an Reformen geknüpft, deren Zeitpunkt die Empfänger jedoch selbst bestimmen. Der Empfängerregierung wird damit mehr Flexibilität und Freiraum bei der Wahl geeigneter Maßnahmen eingeräumt und gleichzeitig ein Anreiz geboten, die Aufmerksamkeit auf Monitoring und Evaluierung staatlicher Programme und Politiken zu verlagern bzw. – mit Unterstützung der Geber – die Kapazitäten dafür aufzubauen.⁴⁴

Die Ratio einer solchen Umstellung leuchtet zwar unmittelbar ein, ist aber in der Mehrzahl der Fälle nur begrenzt praktikabel. Erstens steht und fällt eine zuverlässige Messung von Ergebnissen mit der Qualität der zur Verfügung stehenden Daten, und zweitens lässt sich über Ergebnisse meist nur fundiert urteilen, wenn die Programme über einen längeren Zeitraum hinweg systematisch umgesetzt werden. Dies wiederum setzt ein Mindestmaß an politischer Stabilität voraus, die in Entwicklungs- und Transformationsländern oft fehlt. Drittens schließlich hängt die Wirkung von geberunterstützten Programmen nicht nur von der Implementierung bestimmter Maßnahmen ab, sondern wird auch von externen wie internen Faktoren beeinflusst, die von Regierungen

⁴⁴ Vgl. den Überblick auf der *Comprehensive Development Framework*-Website der Weltbank: <www.worldbank.org/cdf>, Rubrik »Results Focus«, sowie ausführlicher Koeberle, »Conditionality: Under What Conditions?« [wie Fn. 33], S. 69ff.

nur bedingt kontrolliert werden können. Ob Politikänderungen – unerwünschte ebenso wie erwünschte – eine Folge entwicklungspolitischer Maßnahmen sind, ist daher nicht leicht zu entscheiden.⁴⁵

»Country-led partnership«

Mit der unter Federführung der Internationalen Finanzinstitutionen neu verfassten Konditionalität werden auch für die staatlichen Geber Weichen gestellt. So zielt das Prinzip der »country-led partnership« auf eine verstärkte Harmonisierung und Koordination von Geberprogrammen und deren Anpassung an die Entwicklungsstrategien der Partner ab. Auf diese Weise soll der Fragmentierung und Duplizierung von Geberaktivitäten innerhalb ein und desselben Landes entgegengewirkt werden, die dem Prinzip der *country ownership* entgegenstehen. Die divergierenden Bestimmungen und Prozeduren, die mit den unterschiedlichen Geberprogrammen verbunden sind, verursachen unnötige Transaktionskosten und absorbieren die institutionellen Kapazitäten der Empfängerregierungen. Durch eine bessere Abstimmung der Geber einerseits untereinander, andererseits mit der Partnerregierung, die dabei eine koordinierende Rolle übernehmen soll, sollen die Geberauflagen vereinheitlicht und reduziert, Synergien freigesetzt und der Mitteleinsatz effizienter werden.⁴⁶

Eine wichtige Rolle spielen in diesem Zusammenhang neue Finanzierungsinstrumente, die die Nutzung der Haushaltssysteme und -prozeduren der Empfänger erlauben und sich an deren Prioritäten orientieren.⁴⁷ So soll die herkömmliche Projektfinanzierung nach und nach durch gemeinschaftliche Programm- und Budgetfinanzierungen abgelöst werden. Dabei finanzieren mehrere Geber gemeinsam ein bestimmtes thematisches oder sektorales Vorhaben (Ko-Finanzierung) oder zahlen auf ein gemeinsames Konto ein, das von der Empfängerregierung selbst

⁴⁵ Vgl. Koeberle, »Conditionality: Under What Conditions?« [wie Fn. 33], S. 70f.

⁴⁶ Vgl. dazu das einschlägige Programmpapier des Entwicklungsausschusses (DAC) der OECD vom März 2005, die *Paris Declaration on Aid Effectiveness*, in: <www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf> (Zugriff: 4.5.2006).

⁴⁷ Vgl. Stephan Klingebiel/Stefan Leiderer/Petra Schmidt, »Programmfinanzierung und öffentliche Budgets. Neue Instrumente und Ansatzpunkte der Entwicklungspolitik«, in: Dirk Messner/Imme Scholz (Hg.), *Zukunftsfragen der Entwicklungspolitik*, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Baden-Baden 2005, S. 73–87.

budgetiert und abgerechnet wird (Budgetfinanzierung). Die Mittel sind entweder für bestimmte Sektorprogramme reserviert, die im Rahmen der PRS Priorität besitzen (sektorale Budgethilfe), oder werden von der Partnerregierung nach eigenem Ermessen verwendet (ungebundene Budgethilfe), was ihr ein Maximum an Flexibilität einräumt und ihre Eigenverantwortung stärken soll.

Der Einsatz solcher Finanzierungsinstrumente, insbesondere von Budgethilfe, stellt hohe Anforderungen an die Qualität des öffentlichen Haushaltsmanagements bzw. generell der Regierungsführung. Vor allem müssen die nationalen Armutsbekämpfungsstrategien in entsprechende sektorübergreifende Politikprogramme und in die mittelfristige Haushaltsplanung der Empfängerregierung übersetzt werden, damit Programm- bzw. Budgethilfeoperationen durchgeführt werden können. Für die Administrationen in Entwicklungsländern stellt dies vielfach eine Herausforderung dar, die sie kaum bewältigen können. Der Bezug zwischen den PRS und dem staatlichen Budget ist daher oft nicht oder nur sehr eingeschränkt gegeben. Dies liegt allerdings nicht unbedingt am fehlenden politischen Willen der Verantwortlichen, sondern an mangelnden Planungskapazitäten und unzulänglichen Haushaltssystematiken in den Empfängerländern. Infolgedessen kommt es oft zu erheblichen Abweichungen zwischen den im Haushaltsplan veranschlagten und den tatsächlich ausgegebenen Mitteln. Fehlverwendungen öffentlicher Mittel haben meist aber nicht nur verwaltungstechnische Ursachen. Sie sind vielfach eine Folge mangelnder Transparenz und Rechenschaftspflicht im öffentlichen Sektor, da in vielen Kooperationsländern eine wirksame Haushaltskontrolle durch übergeordnete Verwaltungseinheiten, Rechnungshöfe, Parlamente oder gar die Zivilgesellschaft fehlt.⁴⁸

Nicht zuletzt aufgrund der mit Programm- und Budgethilfe verbundenen treuhänderischen Risiken besteht unter den Gebern weitgehend Konsens darüber, dass diese Finanzierungsinstrumente nur dann eingesetzt werden können, wenn auf Partnerseite ausreichend *ownership* vorhanden ist. Das schließt vor allem deren Bereitschaft ein, das öffentliche Haushaltsmanagement und die Rechenschaftslegungsstrukturen zu verbessern, den Gebern die nötige Einsicht in Institutionen und Prozesse der staatlichen Haushaltsführung zu gewähren und regelmäßige Kontrollen zu

⁴⁸ Vgl. Klingebiel u.a., »Programmfinanzierung« [wie Fn. 47], S. 78ff.

ermöglichen, etwa in Gestalt von Public Expenditure Reviews, die von den Internationalen Finanzinstitutionen durchgeführt werden.⁴⁹

Fazit: Das Gebot der Entwicklungspartnerschaft und der damit verbundene Trend zu einer stärkeren Geberkoordination und -harmonisierung unter der Ägide der Internationalen Finanzinstitutionen verlangt von den staatlichen Gebern eine verstärkte multilaterale Abstimmung bei der Mittelallokation. Dies wiederum bedeutet, dass Abstand genommen werden muss von unilateralen Schwerpunktsetzungen sowie damit verbundenen Auflagen und Kontrollverfahren. Dieser Verzicht führt zwar dazu, dass sich Zahl und Vielfalt der Auflagen tendenziell verringern und sich die Wirksamkeit von Entwicklungshilfe potentiell erhöht – allerdings nur dann, wenn *ownership* der Empfänger für ihre Entwicklungsprogramme vorausgesetzt werden kann. Damit entsteht für die Geber das Problem, dass sie entscheiden müssen, wann *ownership* gegeben ist und wann nicht.

Messprobleme

Der entwicklungspolitische Konsens, nach dem *ownership* *Conditio sine qua non* für erfolgreiche Reformpolitik ist, konfrontiert die Geber mit dem Problem der Messbarkeit von *ownership*. Zwar hat die Weltbank im Laufe der neunziger Jahre diverse Konzepte für die Bewertung von *ownership* entwickelt, deren Aussagekraft aber begrenzt ist.⁵⁰ Zum einen beziehen sich die Analysen immer nur auf einen begrenzten Zeitraum, zum anderen lassen sich die vielschichtigen und fluktuierenden Akteurskonstellationen, die bei der Bewertung von *ownership* berücksichtigt werden müssten, mit Hilfe von Fragebögen und spieltheoretischen

⁴⁹ Vgl. ebd., S. 82ff.

⁵⁰ Vgl. exemplarisch Luke Haggarty/Yasuhiko Matsuda, *Assessing Clients' Commitment to Sectoral Reforms: A Reform Readiness Analysis* (undatiert [erstellt: 10.6.2001]), in: <<http://www1.worldbank.org/education/globaleducationreform/pdf/haggarty.pdf>> (Zugriff: 4.5.2006); Barbara Nunberg/Amanda Green, »Operationalizing Political Analysis: The Expected Utility Stakeholder Model and Governance Reforms«, November 2004 (PREM Notes, Nr. 95), <<http://www1.worldbank.org/prem/PREMNotes/premnote95.pdf>> (Zugriff: 4.5.2006), sowie den Überblick von Daniel Morrow, »Assessing Borrower Ownership Using Reform Readiness Analysis«, Juni 1999 (PREM Notes, Nr. 25), <<http://www1.worldbank.org/prem/PREMNotes/premnote25.pdf>> (Zugriff: 4.5.2006). Ausführlich zum Problem der Messbarkeit von *ownership*: Killick, *Aid and the Political Economy of Policy Change* [wie Fn. 26], S. 86ff, 178.

Modellen kaum erfassen. Diese können bestenfalls Annäherungswerte, aber keine robusten Indikatoren für *ownership* liefern.

Dasselbe gilt für die Poverty Reduction Strategy: Mittlerweile haben nahezu alle Kooperationsländer, die von konzessionären Krediten der International Development Association profitieren und daher PRS-pflichtig sind, solche Strategiepapiere erarbeitet; rund die Hälfte davon hat auch bereits Fortschrittsberichte vorgelegt. Welche Eigendynamik der PRS-Prozess inzwischen entfaltet hat, zeigt sich unter anderem daran, dass selbst Länder, deren Reformbereitschaft mit großer Skepsis beurteilt werden muss, wie zum Beispiel die Zentralafrikanische Republik, die Republik Kongo oder Usbekistan, sogenannte Interim-Strategien zur Armutsbekämpfung erstellt haben. Angesichts dessen sind die PRS als Kriterium für *ownership* nur von relativem Wert. Letztlich ist der Begriff ebenso unbestimmt wie jener der *good policies*, die im einschlägigen Schrifttum als Nachweis für *ownership* gelten: Es gibt keine objektiven Kriterien für die Unterscheidung zwischen Ländern mit »guter« und solchen mit »schlechter Politik«. Die Mehrzahl der Entwicklungsländer ist zwischen diesen beiden idealtypischen Polen angesiedelt und zeichnet sich durch eine gemischte Bilanz aus.⁵¹ Die Entscheidungen darüber, unter welchen Voraussetzungen und zu welchen Bedingungen die begrenzten Ressourcen für Öffentliche Entwicklungshilfe vergeben werden, sind daher weitgehend Ermessenssache. Entsprechend hoch ist das Risiko von Fehlentscheidungen. Dies setzt die Konditionalität der Geber unter permanenten Reform- und Rechtfertigungsdruck.

⁵¹ Vgl. Koeberle, »Conditionality: Under What Conditions?« [wie Fn. 33], S. 69.

Die Politik der Geber

In der Debatte über einen Einsatz von Konditionalität, der sowohl dem Gebot der Effizienz als auch dem der Partnerschaftlichkeit genügen soll, lassen sich zwei Ansätze unterscheiden, die jeweils divergierende entwicklungspolitische Strategien implizieren. Erstens ein exklusiver Ansatz, der eine stärkere Selektivität bei der Empfängerenauswahl vorsieht und mit klar definierten Kriterien für *ownership* operiert. Die Geber legen dabei von vornherein fest, welche Rahmenbedingungen gegeben sein und welche Leistungen erbracht werden müssen, damit ein Land Entwicklungshilfe erhält. Das Gros der Mittel soll an solche Länder gehen, in denen die politischen Rahmenbedingungen überzeugen, und dort zur Stimulierung des Wirtschaftswachstums eingesetzt werden. Auf diese Weise soll den Empfängern deutlich signalisiert werden, dass sich gute Regierungsführung lohnt. Zudem könnten, so wird angenommen, *spill-over*-Effekte erzielt werden, indem für Nachbarländer ein Anreiz entsteht, ihre Regierungsführung zu verbessern.⁵²

Einer solchen Strategie der Selektivität steht, zweitens, ein inklusiver Ansatz gegenüber, der das Partnerschaftsgebot beim Wort nimmt, Entwicklungszusammenarbeit als einen dialogischen Prozess begreift und dafür plädiert, Konditionalität auf ein Minimum zu reduzieren. Entwicklungszusammenarbeit wird hier als wechselseitiger Lernprozess konzipiert, in dessen Verlauf sich beide Seiten auf gemeinsame Ziele verständigen. Damit auch unproduktive Länder eine realistische Chance erhalten, ihre Leistungsbilanz zu verbessern, muss der politische Dialog im Sinne dieses

Ansatzes ergebnisoffen geführt werden und darauf abzielen, die Empfänger bei der Identifizierung von Politikoptionen zu unterstützen. Konditionalität wird unter solchen Umständen nicht überflüssig, sie beschränkt sich jedoch im wesentlichen darauf, systematisch zu überwachen, wie die Entwicklungshilfegelder genutzt bzw. ob sie zur Implementierung vereinbarter Politikmaßnahmen eingesetzt werden.⁵³

Die beiden Konzepte beruhen auf unterschiedlichen Kausalannahmen und leiten daraus spezifische Präferenzen ab. Während es der Strategie der Selektivität auf einen effizienten Mitteleinsatz durch die »richtigen« Anreize ankommt, setzt das Dialogmodell auf Lern- und Aushandlungsprozesse als Voraussetzung für wirksame Entwicklungshilfe. Im folgenden werden die beiden Strategien in actu beleuchtet und im Hinblick auf ihre Leistungsfähigkeit überprüft. Abschließend werden die mit diesen Strategien jeweils verbundenen Dilemmata und Zielkonflikte erläutert.

»The Winner Takes All«: Die Konditionalität des Millennium Challenge Account

Als Vorbild für eine Strategie der Selektivität wird in der laufenden Diskussion über entwicklungspolitische Konditionalität häufig der Millennium Challenge Account (MCA) angeführt. Die Initiative wurde im März 2002, unmittelbar vor der UN-Konferenz in Monterrey, von Präsident Bush ins Leben gerufen. Sie kann als Versuch der US-Administration gewertet werden, den Bündnispartnern im Krieg gegen den Terrorismus zu demonstrieren, dass die USA auch auf nicht-militärischem Gebiet eine globale Führungsrolle zu übernehmen bereit sind. Gleichzeitig stellt die Einrichtung des MCA, der gemäß der Ankündigung des amerikanischen Präsidenten innerhalb von drei Jahren rasch aufgefüllt werden und ab dem Haushaltsjahr 2006

⁵² Vgl. exemplarisch Collier, »The Failure of Conditionality« [wie Fn. 26]; Burnside/Dollar, *Aid, Policies and Growth* [wie Fn. 27]; David Dollar/Victoria Levin, *The Increasing Selectivity of Foreign Aid, 1984–2002*, Washington, D.C., Mai 2004 (World Bank Policy Research Paper 3299), zugänglich über <http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer?WDSPIB/2004/06/15/000009486_20040615151147/Rendered/PDF/wps3299_SELECTIVITY.pdf> (Zugriff: 4.5.2006); Peter Nunnenkamp, »Mehr Entwicklungshilfe ist nicht genug. Zielgerichtete Unterstützung armer afrikanischer Länder mit guter Regierungsführung?«, in: *Afrika Spectrum*, 40 (2005) 3, S. 445–470; Paul Kevenhörster, »Wer hilft wem? Die schwierige Auswahl der Empfängerländer öffentlicher Entwicklungshilfe«, in: *Auslandsinformationen der Konrad-Adenauer-Stiftung*, 21 (2005) 7, S. 4–21.

⁵³ Vgl. exemplarisch Morrissey, »Conditionality and Aid Effectiveness Re-evaluated« [wie Fn. 26]; Oliver Morrissey, »Alternatives to Conditionality in Policy-Based Lending«, in: Koeberle u.a. (Hg.), *Conditionality Revisited* [wie Fn. 33], S. 237–247; Patrick Watt, »Partnerships in Policy-Based Lending«, in: Koeberle u.a. (Hg.), *Conditionality Revisited* [wie Fn. 33], S. 249–252.

fünf Milliarden US-Dollar umfassen sollte, eine Reaktion auf die verbreitete Kritik an der amerikanischen Entwicklungshilfe dar, der vorgeworfen wird, dass sie zu spärlich ist und nicht effizient genug im Kampf gegen die Armut eingesetzt wird.⁵⁴

Seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges war Entwicklungshilfe ein zentrales Element der amerikanischen Außen- und Sicherheitspolitik gewesen und diente vornehmlich dem Aufbau strategischer Allianzen zur Abwehr des Kommunismus. In den späten siebziger Jahren kam als weiterer außenpolitischer Fokus der Friedensprozess in Nahost hinzu. Dabei profitierten vor allem Israel und Ägypten von amerikanischen Unterstützungsleistungen; im Vergleich der Empfängerstaaten erhalten sie nach wie vor am meisten amerikanische Entwicklungshilfe. Mit dem Ende des Kalten Krieges aber verlor Entwicklungshilfe für die USA weitgehend ihre Legitimationsgrundlage. Infolgedessen sanken die Beiträge im Laufe der neunziger Jahre kontinuierlich.

Die Neukonzeption der amerikanischen Außen- und Sicherheitspolitik im Gefolge des 11. September 2001 und des sich anschließenden Krieges gegen den Terrorismus ging einher mit einer strategischen Aufwertung »weicher« Politikinstrumente, wie sie sich unter anderem in der Einrichtung des MCA manifestiert. Gleichzeitig dokumentiert die MCA-Initiative das Bestreben der Bush-Administration, die Mittelvergabe und damit entwicklungspolitische Konditionalität konsequent nach Effizienzkriterien auszurichten.

Die Ratio des MCA, der von einer neu geschaffenen, dem State Department unterstellten Körperschaft, der Millennium Challenge Corporation (MCC), verwaltet wird, besteht darin, eine relativ kleine Zahl von Entwicklungsländern gezielt zu fördern, die sich nachweislich durch *good policies* auszeichnen.⁵⁵ Der Fokus liegt dabei auf Programmen, die zu nachhaltigem Wirtschaftswachstum beitragen und auf eine wirksame Armutsbekämpfung durch Investitionen in relevanten Bereichen wie Infrastruktur, Landwirtschaft und Bildung und in den Privatsektor abzielen. Dabei wird konsequent auf *ownership* gesetzt, die Verantwortung für Konzeption, Zielsetzung und

Umsetzung eines Programms liegt folglich bei den Empfängern, was diesen weitgehende Gestaltungsfreiheit ermöglichen soll. Im Gegenzug werden hohe Anforderungen an Partizipation und Rechenschaftslegung gestellt: Die Förderanträge müssen, erstens, erkennen lassen, dass alle maßgeblichen Akteure eines Landes, insbesondere auch die Zivilgesellschaft und der Privatsektor, an der Konzeption beteiligt waren. Zweitens müssen die Anträge klare und quantitativ messbare Zielvorgaben enthalten, damit Kosten und Nutzen der Investition gegeneinander abgewogen werden können.⁵⁶ Obligatorischer Bestandteil der Anträge ist daher ein überzeugendes Konzept für Monitoring und Evaluation. Falls die vereinbarten Ergebnisse verfehlt werden, müssen die Empfänger damit rechnen, dass die Unterstützung eingestellt wird.

Bis zur Förderung ist es allerdings ein weiter Weg, auf dem diverse Hürden zu überwinden sind. Gefördert werden sollen hauptsächlich Länder mit niedrigem Einkommen (Low Income Countries, LIC), das heißt solche, deren jährliches Pro-Kopf-Einkommen im Schnitt unter 1575 US-Dollar liegt.⁵⁷ Seit dem Jahr 2006 können auch Länder aus der Gruppe der Lower-Middle Income Countries (LMIC) mit einem jährlichen Pro-Kopf-Einkommen zwischen 1576 und 3255 US-Dollar berücksichtigt werden. Die Auswahl potentieller Kandidaten findet jährlich auf der Basis von 16 quantitativen Indikatoren statt, mittels derer gerechtes Regieren (*ruling justly*), soziale Dienstleistungen (*investing in people*) und Marktfreiheit (*economic freedom*) erfasst werden sollen. Dabei werden jeweils sechs, in

⁵⁶ Dabei wird unterschieden zwischen Zielindikatoren (*objective indicator*), Indikatoren, die die Zwischenergebnisse einzelner Projektaktivitäten messen (*outcome indicator*), und *output*-Indikatoren. Der Zielindikator eines Programms zur Rehabilitierung der regionalen Infrastruktur wäre zum Beispiel der »finanzielle Nutzen, der aus Investitionen in Infrastrukturprojekte erwachsen ist«, ein *Outcome*-Indikator der »Anstieg des Verkehrsaufkommens (in %)«, ein *Output*-Indikator die »Anzahl fertiggestellter Einzelprojekte«. Vgl. den *Millennium Challenge Compact* mit Georgien (Annex III), zugänglich über <www.mcc.gov>. Zum Stellenwert von Kosten-Nutzen-Rechnungen beim Projektdesign vgl. James W. Fox/Lex Rieffel, *The Millennium Challenge Account: Moving towards Smarter Aid*, Washington, D.C.: The Brookings Institution, 14.7.2005, S. 15, zugänglich über <www.brook.edu/views/papers/20050714rieffel.pdf> (Zugriff: 4.5.2006).

⁵⁷ Dies entspricht der »historischen« Obergrenze für den Zugang zu den konzessionären Krediten der Weltbank-Tochter IDA.

⁵⁴ Vgl. Nicolas van de Walle, *A Comment on the MCA Proposals*, Washington, D.C.: Center for Global Development, 9.1.2002, S. 1, <www.cgdev.org/doc/commentary/vandewalle_20030109.pdf> (Zugriff: 4.5.2006); Steven Radelet, »Bush and Foreign Aid«, in: *Foreign Affairs*, 82 (2003) 5, S. 104–117.

⁵⁵ Vgl. zum Folgenden die Website der *Millennium Challenge Corporation* unter <www.mcc.gov>.

der Kategorie »soziale Dienstleistungen« vier Indikatoren zugrunde gelegt (vgl. Übersicht, S. 23).⁵⁸

Um sich für eine Förderung zu qualifizieren, muss ein Land bei der Hälfte der Indikatoren jeder Kategorie über einem Medianwert liegen; beim Korruptionsindikator ist dieses Kriterium obligatorisch. Der jeweilige Medianwert ergibt sich aus den Werten aller Kandidaten und ändert sich daher jährlich. Eine Ausnahme bildet der Inflationsindikator in der Kategorie »Marktfreiheit«: Voraussetzung für eine Qualifikation ist, dass die Inflationsrate des Bewerberlandes unter 15 Prozent liegt.

Hat ein Land den Indikatortest bestanden, entscheidet der MCC-Vorstand, ob es in die engere Auswahl derjenigen Länder aufgenommen wird, die einen Antrag auf Förderung durch den MCA einreichen dürfen. Dabei werden dann jene Werte, die unter den einzelnen Indikatoren erreicht wurden, einer genaueren Prüfung unterzogen und mit denen der anderen Kandidaten verglichen. Darüber hinaus liegt es im Ermessen des Vorstands, zusätzliche Informationen heranzuziehen, die die quantitativen Angaben ergänzen. Berücksichtigt wird bei der engeren Auswahl beispielsweise, ob ein Land besondere Anstrengungen zur Korruptionsbekämpfung unternimmt oder sich um eine demokratische Regierungsführung bemüht. Mit denjenigen Ländern, die auf dieser Grundlage schließlich als förderungswürdig eingestuft wurden und einen Antrag vorgelegt haben, der die Billigung des MCC gefunden hat, kann ein Abkommen (*MCA Compact*) ausgehandelt werden, das in der Regel eine Laufzeit von fünf Jahren hat. Allerdings müssen sich die Vertragspartner alljährlich neu qualifizieren. Kandidaten, die an der Qualifikation gescheitert sind, die aber ihr Bemühen demonstriert haben, bessere Werte in den Bereichen zu erzielen, in denen sie schlecht abgeschnitten haben, können im Rahmen eines sogenannten Schwellenprogramms gefördert werden.

Seit der ersten Auswahlrunde im Mai 2004 haben 34 Länder den Indikatortest bestanden, davon acht aus der im Haushaltsjahr 2006 neu hinzugekommenen Gruppe der Lower-Middle Income Countries (LMIC). 23 der 34 Kandidaten wurden für förderungswürdig befunden, vier von ihnen haben sich erst im November 2005 qualifiziert; drei weitere Kandidaten

(El Salvador, die Kapverden und Namibia) stammen aus der Gruppe der LMIC. Verträge wurden allerdings erst im Jahr 2005 und bisher nur mit Ländern aus der Gruppe der Low Income Countries abgeschlossen, nämlich mit Madagaskar, Honduras, Nicaragua und Georgien sowie mit den Kapverdischen Inseln, die 2005 in die Gruppe der LMIC aufgerückt sind. Drei weitere Verträge – mit Armenien, Vanuatu und Benin – kamen im ersten Quartal 2006 hinzu. Den Schwerpunkt dieser Verträge bilden Infrastrukturprojekte und Programme zur ländlichen Entwicklung.⁵⁹ Damit sind bereits zwei kritische Punkte des MCA-Programms angesprochen, die dessen beabsichtigte Wirkung – wirksamere und effizientere Entwicklungshilfe durch Förderung von *ownership* und Belohnung von *good policies* – unterminieren: erstens der konventionelle Projektansatz und zweitens der Selektionsprozess.

Erstens: Der MCA ist ein bilaterales Programm, das zu einem Zeitpunkt ins Leben gerufen wurde, als andere Geber bei der Entwicklungsfinanzierung mehr und mehr zu multilateralen Instrumenten übergegangen sind (siehe oben, S. 17f). Dieser Wandel steht im Zusammenhang mit der Einsicht, dass die hohe Zahl unkoordinierter Einzelprojekte vieler verschiedener Geber und die damit verbundenen unterschiedlichen Regelungen für Beschaffung, Monitoring und Evaluation die Administrationen der Empfängerländer über Gebühr strapaziert und die Wirkung der Hilfe eher konterkariert als gefördert haben. Ob die Auswirkungen der durch den MCA finanzierten Projekte den hohen administrativen Aufwand rechtfertigen, der mit der Förderung einhergeht, ist zweifelhaft. Zweifel bestehen auch im Hinblick auf die Nachhaltigkeit vor allem der klassischen Infrastrukturprojekte. Diese bieten zwar den Vorteil konkreter und sichtbarer Ergebnisse – deshalb wollen die Geber trotz des Trends zum Multilateralismus nur ungern ganz auf ein »eigenes« Projekt verzichten –, allerdings zeugen unzählige Entwicklungsruinen davon, dass diesen Projekten oft nur eine kurze Lebensdauer beschieden ist. Die durch den MCA finanzierten Maßnahmen können dank der ungewöhnlich raschen Auszahlung innerhalb kurzer Zeit in Angriff genommen werden. Zudem sind aufgrund der harten, ergebnisorientierten Konditionalität des MCA erste Resultate in relativ kurzer Zeit zu erwarten. Die Nachhaltig-

⁵⁸ Vgl. *MCC Selection Policy Indicators: Short Descriptions* (Erläuterung der Indikatoren), <www.mcc.gov/countries/selection/short_descriptions.shtml> (Zugriff: 4.5.2006), sowie *Selection Process Fact Sheet*, <www.mcc.gov/public_affairs/fact_sheets/selection_process_fact_sheet.shtml> (Zugriff: 4.5.2006).

⁵⁹ Vgl. die *Compacts* und das *Fact Sheet* auf der MCC-Website, <www.mcc.gov/>.

Übersicht

Für eine MCA-Förderung maßgebende Indikatoren

Indikatoren	Quelle
I. Gerechtes Regieren	
1. Bürgerliche Freiheiten	Freedom House
2. Politische Rechte	Freedom House
3. Partizipation und Rechenschaftspflicht	Weltbank
4. Effektivität der Regierung	Weltbank
5. Rule of Law	Weltbank
6. Korruptionskontrolle	Weltbank
II. Soziale Dienstleistungen	
1. Staatsausgaben im Gesundheitswesen	Empfängerregierung
2. Impfrate (DPT3*, Masern)	Weltgesundheitsorganisation (WHO)
3. Staatsausgaben für Primarschulbildung	Empfängerregierung
4. Primarschulabschlussrate bei Mädchen	Weltbank, UNESCO
III. Marktfreiheit	
1. Unternehmensgründung: Kosten	Weltbank
2. Inflation	IWF und andere
3. Fiskalpolitik	Empfängerregierung, IWF
4. Unternehmensgründung: Dauer (Tage)	Weltbank
5. Handelspolitik	The Heritage Foundation
6. Qualität der Regulierung	Weltbank

* Diphtherie, Pertussis, Tetanus.

keit der Maßnahmen ist aber ebensowenig gesichert wie bei der herkömmlichen Projekthilfe, zumal ein Millennium Challenge Compact auf maximal fünf Jahre angelegt ist. Beobachter sehen das MCA-Programm vor diesem Hintergrund in Gefahr, in Richtung »more of the same« zu driften und Innovationspotentiale nicht auszuschöpfen.⁶⁰

Kritische Beobachter der amerikanischen Entwicklungspolitik monieren zudem, dass die MCC-Verwaltung bei Vertragsverhandlungen über Gebühr Einfluss genommen und bei der Programmkonzeption eigene Prioritäten durchgesetzt habe. So sollen die Vertragspartner in einigen Fällen überredet worden sein, sich auf Infrastrukturprojekte bzw. den Finanzsektor zu konzentrieren anstatt auf den Bildungs- bzw. Gesundheitsbereich. Dies würde der ursprünglichen Intention des MCA widersprechen und das Prinzip *ownership* ebenso unterlaufen wie die aufwendigen Genehmigungsverfahren bei der Programmimplementierung.⁶¹

⁶⁰ Vgl. Fox/Rieffel, *The Millennium Challenge Account* [wie Fn. 56].

⁶¹ Vgl. Steven Radelet, *The Millennium Challenge Account: Making the Vision a Reality*. Testimony for the House Committee on International Relations, Washington, D.C.: Center for Global Development, 27.4.2005, S. 6, <www.cgdev.org/doc/mca%20monitor/MCA%20Testimony1.pdf> (Zugriff: 4.5.2006); Fox/Rieffel, *The Millennium Challenge Account* [wie Fn. 56], S. 15 und S. 22.

Zweitens: Die Methodologie des MCA-Qualifikationsverfahrens ist im Prinzip darauf angelegt, maximale Transparenz zu gewährleisten und eine politische Instrumentalisierung des Selektionsprozesses zu vermeiden. In mehreren Fällen waren aber die Auswahlentscheidungen des MCC-Boards nicht nachvollziehbar und erscheinen deshalb willkürlich.⁶² So hatte etwa Guyana den Indikatorentest im Jahr 2004 gut bestanden, war aber nicht in die engere Auswahl gekommen. Vorgezogen wurden dagegen Nicaragua und Sri Lanka, obwohl sie schlechter abgeschnitten hatten. Mit Befremden registriert wurde auch die Entscheidung zugunsten Mozam-

<www.cgdev.org/doc/commentary/opinion/MCA%20ProjectionsFY06_upd.pdf> (Zugriff: 4.5.2006), sowie Sarah Lucas/Steve Radelet, *An MCA Scorecard: Who Qualified, Who Did Not, and the MCC Board's Use of Discretion*, Washington, D.C.: Center for Global Development, Mai 2004, <www.cgdev.org/doc/commentary/MCAScorecard_0528.pdf> (Zugriff: 4.5.2006).

⁶² Vgl. zum Folgenden Steve Radelet u.a., *New Global Governance Indicators and the Possible Impact on MCA Qualification*, Washington, D.C.: Center for Global Development, 17.5.2005, <www.cgdev.org/doc/commentary/opinion/MCA%20ProjectionsFY06_upd.pdf> (Zugriff: 4.5.2006), sowie Sarah Lucas/Steve Radelet, *An MCA Scorecard: Who Qualified, Who Did Not, and the MCC Board's Use of Discretion*, Washington, D.C.: Center for Global Development, Mai 2004, <www.cgdev.org/doc/commentary/MCAScorecard_0528.pdf> (Zugriff: 4.5.2006).

biques und Georgiens. Mozambique hatte in der Kategorie »Soziale Dienstleistungen« sämtliche Indikatoren verfehlt und lag beim Korruptionsindikator unterhalb des Mittelwertes, wurde aber dennoch grundsätzlich für förderungswürdig befunden. Begründet wurde dies damit, dass Mozambique deutliche Fortschritte in diesen Bereichen habe erkennen lassen und auch im Korruptionsindex von Transparency International, den der Vorstand zum Vergleich heranziehen kann, einen vergleichsweise niedrigen Rang belegt. Auf noch größeres Unverständnis stieß aber die Entscheidung für Georgien, das 2005 einen MCA Compact abgeschlossen hat. Georgien hatte in der Kategorie »Gute Regierungsführung« nur bei zwei statt in drei Indikatoren den geforderten Wert erreicht und lag beim Korruptionsindikator weit unterhalb des Medians. Beobachter vermuten, dass der MCC-Vorstand mit der Entscheidung seine Unterstützung für den politischen Transitionsprozess nach der »Rosenrevolution« in Georgien und für dessen frisch gewählten Präsidenten Saakaschwili demonstrieren wollte. Dies mag zwar außenpolitisch legitim sein, ist aber eine Zweckentfremdung des MCA, denn für die Unterstützung von Transitionsländern gibt es andere Fördertöpfe. Die Nutzung des MCA als Reserve für den Fall, dass andere Finanzierungsquellen ausgeschöpft sind, widerspricht dem Geist des Programms, das auf Länder mit nachgewiesener Entwicklungsorientierung abzielt, und unterminiert dessen Glaubwürdigkeit.⁶³

Inkonsistent erscheint auch der Umgang mit nicht-demokratischen Ländern oder mit Kandidaten, deren Bekenntnis zu Demokratie und *Rule of Law* unglaubwürdig ist. Zwar zeugen die Auswahlentscheidungen davon, dass der Vorstand diesem Kriterium große Bedeutung beimisst. In den Indikatoren kommt das Gewicht dieses Kriteriums aber nicht zum Ausdruck, so dass eine ganze Reihe nicht-demokratischer Staaten – unter anderem China, Bhutan, Vietnam und Marokko – den Test bestanden hat. Diese Staaten wurden zwar für nicht förderungswürdig erklärt, in vergleichbaren Fällen ließ man dann aber doch Ausnahmen gelten. So wurde beispielsweise im Januar 2006 ein Compact mit Armenien gebilligt, obwohl sich das Land in den beiden demokratiebezogenen Indikatoren (»Politische Rechte« und »Partizipation und Rechenschaftspflicht«) stark verschlechtert hatte.

63 Vgl. etwa Elizabeth Spiro Clark, »The Millennium Challenge Account: Spur to Democracy?«, in: *Foreign Service Journal*, (April 2005), S. 31–35 (34).

Solche Entscheidungen setzen in der Tat Signale, die der Intention des MCA zuwiderlaufen. Anstatt Anreize für die Schaffung guter politischer Rahmenbedingungen zu schaffen, wird der Eindruck vermittelt, dass deren Bewertung verhandelbar ist.⁶⁴

Befürchtungen, dass es zu einer politischen Instrumentalisierung des MCA gleichsam durch die Hintertür kommt, werden genährt durch die Aufnahme der Länder mit geringerem und mittlerem Einkommen (LMIC) in das Selektionsverfahren. Die Ausdehnung der Förderung auf diese Länderkategorie ab dem Jahr 2006 war von Anfang an kritisch beurteilt worden. Einige Staaten dieser Gruppe haben ungeachtet hoher Armutsraten Zugang zum kommerziellen Kapitalmarkt, weisen hohe Sparraten auf und verbuchen ein hohes Steueraufkommen. Insofern sind sie auf Zuschüsse zur Finanzierung der Armutsbekämpfung nicht angewiesen. Der Beschluss zur Aufnahme der LMIC war zu einem Zeitpunkt gefasst worden, als man noch geglaubt hatte, dass der MCA im Jahr 2006 sein maximales Volumen von fünf Milliarden US-Dollar erreichen würde. Dass dieses Ziel verfehlt würde, hatte sich angesichts der Folgekosten des Krieges gegen den Irak bereits in den Vorjahren abgezeichnet. Auch im Haushaltsjahr 2006 steht für das MCA-Programm erheblich weniger Geld zur Verfügung als ursprünglich geplant: Von den drei Milliarden US-Dollar, die Präsident Bush beantragt hatte, wurden nur 1,8 Milliarden vom Kongress bewilligt.⁶⁵ Die Aufnahme der LMIC in das MCA-Programm ging zwar bisher nicht auf Kosten der Länder mit geringem Einkommen (LIC). Entsprechende Befürchtungen sind aber vor dem Hintergrund der Neuausrichtung der amerikanischen Außenpolitik, die im Rahmen der »Transformational Diplomacy« verstärkt auf strategische Allianzen mit Schwellenländern setzt,⁶⁶ nicht unrealistisch.

64 Vgl. ebd., S. 35; Lucas/Radelet, *An MCA Scorecard* [wie Fn. 62]; Steve Radelet u.a., *Round Three of the MCA: Which Countries Are Most Likely to Qualify in FY 2006?*, Washington, D.C.: Center for Global Development, 27.10.2005, <www.cgdev.org/doc/mca%20monitor/round3/Round3ofMCA_Revised.pdf> (Zugriff: 4.5.2006).

65 Vgl. »2005 Legislative Summary: Foreign Operations Appropriations«, in: *Congressional Quarterly Weekly*, 30.12.2005.

66 Vgl. U.S. Department of State, *Realizing the Goals of Transformational Diplomacy*, Secretary Condoleezza Rice, Testimony Before the Senate Foreign Relations Committee, 15.2.2006, Washington, D.C. (State Department Documents and Publications), zugänglich über <www.state.gov/secretary/rm/2006/61209.htm> (Zugriff: 4.5.2006).

Dialoge im Schatten der Sanktionierung: Die Konditionalität der EU-Programme

Die Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Union gilt als Paradebeispiel für einen Politikansatz, der globale Reichweite und Wirksamkeit gleichermaßen beansprucht und entwicklungspolitische Interventionen mit einer dialogisch verfassten und an Ergebnissen orientierten Konditionalität verbindet.

Im Jahr 2004 wurden weltweit 79,5 Milliarden US-Dollar für Öffentliche Entwicklungshilfe ausgegeben; 65 Prozent davon gingen auf das Konto der EU und ihrer Mitgliedstaaten.⁶⁷ Die quantitative Bedeutung der EU-Entwicklungspolitik steht in auffallendem Kontrast zu ihrem chronisch schlechten Ruf. Die wesentlichen Kritikpunkte⁶⁸ – Fragmentierung und Unübersichtlichkeit der Verfahren, fehlende strategische Kohärenz und Fokussierung, unzureichende Koordination zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten, mangelnde Glaubwürdigkeit und Ineffizienz – wurden in einer Reihe von Evaluierungen bestätigt, die die Europäische Kommission Ende der neunziger Jahre durchführen ließ. In der Folge begann die EU ihre Entwicklungspolitik neu auszurichten. Die seit dem Jahr 2000 eingeleiteten Reformen zielen auf mehr Effizienz und Sichtbarkeit der EU-Hilfe durch eine Verbesserung der Projekt- und Programmqualität, veränderte Vergabemodalitäten und stärkere Koordination und Kohärenz der Maßnahmen ab. Die Reformen konzentrieren sich auf sechs Aktionsfelder, deren überwältigendes Ziel die Armutsreduzierung ist.⁶⁹

Im Zentrum steht die Abkehr vom herkömmlichen Projektansatz, der nach allgemeiner Überzeugung zur Ausbildung von geberdominierten Parallelstrukturen geführt und zu wenig zum Aufbau der administrativen und institutionellen Kapazitäten in den Partner-

ländern beigetragen hat. Nun soll der Einsicht Rechnung getragen werden, dass wirksame Entwicklungshilfe auf *ownership* von Reformen gerichtet sein muss, sich daher an den Prioritäten und Systemen der Partnerländer zu orientieren und die dort vorhandenen Strukturen besser zu nutzen hat. Dementsprechend ist die EU mehr und mehr zu programmorientierten Ansätzen übergegangen.⁷⁰

Den Referenzrahmen der Zusammenarbeit bilden dabei die Entwicklungsstrategien der Partner, das heißt im allgemeinen die PRS, auf deren Grundlage die EU ihre Länderstrategien konzipiert. Komplementär dazu werden bei der Bereitstellung der Mittel verstärkt gemeinschaftliche Mechanismen genutzt, wie sie oben (S. 17f) bereits skizziert wurden: Die von mehreren bi- und multilateralen Gebern bereitgestellten Mittel werden in einen gemeinsamen Fonds (*pool* oder *basket*) eingezahlt. Ihre Verwendung wird entweder von den Gebern, den Empfängern oder beiden gemeinsam gesteuert. Als besonders wirkungsvoll werden sektorbezogene oder direkte Budgethilfen angesehen. Letztere werden vor allem in der Zusammenarbeit mit den AKP-Staaten eingesetzt und sollen der Unterstützung makroökonomischer Politiken mit ausdrücklichem Bezug zu Armutsminderungsstrategien dienen.

Die rechtlichen Voraussetzungen für die Vergabe von Budgethilfe sind in den Rahmenabkommen mit den Partnerländern festgeschrieben. Für die 77 AKP-Staaten ist dies das im Jahr 2000 verabschiedete Abkommen von Cotonou, das zugleich auch die Bedingungen für die Vergabe von Budgethilfe festlegt.⁷¹ Diese Bedingungen orientieren sich zunächst an der Konditionalität der Internationalen Finanzinstitutionen (siehe oben, S. 15f). Um Budgethilfe der EU zu erhalten, müssen die Empfängerländer folglich ein vom IWF unterstütztes bzw. mit IWF und Weltbank abgestimmtes makroökonomisches Reformprogramm umsetzen und eine nationale Strategie zur Armutsbekämpfung (in der Regel PRS) implementieren. Die Zahl der damit verbundenen Auflagen ist nach wie vor sehr hoch.⁷² Zentrales Charakteristikum der reformierten EU-Budgethilfe, die von der EU-Kommission verwaltet wird, ist das Bemühen um eine stärkere Ergeb-

⁶⁷ Vgl. OECD, *Development Cooperation Report 2005*, Vol. 7, No. 1, Paris: OECD, 2006, Statistical Annex, S. 158.

⁶⁸ Vgl. exemplarisch Stefan Brühne, *Europas Außenbeziehungen und die Zukunft der Entwicklungspolitik*. Otto von Freising-Vorlesungen der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt, Wiesbaden 2005, S. 35, 37f.

⁶⁹ Die wegweisenden Dokumente sind Council of the European Union, *Declaration by the Council and the Commission on the European Community's Development Policy*, Brüssel, 16.11.2000, zugänglich über <<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/00/st13/13458en0.pdf>> (Zugriff: 4.5.2006), sowie Commission of the European Communities, *Communication to the Commission on the Reform of the Management of External Assistance*, Brüssel, 16.5.2000, zugänglich über <http://ec.europa.eu/comm/external_relations/reform/document/communication_en.pdf> (Zugriff: 4.5.2006).

⁷⁰ Vgl. dazu und zum Folgenden: Petra Schmidt, *Budgethilfe in der Entwicklungszusammenarbeit der EU*, Bonn: DIE, 2005 (Studien), S. 18ff.

⁷¹ Vgl. Artikel 61 (2) und 67 des Abkommens [Quelle wie Fn. 24].

⁷² Vgl. Koeberle, »Conditionality: Under What Conditions?« [wie Fn. 33], S. 64ff.

nis- bzw. Wirkungsorientierung. Die Budgethilfeprogramme haben in der Regel eine dreijährige Laufzeit und gliedern sich in feste und variable Tranchen. Bei der Auszahlung der variablen Tranchen wird eine leistungsabhängige Ex-post-Konditionalität zugrunde gelegt, die im Idealfall auf die PRS abgestimmt ist.

Dabei orientiert sich die Kommission an einer Typologie, die zwischen vier Wirkungsebenen und analog dazu zwischen vier Typen von Indikatoren unterscheidet, anhand derer die Wirkung gemessen wird:⁷³

- ▶ Input-Auflagen bzw. -Indikatoren, die sich auf einzubringende Ressourcen und Aktivitäten beziehen (zum Beispiel Fortbildungsseminare),
- ▶ Output-Auflagen bzw. -Indikatoren, die sich auf die mit Hilfe der Inputs hervorgebrachten Güter oder bereitgestellten Dienstleistungen beziehen (zum Beispiel die Zahl der gebauten Schulen),
- ▶ Outcome-Auflagen bzw. -Indikatoren – auch »Ergebnis- oder Leistungsindikatoren« genannt –, bei denen der Nutzen der erzeugten Güter oder bereitgestellten Dienstleistungen für die Zielgruppe im Vordergrund steht (zum Beispiel Einschulungsraten),
- ▶ Impact-Indikatoren, die sich auf die Oberziele der Maßnahmen beziehen und nur langfristig zu messen sind (zum Beispiel die Erhöhung der Alphabetisierungsquote).

Während in den fixen Tranchen nach wie vor Auflagen der ersten beiden Kategorien dominieren, die einen Bezug zu makroökonomischen Reformprogrammen aufweisen, orientiert sich die Kommission bei der Auszahlung der variablen Tranchen zunehmend an wirkungsbezogenen Indikatoren. Sie werden vor allem herangezogen, um Veränderungen im Bereich der sozialen Dienstleistungen (Bildung und Gesundheit) zu messen, die von den Nutzern bewertet werden können. Gleichzeitig sollen die ergebnisbezogenen Auflagen den Empfängern größere Spielräume bei der Umsetzung gewähren. Auf diese Weise hofft man deren Eigenverantwortung für die Programme und für die Zielgruppen zu stärken, denen sie zugute kommen sollen.

Zentraler Bestandteil der reformierten EU-Konditionalität ist ein graduelles Zuweisungssystem, das die Ausschüttung der variablen Tranchen regelt. Die Zah-

⁷³ Vgl. Schmidt, *Budgethilfe* [wie Fn. 70], S. 75ff. Zu den mit der Identifizierung von Indikatoren und der Leistungsbewertung verbundenen Schwierigkeiten vgl. Christopher Adam u.a., »Performance-Based Conditionality: A European Perspective«, in: *World Development*, 32 (2004) 6, S. 1059–1070; siehe auch oben, S. 17.

lungen werden bei Nichterfüllung der Bedingungen bzw. bei schlechter Leistung nicht ausgesetzt, sondern nur reduziert.⁷⁴ Auf diese Weise sollen gezielte Anreize geboten und gleichzeitig die Planungssicherheit der Empfänger erhöht werden. Bei der Entscheidung darüber, ob vorgegebene Ziele erreicht wurden und wie ein Indikator bewertet wird, stimmt sich die EU-Kommission mit der Partnerregierung ab. Sie folgt damit dem Grundsatz, dass alle Faktoren, die die Zielerreichung beeinflussen können, bei der Bewertung berücksichtigt werden müssen, wenn die Auflagen realistisch und dennoch ambitioniert sein sollen.

Die Vergabe von Budgethilfe ist grundsätzlich eine riskante Operation und wird daher von einigen Gebern, darunter auch die Bundesrepublik Deutschland, skeptisch beurteilt. Allerdings setzt der Einsatz dieses Finanzierungsinstruments gemäß dem Abkommen von Cotonou ein transparentes und effizientes Haushaltsmanagement der Empfänger und damit ein Mindestmaß an guter Regierungsführung voraus. *Good governance* zählt jedoch – anders als die Achtung von Demokratie, Menschenrechten und Herrschaft des Rechts – nicht zu den »wesentlichen Elementen« der Kooperation mit den AKP-Staaten. Anders als diese Elemente, die den Status vollverbindlicher Normen haben, ist gute Regierungsführung nur eine unverbindliche Auflage, deren Nicht-Beachtung kein formelles Konsultationsverfahren nach sich zieht und insofern auch keinen formalen Sanktionsmechanismus in Gang setzen kann. Eine Ausnahme bilden lediglich schwere Fälle von Korruption.⁷⁵

Good governance ist – ebenso wie *good policies* und *ownership* – ein unbestimmtes Konzept, dessen konkrete Realisierung in Ermangelung präziser Messkriterien nur annäherungsweise erfasst werden kann. Unbeschadet dessen sind die oft erheblichen Defizite im staatlichen Regierungs- und Verwaltungshandeln der Empfänger nicht zu übersehen. In der Entwicklungszusammenarbeit der EU wird dieses Problem elegant umschifft, indem gute Regierungsführung – analog zu *ownership* – zur Bedingung *und* zum Ziel erklärt wird. So sind Schwächen im staatlichen Budgetmanagement kein Grund für die Verweigerung von Budgethilfe, sondern werden im Gegenteil als Herausforderung aufgefasst. Dabei wird gerade die Vergabe von Budgethilfe als geeignetes Mittel an-

⁷⁴ Vgl. im einzelnen Schmidt, *Budgethilfe* [wie Fn. 70], S. 81f.

⁷⁵ Vgl. Artikel 9 Absatz 2 und 3 sowie Artikel 96 Absatz 2 und Artikel 97 des Abkommens von Cotonou [Quelle wie Fn. 24] sowie Beck/Conzelmann, »Zwischen Sanktionierung und Dialog« [wie Fn. 21].

gesehen, um die Haushaltsführung zu verbessern. So sieht das Cotonou-Abkommen eine kontinuierliche Beurteilung des Regierungs- und Verwaltungshandelns der Empfänger vor, und zwar im Rahmen eines regelmäßigen politischen Dialogs, der als allgemeine Bedingung in den Budgethilfeprogrammen verankert ist.⁷⁶

Was *good governance* im einzelnen bedeutet, wird hier also nicht unilateral von den Gebern festgelegt, sondern konsensual erarbeitet. Gleichzeitig wird gute Regierungsführung in Verbindung mit dem Politikdialog zu einem Pflichtthema auf Verhandlungsebene.⁷⁷ Darüber hinaus erhält das Prinzip der guten Regierungsführung dadurch an Gewicht, dass im Cotonou-Abkommen die Mittelallokation generell von der Leistung in *governance*-relevanten Bereichen abhängig gemacht wird.⁷⁸ So beziehen sich die Indikatoren, die für die variable Tranche von Budgethilfe relevant sind, fast immer auf die Qualität des öffentlichen Haushaltswesens.⁷⁹ Auf diese Weise können schlechte Leistungen im Bereich der Regierungsführung über die Mittelallokation sanktioniert und Anreize für Verbesserungen geboten werden. Konditionalität nimmt somit in der Entwicklungszusammenarbeit der EU die Form von Vereinbarungen an, die auf einem kontinuierlichen Auslegungs- und Ausdeutungsprozess beruhen. Sie verbindet zudem eine Verhandlungsverpflichtung mit einem ›weichen‹ und als solchem nicht auf den ersten Blick erkennbaren Sanktionsmechanismus.⁸⁰

Die mit Budgethilfe verbundenen treuhänderischen Risiken werden auf diesem Wege zwar nicht beseitigt, doch schließt die ›weiche‹, auf den Modus des Verhandeln anstatt auf Belohnung und Strafe setzende Konditionalität der EU eine wirksame Kontrolle der Mittelverwendung keineswegs aus. Der institutionalisierte Dialog und die mit ihm verbundene Rechenschaftspflicht ermöglichen nämlich in Kombination mit einem systematischen Wirkungsmonitoring eine intensive Einflussnahme auf die Haushaltsstrukturen und -prozesse der Empfänger und damit auf zentrale Bereiche der Regierungsführung. Ob solche »Diskurse im Schatten einer eventuellen Sanktionierung«⁸¹ aber

geeignet sind, die Empfänger für die Leitidee von *good governance* zu gewinnen und *ownership* für die als notwendig angesehenen Reformen zu stärken, muss sich erst noch erweisen. Die Entscheidung darüber wird nicht zuletzt davon abhängen, inwieweit es gelingt, von standardisierten Politikempfehlungen Abstand zu nehmen und ein breites Spektrum von Akteuren in den Politikdialog einzubeziehen – mit anderen Worten: von der Qualität des Dialogs selbst.

Dilemmata und Zielkonflikte

Im Gegensatz zum Millennium Challenge Account (MCA), der an die potentiellen Vertragspartner hohe Ansprüche stellt, ist die EU bei der Partnerwahl weniger wählerisch. Selbst erhebliche Defizite im Bereich des staatlichen Regierungs- und Verwaltungshandelns der Empfänger behandelt die Union nicht als Ausschlusskriterium, sondern als Aufgabe, die es »partnerschaftlich« zu bewältigen gilt. Im Gegensatz zum MCA liegt die Bringschuld nicht nur bei den Empfängern. Vielmehr stellt das Prinzip der »gleichberechtigten Partnerschaft«, dem die Entwicklungszusammenarbeit der EU verpflichtet ist, hohe Anforderungen auch an den Geber: Bei der Zusammenarbeit sollen, wie ein Vertreter der Europäischen Kommission formuliert, die »Vorstellungen der Empfänger hinsichtlich der Notwendigkeit und des Timings von Politikmaßnahmen akzeptiert« und deren politische Entscheidungen auch dann respektiert werden, »wenn sie von den Vorstellungen der Geber abweichen«.⁸² Wie realistisch ein solcher Anspruch angesichts des Machtungleichgewichts in der Beziehung zwischen den Partnern ist und ob die Entwicklungsbürokratien den damit verbundenen Anforderungen an ihre eigene Dialog- und Lernfähigkeit gewachsen sind, sei dahingestellt. Die technische Zusammenarbeit ist im allgemeinen von der Vorstellung geprägt, dass Reformdefizite vor allem aus Wissensdefiziten resultieren und dass es die Geber sind, die über das »richtige« Wissen verfügen.⁸³ Eine als Dialog verfasste Konditionalität verlangt es den Gebern jedoch ab, zumindest kurzfristig Abstriche im Hinblick auf die Effizienz von

⁷⁶ Vgl. Schmidt, *Budgethilfe* [wie Fn. 70], S. 41.

⁷⁷ Vgl. Beck/Conzelmann, »Zwischen Sanktionierung und Dialog« [wie Fn. 21], S. 329.

⁷⁸ Vgl. Artikel 3 Annex IV des Abkommens.

⁷⁹ Vgl. Schmidt, *Budgethilfe* [wie Fn. 70], S. 44.

⁸⁰ Vgl. Beck/Conzelmann, »Zwischen Sanktionierung und Dialog« [wie Fn. 21], S. 339.

⁸¹ Ebd., S. 342.

⁸² Vgl. Gilles Hervio, »Towards Multiyear Outcome-Based Conditionality«, in: Koeberle u.a. (Hg.), *Conditionality Revisited* [wie Fn. 33], S. 183–185 (183); vgl. auch Artikel 2 des Abkommens von Cotonou.

⁸³ Vgl. Watt, »Partnerships in Policy-Based Lending« [wie Fn. 53], S. 251f; Morrow, »Adjusting Conditionality« [wie Fn. 41], S. 208f.

Entwicklungshilfe zu machen und das Risiko von Fehlverwendungen bewusst in Kauf zu nehmen.⁸⁴

Dagegen führt die bisherige Bilanz des Millennium Challenge Account den Zielkonflikt vor Augen, in den eine Strategie der Selektivität mündet: Bei strikter Anwendung der Kriterien für die Empfängerenauswahl werden insgesamt weniger Mittel zur Verfügung gestellt, die einigen wenigen leistungsstarken Empfängern zugute kommen. Diese Empfänger werden folglich mit Geld überschwemmt, das sie möglicherweise gar nicht absorbieren können, da sie auch von anderen Gebern als Partner bevorzugt werden.⁸⁵ Zudem trägt die Fokussierung der Mittelvergabe auf eine kleine Zahl qualifizierter Länder wenig zur Bekämpfung von globaler Armut und Verteilungsungleichheit bei. Ein Blick auf die bisherigen Vertragspartner der Millennium Challenge Corporation (MCC) zeigt diesen Zusammenhang exemplarisch auf. Die ärmsten Länder sind meist besonders bevölkerungsreich, bei den durch den MCA geförderten Ländern ist dies aber durchweg anders. Darüber hinaus steht die Zahl der Einwohner in diesen Staaten in umgekehrtem Verhältnis zur Pro-Kopf-Unterstützung durch den MCA. So ist das Volumen des *Compact* mit den Kapverdischen Inseln, auf denen nur eine halbe Million Menschen leben, proportional am größten. Es beläuft sich auf 110 Millionen US-Dollar – die gleiche Summe wurde im Vertrag mit Madagaskar vereinbart, das mit 16,4 Millionen Einwohnern das bevölkerungsreichste unter den bisher durch den MCA geförderten Ländern ist.⁸⁶ Der Zwang zu einem effizienten Mitteleinsatz steht also im Widerspruch zum Globalziel der Armutsbekämpfung und konfliktiert mit der Forderung nach einer Erhöhung der Öffentlichen Entwicklungshilfe. Wollte man dieser Forderung aber entsprechen, dann müssten die Auswahlstandards gesenkt werden.

Ein weiterer mit der Strategie der Selektivität verbundener Zielkonflikt betrifft die prekäre Objektivität bei der Endauswahl der Empfänger. Der hohe Anspruch an Objektivität und Transparenz wird von der Neigung konterkariert, den Selektionsprozess politisch zu instrumentalisieren. Dies mindert die Glaubwürdigkeit des Programms und setzt die MCC dem Vorwurf aus, die Bewerber mit zweierlei Maß zu messen. Die EU umgeht den Konflikt zwischen Parti-

kularinteressen und Globalzielen durch Anwendung einer weichen Konditionalität, die es ihr erlaubt, die außen- und handelspolitischen Präferenzen der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten zu wahren und zugleich die schwierigen Partner in die Zusammenarbeit einzubinden: eben jene Staaten, in denen die Voraussetzungen für Reformen ungünstig, die Bekämpfung von Armut und sozialem Elend aber besonders dringlich sind. Gleichzeitig ermöglicht der mit dem Programmansatz verbundene Zugriff auf die staatlichen Regelungssysteme der Empfänger in Kombination mit dem institutionalisierten Politikdialog eine nachhaltige Einflussnahme auf die politischen Entscheidungsprozesse in den Kooperationsländern. Inwieweit die EU dieses Potential nutzen kann, um auch die Demokratisierung dieser Entscheidungsprozesse voranzutreiben, ist angesichts des technischen Zugriffs auf das Problem der schlechten Regierungsführung allerdings ungewiss.

⁸⁴ Vgl. Schmidt, *Budgethilfe* [wie Fn. 70], S. 63, 89ff.

⁸⁵ Vgl. van de Walle, *A Comment on the MCA Proposals* [wie Fn. 54], S. 2; Fox/Rieffel, *The Millennium Challenge Account* [wie Fn. 56], S. 18.

⁸⁶ Vgl. Fox/Rieffel, *The Millennium Challenge Account* [wie Fn. 56], S. 13.

Ergebnisse und Ausblick

Die enttäuschenden Ergebnisse entwicklungs-politischer Interventionen haben die traditionelle Anreizkonditionalität in Verruf gebracht und Mitte der neunziger Jahre eine bis heute anhaltende Debatte über die Wirksamkeit von Entwicklungshilfe ausgelöst. Dabei setzte sich die Erkenntnis durch, dass nachhaltige, auf wirkungsvolle Armutsbekämpfung abzielende Reformen nicht erzwungen werden können, sondern partnerschaftlich konzipiert und in die Tat umgesetzt werden müssen. Dies erfordert ein reformfreundliches Umfeld sowie die Bereitschaft der Empfänger, sich eigenverantwortlich für die von den Gebern unterstützten Reformen einzusetzen.

Mit dem neuen Paradigma der Entwicklungspartnerschaft geht eine Re-Formulierung von Konditionalität einher, die *ownership* als Vorbedingung und gleichzeitig als Ziel wirksamer Entwicklungshilfe propagiert: Die mit den Unterstützungsleistungen der Geber verbundenen Auflagen zielen nun darauf ab, die Eigenverantwortung und das Engagement der Empfänger für Reformmaßnahmen zu stärken. Ein Novum der neuen Auflagenpolitik ist die Einführung einer leistungsabhängigen Ex-post-Konditionalität, die die Mittelallokation von Ergebnissen und nicht von der Implementierung einzelner Maßnahmen abhängig macht und auf ein verstärktes Wirkungsmonitoring setzt. Auch die Abkehr vom traditionellen Projektansatz zugunsten von Programm- und Budgetfinanzierungen soll die Eigenverantwortung der Empfänger stärken und ihnen größere Spielräume bei der Gestaltung ihrer Reformpolitik eröffnen. Allerdings müssen sie sich dafür eine Anpassung ihrer Haushaltsysteme und deren laufende Überwachung gefallen lassen.

Das Gebot der Partnerschaftlichkeit und die damit einhergehende Betonung von *ownership* stehen grundsätzlich in einem Spannungsverhältnis zum Effizienzgebot: *Ownership* ist schwer messbar und insofern eine relative Größe. Die komplexen Reformen, auf die das Engagement der Geber abzielt, erfordern einen langen Atem, die Auswirkungen der Reformmaßnahmen, die tief in die inneren Strukturen der Partnerländer eingreifen, zeigen sich oft erst nach längerer Zeit, und die Erfolgsaussichten sind ungewiss. Die laufende Debatte

über entwicklungspolitische Konditionalität ist daher nicht zuletzt eine Reaktion auf das Dilemma der Entwicklungspolitik, die zwei Imperativen gleichzeitig gehorchen will: dem der Partnerschaftlichkeit, die den Empfängern die Selbststeuerung von Reformen zugestehen will, und dem der Effizienz, die eine stärkere Kontrolle und Steuerung durch die Geber impliziert.

In dieser Debatte lassen sich zwei Optionen für die Anwendung von Konditionalität unterscheiden: Erstens ein exklusiver Ansatz, der zuerst dem Effizienzkriterium verpflichtet ist, für eine striktere Selektivität bei der Partnerwahl plädiert und die Mittelvergabe auf nachweislich reformorientierte Länder konzentrieren will. Zweitens ein inklusiver Politikansatz, der das Partnerschaftsgebot akzentuiert und Konditionalität als Wissenstransfer und Lernprozess konzipiert. Beide konkurrierenden Ansätze speisen sich aus unterschiedlichen Vorstellungen über soziales Verhalten: Die Strategie der Selektivität rechnet mit Akteuren, die auf der Basis klar definierter, durch gezielte Anreize in die gewünschte Richtung lenkbarer Interessen entscheiden. Dagegen setzt die Strategie des Dialogs auf Akteure, deren Präferenzen nicht von vornherein feststehen, sondern sich in einem Prozess der Politikberatung und des Verhandels allmählich konkretisieren. Entsprechend zielt eine als Dialog verfasste Konditionalität darauf ab, die Empfänger in die Reformprogramme gleichsam hineinzusozialisieren und damit erst die Voraussetzung dafür zu schaffen, dass die Programme wirksam umgesetzt werden können.

Vergleicht man die Auflagenpolitik des Millennium Challenge Account und der EU am Maßstab ihrer Leistungsfähigkeit, zeigt sich, dass eine Strategie der Selektivität entwicklungspolitisch kaum vertretbar ist und auch im Hinblick auf einen effizienten Ressourceneinsatz letztlich wenig Erfolg verspricht. Denn sie ist auf Ausnahmefälle zugeschnitten, nämlich auf solche Länder, die hohe Armutsraten aufweisen und sich gleichzeitig durch gute Regierungsführung auszeichnen. Gerade die ärmsten Entwicklungsländer sind jedoch mehrheitlich jene *bad performer*, die in einem Teufelskreis von wirtschaftlicher Stagnation

und schlechter Regierungsführung gefangen sind.⁸⁷ Die Behebung dieser Defizite ist keinesfalls nur eine Frage des politischen Willens von Regierungen, wie dies die Strategie der Selektivität unterstellt, sondern erfordert die Berücksichtigung zahlreicher Akteure und Umstände, die von Regierungen nur bedingt beeinflusst werden können.

Darüber hinaus lässt sich eine solche Strategie nicht konsequent umsetzen. Im Falle der Internationalen Finanzinstitutionen steht allein der hohe Anreiz zur Geldvergabe einer strikteren Selektivität bei der Empfängerenauswahl entgegen.⁸⁸ Von etablierten Routinen und vielschichtigen Interessen bestimmt ist auch die Vergabep Praxis der bilateralen Geber.⁸⁹ Die Mehrzahl unter ihnen, so auch die Bundesrepublik Deutschland, verfolgt denn auch eine ›weiche‹ Konditionalität nach dem Modell der EU. Eine Strategie der Selektivität würde den Gebern bei der Empfängerenauswahl ein Höchstmaß an Transparenz und Objektivität abverlangen. Die Voraussetzung dafür wäre ein hohes Maß an institutioneller Kohärenz und eine weitgehende inhaltliche Konvergenz der einzelnen Politikfelder. Sobald aber politische Erwägungen im weiteren Sinne bzw. Sonderinteressen in den Entscheidungsprozess einfließen – und dies ist offenbar unvermeidlich –, macht sich eine Strategie der Selektivität unglaubwürdig, deren Zweck eine wirksamere Armutsbekämpfung ist.

Dagegen zeigt eine genauere Betrachtung der Aufgabepolitik der EU, dass die unter dem Signum der »Partnerschaft« reformierte Konditionalität für die Geber keineswegs einen Verzicht auf Kontrolle bedeutet. Zwar wird die Interaktion zwischen Gebern und Empfängern als partnerschaftliche Suche nach Problemlösungen konzipiert, der Politikdialog selbst wird aber als Bedingung der Zusammenarbeit eingefordert, mit einer leistungsabhängigen Mittelallokation verbunden und somit sanktionsbewehrt. Gleichzeitig vermeidet es die dialogisch angelegte Konditionalität der EU, diskriminierende Unterschiede zwischen den Empfängern zu machen. Sie erweist sich damit als das elastischere Modell, das Inklusion in zwei Richtungen ermöglicht, indem sie die schwierigen Nachbarn in die Kooperation einbeziehen und auch heterogene

Interessen auf Geberseite integrieren kann. Allerdings müssen dafür höhere Risiken bei der Mittelverwendung in Kauf genommen und zumindest kurz- bis mittelfristig Abstriche an der Effizienz und Effektivität der Hilfe gemacht werden.

Anders als es die Selbstdarstellung der Geber nahelegt, ist die reformierte entwicklungspolitische Konditionalität daher kein Garant dafür, dass Entwicklungshilfe »wirksamer« wird. Sie ist allerdings ein intelligentes Verfahren der Gewinnung von Zustimmung zu Reformprogrammen, das die Kooperationspartner verstärkt in die Pflicht nimmt und intensiv in deren interne Strukturen eingreift. Gleichzeitig wird die Verantwortung für die Auswirkungen von Reformmaßnahmen tendenziell an die Empfänger delegiert.

Abkürzungen

AKP	Afrikanische, Karibische und Pazifische Staaten
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CAS	Country Assistance Strategy (Weltbank)
CDF	Comprehensive Development Framework (Weltbank)
CPIA	Country Policy and Institutional Assessment
DAC	Development Assistance Committee
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
DPL	Development Policy Lending (Weltbank)
ESAF	Enhanced Structural Adjustment Facility (IWF)
EU	Europäische Union
IDA	International Development Association
IWF	Internationaler Währungsfonds
LDC	Least Developed Country
LIC	Low Income Country
LMIC	Lower-Middle Income Country
MCA	Millennium Challenge Account
MCC	Millennium Challenge Corporation
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
PREM	Poverty Reduction and Economic Management
PRGF	Poverty Reduction and Growth Facility (IWF)
PRS	Poverty Reduction Strategy
PRSC	Poverty Reduction Support Credit (Weltbank)
SAP	Strukturanpassungsprogramme
UN	United Nations
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

⁸⁷ Vgl. van de Walle, *Overcoming Stagnation* [wie Fn. 41], S. 41ff.

⁸⁸ Vgl. etwa Easterly, »The Cartel of Good Intentions« [wie Fn. 25]. Siehe auch oben, S. 8.

⁸⁹ Vgl. Alesina/Dollar, »Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?« [wie Fn. 25]; Canavire u.a., *Assessing the Allocation of Aid* [wie Fn. 25].