

Hemmer, Hans-Rimbert

Working Paper

Zur Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit

Entwicklungsökonomische Diskussionsbeiträge, No. 16

Provided in Cooperation with:

Justus Liebig University Giessen, Institute for Development Economics

Suggested Citation: Hemmer, Hans-Rimbert (1995) : Zur Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit, Entwicklungsökonomische Diskussionsbeiträge, No. 16, Justus-Liebig-Universität Gießen, Professur für Volkswirtschaftslehre und Entwicklungsländerforschung, Gießen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/45842>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

JUSTUS-LIEBIG-UNIVERSITÄT GIESSEN
Professur für Volkswirtschaftslehre und Entwicklungsländerforschung

Prof. Dr. Hans-Rimbert Hemmer

D-35394 Gießen • Licher Str. 66 • Tel: 0641/702-5145 • Fax: 0641/702-5148

Zur Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit

von

Hans-Rimbert Hemmer

No. 16

Gießen 1995

Vortrag vor dem Planungsausschuß der Konrad-Adenauer-Stiftung am 25. August 1995 in Cadenabbia

Gliederung

1	Die Fragestellung	1
2	Zur Definition von Wirksamkeit	2
3	Methodische Anforderungen an Wirksamkeitsanalysen	4
4	Empirische Wirksamkeitsuntersuchungen deutscher EZ-Organisationen.....	5
5	Ursachen unzureichender Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit und mögliche Konsequenzen	6
	5.1 Probleme bei der Bestimmung der relevanten Zielfunktion.....	7
	5.2 Probleme auf der Mikroebene (Maßnahmenebene).....	9
	5.3 Probleme auf der Makroebene (Systemebene)	10
6	Schlußbemerkungen	12
7	Literaturverzeichnis	13

1 Die Fragestellung

Die Frage nach der Wirksamkeit der EZ ist in den letzten Jahren (nicht zuletzt unter dem Eindruck zunehmender finanzieller Engpässe auf Seiten der Geberländer) zu Recht wieder aufgegriffen worden.¹ Die vielen dramatischen Berichte über soziale Verelendung, Hungerkatastrophen, Flüchtlingsnot, Gefährdung der natürlichen Lebensgrundlagen und ein ungebrochenes Bevölkerungswachstum in weiten Teilen der Dritten Welt lassen in der Öffentlichkeit häufig den Eindruck entstehen, die bisherige EZ habe letztlich zu wenig bewirkt oder sogar versagt. In der Tat hat sich die wirtschaftliche und soziale Situation der Menschen in einer großen Zahl von Ländern - vor allem während der 80er Jahre - insgesamt eher verschlechtert als verbessert; die Tatsache, daß McNamara 1973 noch von weltweit 800 Mio. absolut armen Menschen sprach, der Weltentwicklungsbericht 1990 dagegen bereits von ca. 1,115 Mrd. absolut Armen ausgeht, belegt diese Aussage auf dramatische Weise.² Zwar ist während dieses Zeitraums die Zahl der in den Entwicklungsländern (EL) lebenden Menschen noch schneller gestiegen (von ca. 2 Mrd. auf deutlich über 3 Mrd.), so daß sich der Anteil der absolut Armen an der Bevölkerung in der Dritten Welt von rund 40 % auf ungefähr ein Drittel vermindert hat. Dennoch muß die Zunahme der Gesamtzahl der absolut Armen als Indikator für einen unbefriedigenden Entwicklungsverlauf in den EL gewertet werden.

Auf der anderen Seite gibt es Nachrichten über Entwicklungserfolge, die sich auf einzelne Länder (z.B. Südkorea, Malaysia und Thailand) oder auch auf bestimmte Bereiche (z.B. den Gesundheitssektor) beziehen. Diese Nachrichten werden aber bestenfalls am Rande zur Kenntnis genommen.

Nun wäre es sicherlich falsch, beobachtete Erfolge oder Mißerfolge im Entwicklungsprozeß einzelner Entwicklungsländer (EL) ausschließlich auf die EZ zurückzuführen. Die meisten EL tragen die „Hauptlast“ ihrer Entwicklung selbst: Die gesamte EZ der Industrieländer macht weniger als 10 % der Investitionen in der Dritten Welt aus. Insofern kann EZ allein schon von ihrem Volumen her die Entwicklung der Dritten Welt

¹ Bereits in den 60er Jahren wurde eine erste Wirksamkeitsdebatte im Zusammenhang mit der These von der begrenzten Absorptionsfähigkeit der Entwicklungsländer für Entwicklungszusammenarbeit geführt. Unter der Absorptionsfähigkeit versteht man jenes maximale Finanzvolumen, das in einem bestimmten Zeitraum effizient eingesetzt werden kann. Effizient beinhaltet dabei einen positiven volkswirtschaftlichen Kapitalwert bei der Evaluierung mit Hilfe von Cost-Benefit-Analysen. Die Debatte über die begrenzte Absorptionsfähigkeit der Entwicklungsländer für Entwicklungszusammenarbeit führte zu dem Ergebnis, daß reine Finanztransfers relativ schnell an ihre entwicklungspolitischen Grenzen stoßen; als Konsequenz wurde auf die Notwendigkeit verwiesen, die Finanzielle Zusammenarbeit (FZ) in zunehmendem Maße durch Maßnahmen der Technischen Zusammenarbeit (TZ) bzw. der Personellen Zusammenarbeit (PZ) zu ergänzen. - Vgl. Stevens 1971; Adler 1965; Hemmer 1988: 812 ff.

² Vgl. McNamara 1973; Weltbank 1990.

nur wenig fördern. Hinter diesem Durchschnittswert verbergen sich allerdings starke Unterschiede: So werden in Indien nur etwa 6 %, in anderen Ländern (bspw. Bangladesch, Malawi) aber weit über 80 % der jeweiligen gesamtwirtschaftlichen Investitionen mit ausländischen Krediten und Zuschüssen finanziert.³ Außerdem sollte der Hinweis auf die Dominanz der Eigenanstrengungen der EZ nicht dazu mißbraucht werden, die Frage der Wirksamkeit der EZ herunterzuspielen: Jede noch so kleine Hilfe („klein“ bezogen auf das Gesamtvolumen verfügbarer Ressourcen) kann mehr oder weniger wirksam sein, selbst wenn ihre Effekte auf der aggregierten Ebene kaum sichtbar sind.

Entsprechend wichtig sind Analysen, welche die Wirksamkeit der EZ zu ermitteln versuchen. Unter EZ sollen dabei alle Transaktionen subsumiert werden, die den ODA-Kriterien des OECD-DAC entsprechen: Sie müssen von öffentlichen Trägern geleistet werden, die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung und der Wohlfahrt als Hauptziel haben und ein Geschenkelement von mindestens 25% enthalten.⁴

2 Zur Definition von Wirksamkeit

Unter „Wirksamkeit“ versteht man üblicherweise jene Auswirkungen, die von den zur Diskussion stehenden Maßnahmen auf jene Ziele ausgehen, zu deren Erreichung die Maßnahme vorgesehen war. Wirksamkeit der EZ bezieht sich dann darauf, wie sich die EZ auf jene Ziele auswirkt, die aus der Sicht der Entscheidungsträger der EZ als wichtig angesehen bzw. als Begründung für die Durchführung der betrachteten Maßnahme angeführt werden. Je höher der Zielerreichungsgrad, desto größer ist folglich die Wirksamkeit der EZ.

Eine Analyse der EZ-Wirksamkeit erfordert also die Überprüfung, wie sehr die gesetzten Ziele durch die EZ gefördert worden sind. Diese Überprüfung wird in der Regel mit Hilfe von Evaluierungen vorgenommen: Evaluierungen sind umfassende, systematische Untersuchungen von Maßnahmen - d.h. Projekten bzw. Programmen - unter Berücksichtigung aller entwicklungspolitisch und fachlich wesentlichen Gesichtspunkte, um eine systematische Ermittlung und Bewertung ihrer Zielwirkungen zu erhalten. Die Ermittlung und Bewertung solcher Zielwirkungen muß dabei mittels objektiv berechenbarer Indikatoren erfolgen. Unverzichtbare Voraussetzungen für eine Wirkungsanalyse der EZ sind also ein Zielkatalog sowie operationale Indikatoren, mit denen der Zielerreichungsgrad gemessen werden kann. Ohne operationale Indikatoren wird eine Wirksamkeitsanalyse leicht zu einem Akt der Beliebigkeit, der einer wissenschaftlichen Überprüfung nicht standhält. Wo keine

³ Vgl. KfW 1992: 7.

⁴ Vgl. Cassen 1990: 25.

quantifizierbaren Indikatoren zur Verfügung stehen, sind die entsprechenden mittelbaren und unmittelbaren Zielwirkungen der EZ zumindest qualitativ zu bestimmen und zu bewerten.

Aus der eingangs gegebenen DAC-Definition geht hervor, daß die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung und der Wohlfahrt das Hauptziel der EZ darstellt. Da der Wohlfahrtsbegriff eine subjektive Nutzenkomponente enthält, die sich mangels kardinaler Meßbarkeit einer empirischen Überprüfung entzieht, beschränkt man sich bei Wirksamkeitsanalysen in der Regel auf die Erfassung der EZ-Wirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung. Diese beinhaltet sowohl eine globale Verfügbarkeits- als auch eine personelle Verteilungskomponente. Die globale Verfügbarkeitskomponente wird üblicherweise durch die Höhe des realen Pro-Kopf-Einkommens (PKE)⁵, die personelle Verteilungskomponente häufig durch die Zahl jener Menschen, deren reales PKE unter einer länderspezifisch definierten Armutsschwelle liegt, ausgedrückt.⁶ Darüber hinaus ist dafür Sorge zu tragen, daß ein solcher Prozeß nicht zu Lasten späterer Generationen erfolgt⁷: Der Entwicklungsprozeß muß nachhaltig (im Sinne des Konzepts des „sustainable development“) sein, d.h. sowohl sozial als auch ökologisch positiv bewertet werden. Positive wirtschaftliche Entwicklung liegt dann vor, wenn sich das reale PKE erhöht und gleichzeitig die Zahl der absolut Armen vermindert, ohne daß ökologische Schädigungen entstehen, die zu Lasten späterer Generationen gehen. Bei unterschiedlichen Veränderungsrichtungen der einzelnen Zielkomponenten ist dagegen offen, ob wirklich noch von positiver wirtschaftlicher Entwicklung die Rede sein darf: Einige Autoren sehen hier Kompensationsmöglichkeiten, andere - zu denen auch der Verfasser dieses Beitrags zählt - dagegen nicht: Für sie müssen alle hier aufgeführten Komponenten der Entwicklung gleichzeitig erfüllt sein.

Der solchermaßen präzierte wirtschaftliche Entwicklungsprozeß hängt wiederum von einer Vielzahl von Determinanten ab. Aus ihrer Beeinflussung in eine entwicklungsfördernde Richtung ergeben sich Instrumentalziele der wirtschaftlichen Entwicklung. Eine Vielzahl solcher Entwicklungsdeterminanten kann wiederum Gegenstand der EZ sein. Um sich hierbei vor „Gießkannen-Effekten“ zu hüten, bei denen eine nicht mehr überschaubare Vielfalt möglicher Maßnahmen zur Auswahl steht, die sich in ihren entwicklungspolitischen Konsequenzen nicht oder nur mit erheblichem Aufwand vergleichen lassen, werden häufig von den EZ-Gebern inhaltliche Schwerpunkte gesetzt. Das BMZ stellt bspw. die Ziele

⁵ Dies gilt trotz der bekannten Schwächen dieses Indikators, die aber geringer zu sein scheinen als die anderer Meßgrößen.

⁶ Dies gilt vor allem für ärmere Entwicklungsländer (EL) mit einer großen Zahl absolut armer Menschen; je weniger absolut Arme es in einem Lande gibt, desto stärker rückt die Frage der relativen Armut - bspw. Ausgedrückt durch den Gini-Koeffizienten - in den Mittelpunkt der Verteilungsbetrachtung.

⁷ Hierbei handelt es sich ebenfalls um ein Verteilungsproblem: das Problem der intertemporalen bzw. intergenerativen Einkommensverteilung.

Armutsbekämpfung, Umwelt- und Ressourcenschutz sowie Bildung und Ausbildung⁸, die damit den Charakter von prioritären Instrumentalzielen für das allgemeine wirtschaftliche Entwicklungsziel erhalten, in den Mittelpunkt seiner Politik. Entsprechend wäre eine Wirksamkeitsanalyse der deutschen EZ auf diese Ziele auszurichten. Weitere Ziele könnten in die Gestalt von „Nebenwirkungen“ gekleidet werden - das sind de facto Wirkungen einer Maßnahme auf solche Ziele, die durch das festgesetzte Zielsystem nicht abgedeckt sind.⁹

Zur operationalen Durchführung von EZ-Maßnahmen bedient sich das BMZ verschiedener Durchführungsorganisationen (DO). Diese haben den Auftrag, die BMZ-Zielvorgaben in EZ-Maßnahmen umzusetzen. Bei der Vorbereitung bzw. Entscheidungsfindung für einzelne EZ-Maßnahmen werden die relevanten Ziele in der Regel auf maßnahmenspezifische Ziele heruntergebrochen, deren Zielerreichung entsprechend in den Mittelpunkt der jeweiligen institutionenbezogenen Evaluierung rückt. Diese Maßnahmenziele sind gewissermaßen Instrumentalziele zweiter (oder allgemein: n-ter) Ordnung. In der Tat orientieren sich die meisten EZ-Vorhaben nicht unmittelbar am wirtschaftlichen Entwicklungsziel, sondern an als entwicklungsfördernd vermuteten Instrumentalzielen: Straßenprojekte werden in vielen Fällen über die Zielsetzung „Beseitigung von Transportengpässen“ oder „Verbesserung der regionalen Integration“ rechtfertigt; bei Brunnenprojekten steht oft die „Grundbedürfnisbefriedigung bei Trinkwasser“ für die Bevölkerung eines bestimmten Dorfes im Vordergrund; Beratungshilfe für ländliche Sparkassen bezwecken meist die „Verbesserung der finanziellen Infrastruktur in ländlichen Regionen“. Alle Zielsetzungen dieser Art begründen sich dadurch, daß von ihrer besseren Erreichung positive wirtschaftliche Entwicklungserfolge erhofft werden: Sie gelten als Instrumentalziele (n-ter Ordnung) zum wirtschaftlichen Entwicklungsziel.

3 Methodische Anforderungen an Wirksamkeitsanalysen

Im Mittelpunkt jeder Wirksamkeitsanalyse steht die Überprüfung, in welchem Maße von der untersuchten Maßnahme die in der Zielfunktion enthaltenen Ziele erreicht worden und welche Kosten dabei entstanden sind. Grundlage für die Bewertung ist dabei jene Zielsetzung, die vor Beginn der Maßnahme - genauer: zum Zeitpunkt der Entscheidung zur Durchführung der Maßnahme - formuliert wurde. Eine Maßnahme gilt als erfolgreich, wenn sie

- zu einer besseren Zielerreichung beigetragen hat (Effektivitätsaspekt: „*doing the right things*“),

⁸ Vgl. BMZ 1994: 4 f.

⁹ Vgl. Musto 1995: 30.

- die verwendeten Instrumente der Problemlage angemessen eingesetzt wurden (Effizienz-aspekt: „*doing things right*“),
- die während der Durchführung der Maßnahme erreichten Zielwirkungen auch nach Beendigung der externen Förderung erhalten bleiben (Nachhaltigkeitsaspekt¹⁰).

Bessere Zielerreichung bedeutet dabei: im Vergleich zu einer Situation ohne EZ. Relevantes Vergleichsverfahren ist also nicht das - in der Praxis allzu häufig benutzte - „before-and-after“-Verfahren, sondern der Hypothesen über den Entwicklungsprozeß ohne EZ erfordernde „with-and-without“-Test. Unterbleibt ein solcher Test, sind keine soliden Aussagen über die Wirksamkeit der EZ möglich. Wichtig ist in diesem Zusammenhang außerdem der Hinweis, daß in der Regel nicht nur eine einzige eindeutige Wirkung vorliegt; meist sind unterschiedliche Zieleffekte eingetreten. Teilweise müssen positive Auswirkungen gegenüber weniger positiven oder negativen abgewogen werden, bevor man zu einer Gesamtbewertung kommen kann. Dabei ist auch zu berücksichtigen, daß zum Zeitpunkt der Entscheidung zugunsten des untersuchten Vorhabens häufig andere entwicklungspolitische Zielvorstellungen bestanden haben als zum Zeitpunkt der Evaluierung.

4 Empirische Wirksamkeitsuntersuchungen deutscher EZ-Organisationen

Auf der Basis dieser Überlegungen werden in Deutschland seit kurzen von den beiden größten DO, der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), empirische Wirksamkeitsuntersuchungen durchgeführt.

Die Kreditanstalt für Wiederaufbau orientiert sich dabei an den folgenden Kriterien:¹¹

- Erreichung der Projektziele;
- Gesamtwirtschaftlicher Nutzen;
- Betriebswirtschaftliche Effizienz;
- Sozioökonomische und soziokulturelle Wirkungen;
- Umweltwirkungen;
- Langfristige entwicklungspolitische Wirksamkeit.

Auf der Basis dieser Kriterien hat die KfW die Wirksamkeit von insgesamt 112 Projekten, die in den Jahren 1990/91 fertiggestellt wurden, festzustellen versucht. Im Unterschied zu einer früheren Evaluierungsrunde, die sich auf den klassischen Einzelprojekttyp beschränkt

¹⁰ Dieser - dem offiziellen BMZ-Sprachgebrauch entnommene - Terminus darf allerdings nicht mit dem Begriff der Nachhaltigkeit im Sinne des Konzepts des „*sustainable development*“ verwechselt werden.

¹¹ Zum folgenden vgl. KfW 1994: 10 ff.

hatte¹², wurden auch sogenannte Strukturanpassungs- und Sektorprogramme ausgewertet. Basierend auf den Evaluierungsergebnissen wurden 76 % der Vorhaben als entwicklungspolitisch erfolgreich eingestuft; 24 % der 112 Vorhaben waren nicht erfolgreich. Das bedeutet nach KfW-Interpretation aber nicht, daß diese für die betroffenen Entwicklungsländer generell nutzlos wären. Über die Hälfte (13 Prozentpunkte) von ihnen weisen durchaus wichtige positive Wirkungen auf; diese reichen lediglich nicht aus, um das Vorhaben gemessen am Mitteleinsatz insgesamt noch als erfolgreich zu bezeichnen. Völlige Fehlschläge bilden nach Selbsteinschätzung der KfW die Ausnahme: Von den 112 Vorhaben waren es nur fünf (5 %).

Auch die GTZ überprüft die Wirksamkeit der von ihr durchgeführten Projekte. 1995 veröffentlichte sie einen Bericht, der die Ergebnisse einer Evaluierung jener 128 Projekte zusammenfaßt, die 1993 beendet worden waren.¹³ Zur Ermittlung des Projekterfolgs wurden die folgenden Fragen gestellt:

- Wurde das Projektziel erreicht?
- Wie wirtschaftlich (im einzelwirtschaftlichen Sinne) hat das Projekt gearbeitet? ¹⁴
- Welche Wirkungen - bezogen auf die entwicklungspolitischen Hauptziele Partizipation, Armutsminderung, Frauenförderung sowie Umwelt- und Ressourcenschutz - hatten die Projekte?
- Ist Nachhaltigkeit gesichert?

Unter Zugrundelegung dieser Kriterien wurden 59 % aller Projekte als entwicklungspolitisch erfolgreich bezeichnet; weitere 23 % erzielten noch ein zufriedenstellendes Ergebnis, und nur ein knappes Fünftel aller Projekte wurde als nicht erfolgreich eingestuft.¹⁵

¹² Bei einer Evaluierung von 110 in den Jahren 1988/89 fertiggestellten Entwicklungsprojekten wurden ein reduzierter Kriterienkatalog - es fehlte vor allem das Nachhaltigkeitskriterium - zugrundegelegt. Dabei stellte die KfW fest, daß 82 Vorhaben (= 74 %) entwicklungspolitisch als erfolgreich eingestuft werden können. - Vgl. KfW 1992.

¹³ GTZ 1995.

¹⁴ Nach der gesamtwirtschaftlichen Rentabilität wurde dagegen nicht gefragt; nach Auffassung von Musto entziehen sich die Wirkungen von TZ-Maßnahmen in der Regel nicht nur der quantitativen und kommensurablen Messung, sondern sie entfalten sich, sofern methodisch erfaßbar, im Kontext fremder kultureller Handlungs- und Verhaltenszusammenhänge. - Vgl. Musto 1995: 29. - Dann bleibt aber offen, weshalb dann nach der einzelwirtschaftlich definierten Wirtschaftlichkeit gefragt wurde: Wenn sich diese nämlich ermitteln läßt, ist es grundsätzlich auch möglich, die gesamtwirtschaftlich definierte Wirtschaftlichkeit festzustellen.

¹⁵ Vgl. GTZ 1995: 15 ff. - Die Gewichtung unterschiedlicher Partialergebnisse bei den einzelnen Kriterien wird in der GTZ-Dokumentation allerdings nicht erläutert.

5 Ursachen unzureichender Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit und mögliche Konsequenzen

Hier stellt sich die Frage, worauf beobachtete unzureichende Wirkungen von EZ-Maßnahmen zurückgeführt werden können. Bei der Erörterung möglicher Ursachen ist zwischen

- a) Problemen, die mit der Bestimmung der relevanten Zielfunktion zusammenhängen,
- b) Problemen, die auf der Mikroebene der jeweiligen Maßnahme beruhen (Maßnahmenebene), und
- c) Problemen, die mit der Makroebene der betreffenden Gesellschaft sowie der Weltwirtschaft verknüpft sind (Systemebene),

zu unterscheiden.

5.1 Probleme bei der Bestimmung der relevanten Zielfunktion

Die der offiziellen Entscheidungsbegründung zugrundeliegenden Ziele einer EZ-Maßnahme werden in der praktischen Arbeit meist durch weitere Ziele ergänzt, die oft nicht explizit formuliert sind, aber dennoch das Verhalten der Entscheidungsträger beeinflussen und somit die Eigenschaft von „Störvariablen“ gegenüber den eigentlichen entwicklungspolitischen Zielen annehmen. Derartige Ziele können - bezogen auf die Entscheidungsinstanz BMZ - sowohl institutioneninterner als auch institutionenexterner Art sein. Institutionenintern wäre bspw. das Karriereziel einzelner Beamter, welches u.a. vom Umfang des zur Verfügung stehenden Mittelvolumens und seiner möglichst genauen Verausgabung zum Ende des Haushaltsjahres („Punktlandung“) abhängt und sich so auf die Bereitwilligkeit auswirkt, bestimmte Maßnahmen zu akzeptieren, die einen „sicheren Mittelabfluß“ gewährleisten; institutionenextern wäre hingegen das Ziel, deutsche Exportinteressen bei der Entscheidung zugunsten bestimmter Einzelmaßnahmen zu berücksichtigen. Insbesondere bei diesem zuletzt genannten Aspekt treten die Probleme der Politikkohärenz und des Stellenwertes der Entwicklungspolitik gegenüber anderen Politikfeldern - wie der Außen-, der Außenwirtschafts-, der Wirtschafts- oder der Agrarpolitik, um nur einige Politikfelder mit im Vergleich zur Entwicklungspolitik hohem Stellenwert zu benennen - deutlich in Erscheinung.¹⁶

Auch die DO's berücksichtigen eigene institutionenspezifische Ziele - von der Förderung institutioneninterner Karrierechancen einzelner Mitarbeiter/innen bis hin zur Machtstärkung der Institution gegenüber konkurrierenden Durchführungsorganisationen und gegenüber dem BMZ, um nur einige Beispiele zu nennen.

¹⁶ Vgl. Hemmer 1991.

Sowohl innerhalb des BMZ als auch im Verhältnis zwischen BMZ und DO liegen somit typische „principal-agent“-Phänomene vor; sie bewirken letztlich eine sehr komplexe Zielfunktion bei der Entscheidung für einzelne EZ-Maßnahmen. Noch komplizierter wird die Bestimmung der entscheidungsrelevanten Zielfunktion, wenn auch noch Zielelemente der EL-Partner berücksichtigt werden; auch auf deren Ebene kann es zu „principal-agent“-Problemen kommen. Viele der hier angeführten nicht explizit formulierten Ziele lassen sich nur schwer bei der Überprüfung der Wirksamkeit von EZ-Maßnahmen fassen, obwohl sie im Prinzip berücksichtigt werden müßten. Andere Zielwirkungen können mangels operationaler Meßbarkeit nicht erfaßt werden; sie bleiben unberücksichtigt.

All diese Argumente erschweren die Durchführung korrekter Wirksamkeitsanalysen oder führen zu Ergebnissen, die dem eigentlichen Entscheidungskalkül nicht gerecht werden. Zumindest wird aus diesen Überlegungen deutlich, daß eine hinreichend aussagefähige Wirksamkeitsanalyse der EZ sehr schwer ist und einen nicht unerheblichen konzeptionellen Input erfordert. Je nachdem, welche tatsächliche Zielfunktion einer Maßnahme zugrundeliegt, ergeben sich ein anderes Maßnahmenkonzept, andere technische / organisatorische Problemlösungen, andere Personalentscheidungen und andere Zielwirkungen. Eine Wirksamkeitsanalyse, die nur einen Teil der entscheidungsrelevanten Zielfunktion herausschneidet - oft ist sie zu einer vollständigen Erfassung der Zielfunktion überhaupt nicht in der Lage -, muß daher fast zwangsläufig zu in Teilbereichen unbefriedigenden Ergebnissen führen. Dasselbe gilt, wenn die zugrundeliegende Zielfunktion in sich widersprüchlich ist. Insofern ist die Inkongruenz zwischen der Zielfunktion der Entscheidungsträger und jener Zielfunktion, welche der Evaluierung der Maßnahme zugrundeliegt, eine mögliche Erklärung vieler festgestellter Unwirksamkeiten, die aufgrund der tatsächlichen Zielfunktion der Entscheidungsträger aber gar keine Unwirksamkeiten zu sein brauchen. Alternativ dazu ließe sich auch ermitteln, in welchem Maße nicht explizit formulierte Ziele zu etwaigen Unwirksamkeiten bezüglich der „offiziellen“ EZ-Zielfunktion führen können.

Entsprechend wichtig ist es, zumindest die deutsche EZ-Zielfunktion so zu gestalten, daß sie keine (großen) Widersprüche (mehr) enthält. Dies setzt m.E. nicht nur klarere entwicklungspolitische Konzeptionen auf der BMZ-Arbeitsebene, sondern auch eine wesentlich bessere Koordination zwischen BMZ und DO's sowie zwischen den einzelnen DO's¹⁷ voraus, möglicherweise sogar eine grundlegende Reform des Vorfelds. Die „principal-agent“-Probleme lassen sich dadurch zwar nicht völlig vermeiden; verglichen mit dem derzeitigen „Ist“-Zustand offener Zielkonflikte auf der Entscheidungsebene könnten sie jedoch in ihrer entwicklungshemmenden Wirkung spürbar abgebaut werden.

¹⁷ Zwar gibt es inzwischen mehrere Koperationsansätze zwischen verschiedenen DO's - bspw. zwischen KfW / DED, GTZ / DSE, DSE / DED -, die sich jedoch häufig nicht auf die hier erörterte Zielproblematik, sondern auf Durchführungsfragen beziehen.

Weiterhin ist zu berücksichtigen, daß eine als „unwirksam“ evaluierte Maßnahme sich in bezug auf die nicht explizit ausgewiesenen Ziele der Entscheidungsträger als durchaus wirksam erweisen kann, während umgekehrt eine „wirksame“ Maßnahme lediglich wirksam in bezug auf die maßnahmenspezifischen Instrumentalziele, nicht aber in bezug auf das allgemeiner gefaßte Entwicklungsziel einzustufen sein kann: Eine „erfolgreiche“ Maßnahme - gemessen an den Maßnahmenzielen - bedeutet nicht automatisch, daß die Maßnahme auch wirksam ist. Letztlich müßte bei allen Evaluierungen zusätzlich zu den Fragen nach Effektivität, Effizienz und Nachhaltigkeit auch noch die Frage nach der Signifikanz gestellt werden, d.h. inwieweit Erfolge auf der Maßnahmenebene in fühlbare Entwicklungsimpulse bzw. -erfolge umgesetzt werden. Dies ist häufig nur der Fall,

- wenn die betreffende Maßnahme breitenwirksam ist, d.h. im sektoralen oder regionalen Kontext wirksam wird;
- wenn die betreffende Maßnahme zur Strukturbildung beiträgt, d.h. wichtige Struktur-reformen unterstützt oder zur Vernetzung zwischen Institutionen bzw. Staat und nicht-staatlichen Akteuren beiträgt;
- wenn die betreffende Maßnahme Modellcharakter besitzt, d.h. in anderen Sektoren oder Regionen wiederholbar ist.¹⁸

Fehlende Signifikanz ist meist die Folge einer konzeptionell unbefriedigenden Einbindung der betrachteten Maßnahme in den Entwicklungsprozeß: In der EZ-Realität werden viele maßnahmenspezifische Ziele als Instrumentalziele der wirtschaftlichen Entwicklung interpretiert, ohne daß sie es wirklich sind.

5.2 Probleme auf der Mikroebene (Maßnahmenebene)

Unabhängig von den Problemen der Zielfunktion resultieren auf der Mikroebene wichtige Ursachen einer unzureichenden EZ-Wirksamkeit aus technischen und/oder organisatorischen Durchführungsproblemen, die einer „optimalen“ Realisierung der betreffenden Maßnahme entgegenstehen. Solche Durchführungsprobleme können ihre Ursachen haben

- in einer unzureichenden Leistungsfähigkeit des Trägers der Maßnahme im EL (bspw. als Folge mangelnder Finanzkraft, einer nicht ausreichenden Durchführung von Wartungs- und Instandsetzungsarbeiten, von sachfremden Eingriffen der Regierung in die Geschäftsführung oder einer unzureichenden Qualifikation von Management und Personal)¹⁹,

¹⁸ Vgl. Hillebrand/Messner/Mayer-Stahmer 1995: 8 f.

¹⁹ Vgl. KfW 1994: 28.

- in einer fehlerhaften Planung der Maßnahme (die sich in einer mangelhaften Kapazitätsauslastung, aber auch in einer Vielzahl von Mängeln bei der Konzeption und Gestaltung der Maßnahme bis hin zu einer unbefriedigenden Zielgruppenorientierung niederschlagen kann)²⁰.

In der Tat reicht es bei einer Vielzahl von Maßnahmen nicht aus, sich auf die Konzipierung (und gegebenenfalls Finanzierung) des Vorhabens zu konzentrieren und dem Partner im EL die Realisierung und den Betrieb des Objektes zu überlassen. Schon bei der Prüfung der Maßnahme vor der Entscheidungsfindung sind deshalb Fragen ihrer späteren Betreuung und der dazu erforderlichen technischen, ökonomischen, ökologischen und sozialen Voraussetzungen zu berücksichtigen - ein Aspekt, der in der praktischen EZ jedoch aufgrund von Zeit- und/oder Personalmangel häufig nicht im erforderlichen Umfang Berücksichtigung findet.

Allerdings darf in diesem Zusammenhang nicht übersehen werden, daß ein Teil der unbefriedigenden Wirkung von EZ-Maßnahmen auch durch eine unzureichende Steuerung seitens des BMZ - dem die entwicklungspolitische Steuerung obliegt (bzw. obliegen sollte) - und/oder seiner Durchführungsorganisationen - denen die technisch/organisatorische Steuerung obliegt (bzw. obliegen sollte) - verursacht ist. In der entwicklungspolitischen Tagesarbeit verwischen sich die unterschiedlichen Steuerungszuständigkeiten allerdings häufig - gleichfalls eine denkbare Ursache unzureichender EZ-Wirksamkeit: Teilweise findet eine unzureichende entwicklungspolitische Steuerung durch das BMZ statt (nach einem anonymen Kommentar wird das BMZ häufig durch KfW und GTZ fremdbestimmt); in anderen Fällen greift das BMZ zu weitgehend in fachlich-technische Details ein (bspw. beklagen sich kleinere DO wie DSE und CDG häufig über eine zu weitgehende Interventionstiefe des BMZ). Daraus resultieren mögliche Zielkonflikte und Zuständigkeitsverwischungen (die gleichbedeutend sind mit unklaren Verantwortungen), die zu Wirksamkeitsverlusten bei der EZ führen können. Gleiches gilt für die Auswahl des Personals, die für Außenstehende (und das sind häufig die Evaluierer!) mitunter rational nur schwer nachvollziehbar sind, weil die eigentlichen Auswahlkriterien nicht offengelegt werden. Mitunter erhält man den Eindruck, daß die fachliche Kompetenz einzelner Mitarbeiter/-innen für EZ-Maßnahmen weniger wichtig ist als ihre zeitliche Verfügbarkeit sowie Fügsamkeit gegenüber der Steuerungseinheit. Hier treten die vorne angesprochenen „principal-agent“-Probleme wieder deutlich zu Tage.²¹

²⁰ Vgl. BMZ 1993: 12 f.; KfW 1994: 29 f.; GTZ 1995: 21 f.

²¹ An diesem Aspekt setzt auch die TZ-Fundamentalkritik von Jaycox an, der die These vertritt, daß TZ in vielen EL keine lokalen Kapazitäten aufbaue, sondern diese eher verdränge; daß das TZ-Personal nicht hinreichend qualifiziert sei und häufig Eigeninteressen vertrete; daß es den meisten Gebern nicht gelungen sei, nachhaltige und effiziente Institutionen aufzubauen. - Vgl. Vermehren 1995: 210.

5.3 Probleme auf der Makroebene (Systemebene)

Eine auf der Mikroebene zielorientiert ausgestaltete Maßnahme ist zwar eine notwendige, aber keineswegs hinreichende Bedingung für eine entwicklungsbeschleunigende Wirkung der EZ im Empfängerland. Da jede EZ eine direkte Übertragung von Ressourcen in das Empfängerland beinhaltet, werden von ihr alle entwicklungspolitischen Ziele tangiert: Der Ressourcentransfer beeinflusst die personelle Einkommensverteilung, wirkt sich auf das Wirtschaftswachstum aus und hat ökologische Konsequenzen. Das Ausmaß der realisierten Zielerreichung wird dann davon bestimmt, nach Maßgabe welcher Zielfunktion auf Seiten der Nehmer die Hilfe eingesetzt wird. Maßgeblich hierfür sind primär die Zielfunktionen jener Gruppen in Entwicklungsländern, welche für die entwicklungspolitischen Entscheidungen zuständig sind und die entwicklungsrelevanten Rahmenbedingungen des betreffenden Landes bestimmen, obwohl es natürlich auch bei diesen Gruppen „principal-agent“-Probleme gibt. Letzten Endes bestimmen die Rahmenbedingungen, innerhalb derer sich die EZ vollzieht und die Ausdruck des Gesamtsystems sind, ihre Wirksamkeit. Deshalb ist es zu begrüßen, daß das BMZ Vergabekriterien für die EZ festgelegt hat, die sich an den wichtigsten internen Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Entwicklung orientieren: Erfolgchancen für EZ-Maßnahmen setzen voraus, daß der Staat und die ihn tragenden Institutionen

- ein entsprechendes entwicklungsorientiertes Engagement zeigen,
- Meinungsvielfalt und Beteiligung der Bevölkerung am politischen Prozeß zulassen,
- die Menschenrechte respektieren,
- den Märkten ihre Verteilungs- und Steuerungsfunktionen im Rahmen einer sozialen Wirtschaftsordnung belassen sowie
- der privaten Initiative ihre notwendigen Handlungsspielräume durch Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit ermöglicht.²²

In vielen Fällen sind positive Entwicklungswirkungen der EZ nur bei grundlegenden Reformen des wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Ordnungsrahmens der betreffenden EL zu erreichen; wo dieser Rahmen fehlt, tragen EZ-Maßnahmen - selbst wenn sie technisch optimal ausgestaltet sind - nicht zu nachhaltigen Entwicklungsfortschritten bei. Beobachtete entwicklungspolitische Mißerfolge dürfen der EZ aber auch in solchen Fällen nicht unmittelbar, sondern bestenfalls mittelbar angelastet werden - nämlich dann, wenn sie verhindert, daß überfällige Reformen in einem Lande durchgeführt werden. Entsprechend wichtig erscheint deshalb die konzeptionelle Grundlegung der maßnahmenorientierten EZ durch Länderkonzepte, wie sie seit mehreren Jahren im BMZ erstellt werden.

Folglich könnte die Wirksamkeit der EZ erhöht werden, wenn sie sich stärker auf Länder mit entsprechenden entwicklungsfördernden Rahmenbedingungen konzentrierte. Dabei kann

²² Vgl. KfW 1994: 32.

es zu der Dilemmasituation kommen, daß Länder mit entwicklungsfördernden Rahmenbedingungen, die nur in geringem Maße auf EZ angewiesen sind, besser bedient werden als Länder ohne entwicklungsfördernde Rahmenbedingungen, die eigentlich einen erheblichen EZ-Bedarf haben. Dieses Dilemma läßt sich aber entschärfen, wenn nicht nur das Volumen, sondern auch die Instrumente der EZ einschließlich ihrer Träger entsprechend variabel eingesetzt werden. Bei Ländern, die noch spürbare Defizite bei diesen Rahmenbedingungen aufweisen, könnte die Reform dieser Rahmenbedingungen selbst eine wichtige EZ-Aufgabe darstellen: Je weniger der wirtschafts- und gesellschaftspolitische Rahmen „stimmt“, desto höhere Priorität sollten entsprechende EZ-Maßnahmen im Vergleich zu stärker mikroökonomisch ausgerichteten Maßnahmen haben. Wo die betreffenden Regierungen nicht bereit sind, den Rahmen nachhaltig zu ändern, sollten sich EZ-Maßnahmen vorrangig auf solche Bereiche konzentrieren, die - direkt oder indirekt - den Armen des Landes helfen. Dabei stellt auch die verstärkte Einbeziehung von Nicht-Regierungs-Organisationen eine relevante Alternative zur staatlichen EZ dar.

6 Schlußbemerkungen

Versucht man ein Fazit dieser Überlegungen, so ist zunächst zu konstatieren, daß eine generelle Beantwortung der Frage der Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit ebenso wenig möglich ist wie ihr genauer Wirkungsgrad bestimmt werden kann. In diesem Zusammenhang ist weiterhin zu beachten, daß die Erfassung der Wirksamkeit von EZ-Maßnahmen durch drei Phänomene besonders erschwert wird:

- a) Der Freisetzungseffekt bewirkt, daß die formell unterstützte Maßnahme mit der tatsächlich EZ-finanzierten Maßnahme nicht immer identisch ist.²³
- b) Je mehr unterschiedliche Geber in die EZ involviert sind, desto größer ist das Konfliktpotential in bezug auf die relevante Zielfunktion. Geberkoordinationen vermögen hier zu entschärfen; es wäre einer Überprüfung wert, ob die tatsächlich praktizierte Geberkoordination hinreichend ist.
- c) Entwicklung ist ein äußerst langwieriger und komplexer Prozeß, der wirtschaftliche, soziale und politische Strukturen verändert und die Denk-, Verhaltens- und Ausdrucksweise der Menschen beeinflußt. Schnelle Erfolge dürfen von der EZ deshalb nicht erwartet werden.

EZ ist insofern weniger durch ihre direkten Entwicklungsbeiträge zu beurteilen als vielmehr danach, wie sie sich auf das Gesamtsystem der internen und externen Entwicklungs-

²³ Zu den näheren Einzelheiten siehe Hemmer 1988: 746 f.

determinanten auswirkt. Anders ausgedrückt: Auch bei der Evaluierung einzelner Maßnahmen sollte das gesamtwirtschaftliche Entwicklungsziel im Vordergrund stehen, nicht die maßnahmenspezifische Zielerreichung. Die Makro-Wirkungen entziehen sich jedoch meist einer präzisen Erfassung; außerdem sind sie oft erst auf lange Sicht erkennbar.

Allerdings darf die Schwierigkeit, diese Makro-Wirkungen zu ermitteln, nicht dazu führen, völlig auf Evaluierungen zu verzichten. Evaluierungen sind trotz ihres meist eingeschränkten Aussagegehalts notwendig zur Eigenkontrolle der DO und zur Rechtfertigung der konkreten Politik gegenüber dem „principal“. Verzichtet werden könnte aber auf Zusammenstellungen, die mit quantitativen Wirksamkeitsberechnungen exakte Erfolgsquoten vorspiegeln wollen.

A priori ist zwar nichts gegen die EZ einzuwenden; ihr Nutzen darf aber ebenso wenig von vornherein als gegeben betrachtet werden:²⁴ Es hängt von den Bedingungen des Einzelfalls ab, ob bzw. in welchem Umfang EZ Erfolg hat. Viele Studien zur Wirksamkeit, die im Gegensatz dazu zu grundsätzlich negativen Ergebnissen kommen, sind wissenschaftlich unsolide (besonders beliebt ist die Hochrechnung konkreter Einzelfälle auf die Gesamtheit der Entwicklungszusammenarbeit bei gleichzeitiger Verwendung des „before-and-after“-Prinzips statt Rückgriff auf das „with-and-without“-Prinzip), dienen häufig nur der Bestätigung (oder besser: der Illustration) ideologischer Vorurteile²⁵ und drücken möglicherweise erneute „principal-agent“-Probleme aus - diesmal manifestiert anhand des feststellbaren Ausmaßes an Objektivität bzw. Unvoreingenommenheit des Evaluierers, der in den meisten Fällen von der zu evaluierenden Institution selbst - statt vom „principal“ - vorgeschlagen bzw. verpflichtet wird. Auch im Hinblick auf diesen Aspekt scheint, vorsichtig ausgedrückt, noch ein gewisser Reformbedarf zu bestehen.

7 Literaturverzeichnis

Adler 1965:

Adler, J.H., Absorptive Capacity - The Concept and its Determinants, Washington D.C. 1965.

BMZ 1993:

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Erfahrung aus der Vergangenheit für Erfolg in der Zukunft. Auswertung der in den Jahren 1990 und 1991 durchgeführten Evaluierungen. BMZ-aktuell 033, Bonn (November) 1993.

BMZ 1994:

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Deutsche Entwicklungspolitik in der zwölften Legislaturperiode. BMZ-aktuell 041, Bonn (Mai) 1994.

Cassen 1990:

Cassen, R., Entwicklungszusammenarbeit, Stuttgart 1990.

²⁴ Vgl. auch die in dieselbe Richtung gehenden Ergebnisse von Cassen 1990: 28 ff.

²⁵ Vgl. hierzu auch die Literaturlauswertung zu den verschiedenen Ebenen der EZ-Kritik von Klemp 1988.

Goergens 1975:

Goergens, E., Zur These der Beeinträchtigung des Wirtschaftswachstums in unterentwickelten Ländern durch Entwicklungszusammenarbeit, in: Konjunkturpolitik, Band 21 (1975).

GTZ 1995:

Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, Erreicht die Technische Zusammenarbeit die gesetzten Ziele?, Eschborn o.J. (1995).

Hemmer 1988:

Hemmer, H.-R., Wirtschaftsprobleme der Entwicklungsländer. Eine Einführung, 2. Auflage, München 1988.

Hemmer 1991:

Hemmer, H.-R., Neuorientierung der Entwicklungshilfepolitik, in: Kirche und Gesellschaft, Heft Nr. 184, Köln 1991.

Hillebrand/Messner/Meyer-Stahmer 1995:

Hillebrand, W. - Messner, D. - Meyer-Stahmer, J., Im Spannungsfeld von Nachhaltigkeit und Breitenwirksamkeit, in: Entwicklung und Zusammenarbeit (E+Z), 36. Jahrgang (1995).

KfW 1992:

Kreditanstalt für Wiederaufbau, Ergebnisse der Projektarbeit, 2. Auflage, Frankfurt a.M. 1992.

KfW 1994:

Kreditanstalt für Wiederaufbau, Ergebnisse der Finanziellen Zusammenarbeit, Frankfurt a.M. 1994.

Klemp 1988:

Klemp, L., Entwicklungszusammenarbeitkritik - Analyse und Dokumentation -, Bonn 1988.

McNamara 1973:

McNamara, R., Ansprache an die Gouverneure, Nairobi 24.9.1973.

Musto 1995:

Musto, S.A., Zur Bewertung einer Bewertung. Kommentar zur Querschnittsdokumentation, in: GTZ 1995.

Stevens 1971:

Stevens, W., Capital Absorptive Capacity in Developing Countries, Leiden 1971.

Vermehren 1995:

Vermehren, A., Internationale TZ-Kritik: Gebertreffen, in: Entwicklung und Zusammenarbeit (E+Z), 36. Jahrgang (1995), Nr. 8.

Weltbank 1990:

Weltbank (Hrsg.), Weltentwicklungsbericht 1990, Washington D.C. 1990.