



Paul Kevenhörster

---

# ENTWICKLUNGSHILFE AUF DEM PRÜFSTAND

Entwicklungspolitische Bilanzen  
führender Geberstaaten

WAXMANN

## Entwicklungshilfe auf dem Prüfstand



Paul Kevenhörster

# Entwicklungshilfe auf dem Prüfstand

Entwicklungspolitische Bilanzen  
führender Geberstaaten



Waxmann 2014  
Münster / New York

### **Bibliografische Informationen der Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Print-ISBN 978-3-8309-3004-4  
E-Book-ISBN 978-3-8309-8004-6 (PDF)

© Waxmann Verlag GmbH, 2014  
Postfach 8603, 48046 Münster

[www.waxmann.com](http://www.waxmann.com)  
[info@waxmann.com](mailto:info@waxmann.com)

Umschlaggestaltung: Inna Ponomareva, Münster  
Umschlagbild: © kikkerdirk – Fotolia.com  
Druck: Hubert & Co., Göttingen  
Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier, säurefrei gemäß ISO 9706



Printed in Germany

Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck, auch auszugsweise, verboten.  
Kein Teil dieses Werkes darf ohne schriftliche Genehmigung des Verlages  
in irgendeiner Form reproduziert oder unter Verwendung elektronischer  
Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Für Gisela  
und meine  
„drei Grazien“



# Inhalt

Vorwort.....	10
<b>1. Strategien der Entwicklungspolitik: Wirksamkeit und Pluralität .....</b>	<b>12</b>
1.1 Erfolgsbilanzen und ihre Ergebnisse.....	12
1.2 Das Mikro-Makro-Paradoxon der Entwicklungshilfe.....	16
1.3 Das Wirkungspotential der Hilfe .....	17
1.4 Offene Fragen: eine differenzierte Sicht.....	19
1.5 Ein Gespenst: die „Zuordnungslücke“.....	21
1.6 Die Auflösung des Mikro-Makro-Paradoxons.....	23
1.7 Politischer Reformbedarf .....	27
1.8 Strategieevaluation in der Entwicklungspolitik: zwischen methodischem Monismus und gesellschaftlichem Pluralismus .....	29
Literatur .....	32
<b>2. Niederlande: vom Musterschüler zum Nachzügler? .....</b>	<b>35</b>
2.1 Ein tragendes außenpolitisches Motiv: „Internationalistischer Idealismus“ .....	35
2.2 Die Allokation der Entwicklungshilfe: klare Schwerpunkte.....	39
2.3 Die Qualität des Managements: die Umsetzung internationaler Richtwerte.....	44
2.4 Politikkohärenz: auf dem Weg zu einer stimmigen Politik in den Jahren bis 2010.....	52
2.5 Die Wirksamkeit der Hilfe.....	56
2.6 Wirkungsbilanzen in Schwerpunkten .....	66
2.7 Ausblick.....	72
Literatur .....	77
<b>3. Großbritannien: vom Colonial Development zur Armutsbekämpfung ....</b>	<b>81</b>
3.1 Außenpolitische Traditionen und Herausforderungen .....	81
3.2 Die Allokation der Entwicklungshilfe: alte und neue Schwerpunkte .....	85
3.3 Die Qualität des Managements: koloniale Traditionen und internationale Richtwerte .....	92
3.4 Das Ringen um Politikkohärenz: auf der Suche nach einer stimmigen Politik...97	
3.5 Die Wirksamkeit der Hilfe: offene Fragen .....	102
3.6 Erste Antworten: Bildung, Gesundheit und Agrarförderung .....	109
3.7 Die Konservativen – eine Entwicklungspolitische Zwischenbilanz .....	117
Literatur .....	122



4.	Frankreichs Entwicklungspolitik – zwischen Prestigeorientierung und Armutsbekämpfung .....	126
4.1	Die außenpolitische Verankerung der Entwicklungspolitik.....	126
4.2	Die Allokation der Entwicklungshilfe .....	129
4.3	Die Qualität des Managements .....	137
4.4	Politikkohärenz – eine unstimmige Entwicklungspolitik .....	141
4.5	Die Wirksamkeit der Hilfe: Zwischenbilanzen und offene Fragen.....	145
4.6	Grenzen einer fragmentierten Politik .....	153
4.7	Ausblick .....	156
	Literatur .....	161
5.	Japan – der eigenwillige Geber .....	164
5.1	Entwicklungspolitik: ein Instrument der Außenpolitik.....	164
5.2	Die Allokation der Hilfe.....	169
5.3	Das entwicklungspolitische Instrumentarium .....	172
5.4	Die Kohärenz der Entwicklungspolitik: Wie stimmig ist das Management der japanischen Hilfe?.....	177
5.5	Wie wirksam ist die Hilfe? .....	191
5.6	Die Millenniumsentwicklungsziele: Bildung und Gesundheit.....	200
5.7	Ausblick: Herausforderungen und Gestaltungschancen .....	202
	Literatur .....	211
	Weitere Internetquellen.....	217
6.	Weltmacht ohne Weitsicht? Probleme und Perspektiven amerikanischer Entwicklungspolitik .....	218
6.1	Das außenpolitische Fundament .....	218
6.2	Ziele der Entwicklungspolitik – alte Loyalitäten und neue Interessen .....	222
6.3	Die Qualität des Managements .....	228
6.4	Das Ringen um eine kohärente Entwicklungspolitik .....	236
6.5	Die Wirksamkeit der Entwicklungshilfe.....	245
6.6	Zwischenbilanzen in Schlüsselbereichen.....	252
6.7	Ausblick: entwicklungspolitische Herausforderungen einer Weltmacht .....	261
	Literatur .....	266
7.	Deutschland: ein ehrgeiziger Geber im Spannungsfeld widerstreitender Interessen .....	271
7.1	Außenpolitische Rahmenbedingungen .....	271
7.2	Der strategische Rahmen der Entwicklungspolitik .....	275

---

7.3	Fragmentiert und unübersichtlich: das Instrumentarium der Entwicklungspolitik .....	282
7.4	Im Widerstreit der Ressorts: die Kohärenz der Entwicklungspolitik.....	283
7.5	Wie wirksam ist die Hilfe? .....	290
7.6	Ausblick: der fehlende Kompass .....	304
	Literatur .....	311
8.	Bilanz .....	316
8.1	Maßstäbe .....	316
8.2	Entwicklungspolitische Zielorientierung .....	317
8.3	Entwicklungspolitische Kohärenz.....	320
8.4	Wirkungen der Entwicklungszusammenarbeit .....	326
8.5	Die Qualität der Entwicklungspolitik .....	331
8.6	Ausblick .....	334
	Literatur .....	338
	Danksagung .....	341

# Vorwort

*Entwicklungshilfe ist eine Bringschuld!* Dies haben die Regierungen der meisten wohlhabenden Industriestaaten seit langem immer wieder betont. Ein realistisches Bild fügt diesem Ausruf aber hinzu, dass Geber *und* Nehmer der Hilfe von dieser wirtschaftlich und politisch profitieren. Die Frage „Wem nutzt das Elend armer Länder?“, die in den Medien immer wieder gestellt wird, betrachtet diese Zusammenhänge aber zu kurz und verengt den Blick geradezu auf eine verschwörungstheoretische Sicht. Entscheidender scheint vielmehr die Frage zu sein: Ist die Entwicklungshilfe der Bevölkerung in den Entwicklungsländern tatsächlich zugutegekommen? Und wenn ja: in welchen Sektoren und Bevölkerungsgruppen? Und wie ist es um die Lebenschancen der Bevölkerung und die unternehmerischen Chancen von Kleinunternehmern und Kleinbauern bestellt?

Die internationalen Geber Öffentlicher Entwicklungshilfe haben – zumindest in ihren neueren Verlautbarungen – Qualität und Wirkungen der Entwicklungspolitik in den Mittelpunkt des öffentlichen Interesses gerückt und zugleich zum Ausgangspunkt ihrer Reformüberlegungen gemacht. Die Politikwissenschaft sieht sich daher vor die gleiche Herausforderung gestellt wie die praktische Entwicklungspolitik: Es gilt, die Wirkungen von Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit genau zu prüfen und gültig zu belegen. Einer solchen Politikfeldstudie, wie sie hier vorgelegt wird, kommen jene Qualitätsstandards und Evaluationsmaßstäbe zugute, wie sie insbesondere der Entwicklungshilfeausschuss der OECD formuliert hat. Diese sollen ein ergebnisorientiertes Management der Entwicklungszusammenarbeit ermöglichen und umfassen neben Maßstäben wie Relevanz, Effektivität und Effizienz insbesondere Richtwerte wie entwicklungspolitische *Wirkung* und *Nachhaltigkeit*.

Daher kommt es in der folgenden Untersuchung darauf an, die Entwicklungspolitik der führenden Geberstaaten in dreifacher Hinsicht zu prüfen: 1. Wie glaubwürdig und tragfähig sind die deklarierten Ziele ihrer Entwicklungspolitik? 2. Wie stimmig ist diese Politik und wie konsequent wird sie umgesetzt? 3. Wie wirken sich die Programme und Projekte der Entwicklungszusammenarbeit auf die Lebensverhältnisse der Zielgruppen in den Partnerländern aus? Wird die Armut tatsächlich erfolgreich bekämpft?

Für die Beantwortung dieser Fragen steht reiches Datenmaterial zur Verfügung: die Prüfberichte und weitere Untersuchungen der OECD, Studien der Entwicklungshilfeorganisation der Vereinten Nationen (UNDP) zur Lebenssituation der Bevölkerung in den Partnerländern, Untersuchungen zum Stand der Transformation der Entwicklungsländer (Bertelsmann-Stiftung) und international vergleichende Studien zur Qualität und Reichweite des entwicklungspolitischen Engagements der Geberstaaten (Center for Global Development). Hinzu kommen vielfältige Einzelevaluationen entwicklungspolitischer Programme, mit denen ich bei meinen Experteninterviews in der Entwicklungsadministration führender Geberstaaten (Niederlande, Großbritannien, Frankreich, Vereinigte Staaten, Japan und Deutschland) konfrontiert worden bin.

Bei meiner ersten Mitwirkung an Programmen der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit in den 1980er Jahren als Geschäftsführer einer Trägerorganisation der personellen Zusammenarbeit (Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung/DSE) wurde ich immer wieder mit Fragen konfrontiert, die vor allem auf den *Input* des Bundes und der Länder bei der Finanzierung dieser Aufgaben zielten: Berechtigung von Ausgaben, Fragen von Politikern und Beamten zur angemessenen Organisation der Umsetzung, Grundsatzfragen haushaltspolitischer und personalpolitischer Steuerung, Verantwortung und Kontrolle. Fragen des *Outputs* – der Ergebnisse und Wirkungen – dieser Politik standen dagegen zunächst im Hintergrund des politischen Interesses – oder wurden nur in einer sehr allgemeinen und gelegentlich plakativen Fassung („tödliche Hilfe?“) erörtert.

Das Interesse an diesen Fragen hat mich in den beiden letzten Dekaden nicht mehr losgelassen. Ich habe daher versucht, meine Beobachtungen bei der Mitwirkung in Beiräten und Projektgremien in Deutschland sowie bei der Evaluation von Programmen und Projekten der Entwicklungszusammenarbeit und mehrere Forschungsaufenthalte in anderen Geberländern für einen eigenen Einblick zu nutzen und die Ergebnisse unter günstigen und flexibleren Arbeitsbedingungen nach meiner Emeritierung niederzuschreiben. Ich hoffe, damit für die untersuchten sechs führenden Geberstaaten eine Antwort auf die Frage zu geben, die zu Recht im Mittelpunkt der entwicklungspolitischen Diskussion steht: *Wem kommt die Öffentliche Entwicklungshilfe zugute?*

Münster, im Oktober 2013

Paul Kevenhörster

# 1. Strategien der Entwicklungspolitik: Wirksamkeit und Pluralität

Die *Paris Declaration on Aid Effectiveness* (2005) und die *Accra Agenda for Action* (2008) haben die entwicklungspolitische Bedeutung von Wirkungsstudien der Entwicklungszusammenarbeit nachdrücklich hervorgehoben: Die Geber Öffentlicher Entwicklungshilfe sollen die Wirkungen ihrer Politik und die Partnerländer darüber hinaus ihre eigene Entwicklung überzeugender als bisher nachweisen. Hier besteht aber – so die übereinstimmende Einschätzung der Kritiker – eine breite „*Evaluationslücke*“ („*Evaluation Gap*“). Wir wissen zu wenig darüber, unter welchen Bedingungen Entwicklungsprogramme etwas bewirken und warum bislang nur wenige echte Wirkungsevaluationen überhaupt durchgeführt worden sind. Das *Center for Global Development* in Washington D.C. hat daher eine Arbeitsgruppe zur Überwindung dieser Lücke eingesetzt (*Evaluation Gap Working Group*).<sup>1</sup> Die gesamte Debatte gipfelt letztlich in einer Legitimationskrise der Entwicklungszusammenarbeit, nachdem sich die wirtschaftliche Situation von fast einer Milliarde Menschen in Entwicklungsländern in den letzten Jahrzehnten trotz umfangreicher Hilfsprogramme nicht wesentlich verbessert hat. Umso notwendiger sind Evaluationen, die zuverlässige Ergebnisse zur Wirksamkeit von Projekten und Programmen liefern und auf diesem Wege Optionen für die Gestaltung der künftigen Entwicklungspolitik aufzeigen.<sup>2</sup>

Die internationalen Geber Öffentlicher Entwicklungshilfe haben in den letzten Jahren mit ihren Erklärungen von Rom, Paris und Accra Qualität und Wirkung der Entwicklungspolitik in den Mittelpunkt ihrer Reformanstrengungen gerückt. Dabei geht es vor allem um das Ziel, Synergien zwischen den Durchführungsorganisationen zu verstärken („Entwicklungszusammenarbeit aus einem Guss“) sowie Planung, Durchführung, Monitoring und Evaluation von Entwicklungsvorhaben konsequenter als bisher auf Wirkungen auszurichten. Weiterhin sollen Empfängerländer stärker in den Entwicklungsprozess eingebunden werden (*ownership*).

## 1.1 Erfolgsbilanzen und ihre Ergebnisse

Die Geber Öffentlicher Entwicklungshilfe verweisen gerne – wie auch das 2008 veröffentlichte Weißbuch der Bundesregierung – auf positive, langfristige Entwicklungstrends der Lage der Menschen in Entwicklungsländern.

- 
- 1 Vgl. Alexandra *Caspari*, Rigorous Impact Evaluations – Wirkungsnachweis von Politikmaßnahmen in der Entwicklungszusammenarbeit. Methodische Probleme und Lösungsmöglichkeiten, Vortrag am Institut für Politikwissenschaft der Universität Münster, 1. Juli 2010.
  - 2 Vgl. *dies.*, „Rigorese Wirkungsevaluation“ – methodische und konzeptionelle Ansätze der Wirkungsmessung in der Entwicklungszusammenarbeit, in: Zeitschrift für Evaluation, Jg. 8, Heft 2, 2009, S. 183–213.

Tab. 1: Wichtige Entwicklungstrends

Kategorie	1990	2007	Besonderheiten
Bevölkerungsanteil in den Entwicklungsländern, der von weniger als einem US-Dollar am Tag lebt	31,6%	19,2%	In China fiel der Anteil von 33% auf 9,9%.
Einschulungsrate in der Grundschule in Entwicklungsländern	80%	88%	Die Einschulungsrate wurde in Mosambik zwischen 1997 und 2005 von 47% auf 77% gesteigert.
Verhältnis der Einschulung von Mädchen zu Jungen in der Grundschule in Entwicklungsländern	0,89	0,95	In Bolivien wurden 1990 für 10 Jungen nur 9 Mädchen in der Grundschule eingeschult. Heute ist das Verhältnis ausgeglichen.
Kinder in Entwicklungsländern, die vor ihrem 5. Geburtstag sterben	10,6%	8,3%	In Eritrea konnte die Kindersterblichkeit zwischen 1990 und 2005 halbiert werden.
Anteil der Geburten, bei denen medizinisch geschultes Personal anwesend ist (in Entwicklungsländern)	43%	57%	Der Anteil der medizinisch begleiteten Geburten hat sich in Indonesien mehr als verdoppelt – zwischen 1990 und 2004 von 32% auf 72%.
Zahl derjenigen AIDS-Kranken in Entwicklungsländern, die lebensverlängernde Medikamente erhalten	0,4 Mio. (Zahl 2001)	2,2 Mio.	Die Kosten für die Behandlung von AIDS-Kranken in Entwicklungsländern sind um bis zu 90% gesunken.
Anteil der Menschen mit Zugang zu Trinkwasser in Entwicklungsländern	70%	83%	In Malawi stieg der Anteil derer, die Zugang zu sauberem Wasser haben, zwischen 1990 und 2004 von 40% auf 73%.
Anteil der Naturschutzgebiete in Entwicklungsländern an der Landfläche	6,9%	10,4%	2006 standen 20 Millionen Quadratkilometer Land und Wasserfläche unter Schutz. Das entspricht der doppelten Fläche Europas.

Wie sind diese Erfolgsmeldungen einzuordnen und zu bewerten? Berichte der *Weltbank* zur Wirksamkeit der Öffentlichen Entwicklungshilfe („*Wapenhans-Bericht*“/ Report of the World Bank Portfolio Management Task Force von 1992 und der 1998 veröffentlichte Bericht „*Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*“) unterstreichen, dass die tatsächlichen Wirkungen dieser Hilfe schlechter gewesen seien als erwartet. Als Gründe werden im Einzelnen genannt: die fehlende lokale Unterstützung, die mangelnde Einbettung der Maßnahmen in das jeweilige Projektumfeld und die wenig entwicklungsfördernde Wirtschaftspolitik der Partnerländer, die sich in hoher Inflation und großen Außenhandelsbarrieren niederschlägt.

Die *Politikwissenschaft* steht vor der gleichen Herausforderung wie die Entwicklungspolitik: Wirkungen von Entwicklungsmaßnahmen genau zu prüfen und – soweit möglich – gültig zu belegen.<sup>3</sup> In der *Aid-Effectiveness-Debatte* ist betont worden, dass für die Wirkungsorientierung ein kohärenter Ansatz erforderlich sei, der die Durchführung von entwicklungspolitischen Maßnahmen an Erfolgszielen und -indikatoren messe und dadurch dazu beitrage, das Management von Entwicklungsmaßnahmen auf erstrebte Wirkungen auszurichten.<sup>4</sup> Dem entsprechen weitgehend die Qualitätsstandards und Evaluationskriterien der Entwicklungshilfeausschusses der OECD (DAC), die ein *Results-Based Management* der Entwicklungszusammenarbeit fordern und als Evaluationskriterien neben Relevanz, Effektivität und Effizienz entwicklungspolitische *Wirkung* und *Nachhaltigkeit* fordern. Wie ist die Wirkung der Entwicklungshilfe in neuerer Zeit eingeschätzt worden?

*Burnside* und *Dollar* haben durch eine breit angelegte Untersuchung der Zusammenhänge zwischen Entwicklungshilfe, Wirtschaftspolitik und wirtschaftlichem Wachstum die These bestätigt, dass Entwicklungshilfe dann einen positiven Effekt auf das wirtschaftliche Wachstum besitzt, wenn das Partnerland eine entwicklungsfördernde Wirtschafts-, Haushalts- und Außenhandelspolitik durchführt. Fehlt diese Voraussetzung, ist die Wirkung der Entwicklungshilfe deutlich geringer. Des Weiteren komme multilaterale Hilfe – so ihre Untersuchungsergebnisse – im Unterschied zur bilateralen Hilfe der Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns im Partnerland eindeutig zugute. Wenn sich die *Official Development Assistance* (ODA) insgesamt nicht stärker auf die wirtschaftlichen Wachstumschancen auswirke, so deshalb, weil die bilaterale Hilfe in großem Umfang dem staatlichen Konsum zugute komme und wirtschaftliches Wachstum daher weniger stimuliere.<sup>5</sup>

Zu einem anderen Ergebnis als *Burnside* und *Dollar* kamen *Doucouliafos* und *Paldam*.<sup>6</sup> Sie führten eine Meta-Analyse der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit durch und fanden heraus, dass es bei der Bewertung der Wirkungen der *Entwicklungszusammenarbeit* (EZ) zu signifikanten Verzerrungen komme. So wird ein typischer Forscher, sobald er signifikante Resultate, die seine Thesen stützen, findet, diese als Hauptergebnis der Studie präsentieren. Wenn noch hinzukomme, dass Ergebnisse ein wenig geschönt wurden, dann könne man die Wahrheit weit verfehlen. Daher habe die *Aid Effectiveness Literature* nicht beweisen können, „that aid is effective, even when 74% of the published aid-growth effects are positive“.

---

3 Vgl. *DeGEval/ Arbeitskreis Entwicklungspolitik/ AG Wirkungsanalyse, Verfahren der Wirkungsanalyse – eine Landkarte für die entwicklungspolitische Praxis*, Arzbach 23. April 2009, S. 10.

4 Vgl. *OECD, Paris Declaration on Aid Effectiveness*, Paris 2005, Ziffer 43.

5 Vgl. *Craig Burnside/ David Dollar: Aid, Policies and Growth*, in: *The American Economic Review*, September 2000, S. 863f.

6 Vgl. *Hristos Doucouliagos/ Martin Paldam, The aid effectiveness literature: The sad results of 40 years of research*, o.O., 2007, S. 26f.

Durch Analyse einer breiten Datenbasis haben auch *Easterly, Levine* und *Roodman* die Befunde von *Burnside* und *Dollar* in Frage gestellt (*Easterly/Levine/Roodman* 2004). Es sei keineswegs sicher, dass Entwicklungshilfe das wirtschaftliche Wachstum in Ländern mit „guter Regierungsführung“ (*good governance*) fördere. Andererseits könne nicht behauptet werden, dass die Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns ohne Belang für wirtschaftliches Wachstum und gesellschaftliche Entwicklung sei.<sup>7</sup> Immerhin hat eine Untersuchung von *Stephen Kosack* gezeigt, dass die Entwicklungshilfe die Lebensqualität unter günstigen politischen Rahmenbedingungen erhöhe: Die Hilfe sei generell in Demokratien wirksamer als in Autokratien.<sup>8</sup> Dieser Befund ist indessen nur teilweise ermutigend; denn eine große Zahl der Armen ist in Diktaturen zu Hause.

*Good Governance* – die Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns – sei somit Voraussetzung dafür, dass die verschiedenen Ebenen des Entwicklungsprozesses produktiv miteinander verknüpft werden.<sup>9</sup> Nur so können die Entwicklungsländer ihr Wachstumspotential erfolgreich nutzen. Hier setzt eine Folgerung an, die auch vor dem Hintergrund umstrittener empirischer Grundlagen und methodischer Probleme makroökonomischer Studien zur Wirksamkeit Öffentlicher Entwicklungshilfe besonders plausibel ist: Die Erfolgsaussichten für den Einsatz dieser Mittel sind umso höher, je besser die politischen und institutionellen Rahmenbedingungen in diesen Ländern gestaltet sind.<sup>10</sup> In diesem Lichte müssen die neuen Maßstäbe der internationalen Entwicklungszusammenarbeit neu überdacht werden: die Verfahren der Selektivität, die Festlegung der Konditionalität, die Reichweite der *Budgetfinanzierung* und die Unterstützung der Partnerländer beim Aufbau institutioneller Kapazitäten (*Capacity building*).<sup>11</sup> Dies sind Erfolgsbedingungen der Entwicklungspolitik auf der *Makroebene* der Politik.

Ebenso notwendig ist aber auch ein Blick auf die *Mikroebene*: die Erfolgsvoraussetzungen einzelner Projekte und Programme. Worin sind nach den Befunden bisheriger Evaluationen der Wirkungen entwicklungspolitischer Projekte die wichtigsten Schlüsselgrößen für Entwicklungserfolge dieser Vorhaben zu sehen? Die Ziele der Projektarbeit werden nur erreicht, wenn der Projektträger sie von Beginn an voll akzeptiert;

---

7 Vgl. *William Easterly/ Ross Levine/ David Roodman*, Aid, Policies, and Growth: Comment, in: *The American Economic Review*, Vol. 94(3), 2004, S. 774–780.

8 Vgl. *Stephen Kosack*, Effective aid, How democracy allows development aid to improve the quality of life, in: *World Development*, 2003, Vol. 31, No. 1, S. 14.

9 Vgl. *Jörg Faust*, Good Governance als entwicklungspolitisches Zielsystem. Verteilungs- und Koordinationsprobleme im Transformationsprozess, in: *Dirk Messner/ Imme Scholz* (Hrsg.): *Zukunftsfragen der Entwicklungspolitik*, Baden-Baden 2005, S. 159.

10 Vgl. *Peter Wolff*, Finanzierungsmechanismen zur Erreichung der Millennium Development Goals, in: *Dirk Messner/ Imme Scholz* (Hrsg.): *Zukunftsfragen der Entwicklungspolitik*, Baden-Baden 2005b, S. 305.

11 *Peter Wolff*, Finanzierungsmechanismen zur Erreichung der Millennium Development Goals, in: *Dirk MESSNER/ Imme SCHOLZ* (Hrsg.): *Zukunftsfragen der Entwicklungspolitik*, Baden-Baden 2005b, S. 309.



denn ein fehlender Zielkonsens zu Beginn der Projektdurchführung lässt sich später nicht mehr herstellen. Eine rein formale Billigung der Ziele reicht nicht aus. Ist der Zielkonsens mangelhaft, so ist mit entsprechenden Defiziten der Personalausstattung, der Entscheidungskompetenz der Durchführungsorganisation vor Ort und mit Finanzengpässen zu rechnen.

Ein Weiteres kommt hinzu: Für den Projekterfolg sind fundierte Zielgruppenanalysen und umfassende Zielgruppenbeteiligungen vor Projektbeginn ausschlaggebend. Mit nachhaltigen Wirkungen auf die Zielgruppe ist nur dann zu rechnen, wenn die Zielakzeptanz schon zu Projektbeginn gegeben war und das Förderende überdauert. Für die Zielgruppen sind die Projektleistungen attraktiver, wenn die damit verbundenen staatlichen Versorgungsleistungen zuverlässig angeboten werden und die entsprechende Kostenbelastung tragbar ist. Es gibt keinen Königsweg zum Projekterfolg, wohl aber *Schlüsselfaktoren*, die vor dem Hintergrund entwicklungsfördernder politisch-administrativer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Rahmenbedingungen über die Nachhaltigkeit der Vorgaben entscheiden: die Zielakzeptanz des politischen Trägers, die finanzielle Leistungsfähigkeit des Projektträgers und schließlich die Akzeptanz der Projektkonzeption in der Zielgruppe.

## 1.2 Das Mikro-Makro-Paradoxon der Entwicklungshilfe

Die Bilanz der Entwicklungszusammenarbeit ist zwiespältig: Einerseits werden einer Mehrheit von Projekten positive Wirkungen auf die Situation der jeweiligen Zielgruppe zugeschrieben, andererseits hat die makroökonomische Forschung keine tragfähigen und unumstrittenen Befunde zu positiven Effekten der Entwicklungszusammenarbeit auf Wirtschaftswachstum und Armutsreduktion vorgelegt. *Faust* und *Leiderer* sprechen daher von einem *Mikro-Makro-Paradoxon* der Entwicklungspolitik.<sup>12</sup> Dieser Widerspruch ist darauf zurückzuführen, dass Entwicklungsprojekte gewünschte Effekte in zweifacher Hinsicht neutralisieren:

- Der mit der ODA verbundene Devisenstrom treibt den Währungskurs in die Höhe; Importe werden billiger und Exporte teurer.
- Durch ODA werden Haushaltsmittel freigesetzt, die der Alimentierung klientelistischer Strukturen dienen. Die Governance-Struktur des Landes wird aufgrund der Fungibilität der Hilfe negativ beeinflusst.

In dieser widersprüchlichen Situation stellen unterschiedliche Schulen geradezu gegensätzliche Forderungen an die Entwicklungszusammenarbeit. So gibt es einerseits Verfechter der *Big-Push-Theorie* (*Sachs*), die eine starke Erhöhung der Entwicklungshilfe fordern, andererseits Kritiker genau dieser Forderung (z.B. *Easterly*). Als interessant ist in diesem Zusammenhang die Erkenntnis von Finn *Tarp* (2007: 10f.) zu bewerten.

---

12 Vgl. Jörg *Faust*/ Stefan *Leiderer*, Zur Effektivität und politischen Ökonomie der Entwicklungszusammenarbeit. In: Politische Vierteljahresschrift, 49(1), 2008, S. 129

Dieser meint, dass es sicherlich einfach sei, eine negative Korrelation zwischen Hilfe und Wachstum auszuweisen. Dies liege jedoch vor allem daran, dass die meiste Hilfe den ärmsten Staaten zufließe, die den größten Problemen gegenüberstünden, während die Geber sich aus den Staaten, die sich bereits entwickelt haben, mehr und mehr zurückzögen. Da dieser Schritt Zeit in Anspruch nimmt, kann die „wahre Wirkung von Hilfe“ nicht durch einfache Korrelationen wiedergegeben werden. Umso wichtiger ist es daher, das Wirkungspotential der Hilfe zu bestimmen.

### 1.3 Das Wirkungspotential der Hilfe

Das Wirkungspotential der Hilfe ergibt sich aus der Lebenssituation der Armen, denen sechs grundlegende Arten von Kapital fehlen:<sup>13</sup>

- Humankapital
- Betriebskapital
- Infrastruktur
- Natürliches Kapital
- Institutionelles Kapital
- Wissenskapital

Jeffrey Sachs hat die *Armutsfalle* als Ursache wirtschaftlicher Stagnation folgendermaßen umschrieben:<sup>14</sup>

„Wenn Menschen zuvor arm, aber nicht völlig mittellos sind, können sie etwas zur Seite legen; wenn nicht, verbrauchen sie alles, was sie haben, um zu überleben. Es bleibt nichts übrig, das man in die Zukunft investieren könnte.“

Daher laufen die Ärmsten der Armen Gefahr, in der Falle niedriger oder negativer Raten wirtschaftlichen Wachstums stecken zu bleiben. Gerade die ärmsten Entwicklungsländer müssen folglich in die Lage versetzt werden, den Fuß auf die unterste Sprosse der Entwicklungsleiter zu stellen und positive Entwicklungseffekte auszulösen. Man kann die *Armutsfalle* auch dadurch charakterisieren, dass der Anteil an Haushalten, denen die notwendigste Grundausstattung an Kapital (einschließlich Humankapital) fehlt, so groß ist, dass keine Alternativprozesse in Gang gesetzt werden können.

Doch es ist nicht nur die *Armutsfalle*, die das Dilemma der Entwicklungsländer kennzeichnet. Paul Collier hat die *Armutsfalle* um zwei weitere Barrieren ergänzt, die Entwicklungsimpulse jedweder Art verhindern: die *Konfliktfalle*, die sich als gewalttätige Form der Austragung von Interessengegensätzen durch Bürgerkriege und Putsch ä-

---

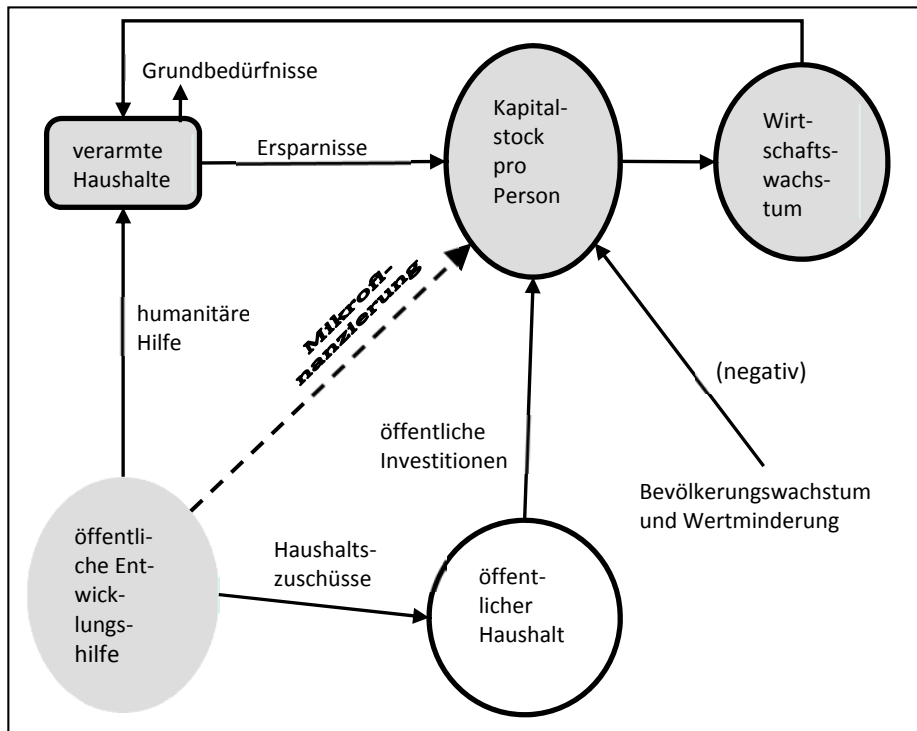
13 Vgl. Jeffrey Sachs, *Das Ende der Armut. Ein ökonomisches Programm für eine gerechtere Welt*, München 2005, S. 301.

14 S. Ebd., S. 75.

bern, und die *Ressourcenfalle*, die sich in einem plötzlichen Ressourcenreichtum niederschlägt und oft zu einem Ressourcenfluch geworden ist.<sup>15</sup>

Das folgende Schaubild veranschaulicht den Wirtschaftskreislauf, der die Armutsfalle beseitigen kann.

Abb. 1: Wie die Entwicklungshilfe die Armutsfalle sprengt<sup>16</sup>



Wie wirkt sich die Entwicklungshilfe auf das wirtschaftliche Wachstum der Partnerländer aus? Nach Schätzungen hat sie in den letzten 30 Jahren etwa 1 Prozent zur jährlichen Wachstumsrate der untersten Milliarde der Weltbevölkerung beigetragen. Paul Collier bezeichnet die Entwicklungshilfe ganz in diesem Sinne als „ein Rückzugsgefecht, das verhinderte, dass alles zusammenbrach“<sup>17</sup>. Wo Regierungsführung und Wirtschaftspolitik „bereits vernünftig“ gewesen seien, habe die Entwicklungshilfe effektiver sein können.

15 Vgl. Paul Collier, *Die unterste Milliarde. Warum die ärmsten Länder scheitern und was man dagegen tun kann*, München 2008, S. 33 u. 58.

16 Aus: Jeffrey Sachs: *Das Ende der Armut*, München 2005, S. 305.

17 Paul Collier, *Die unterste Milliarde. Warum die ärmsten Länder scheitern und was man dagegen tun kann*, München 2008, S. 132 u. 135.

Doch unterliege auch sie dem *Gesetz des abnehmenden Ertragszuwachses*: Sie bleibe wirkungslos, wenn sie ein bestimmtes Niveau des Bruttoinlandsproduktes (ca. 16 Prozent) übersteige. Das frühe Geld eines Entwicklungshilfebooms mindere zudem ebenso wie unerwartete Handelsgewinne in der Frühphase die Aussicht, bereits in Gang gesetzte Reformen erfolgreich zu Ende zu bringen. Anders gesagt: Im positiven Fall übt sie einen *Katalysatoreffekt* aus:

„Entwicklungshilfe (...) reicht allein nicht aus, um einen Umschwung für die Gesellschaften der untersten Milliarde zu bewirken. Aber sie ist eher Teil der Lösung als Teil des Problems. Die Herausforderung besteht darin, sie durch weitere Strategien zu ergänzen.“<sup>18</sup>

Der Entwicklungsrückstand gerade der ärmsten Entwicklungsländer wird nach den Untersuchungen von *Easterly* eher durch Mängel der Regierungsführung als durch die Armutsfalle ausgelöst.<sup>19</sup> Die Katalysatorwirkung der Entwicklungshilfe lässt sich daher nicht beliebig steigern: Zusätzliche Wachstumsgewinne durch gesteigerte Entwicklungshilfe sind umso kleiner, je größer dessen Volumen bereits vor der Steigerung gewesen ist.

## 1.4 Offene Fragen: eine differenzierte Sicht

Die Debatte um die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit wird einerseits mit sehr pauschalen, unbefriedigenden Gemeinplätzen über den Nutzen der Auslandshilfe bestritten, andererseits mit undifferenzierten ODA-Zahlen – trotz stark unterschiedlicher Verwendungszwecke, Typen und Vergabebedingungen der bewilligten Fördermittel. Die tatsächliche Wirkung der Öffentlichen Entwicklungshilfe lässt sich aber nur dann angemessen beurteilen, wenn die Wirksamkeit von Programmen und Projekten durch differenzierte Indikatorensysteme erfasst wird. Hiervon machen aber auch die Evaluationsabteilungen der Durchführungsorganisationen noch zu wenig Gebrauch.

Wie können Wirkungen Öffentlicher Entwicklungshilfe im Partnerland ermittelt werden? Allein durch eine kombinierte Auswertung der Human Development Reports (HDI) und des Bertelsmann Transformations-Index (BTI) könnten Wirkungen der Entwicklungszusammenarbeit anhand folgender Kriterien aufgespürt werden:<sup>20</sup>

1. Beitrag zur Förderung der menschlichen Entwicklung und zur Verwirklichung der Millenniumsentwicklungsziele,
2. Aufbau arbeitsfähiger Verwaltungs- und Rechtsstrukturen,

---

18 Paul *Collier*, Die unterste Milliarde. Warum die ärmsten Länder scheitern und was man dagegen tun kann, München 2008, S. 160.

19 William Russel *Easterly*, Wir retten die Welt zu Tode, Frankfurt am Main, 2006, S. 53 u. 62.

20 Vgl. Franz *Nuscheler*, Die umstrittene Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit, INEF Report 93, Duisburg 2008, S. 12 u. 23.

3. Stabilisierung rechtsstaatlicher und demokratischer Strukturen (*good governance*),
4. Förderung politischer Partizipation.

Welchen Beitrag leistet die Entwicklungshilfe derzeit zur Verwirklichung dieser Ziele? Drei Befunde sind erwähnenswert:<sup>21</sup>

1. Der ODA-Einfluss auf das wirtschaftliche Wachstum hängt von der Qualität der Wirtschaftspolitik der Partnerländer ab und ist dem Gesetz des abnehmenden Ertragszuwachses unterworfen.
2. Die Quantität der Entwicklungshilfe beeinflusst die Qualität der Wirtschafts-, Haushalts- und Außenhandelspolitik nicht systematisch.
3. Mittel der Entwicklungshilfe sind stets fungibel. Es ist daher für Geber sehr schwierig, diese Ressourcen bestimmten Zielgruppen zukommen zu lassen und die Einkommensverteilung zu ändern.

Die entwicklungspolitischen Erfolgsgeschichten der ost- und südostasiatischen Schwellenländer wie Taiwan, Korea, Indonesien und Thailand und afrikanischer Länder wie Botswana und Ghana werfen die Frage auf, welchen Anteil die Entwicklungshilfe an diesen Erfolgsgeschichten hatte. In mehreren Fällen hat diese zu Beginn ihrer Vergabe eine maßgebliche Rolle gespielt und einen starken Teil des Pro-Kopf-Einkommens ausgemacht. Doch während die Öffentliche Entwicklungshilfe pro Kopf über mehrere Jahrzehnte in etwa konstant blieb, stiegen die Pro-Kopf-Einkommen stark an.

Ein zentrales Problem von Wirkungsanalysen ist der Nachweis, dass Wirkungen ursächlich auf die jeweiligen Entwicklungsmaßnahmen zurückzuführen sind. Hierbei sind konkurrierende Ursachen zu berücksichtigen, die – vom Untersuchungsgegenstand her betrachtet – auf endogenem oder exogenem Wandel beruhen können.<sup>22</sup> Je weiter Wirkungen in einer Wirkungskette von einer Intervention entfernt sind, umso wichtiger werden empirisch gehaltvolle Hypothesen, um Wirkungen überhaupt plausibel darstellen zu können. Es liegt daher nahe, auf empirisch bewährte Wirkungstheorien zurückzugreifen und zu ihrer Ergänzung die Einschätzungen von Experten zu befragen. Kurz gesagt: Ein Wirkungsnachweis erfordert die Kombination mehrerer Methoden. Im Folgenden wollen wir daher diese Informationsquellen systematisch nutzen:

- die Reviews des DAC und andere Berichte der OECD,
- vergleichende Studien des United Nations Development Programme,
- Berichte nationaler Experten und Institute,
- eigene Wirkungsmessung durch Auswertung internationaler Statistiken (UNDP, CGD, Bertelsmann Transformation Index) und
- Leitfaden-Interviews mit Experten.

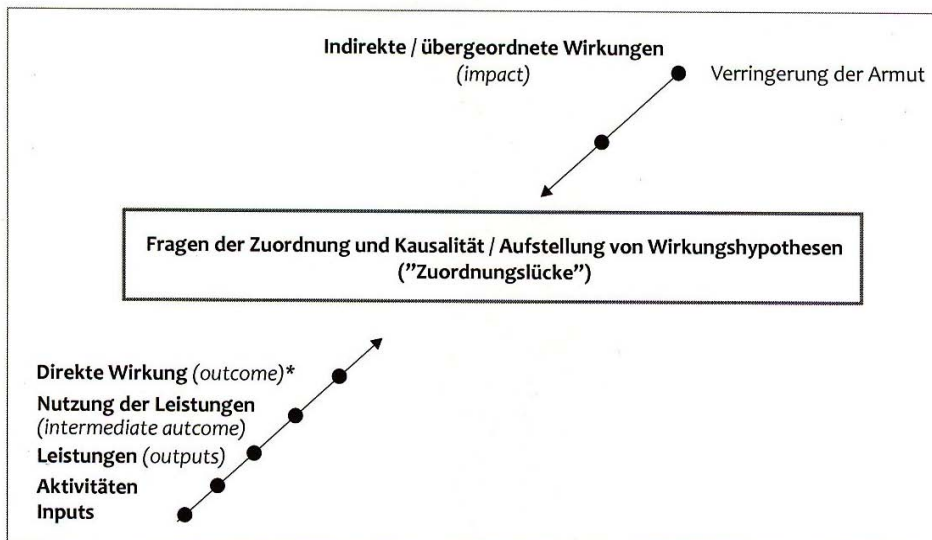
21 Vgl. Paul Collier/ David Dollar: Aid allocation and poverty reduction, in: *European Economic Review* 46, 2002, S. 1476.

22 Vgl. *DeGEval*, 2009, a.a.O., S. 15ff.

## 1.5 Ein Gespenst: die „Zuordnungslücke“

Die „Zuordnungslücke“ zwischen direkten und übergeordneten Wirkungen der Entwicklungszusammenarbeit soll den Bereich bezeichnen, in dem keine logischen, mit Indikatoren exakt belegbaren und *unmittelbar* auf die Projektaktivitäten zurückzuführenden Wirkungsannahmen möglich sind, da viele andere Einflussfaktoren eine Rolle spielen, die jenseits der Einflussmöglichkeiten einer EZ-Intervention liegen. So wird die in der Vergangenheit allzu leichtfertig formulierte Annahme, ein konkretes Projekt habe auf der Makro-Ebene einen wirksamen Beitrag zur allgemeinen Armutsminderung geleistet, relativiert. Die „Zuordnungslücke“ zielt somit auf die Schnittstelle, an der Wirkungen der Mikroebene von Projekten und Programmen in übergeordnete Wirkungen auf der Makroebene eines Sektors oder des ganzen Landes übergehen.

Abb. 2: Die „Zuordnungslücke“ (in Anlehnung an GTZ: Anleitung zur Erfolgsbewertung von Vorhaben, Eschborn 2007, S. 2)



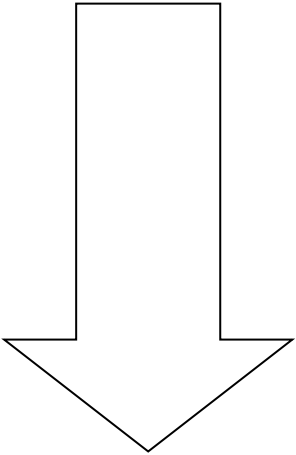
Die vermeintliche „Zuordnungslücke“ ist im Kern nichts anderes als eine Aufforderung an die Wissenschaft, die Makro-, Meso- und Mikroebene der Öffentlichen Entwicklungshilfe in ihren Wechselbeziehungen zu erfassen und dabei insbesondere folgenden zwei Fragen nachzugehen:

- Unter welchen Strukturbedingungen entfalten Programme und Projekte Öffentlicher Entwicklungshilfe (Mikroebene) langfristig tragfähige Auswirkungen auf die Lebenssituation der Zielgruppen?
- Inwieweit lassen sich diese Wirkungen auf der Makroebene nachvollziehen und durch welche Strukturelemente der Mesoebene werden diese Effekte vermittelt?

Eine besonders sensible Frage ist dabei diejenige nach dem Grad der Beeinflussung der Partnerregierungen oder eines institutionellen Netzwerkes zur Umsetzung von Reformen.<sup>23</sup> Wird ein solches Reformprogramm auf internationaler, nationaler und lokaler Ebene verwirklicht, gilt die Frage dem politische Einfluss des Gebers, der sich in der finanziellen, personellen und inhaltlichen Unterstützung des Programms und seinen Wirkungen auf die Entwicklung im jeweiligen Partnerland niederschlägt.

Die folgende Übersicht gibt den Grad der Beeinflussung der Politik im Partnerland durch Programme der Partnerregierung an: von der minimalen Intensität der Beeinflussung des Diskurses bis zur maximalen Intensität durch Entwicklung neuer Politikinstrumente und ihrer Anwendung. Dieses Schema soll es zugleich möglich machen, die Wirksamkeit von Interventionen in den einzelnen Phasen der *Wirkungskette* nachzuzeichnen.

Tab. 2: Politikeinfluss – Grade der Beeinflussung und ihre Intensität<sup>24</sup>

Arten der Beeinflussung	Grade der Beeinflussung
1. Diskurs (Agenda-Setting, Dialogpartner)	<div style="text-align: center;"> <p>geringer Einfluss</p>  <p>großer Gestaltungseinfluss</p> </div>
2. Moden (Konzepte und Begriffe)	
3. Institutionen (neue Netzwerke und Organisationen)	
4. Normbildung (Regelwerke für Regierungspolitik)	
5. Bindende Netzwerke (Novellierung der Gesetzgebung, Anstoß von Reformen)	
6. Einsatz von Politikinstrumenten (Institutionalisierung angestrebter Instrumente)	
7. Umsetzung in die Praxis (Anwendung von Politikinstrumenten)	

23 Vgl. Susanne Neubert, Erfassung der Wirkungen von (Multi-)Sektorprogrammen, in: *DeGEval*, Verfahren der Wirkungsanalyse – eine Landkarte für die entwicklungspolitische Praxis, a.a.O., S. 126.

24 In Anlehnung an Susanne Neubert, Erfassung der Wirkungen von (Multi-)Sektorprogrammen, a.a.O., S. 128.

## 1.6 Die Auflösung des Mikro-Makro-Paradoxons

Die Wirkungen Öffentlicher Entwicklungshilfe sind durch eine komplexe Kausalkette gekennzeichnet: In einer ersten Phase kann die Hilfe zusammen mit entwicklungsfördernden Maßnahmen der Wirtschafts-, Haushalts- und Bildungspolitik *Initialzündungen* auslösen und in der weiteren Entwicklung kann sie in einem entwicklungsfördernden Datenkranz eine *Katalysatorfunktion* ausüben sowie bestehende Wachstumsschübe verstärken oder konsolidieren.

Lässt sich das Mikro-Makro-Paradoxon auf dieser Grundlage auflösen? Während einerseits die Wirkungen einer Mehrzahl der EZ-Projekte positiv bewertet werden, ist die positive Breitenwirkung der Entwicklungshilfe auf die Bekämpfung der Armut strittig.<sup>25</sup> (Faust/Leiderer 2008: 129ff.). Diese ist am ehesten in denjenigen Entwicklungsländern gegeben, in denen die Entwicklungspolitik wirkungsvolle Anreize für makroökonomische Politikreformen bereitstellt. Es ist daher anzunehmen, dass zumindest der auf langfristige Wirkungen im Bereich der Demokratie- und Verwaltungsförderung und des Umweltschutzes zielende Teil der Entwicklungshilfe langfristig durchaus positive Auswirkungen zeitigt. Diejenigen Programme und Projekte, die auf die Verbesserung der politisch-institutionellen Rahmenbedingungen zielen, bleiben keineswegs wirkungslos, sondern erhöhen das Demokratieniveau und dadurch die Chancen langfristig wirksamer Hilfe für bi- und multilaterale Geber. Der Grund: Mit steigendem Demokratieniveau geht eine „Produktivitätsdividende“ einher, die auf die produktivitätsfreundlichere Wirtschaftspolitik demokratisch verfasster Staaten zurückzuführen ist.<sup>26</sup>

Wie lässt sich die Bilanz auf der Mikroebene verbessern? Da leistungsfähige Partner notwendige Voraussetzung erfolgreicher Entwicklungsprogramme sind, muss die Trägersauswahl einen höheren Stellenwert in der Entwicklungszusammenarbeit einnehmen. Bei der Konzeption und Planung von Projekten muss die politische, personelle, finanzielle und organisatorische Leistungsfähigkeit des Partners bei der Trägersauswahl noch stärker berücksichtigt werden als bisher. Das gleiche gilt für die politischen Rahmenbedingungen der Entwicklung.

Der Neoinstitutionalismus betont die ordnende Funktion und damit die regulatorische Rolle des Staates in einer marktwirtschaftlichen Ordnung.<sup>27</sup> Funktionsfähige Märkte erfordern präzise institutionelle Rahmenbedingungen. Andernfalls drohen Improvisation, Funktionsstörungen des Wirtschaftsprozesses und Korruption. Dem Staat kommt vor allem die Aufgabe zu, die Märkte offenzuhalten und den Zugang neuer Investoren zu garantieren und zu regeln. Mit anderen Worten: die Hoffnung auf die spontane Re-

---

25 Vgl. Jörg Faust/ Stefan Leiderer, Zur Effektivität und politischen Ökonomie der Entwicklungszusammenarbeit. In: Politische Vierteljahresschrift, 49(1), 2008, S. 129ff.

26 Vgl. Jörg Faust: Die Dividende der Demokratie, in: PVS, 2006, Vol. 47(1), S. 62 u. 77.

27 Vgl. John Rapley, Understanding Development. Theory and Practice in the Third World, Boulder/London 2007, 3. Aufl., S. 138f., S. 223.



gelungswirkung des Marktes geht fehl, der Staat muss wieder in den Entwicklungsprozess integriert werden. Zu fragen ist daher, mit welchem Nachdruck die von der *Paris Declaration* proklamierten fünf Grundsätze effektiver Hilfe (*Ownership, Alignment, Harmonisation, Managing for Results, Mutual Accountability*) in der Praxis der Entwicklungspolitik berücksichtigt werden. Ein Synthesebericht zur internationalen Umsetzung der Prinzipien hat im Jahre 2008 festgestellt, dass nur geringe Fortschritte bei der Ergebnisorientierung des Entwicklungsmanagements erzielt worden sind.<sup>28</sup> Dieser Bericht hat daher die internationalen Geber aufgefordert, bis zum Jahre 2010 die Voraussetzungen für ein stärkeres Ergebnismanagement zu schaffen, das die Erfordernisse der Planung und Verantwortlichkeit wirksamer mit der Notwendigkeit einer konsequenten Steuerung der einzelnen Geberbeiträge verzahnt.

In der internationalen Entwicklungszusammenarbeit ist in den letzten Jahren der vom DAC der OECD entwickelte Ansatz zur armutsorientierten Wirkungsabschätzung, das *Ex-ante Poverty Impact Assessment (PIA)* angewendet worden. PIA geht es vorrangig um die bessere Erfassung der komplexen Armutssituation und die Wechselwirkungen mit determinierenden Faktoren.<sup>29</sup> Im Einzelnen werden folgende Wirkungspfade miteinander verknüpft:

- Geberseitige Sektorstrategien (Country Assistance Strategies) im Rahmen vereinbarter Programme,
- Verstehen der *Institutionen*, Zielgruppen und intermediärer Gruppen,
- Verstehen der *Transmissionskanäle*,
- Ermittlung des *Nutzens für die Fähigkeiten* der Mitglieder der Zielgruppe,
- Verstehen *aggregierter Wirkungen*.

Die Begriffe „Wirkungen“ und „Wirkungsanalysen“ erfordern zunächst einige Klärungen und Abgrenzungen. Die Wirkung (*impact*) eines Programms zielt auf den Schlusspunkt einer *Wirkungskette (logical framework/logframe)* und unterscheidet sich durch ihren langfristigen Charakter vom eher kurzfristigen *Projektergebnis (outcome)*.<sup>30</sup> In Übereinstimmung mit einer Definition des *Development Assistance Committee (DAC)* handelt es sich bei der *Wirkung* somit um die langfristigen Effekte einer entwicklungspolitischen Intervention – seien sie direkt oder indirekt, beabsichtigt oder unbeabsichtigt. Es gibt daher gute, politikrelevante Gründe dafür, die Unterschiede zwischen Ergebnissen und Wirkungen zu verschiedenen Zeitpunkten der jeweiligen Intervention

28 Vgl. B. Wood/ D. Kabell/ F. Sagasti/ N. Muwanga, Synthesis Report on the First Phase of the Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration, Kopenhagen, Juli 2008 (www.Evaluation.dk); vgl. hierzu auch: Menocal A. Rocha/ B. Sharma, Joint Evaluation of Citizens' Voice and Accountability: Synthesis Report, London 2008.

29 Vgl. Stefani Klos, Neue Wege zur armutsorientierten Wirkungsabschätzung in der Entwicklungszusammenarbeit, in: Theodor Hanf/ Hans N. Weiler/ Helga Dickow (Hrsg.), *Entwicklung als Beruf. Festschrift für Peter Molt*, Wiesbaden 2009, S. 357ff.

30 Vgl. Howard White, Some Reflections on Current Debates in Impact Evaluation, in: International Initiative for Impact Evaluation (3ie), Working Paper 1, New Delhi, April 2009.

zuzurechnen und quantitativ einzuschätzen. Dabei geht es um den Beitrag eines Programms zur *Lösung* eines gegebenen Entwicklungsproblems – nicht nur um eine Frage der *Zuordnung*.

Im Mittelpunkt von Wirkungsanalysen (*Impact Evaluation*) stehen die langfristigen, übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen eines Programms.<sup>31</sup> Durch einen Vorher-Nachher-Vergleich können diese Wirkungen aber wegen des Zuordnungsproblems nicht ermittelt und abgebildet werden, wohl aber durch die Single-Difference-Methode: den einfachen Vergleich zwischen dem Faktischen und dem Kontrafaktischen. Dieser Ansatz läuft auf einen Vergleich zwischen der Zielgruppe und einer Vergleichsgruppe zu einem bestimmten Zeitpunkt hinaus. Die Wirkungen werden mit einem Wirkungsindikator gemessen als Abweichung der Zielgruppe zum Zeitpunkt  $t_2$  gegenüber dem Zeitpunkt  $t_1$  im Vergleich zur Kontrollgruppe.

Voraussetzung für die Beantwortung der Frage, warum eine Maßnahme Wirkungen entfaltet, ist die Konstruktion eines theoretischen Modells über Zusammenhänge zwischen Maßnahmen und Wirkungen sowie weiterer relevanter Einflussfaktoren. Diese können anschließend mit regressionsanalytischen Verfahren statistisch überprüft werden.<sup>32</sup> Entscheidend sind folglich *Hypothesen* über Ursachen-Wirkungs-Zusammenhänge, die in eine *Logframe-Matrix* eingebaut werden. Wirkungshypothesen sind auf allen Ebenen der Matrix zur Darstellung von Ursachen-Wirkungszusammenhängen erforderlich. Bei der Erarbeitung des Untersuchungsrahmens (Logframe) ist auf die relevante wissenschaftliche Literatur und Projektkenntnisse aus dem jeweiligen Sektorbereich zurückzugreifen. Im Mittelpunkt der folgenden Logframe-Matrix stehen Programmaktivitäten der Entwicklungszusammenarbeit im Bildungssektor. Die Hypothesen sollen jeweils kurz erläutert werden, so dass die Auswahl der Indikatoren und Daten plausibel wird.

---

31 Vgl. A. Caspari/ R. Barbu, Wirkungsevaluationen: Zum Stand der internationalen Diskussion und dessen Relevanz für Evaluierung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, BMZ-Evaluation Working Papers, Bonn Mai 2008, S. 5–9.

32 Vgl. *ebd.*, S. 17.

Tabelle 3: Logframe-Matrix zu Wirkungen entwicklungspolitischer Maßnahmen am Beispiel der Bildungspolitik<sup>33</sup>

Wirkungsebene	Wirkungshypothese	Risiken	Indikatoren	Daten
Wirkung	Alphabetisierung von Schülern (1)	Ausblendung anderer Förderbereiche	Alphabetisierungsquote	HDI, Evaluationen
↑ Ergebnis	Umfang und Qualität des Unterrichts (2)	Willkürliche Einschätzungen	Unterrichtsstatistik, Qualitätseinschätzungen	Monitoring
↑ Leistung	Bau von Schulen, Ausbildung von Lehrkräften (3)	Zurechnung zu Programmaktivitäten	Schulquoten; Beteiligung der Lehrer an Aus- und Fortbildung	Schulstatistik
↑ Input	Umfang und Gewicht der sachlichen und personellen Fördermittel (4)	Negative Wirkung auf andere Förderbereiche	Höhe und Konzentration der Haushaltsmittel im Projektbereich	Haushaltsdaten

### Wirkungshypothesen

1. Die Alphabetisierung von Schülern wirkt sich positiv auf die Wohlfahrt und Gesundheit, die Gleichstellung der Geschlechter und letztlich auf Bildung und Partizipation in Politik und Gesellschaft aus.
2. Die Steigerung des Umfangs und der Qualität des Unterrichts eröffnen umfangreiche Chancen der Steigerung des Bildungsgrades (Alphabetisierung).
3. Der Bau von Schulen und die verbesserte Aus- und Fortbildung von Lehrkräften sind entscheidende Voraussetzungen einer breiteren und anspruchsvolleren Schulausbildung.
4. Hoher Umfang und großes Gewicht der Fördermittel machen eine Zurechnung der verschiedenen Stufen der Wirkungskette zum Volumen und zur Qualität von Programm- und Projektaktivitäten möglich.

In methodischer Hinsicht ist es angeraten, sowohl qualitative als auch quantitative Methoden im Sinne einer Triangulation (Methodenmix) zu nutzen. Sektorweite Ansätze wie die Budgethilfe werfen bei der Untersuchung einer Wirkungskette folgende Fragen auf:<sup>34</sup>

33 In Anlehnung an A. Caspari/ R. Barbu, *Wirkungsevaluierung*, a.a.O., S. 18; vgl. hierzu auch Reinhard Stockmann/ Wolfgang Meyer, *Evaluation. Eine Einführung*, Opladen/ Farmington Hills 2010, S. 170f.

34 Vgl. *ebd.*, S. 33–35.

1. Wirkungen der Unterstützung auf die Sektorpolitik des Empfängerlandes,
2. Wirkungen der veränderten Sektorpolitik des Empfängerlandes auf die Struktur und Entwicklung des Sektors
3. Wirkungen auf Leistungsangebote und Situationen der Zielgruppen.

Im Mittelpunkt stehen die mittel- und langfristigen Wirkungen von Programmmaßnahmen. Das erwartete *Lernpotenzial* einer Wirkungsevaluation hängt vor dem Hintergrund der internationalen Geltung der Millenniumsentwicklungsziele zu allererst davon ab, ob die jeweilige bilaterale Entwicklungspolitik und ihre Programme *strategische Relevanz* für die Armutsreduzierung besitzen.

## 1.7 Politischer Reformbedarf

Eine wesentliche Ursache der nur schwachen öffentlichen Legitimation staatlicher Entwicklungshilfe sind das „fehlende Feedback“ und der „fragmentierte Inkrementalismus“ (*Lindblom*) statt breit angelegter Querschnittsevaluationen von Erfolgen und Fehlschlägen der Entwicklungszusammenarbeit.<sup>35</sup>

Ein erheblicher Reformbedarf besteht bei der Verbesserung der Kohärenz der Entwicklungspolitik mit anderen Politikfeldern (OECD 2008). Hierzu zählen insbesondere:

- *Kohärenz der Gesamtpolitik*: Abstimmung zwischen Außen-, Wirtschafts-, Agrar-, Verteidigungs- und Entwicklungspolitik; Bekämpfung der Korruption
- *Außenhandelspolitik*: Öffnung der Märkte für Einfuhren aus Entwicklungsländern, Abbau des Protektionismus, Abbau der Subventionen für Agrarexporte
- *Ökologische Produktionsweise*: Sparsamer Umgang mit natürlichen Ressourcen, Verringerung von Treibhausgasen, Reform der landwirtschaftlichen Produktion
- *Konsumverhalten*: Müllvermeidung, sparsamer Umgang mit Wasser und Heizung, Beachtung von Umwelt- und Sozialstandards

Werden diese Kohärenzprobleme nicht gelöst, kann die Entwicklungspolitik nur einen Teil der Schäden wiedergutmachen, die den Entwicklungsländern durch eine eigennützig und verschwenderische Wirtschafts- und Umweltpolitik der Industriestaaten zugefügt werden. Sie bliebe eine Nothilfe von begrenzter Reichweite. Die entwicklungspolitische Koordination der Regierungsaktivitäten im Sinne des Kohärenzgebots aber erfordert den konzentrierten Einsatz der obersten Regierungsebene. Kurz gesagt: „Der Regierungschef muss die Entwicklung der untersten Milliarde zur persönlichen Priorität machen“<sup>36</sup>.

---

35 Vgl. William Russel *Easterly*, *Wir retten die Welt zu Tode*, Frankfurt am Main, 2006, S. 25.

36 Paul *Collier*, *Die unterste Milliarde. Warum die ärmsten Länder scheitern und was man dagegen tun kann*, München 2008, S. 232.

Mehrere Untersuchungen haben gezeigt, dass die Kohärenz der Entwicklungspolitik von den Planungen, Entscheidungen und Umsetzungen auf nationaler Ebene abhängt.<sup>37</sup> Die OECD nennt auf der Grundlage einer Auswertung der Prüfberichte (*peer reviews*) der 23 DAC-Mitglieder drei Bedingungen der Kohärenz: Leitlinien als Bezugsrahmen für eine entwicklungspolitisch kohärente Gesamtpolitik, 2. Koordination der Implementation der Einzelpolitiken und 3. Evaluation der Einzelpolitiken und – damit verbunden – Korrektur bisheriger Fehlentwicklungen. Anders gesagt: *Kohärenz* erschöpft sich nicht in verbesserter Koordination, sondern verlangt eine wechselseitige Abstimmung zwischen der Zielbestimmung, Planung und Umsetzung der Politikentwürfe in unterschiedlichen, aber entwicklungspolitisch benachbarten Politikfeldern.

In der weiteren Debatte muss es daher um die Frage gehen, welche Wirkungen die Öffentliche Entwicklungshilfe führender Geberstaaten in ihren Partnerländern gezeitigt hat. Bei diesen Wirkungen (*impacts*) handelt es sich im Einzelnen um positive oder negative, direkte oder indirekte, intendierte oder nicht intendierte Veränderungen als Folge entwicklungspolitischer Interventionen.<sup>38</sup> Im Rahmen der Politikanalyse geht es dabei – der Perspektive der *Theorie des sozialen Wandels* entsprechend – um langfristige Veränderungen, die auf der Akkumulation von Einzelwirkungen (z.B. konkreter Verhaltensänderungen) im Dienste strategischer Ziele beruhen.<sup>39</sup> Hierbei kann es sich beispielsweise um Programme zur Senkung der Säuglingssterblichkeit handeln, deren konkrete Wirkungen durch Performanz-Indikatoren erfasst werden wie den Zugang zu sauberem Wasser, Müttersterblichkeit und die Verbreitung ansteckender Krankheiten. Daher handelt sich bei den Länderstudien der folgenden Untersuchung zugleich um die *Evaluation von Länderprogrammen* (country programme evaluations).

Paul *Streeten* hat bereits vor mehr als einem Jahrzehnt den Vorschlag gemacht, Öffentliche Entwicklungshilfe nach Maßgabe der Fortschritte zu vergeben, die die Partnerländer entsprechend dem *Human Development Index (HDI)* bei der Verbesserung der Lebenserwartung, des Bruttoinlandsproduktes pro Kopf und des Wissens erzielen.<sup>40</sup> Bisherige Leistungssteigerungen böten für die Zukunft am ehesten die Gewähr für weitere Verbesserungen. Öffentliche Entwicklungshilfe sollte daher vor allem den „*greatest potential improvers*“ zugute kommen. Diesem Vorschlag ist entgegengehalten worden, dass niedrige HDI-Werte armer Länder oft nicht nur auf das Versagen der staatlichen Politik, sondern auch auf fehlende Ressourcen zurückzuführen seien.<sup>41</sup> Beide Einflussfaktoren – Ressourcenpotential und HDI-Werte unter dem Einfluss poli-

37 Vgl. Daniel *Brombacher*, Geberstrukturen in der Entwicklungspolitik. Reformansätze für die Steuerung und Koordinierung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, Berlin, Oktober 2009, SWP-Studie S27, S. 11.

38 Vgl. Linda G. *Morra Imas/ Ray C. Rist*, the Road to Results. Designing and Conducting Effective Development Evaluations, Washington D.C., 2008, S. 30.

39 Vgl. *ebd.*, S. 109ff.

40 Vgl. Paul *Streeten*, Strategies for Human Development, Copenhagen 1994.

41 Vgl. Kunibert *Raffer/ H.W. Singer*, The Foreign Aid Business. Economic Assistance and Development Cooperation, Cheltenham/Brookfield 1996, S. 202.

tisch-administrativen Handelns – müssen aus diesen Gründen im Zusammenhang gesehen werden.

Die bisherigen Studien zur Effektivität der Entwicklungshilfe haben gezeigt, dass trotz der geringen oder sogar weitgehend fehlenden Stimulierung des wirtschaftlichen Wachstums in Afrika die Entwicklungspolitik insoweit Erfolge vorzuweisen hat, als in vielen Partnerländern die Säuglingssterblichkeit zurückgegangen ist und die Einschreibungen in Primar- und Sekundarschulen zugenommen haben.<sup>42</sup> Angesichts fehlender Untersuchungen der Effektivität der Hilfe in Schwerpunktsektoren könnten Studien zur Gesundheit und Bildung der Bevölkerung eine Lücke schließen und besser fundierte Aussagen zur Wirksamkeit der Sektorhilfe geben. Die Wirkungen der Gesundheitsförderung durch Entwicklungshilfe können gut mit international vergleichbaren Indikatoren des Gesundheitsstandes der jeweiligen Bevölkerung geprüft werden. Die Analyse sektorspezifischer Förderungsmaßnahmen erlaubt so einen besseren Einblick in die Wirkungsweise der Förderung als isolierte Evaluationen einzelner Projekte.

## 1.8 Strategieevaluation in der Entwicklungspolitik: zwischen methodischem Monismus und gesellschaftlichem Pluralismus

Auch dem entwicklungspolitischen Handeln geht eine interessen geleitete Orientierung voraus, die sich in unterschiedlichen Handlungsalternativen niederschlägt. Diese Entscheidungen bedürfen letztlich der Legitimation durch die Mehrheit. Die Einbeziehung organisierter Interessen und konkurrierender politischer Parteien erschwert dabei durchaus auch in diesem Politikfeld die Suche nach der richtigen, konsensfähigen Politik: Denn wenn die der Entwicklungspolitik zugrundeliegenden Interessen nicht kohärent und teilweise sogar widersprüchlich sind, kann die verbindliche entwicklungspolitische Richtungsbestimmung wohl kaum per se dem Gemeinwohl verpflichtet sein, und zwar sowohl im Geber- wie im Nehmerland.

Politikwissenschaft und Entwicklungsökonomik leben daher aus guten Gründen von der Vielfalt der Analysen, Methoden und Lösungen.<sup>43</sup> Informelle Netzwerke verdienen daher in der Politikanalyse ebenso Beachtung wie die geregelten Verfahren der staatlichen und vorstaatlichen Institutionen. Elinor Ostrom hat aus diesem Grund zu Recht darauf hingewiesen, dass eine wissenschaftliche Vielfalt erforderlich ist, die der Plura-

---

42 Vgl. William Easterly, *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid Have Done So Much Ill and so Little Good*, New York 2006, S. 177; vgl. ferner: Nathaniel Gebhard/ Katherine Kittermann/ Ashly Ann Mitchell/ Daniel Nelson /Sven Wilson, *Healthy Aid? Preliminary Results on Health Aid Effectiveness*, Paper presented at the annual meeting of APSA, 28.–31. August 2008, Boston (Mass.).

43 Vgl. André Lieber, *Mit Gewinn aus der Krise*, in: E+Z, Jg. 51. 2010: S. 338–339.