

# Meinungsforum Entwicklungspolitik

März 2010

## Ein Plädoyer für die Projekthilfe: Totgesagte leben länger

von Hans-Rimbert Hemmer

(Prof. Dr. Hans-Rimbert Hemmer ist emeritierter Professor für Volkswirtschaftslehre und Entwicklungsländerforschung an der Universität Gießen.)



In der Reihe „Meinungsforum Entwicklungspolitik“ publiziert die KfW in lockerer Reihenfolge persönliche Stellungnahmen von renommierten Entwicklungsforschern zu aktuellen entwicklungspolitischen Themen. Die inhaltliche Verantwortung für den Text liegt ausschließlich beim Autor. Die KfW teilt nicht notwendigerweise die vorgetragenen Ansichten.

### Viel alter Wein in neuen Schläuchen

Die Bundesrepublik Deutschland verfügt mittlerweile über mehr als 50 Jahre Erfahrungen mit Entwicklungshilfe bzw. Entwicklungszusammenarbeit (EZ). In dieser Zeit wurden viele neue Erkenntnisse gewonnen, Rückschlüsse ebenso wie Erfolge verzeichnet und umfangreiche theoretische und politische Auseinandersetzungen über den „richtigen Entwicklungsweg“ (falls es so etwas überhaupt gibt) geführt. Die Inhalte und der Verlauf vieler Auseinandersetzungen wurden wieder vergessen, und dieselbe Thematik, wenn auch in jeweils anderer Verpackung (wie der sprichwörtliche alte Wein in neuen Schläuchen), mehrfach neu aufgewärmt, ohne dass Kenntnis von den Ergebnissen der alten Diskussionen genommen wurde. Als repräsentatives Beispiel einer solchen Neuaufwärmung kann die aktuelle Diskussion „Budgethilfe versus Projekthilfe“ angeführt werden, die bereits in ähnlicher Form schon in den 50er und 60er Jahren unter der Überschrift „Programmhilfe oder Projekthilfe“ diskutiert wurde und in den meisten gängigen Lehrbüchern über die Wirtschafts- und/oder Gesellschaftsprobleme der Entwicklungsländer Eingang gefunden hatte.

Als Ergebnis der damaligen Diskussion kann man festhalten, dass die Antwort auf die Frage, ob die Entwicklungshilfe an ein Land in Gestalt von Projekthilfe oder Programmhilfe durchgeführt werden soll, offensichtlich von mehreren Faktoren abhängt:

- a) Bei identischen Prioritätsrangfolgen der Projekte bei Gebern und Nehmern ist die Frage, ob Projekthilfe oder Programmhilfe vorzuziehen sei, bedeutungslos. Beide Hilfsformen führen zum selben Ergebnis.
- b) Bei divergierenden Prioritätsrangfolgen ist die Projektfinanzierung solange bedeutungslos, wie die Geber Projekte finanzieren wollen, die das Nehmerland auch ohne Auslandshilfe durchgeführt hätte. Auch in diesem Fall führen beide Hilfsformen zum selben Ergebnis.
- c) Will der Geber hingegen ein (marginales) Projekt finanzieren, das ohne die Auslandshilfe nicht realisiert würde, kann es zu einer für das Nehmerland ungünstigen Situation kommen, wenn zusätzliche Eigenmittel des Nehmerlandes zur Projektrealisierung erforderlich werden, die anderen (nach Auffassung des Nehmerlandes sinnvoller) Projekten vorbehalten werden.
- d) Vorteile bringt die Projekthilfe hingegen in jenen Fällen, in denen ohne Projektbindung der Umfang der Auslandshilfe kleiner wäre. Außerdem kann sich die Projekthilfe als vorteilhaft erweisen, wenn der Geber aufgrund seines ökonomisch-technischen Entwicklungsvorsprungs in besserem Maße als das Nehmerland in der Lage ist, die gesamtwirtschaftliche Konsequenz einzelner Projekte für das Nehmerland zu ermitteln und die technische Durchführbarkeit durch entsprechende Hilfe zu erleichtern.

### Die fünf Paris-Grundprinzipien

Seit Mitte der 90er Jahre sind viele Wirksamkeitsstudien (sog. „Assessing Aid“-Studien) veröffentlicht worden, welche auf der Basis umfangreicher makroökonomischer Datensätze einen überwiegend negativen Eindruck bezüglich des Beitrags der EZ zur Entwicklung des Empfängerlandes vermitteln. Obwohl diese Studien nicht unwidersprochen geblieben sind, ist der Eindruck entstanden, dass die bisherige EZ zu wenig bewirkt oder sogar versagt hat. Wirksamkeit heißt dabei: Ausmaß, in dem die gesetzten Ziele erreicht wurden.

Die internationale Gebergemeinschaft hat in der „Paris Declaration on Aid Effectiveness“ von März 2005 fünf Grundprinzipien definiert, deren Erfüllung zu einer möglichst großen Wirksamkeit der EZ führen soll: *Eigenverantwortung* (die Partnerländer übernehmen eine wirksame Führungsrolle bei ihren Entwicklungspolitiken und -strategien und koordinieren die entwicklungspolitischen Maßnahmen), die *Partnerausrichtung* (die Geber gründen ihre gesamte Unterstützung auf die nationalen Entwicklungsstrategien, -institutionen und -verfahren der Partnerländer), die *Harmonisierung* (die Aktionen der Geber sind besser harmonisiert und transparenter und führen zu einer kollektiv größeren Wirksamkeit), das *ergebnisorientierte Management* (Ergebnisorientierung beim Ressourcenmanagement und entsprechende Verbesserung der Entscheidungsprozesse) und die *gegenseitige Rechenschaftspflicht* (Geber wie Partnerländer legen Rechenschaft über die Entwicklungsergebnisse ab).

Für die EZ bedeutet die Ausrichtung an den Paris-Grundprinzipien vor allem die systematische Anwendung von wirkungsorientierter Planung, Monitoring und Evaluierung. Die Anwendung dieser *management tools* darf sich allerdings nicht auf die Wirksamkeit der EZ verengen, sondern muss die Wirksamkeit der gesamten, von den Partnerländern und den Gebern gemeinsam finanzierten Entwicklungspolitik in den Mittelpunkt der Betrachtungen stellen. An die Stelle einer Orientierung an „aid effectiveness“ muss die Orientierung

an „*development effectiveness*“ treten.

Die Betonung dieses Aspekts erscheint insofern als besonders wichtig, als sich in der Praxis immer noch einige Irrtümer halten. Es muss deshalb betont werden (Schmitz 2010: S. 76-77), dass wirkungsorientiertes Management

a) mehr ist als die Verwaltung von Hilfsgeldern und ihre Zuführung zu einer effektiven Verwendung. Ergebnisorientiertes Management hat eine Schlüsselstellung innerhalb der gesamten öffentlichen Verwaltung, die sämtliche externen und internen Ressourcen des öffentlichen Sektors zur Initiierung von Entwicklungsprozessen einsetzt.

b) nicht aus technischen Gebrauchsanweisungen und IT-kompatiblen Verfahrensabläufen besteht, sondern vielmehr eine umfassende Denkweise, eine „Kultur der Ergebnisorientierung“ ist. Um diese dauerhaft auf sämtlichen Ebenen durchzusetzen, bedarf es neben einem entsprechenden politischen Willen auch der geeigneten Kompetenzen und Fähigkeiten – also „Kapazitäten“. Vor allem darf sich die Politik nicht von kurzfristig vorzeigbaren, aber wenig nachhaltigen Ergebnissen verführen lassen. Dauerhaft sind knappe Mittel nur effektiv nutzbar, wenn Leistung und Ergebnisorientierung der öffentlichen Verwaltung verbessert werden.

## Folgerungen für die Vergabeformen der EZ

Laut Paris-Deklaration ist die Erhöhung der Wirksamkeit bei allen Formen der EZ machbar und notwendig (Textziffer 5 der Deklaration). Diese Aussage steht in deutlichem Widerspruch zu der häufig vorgebrachten Schlussfolgerung, die Paris-Deklaration hätte sich einseitig pro Budgethilfe und damit contra Projekthilfe ausgesprochen (der Tendenz nach zu finden sowohl bei Leiderer 2009, S. 2, als auch bei Klasen 2009, S. 1). Woher kommt diese Schieflage bei der Bewertung der Paris-Deklaration?

Die Befürworter der Budgethilfe kritisieren die Projekthilfe im Wesentlichen anhand folgender Vorwürfe: Sie würde nur lokal begrenzte Wirkungen auslösen, hohe Transaktionskosten verursachen, kaum Eigenverantwortlichkeit beim Partner generieren, strukturelle und systemische Probleme vernachlässigen und die Strukturen der Partnerseite durch *brain drain*, den Aufbau von Parallelstrukturen und die Überlastung lokaler Administrationen durch einen enormen Verhandlungs- und Verwaltungsaufwand schwächen. Außerdem würden Entwicklungserfolge in den Empfän-

gerländern ganz entscheidend von der Qualität der Regierungsführung abhängen, auf die die Geber jedoch im Rahmen isolierter Projektansätze kaum relevanten Einfluss nehmen könnten (Leiderer 2009, S. 2). Deshalb sei Budgethilfe unverzichtbar.

Diese Argumentation darf nicht unwidersprochen bleiben. Zum einen wird die Projekthilfe an Ansprüchen gemessen, die sie selbst gar nicht für sich erhebt, weil ihren Befürwortern bewusst ist, dass EZ immer nur komplementär zu den Eigenanstrengungen der Partnerländer wirken und fehlende Eigenanstrengungen nicht ersetzen kann. In Kooperation mit dem Partner können die Forderungen der Paris-Grundprinzipien auch bei Projekthilfe umgesetzt werden. Eine bessere Kooperation der Geber untereinander ist bei jeder Hilfeform genauso unverzichtbar wie eine Politikkohärenz. Damit kann die in Textziffer 6 der Deklaration niedergeschriebene Zusage, dass die oft übermäßige Zersplitterung der Geberaktivitäten auf Länder- und Sektorebene vermindert wird, auch bei Projekthilfe eingelöst werden. Dazu bedarf es jedenfalls nicht zwingend der Budgethilfe.

Außerdem fehlen selbst bei glaubhaftem Reformwillen der Empfänger häufig die Kapazitäten zur Umsetzung jener Reformen, die für eine wirkungsorientierte Absorption von Budgethilfe Voraussetzung sind. Daher ist man sich unter EZ-Praktikern weitgehend einig, dass Budgethilfen zwar ein sinnvolles Instrument darstellen können, letztlich aber immer im Verbund mit anderen Instrumenten – unter anderem zum Aufbau dieser Kapazitäten – eingesetzt werden müssen, um ihr volles Wirkungspotenzial entfalten zu können. Ohne solche Maßnahmen zum *capacity development* muss Budgethilfe letztlich scheitern. Und genau an dieser Stelle schlägt die Stunde der Projekthilfepolitik. Sie ist häufig eine unverzichtbare Voraussetzung dafür, dass Budgethilfe später wirksam vergeben werden kann; der Akzent liegt bei mir auf „später“.

Deshalb mein Ratschlag: Die Befürworter der Budgethilfe sollten sich davor hüten, den Eindruck zu erwecken, man agiere wie ein Juror in einem Gesangswettbewerb, der nach dem Vortrag des ersten Bewerbers (= Projekthilfe) sofort den Siegerpreis an den zweiten Bewerber (= Budgethilfe) vergeben will.

Bei einer noch radikaleren Gegenargumentation zur Budgethilfe könnte man sogar die Notwendigkeit von EZ in den immer wieder angeführten „Musterländern“ grundsätzlich anzweifeln: Diese könnten sich, wenn wirklich

alle Paris-Grundprinzipien erfüllt sind, vermutlich auch auf privaten Kapitalmärkten verschulden, evtl. unterstützt durch EZ-basierte Risikoübernahmen der Geber. Die eigentliche EZ hätte dann sogar mehr Spielräume, gezielt solche Länder zu unterstützen, die noch nicht die „Paris-Reifeprüfung“ bestanden haben, und dadurch dem aus meiner Sicht auch für eine wirtschaftsordnungskonforme EZ maßgeblichen Subsidiaritätsprinzip gerechter werden.

## Literatur:

Klasen 2009:

S. Klasen, Ein Plädoyer für die Budgethilfe. KfW-Development Research (Hrsg.), Meinungsforum Entwicklungspolitik, Dezember 2009

Leiderer 2009:

S. Leiderer, Budgethilfe in der Entwicklungszusammenarbeit – weder Teufelszeug noch Allheilmittel. *Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Hrsg.), Analysen und Stellungnahmen, Nr. 10/2009*

Schmitz 2010:

S. Schmitz, Managing for Development Results: Eine umfassende Denkweise. *Entwicklung und Zusammenarbeit (E+Z), 51. Jahrgang (2010), Nr. 2*