



Stefan Hielscher

Die Sachs-Easterly-Kontroverse: „Dissent on Development“ Revisited

Diskussionspapier Nr. 2008-6

des Lehrstuhls für Wirtschaftsethik
an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg,
hrsg. von Ingo Pies,
Halle 2008

Haftungsausschluss

Diese Diskussionspapiere schaffen eine Plattform, um Diskurse und Lernen zu fördern. Der Herausgeber teilt daher nicht notwendigerweise die in diesen Diskussionspapieren geäußerten Ideen und Ansichten. Die Autoren selbst sind und bleiben verantwortlich für ihre Aussagen.

ISBN 978-3-86829-026-4

ISBN 978-3-86829-033-2 (elektronische Form)

ISSN 1861-3594 (Printausgabe)

ISSN 1861-3608 (Internetausgabe)

Autorenanschrift

Stefan Hielscher

Lehrstuhl für Wirtschaftsethik

Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

Juristische und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät

Wirtschaftswissenschaftlicher Bereich

Große Steinstraße 73

06108 Halle

Tel.: +49 (0) 345 55-23387

Email: stefan.hielscher@wiwi.uni-halle.de

Korrespondenzanschrift

Prof. Dr. Ingo Pies

Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

Juristische und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät

Wirtschaftswissenschaftlicher Bereich

Lehrstuhl für Wirtschaftsethik

Große Steinstraße 73

06108 Halle

Tel.: +49 (0) 345 55-23420

Fax: +49 (0) 345 55 27385

Email: ingo.pies@wiwi.uni-halle.de

Kurzfassung

Der entwicklungsökonomische Diskurs ist aktuell geprägt durch eine kontroverse Debatte zwischen Jeffrey Sachs und William Easterly. Der Beitrag rekonstruiert beide Ansätze aus ordonomischer Perspektive. Er argumentiert, dass eine auf Kooperation angelegte Semantik vergleichsweise besser geeignet ist als die von Sachs und Easterly bemühte Hilfesemantik, um die sozialstrukturellen Herausforderungen weltweiter Entwicklungszusammenarbeit gedanklich zu strukturieren. Die hierfür vorgeschlagene Konzeption internationaler öffentlicher Güter entwickelt drei Pointen: Erstens setzt diese Konzeption auf die international zunehmenden Interdependenzen, so dass die Entwicklungspolitik konzeptionell auf einem sicheren Fundament sozialstruktureller Reziprozität aufgebaut werden kann. Zweitens fokussiert sie auf die gemeinsamen Interessen an Entwicklung und identifiziert auf diese Weise geeignete Anknüpfungspunkte für wechselseitig vorteilhafte Kooperation. Drittens kann dieser Ansatz dazu beitragen, die Anreizstrukturen in der Entwicklungspolitik und der Entwicklungspraxis zu reformieren – im Interesse der Armen und der Reichen.

Schlagwörter: Entwicklungspolitik, Entwicklungsethik, internationale öffentliche Güter, Entwicklungshilfe, Entwicklungszusammenarbeit, Armutsbekämpfung, Ordonomik

JEL-Klassifikation: A12, A13, D02, D42, D63, F35, H41, H83, O40

Abstract

The development discourse is currently dominated by a controversial debate between Jeffrey Sachs and William Easterly. Using the rational-choice-approach of “ordonomics” the article presents both lines of reasoning. It claims that in order to address the challenges to international development cooperation the semantics of cooperation is comparatively better suited than the (foreign) aid semantics as put forward by Sachs and Easterly. For this purpose, the article proposes an international public goods approach. It offers three insights: First, by focussing on the increasing international interdependencies the international public goods approach provides a basis of reciprocity for development policy. Second, by systematically focussing on common interests of international development it identifies appropriate starting points for mutually beneficial cooperation. Finally, this approach contributes to advance both the incentive structures in development politics as well as in development practice – in the best interest of the poor and the rich.

Keywords: development policy, development ethics, international public goods, foreign aid, development cooperation, poverty reduction, ordonomics

Die Sachs-Easterly-Kontroverse: „Dissent on Development“ Revisited

Stefan Hielscher*

((1)) Im Jahr 1971 veröffentlicht der Entwicklungsökonom Peter T. Bauer eine Monografie mit dem programmatischen Titel: *Dissent on Development: Studies and Debates in Development Economics*.¹ Mit diesem Buch meldet Bauer Einspruch an gegen den damals vorherrschenden Konsens in der Entwicklungsdebatte: gegen die Vorstellung, dass Entwicklungshilfetransfers notwendig und hinreichend sind, um arme Länder aus einer „Armutsfalle“ zu befreien oder um die „Wohlstandsschere“ zwischen Arm und Reich zu schließen. Seine These lautet: Der öffentliche Diskurs über die internationale Entwicklungspolitik wird als *Schuld-* und *Hilfediskurs* geführt, bei dem die Armut der armen Länder auf den Kolonialismus und die Ausbeutung durch die reichen Länder zurückführt und westliche Entwicklungshilfe als deren Wiedergutmachung ins Spiel gebracht wird. Auf diese Weise präjudiziert der Diskurs politische Handlungsempfehlungen, die die Entwicklungsaussichten der ärmsten Länder der Welt nicht verbessern, sondern, im Gegenteil, sogar verschlechtern. Bauers Botschaft lautet: Die aus seiner Sicht per Saldo negativen Folgen der Entwicklungspolitik sind letztlich auf die Semantik zurückzuführen: auf die Denkkategorien, die gedanklichen Brillen oder ‚Mental Models‘, mit deren Hilfe das Problem weltweiter Armut und Entwicklung wahrgenommen, beschrieben, rekonstruiert und bewertet wird. Die Diagnose lautet: Die Semantik des Entwicklungsdiskurses passt nicht zur Sozialstruktur der relevanten Probleme: zu den menschlichen Interaktionsmustern, den (kulturellen) Institutionen und den politischen Rahmenbedingungen, die dafür sorgen, dass die Transformation von einer armen Subsistenzwirtschaft zu einer modernen und wohlhabenden Tauschwirtschaft gelingen kann.²

Mit diesen provozierenden Thesen macht Peter T. Bauer aufmerksam auf eine Diskrepanz zwischen Sozialstruktur und Semantik. Die Analyse dieses Verhältnisses von Sozialstruktur und Semantik steht heute im Mittelpunkt eines Forschungsprogramms, das in jüngster Zeit unter dem Titel „Ordonomik“ firmiert.³ Aus ordonomischer Perspektive kann Bauers These so reformuliert werden: Die seinerzeit vorherrschende *Aufklärungskultur* kritisiert Bauer als kategorial ungeeignet, einen erfolgreichen Lernprozess weltgesellschaftlicher (Selbst-)Steuerung zur Entwicklung armer Gesellschaften anzuleiten. Aus Bauers Sicht stecken die Maßnahmen der Entwicklungspolitik in einer tiefen Funktionalitäts- und Legitimationskrise.

((2)) Bauers Kritik an Semantik ist aktueller denn je. Auch heute lautet der Befund: *Dissent on Development*. Dabei entzündet sich der Dissens im Wesentlichen an der

* Für intensive Diskussionen und zahlreiche wichtige Anregungen möchte ich insbesondere Markus Beckmann, Ingo Pies und Christof Wockenfuß herzlich danken.

¹ Vgl. Bauer (1971a) sowie Bauer (1971b).

² Vgl. hierzu auch das Buch „Reality and Rhetoric“ von Bauer (1984), das ebenfalls eine Diskrepanz zwischen Sozialstruktur – Reality – und Semantik – hier als Rhetorik bezeichnet – zum Ausgangspunkt der Analyse nimmt.

³ Der Ordonomik geht es um eine rational-choice-basierte Analyse (der Interdependenz) von Sozialstruktur und Semantik. Vgl. hierzu Pies (2007), (2008) sowie Pies, Beckmann und Hielscher (2007).

Forderung nach einer massiven Erhöhung der Entwicklungshilfe – einem *Big Push* –, um dem ambitionierten Ziel der Millennium Development Goals (MDGs) – vor allem dem Ziel, die absolute Armut bis zum Jahr 2015 zu halbieren – näher zu kommen. Aus ordonomischer Perspektive offenbart diese Debatte, dass es der Entwicklungspolitik nach wie vor an einer geeigneten Legitimationsgrundlage mangelt. Die These dieses Beitrags lautet: Die Entwicklungspolitik kann ihr Potential sozialstrukturell erst entfalten, wenn auch auf der Ebene der Semantik mittels einer Konzeption internationaler öffentlicher Güter konsequent von *Hilfe* auf *Kooperation* umgestellt wird.

Diese These wird in vier Schritten in Auseinandersetzung mit den aktuell konkurrierenden Ansätzen von Jeffrey Sachs auf der einen und William Easterly auf der anderen Seite entwickelt. Dabei wird deutlich, dass beide Autoren auf sehr unterschiedliche Probleme fokussieren. Während bei Sachs das Armutsproblem im Mittelpunkt der Analyse steht – also die hartnäckige Persistenz extremer Armut vor allem in den Ländern Afrikas –, beschäftigt sich Easterly vor allem mit dem Interventionsproblem. Dieses Problem bezeichnet die ernüchternden Ergebnisse der über 40-jährigen Bemühungen in der Entwicklungspolitik, die weltweite Armut wirksam zu bekämpfen und die Entwicklung in diesen Ländern zu fördern.

Schritt eins rekonstruiert Jeffrey Sachs' Konzeption klinischer Ökonomik als interventionistischen Ansatz der Entwicklungspolitik. Das Argument lautet: Weil Sachs das Armutsproblem im Wesentlichen auf eine kapitalbedingte Armutsfalle zurückführt, fokussiert er mit den Forderungen nach Big-Push-Entwicklungshilfe vor allem auf die Höhe von Transfers. Die Qualität des Output hingegen findet in Sachs' Erklärungsbeiträgen weniger Beachtung.

Schritt zwei rekonstruiert William Easterlys Ansatz als ordnungspolitische Konzeption der Entwicklungspolitik. Hier lautet das Argument: Eine De-Facto-Kartellierung der multi- und bilateralen Entwicklungsorganisationen verhindert, dass sich in der Entwicklungspolitik auf breiter Front Innovations- und Lernprozesse zum Wohl der Armen durchsetzen können. Seine Antwort auf dieses Problem lautet: bessere Entwicklungszusammenarbeit durch mehr Wettbewerb.

Schritt drei vergleicht beide Ansätze miteinander. Die These dieses Abschnitts lautet, dass auf der Ebene der Semantik noch konzeptionelle Lücken bestehen, die eine konstruktive Anleitung der erforderlichen sozialstrukturellen Reformen tendenziell verhindern.

Der vierte Schritt setzt genau an dieser Stelle an. Er entwickelt eine Argumentation, wie die Semantik der Entwicklungspolitik weiterentwickelt werden kann, um den sozialstrukturellen Herausforderungen besser gerecht zu werden. Die These lautet: Als Legitimationskonzept kann der Ansatz internationaler öffentlicher Güter ein tragfähiges semantisches Gerüst bereitstellen, um eine Reform der Anreizstruktur sowohl auf der Ebene entwicklungspolitischer Regelsetzung als auch auf der Ebene entwicklungspolitischen Handelns fruchtbar anzuleiten.

Der fünfte Schritt fasst die Argumentation in einem Fazit zusammen.

1. Jeffrey Sachs' Ansatz klinischer Ökonomik

Jeffrey Sachs gehört zu den weltweit prominentesten Entwicklungsökonomien. Sein weltweites Renommee bezieht Jeffrey Sachs nicht nur als anerkannter Wissenschaftler, sondern auch als wissenschaftlicher Politikberater. Als Wissenschaftler will Sachs einen Beitrag zur *Erklärung* sozialstruktureller Bedingungen leisten, die dafür verantwortlich sind, dass – trotz allgegenwärtiger weltgesellschaftlicher Wachstums- und Modernisierungsprozesse, die seit 200 Jahren zu einem Rückgang der extremen Armut auf breiter Front beitragen, – nach wie vor eine Reihe von Ländern an diesen Fortschrittsprozessen nicht partizipieren. Im Fokus seiner Analyse steht das Armutsproblem. Seiner Auffassung nach sind die ärmsten Länder der Welt in einer Falle gefangen, die verhindert, dass sich die Ärmsten der Armen selbst aus der Armut befreien können. Als wissenschaftlicher Politikberater will Sachs diese Erkenntnisse zur *Gestaltung* von Sozialstruktur einsetzen. Hier sucht er nach möglichst umfassenden Lösungen, die ihm geeignet erscheinen, das Armutsproblem durch konkrete entwicklungspolitische Maßnahmen des Westens zu durchbrechen.⁴ Kurz: Dem Ökonomen Jeffrey Sachs geht es um *Erklärung* zwecks *Gestaltung*.

Um die Entwicklungsökonomik für diese Aufgabe fit zu machen, plädiert Sachs für eine Generalüberholung der Disziplin. Sachs möchte die Entwicklungsökonomik mit Hilfe eines Forschungsprogramms reformieren, das er als „klinische Ökonomik“ kennzeichnet.⁵ Nomen est omen: Sachs will die praktische Entwicklungsökonomik als Theorie für die Praxis in Anlehnung an die *Medizin* methodisch informieren und reformieren. Er setzt dabei auf eine Analogie zwischen beiden Disziplinen: Ebenso wie der Arzt bei einem kranken Menschen zunächst eine Diagnose des pathologischen Krankheitsbildes erstellt und sodann die darauf abgestimmte Therapie einleitet, so sollte auch der Ökonom als Politikberater zunächst eine umfassende Diagnose der Volkswirtschaft erstellen, um daraufhin eine geeignete Therapie einleiten zu können, die sich gezielt gegen die Ursachen des (wirtschaftspolitischen) Krankheitsbildes richtet. Um der Komplexität armer Volkswirtschaften Rechnung zu tragen, müsse in der ökonomischen Politikberatung die Kunst der Differentialdiagnose eingeübt werden.⁶ Ähnlich wie pathologische Lehrbücher für die Krankheiten des Menschen eine Vielzahl von Ursachen und deren Interdependenzen berücksichtigen, so müssten auch umfassendere pathologische Lehrbücher für die typischen Krankheitsbilder armer und instabiler Länder und deren Wechselwirkung erstellt werden. Mit Hilfe dieses Ansatzes,

⁴ In den letzten Jahren ist Sachs vor allem in seiner Beratungsfunktion bei den Vereinten Nationen in Erscheinung getreten. Als führender Wissenschaftler im Millennium Development Project und als direkter Berater des damaligen UN-Generalsekretärs Kofi Annan haben Sachs und sein Team an der Konkretisierung der Millennium Development Goals gearbeitet. Vgl. hierzu UN Millennium Project (2005).

⁵ Vgl. hierzu vor allem Sachs (2005a), (2005b), (2005c), aber auch Sachs et al. (2004).

⁶ Sachs orientiert sich nicht zufällig an der medizinischen Terminologie. In der Medizin wird die Gesamtheit aller Diagnosen als Differentialdiagnose bezeichnet. Diese Parallele ist aufschlussreich, weil sich Sachs auch für die Analyse volkswirtschaftlicher Zusammenhänge einen Erkenntnisgewinn durch ein induktives Vorgehen erhofft. Die Ökonomik setzt jedoch üblicherweise auf ein deduktives Verfahren zum Erkenntnisfortschritt, das sich der Methode der Falsifikation bzw. der Kritisierbarkeit bedient. Vgl. hierzu grundlegend Popper (1934, 1984; S. 3-21), Popper (1945, 2002) sowie Popper (1967, 2005).

so Sachs' Erwartung, könne die Entwicklungspolitik auch bessere Ergebnisse in der Praxis erzielen. Diesen Ansatz gilt es nun in zwei Schritten darzustellen. Der erste Schritt betrifft Sachs' *Diagnose* des Armutsproblems; der zweite Schritt seinen *Therapie*vorschlag.

((1)) *Diagnose*: Das typische Krankheitsbild in den ärmsten Ländern der Welt, vor allem in Sub-Sahara Afrika, ist für Sachs die Armutsfalle. Es handelt sich um seine zentrale Argumentationsfigur zur Erklärung wirtschaftlicher Stagnation und extremer Armut. Dieser Argumentation liegt die These zugrunde, dass Armut selbst zu einer Falle werden kann, aus der sich die Ärmsten der Armen nicht aus eigener Kraft befreien könnten. Die Logik lautet: Wer extrem arm ist, kann nicht sparen, um in die Bedingungen zu investieren, die erforderlich wären, um sich selbst aus der Armut zu befreien. Sachs zufolge mangelt es den Ärmsten der Armen an mindestens sechs verschiedenen Arten von Kapital: Hierzu zählen Humankapital, Betriebskapital, Infrastrukturkapital, natürliches Kapital, institutionelles Kapital und Wissenskapital. Perpetuiert sich dieser Prozess, so kann der Kapitalmangel auf der Ebene von Gemeinden, von Regionen oder sogar ganzer Nationen zu einem Teufelskreis der Armut führen, der sich in stagnierendem oder sogar negativem Wirtschaftswachstum äußert.⁷

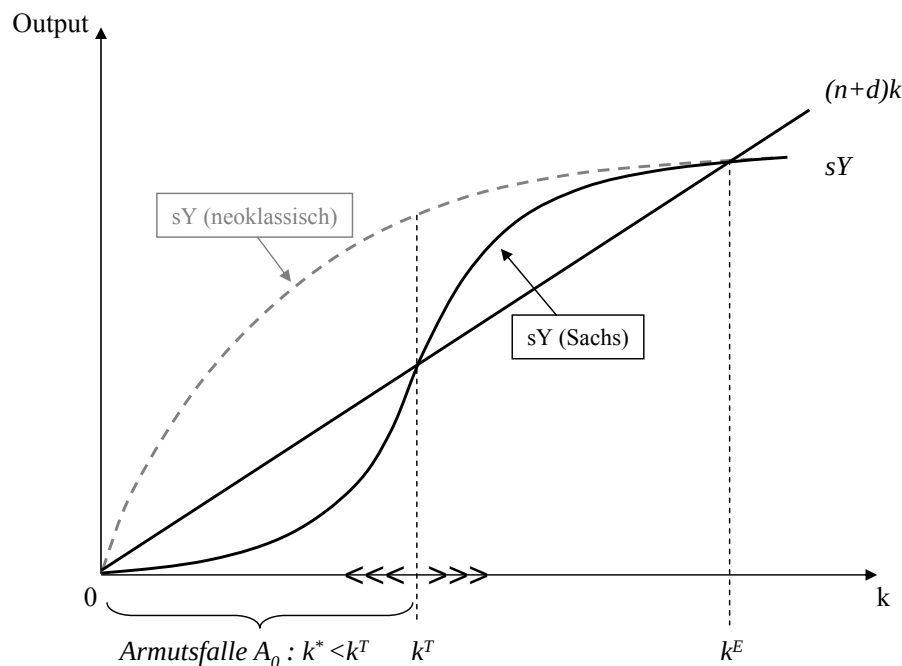


Abb. 1: Die Armutsfalle im modifizierten Solow-Wachstumsdiagramm⁸

⁷ Mit Blick auf die Armut in vielen afrikanischen Ländern liest man bei Sachs, McArthur et al. (2004; S. 122, H.d.Vf.): „Our explanation is that tropical Africa, even the well-governed parts, is stuck in a *poverty trap*, too poor to achieve robust, high levels of economic growth and, in many places, simply too poor to grow at all. More policy or governance reform, by itself, will not be sufficient to overcome this trap.“

⁸ Eigene Darstellung in Anlehnung an Sachs, McArthur et al. (2004; S. 126, Abb. 3). Die Logik der Armutsfalle wird auch in Sachs (2005b; S. 304 f.) anhand einfacher Kreislaufgrafiken beschrieben.

Abbildung 1 illustriert die Argumentationsfigur der Armutsfalle anhand eines modifizierten neoklassischen Solow-Wachstumsdiagramms. Das Diagramm beschreibt die Veränderung des Kapitalstocks in einem Output-Kapitalstock-Diagramm. Das Diagramm besteht aus zwei Kurven: Die erste, S-förmige Kurve ist die um die Sparquote s angepasste volkswirtschaftliche Produktionsfunktion sY . Sie stellt die Pro-Kopf-Investitionen in Abhängigkeit von der Höhe des Kapitalstocks je Arbeiter (capital per worker, k) dar. Sie beschreibt den Aufbau des Kapitalstocks. Die zweite, lineare Funktion $(n+d)k$ bezeichnet die Höhe der Pro-Kopf-Investitionen, die erforderlich ist, damit der Kapitalstock je Arbeiter konstant bleibt. Sie beschreibt den Abbau des Kapitalstocks durch Abschreibungen d und Bevölkerungswachstum n . Die Differenz der Ordinatenabschnitte beider Kurven entspricht exakt der Veränderungsquote des Kapitalstocks: Ist diese Differenz positiv – $sY > (n+d)k$ –, so steigt der Kapitalstock; ist sie negativ – $sY < (n+d)k$ –, so sinkt der Kapitalstock je Arbeiter. Beträgt die Differenz null – $sY = (n+d)k$ –, bleibt der Kapitalstock konstant. Bei k_E hat die Volkswirtschaft schließlich ein stabiles Gleichgewicht erreicht, bei dem das Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens die Abschreibungen und das Bevölkerungswachstum exakt kompensiert (steady state).⁹

Die Besonderheit dieses Solow-Diagramms besteht darin, dass die Kurve sY gegenüber einer um s angepassten neoklassischen Produktionsfunktion (grau gestrichelte Kurve) modifiziert ist. Diese Modifikation betrifft die Grenzproduktivität des Kapitals. Anders als in der neoklassischen Theorie angenommen, ist hier die Grenzproduktivität des Kapitals bei kleinen k nicht (unendlich) groß, sondern im Gegenteil, besonders gering. Die These lautet: Erst wenn ein Mindest-Kapitalstock k^T erreicht ist, kann der moderne Produktions- und Wachstumsprozess in Gang kommen. Dieser These liegt die Überlegung zugrunde, dass die moderne industrielle Produktion ein Mindestmaß an technischer, medizinischer, institutioneller und betrieblicher Infrastruktur sowie Investitionen in Bildung erfordert, bevor der Kapitalstock – bei dann deutlich höherer Grenzproduktivität – (sprunghaft) ansteigen kann.¹⁰

Diese Modifikation hat zur Folge, dass ein Schwellwert des Kapitalstocks k^T das Diagramm in zwei Abschnitte unterteilt. Im ersten Abschnitt ($k^* < k^T$) ist die Kurve sY flach und liegt unterhalb von $(n+d)k$. Hier besteht die Armutsfalle: Das Pro-Kopf-Einkommen Y ist so gering, dass es vollständig für Konsum – d.h. für die unmittelbare Grundbedürfnisbefriedigung – aufgewendet werden muss. In diesem Fall stehen dem Haushalt keine Mittel zur Verfügung, um Steuern zahlen oder Ersparnisse anlegen zu können. Folglich können weder der Haushalt – durch privates Sparen als Voraussetzung für private Investitionen – noch die öffentliche Hand – durch Investitionen in öffentliche Güter – den Kapitalbestand pro Kopf erhöhen. Die Investitionen sY fallen geringer aus als die Abschreibungen auf den Kapitalstock. Der Wertverfall des bereits vorhandenen Kapitalstockes d und das Bevölkerungswachstum n führen dazu, dass der Kapitalbestand pro Kopf weiter sinkt. Das Pro-Kopf-Einkommen Y verringert sich und verschärft diesen Prozess. Kapitalstock und Einkommen drohen gegen null zu gehen.

⁹ Der Auf- und Abbau des Kapitalkoeffizienten erfolgt nach der Formel: $\Delta k = sY - (n+d)k$.

¹⁰ Es gibt gute Gründe, von einem S-förmigen Verlauf der Produktionsfunktion des Kapitalstocks auszugehen. Vgl. hierzu grundlegend Becker, Murphy und Tamura (1990). Auch in der Lehrbuchliteratur wird die Möglichkeit eines solchen Verlaufs diskutiert, vgl. etwa Barro und Sala-i-Martin (1998, 2003). Letztlich aber ist die Existenz eines derartigen Funktionsverlaufs nur empirisch zu beantworten. Für eine kritische Einschätzung hierzu vgl. Easterly (2005).

Der Teufelskreis der Armut schließt sich. Im zweiten Abschnitt ($k^* > k^T$) liegt sY oberhalb von $(n+d)k$. Die Investitionen sY sind höher als die Abschreibungen: Der Kapitalstock steigt. Dieser Abschnitt entspricht der Form nach einer neoklassischen Produktionsfunktion: In k^T verläuft die Kurve steil, allerdings nimmt die Steigung mit wachsendem k wieder ab – die Grenzproduktivität sinkt. Das Wachstum des Kapitalstocks k kommt erst im steady state – im Schnittpunkt von sY und $(n+d)k$ in Höhe von k^E – wieder zum Stillstand. Dieser Abschnitt beschreibt einen eigenständigen und nachhaltigen Wachstumspfad, der gleichwohl erst einsetzt, wenn ein Mindestmaß an Investitionen – sei es in Form von öffentlichen Gütern oder von privaten Gütern – getätigt wird.

Die wichtigste Aufgabe, die, Sachs zufolge, die Politikberatung der reichen Länder für die armen Entwicklungsländer leisten kann, ist es, das Ausmaß und die geografische Verteilung der Armutsfälle zunächst genauestens zu ermitteln. Graphisch gesprochen geht es Sachs darum, den Schwellwert des Kapitalstocks k^T exakt zu bestimmen. Die hierfür erforderlichen Informationen solle der Ökonom aus dem vorhandenen Datenmaterial beziehen, so beispielsweise aus der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung oder aus (vorhandenen) Haushaltsbefragungen. Aus diesem Grund sind auch wirtschaftspolitische, fiskalische, klimatische und topografische sowie kulturelle und politische Probleme des betreffenden Landes zu beachten, weil sie dazu beitragen können, den Teufelskreis der Armut zu verstetigen.

Diese Faktoren gilt es nun, so Sachs, Schritt für Schritt im Rahmen der Differentialdiagnose zu prüfen, um das Ausmaß und die Ursachen der Armutsfälle eines Landes exakt bestimmen zu können.¹¹ So kann beispielsweise die Wirtschaftspolitik dafür verantwortlich sein, dass der Bestand an *Infrastrukturkapital* zu gering ist, um ein bestimmtes Produktivitätsniveau in Haushalten und Kleinbetrieben zu erreichen. Eine Steuerfalle verweist darauf, dass der Staat nicht in der Lage ist, die für die Produktivität eines Haushalts erforderlichen *Humankapitalinvestitionen* in Form von Gesundheitsleistungen oder Bildung adäquat zu unterstützen. Die physikalische Geografie eines Landes kann ursächlich dafür sein, dass der Wert des *natürlichen Kapitals* eines Landes sinkt – etwa wenn durch Bodenerosion Ackerland dauerhaft verloren geht. Geopolitische Rahmenbedingungen können dafür verantwortlich sein, dass Protektionismus seitens der reichen Länder die Exportmöglichkeiten einzelner Industrien beschränkt. Bad Governance hingegen deutet darauf hin, dass der Bestand an *institutionellem Kapital* – wie etwa Vertrauen und Rechtssicherheit – dauerhaft erodiert. Schließlich können kulturelle Schranken dafür sorgen, dass *Wissenskapital* nicht produktiv eingesetzt oder gar nicht erst entwickelt werden kann. Dies kann insbesondere dann der Fall sein, wenn gesellschaftliche Normen verhindern, dass bestimmte Personengruppen produktiven Tätigkeiten nachgehen dürfen.¹²

¹¹ Aus der Vielzahl der Faktoren, die Sachs in der Differentialdiagnose berücksichtigen möchte, wird deutlich, dass Sachs auf umfangreiches Detail- und Expertenwissen setzt. Er gibt daher auch selbst zu verstehen, dass die Checkliste weder in Kürze noch von einer Entwicklungsorganisation allein abgearbeitet werden könne. Vielmehr sei eine systematische und den jeweils veränderten Bedingungen angepasste und veränderte Antwortliste von vielen unterschiedlichen Institutionen in Kooperation zu erstellen.

¹² Gleichwohl spielen institutionelle Faktoren in Sachs' Analyse eine untergeordnete Rolle, vgl. Sachs (2005b; S. 75 ff.) In diesem Zusammenhang ist Sachs' Fokus auf technische Kapitelformen bei der Erklärung geringer privater Auslandsinvestitionen in Entwicklungsländern aufschlussreich. Bei Sachs, McArthur et al. (2004; S. 122) liest man: „Specifically, Africa's extreme poverty leads to low

((2)) *Therapie*: Sachs' Therapieverschlagn besteht im Kern darin, für jedes Entwicklungsland, vor allem aber für die Länder Sub-Sahara Afrikas, eine auf die spezifischen Bedürfnisse vor Ort zugeschnittene Armutsbekämpfungsstrategie auszuarbeiten. Sachs' Vorstellung zufolge umfasst eine solche Strategie eine Reihe sorgfältig ineinander greifender und koordinierter Pläne: Aufbauend auf der Differentialdiagnose seien zunächst ein *Investitionsplan* zur Erhebung der Investitionskosten sowie ein *Finanzplan* zur Bestimmung der Finanzierungsverpflichtungen je Geberland zu erstellen. Zudem soll ein *Geberplan* die Harmonisierung der Finanzierungszusagen der Geberländer sicherstellen und ein *verwaltungspolitischer Rahmenplan* dafür sorgen, in den Entwicklungsländern eine verantwortungsvolle Governance-Praxis im Umgang mit den neu verfügbaren Finanzmitteln durch bessere Kontrollen und Evaluierungen zu gewährleisten. Das bedeutet: Sachs setzt auf einen *Big Push* in der Entwicklungshilfe – auf eine massive Erhöhung (besser) koordinierter, monetärer Transfers in die ärmsten Länder der Welt. Diese Transfers haben zum Ziel, in den Entwicklungsländern den Kapitalbestand pro Kopf substantiell zu erhöhen, damit diese Länder in die Lage versetzt werden, „ihren Fuß erst einmal auf die unterste Sprosse der Entwicklungsleiter“ zu setzen.¹³ Sachs zufolge kann dies auf zwei Wegen geschehen: Zum einen kann Entwicklungshilfe zur Aufstockung öffentlicher Budgets dienen, so dass der Staat in den betreffenden Ländern in die Lage versetzt wird, öffentliche Güter bereitzustellen. Zum anderen kann Entwicklungshilfe als Aufstockung des Betriebskapitals für kleine und mittlere Betriebe in Form von Mikrokrediten o.ä. verwendet werden.

Abbildung 2 veranschaulicht Sachs' Therapieverschlagn anhand des modifizierten Solow-Wachstumsdiagramms. Die externe Entwicklungshilfe h – verwendet für öffentliche oder private Investitionen – bewirkt im Modell, dass sich die grau gestrichelte Kurve sY anteilig um den Faktor h nach oben wölbt. Es entsteht die neue Kurve $(s+h)Y$. Diese Lageveränderung hat zwei Konsequenzen:

Zum einen „verkleinert“ sich die Armutsfalle. Weil der linke Schnittpunkt B der Kurven $(s+h)Y$ und $(n+d)k$ auf einem geringeren Abszissenabschnitt liegt als der alte Schnittpunkt C, verschiebt sich der Schwellwert des Kapitalstocks in Pfeilrichtung nach links: von k^T zu $k^{T_{neu}}$. Der Bereich A_1 der Armutsfalle (für $0 < k^* < k^{T_{neu}}$) verringert sich im Vergleich zur Armutsfalle A_0 (für $0 < k^* < k^T$). Für die Volkswirtschaft bedeutet dies, dass nur noch sehr kleine (Anfangs-)Ausstattungen $k^* < k^{T_{neu}}$ in einen Teufelskreis der Armut münden.

Zum anderen vergrößert sich der Bereich, in dem ein nachhaltiges Wachstum des Kapitalstocks stattfinden kann. Dies ist auf zwei Effekte zurückzuführen: Einerseits bewirkt $k^{T_{neu}} < k^T$, dass der Wachstumsprozess bereits bei vergleichsweise niedrigen Pro-Kopf-Kapitalausstattungen $k^{T_{neu}} < k^* < k^T$ einsetzen kann. Andererseits zieht, angedeutet durch den in östlicher Richtung weisenden Pfeil, eine höhere Investitionsquote $(s+h)Y$ auch einen höheren Steady-State-Kapitalkoeffizienten nach sich, so dass $k^{E_{neu}} > k^E$. *Big-*

national saving rates, which in turn lead to low or negative economic growth rates. Low domestic saving is not offset by large inflows of private foreign capital, for example foreign direct investment, because Africa's poor infrastructure and weak human capital discourage such inflows.” – Vgl. zudem Jeffrey Sachs' Untersuchungen zu den technischen Gründen der Unterentwicklung: Zum Einfluss der Topografie auf Entwicklung vgl. Sachs und Bloom (1998) sowie Sachs, Gallup und Mellinger (1999); zum Einfluss des Klimas und der geografischen Nähe zu Küsten und Häfen vgl. Sachs, Mellinger und Gallup (2000).

¹³ Sachs (2005b; S. 95).

Push-Entwicklungshilfe hat unter diesen Annahmen zur Folge, dass der Wachstumsprozess bis hin zu Punkt E sowohl höhere Pro-Kopf-Kapitalausstattungen als auch höhere Pro-Kopf-Einkommen zulässt, als dies in Punkt D möglich ist.

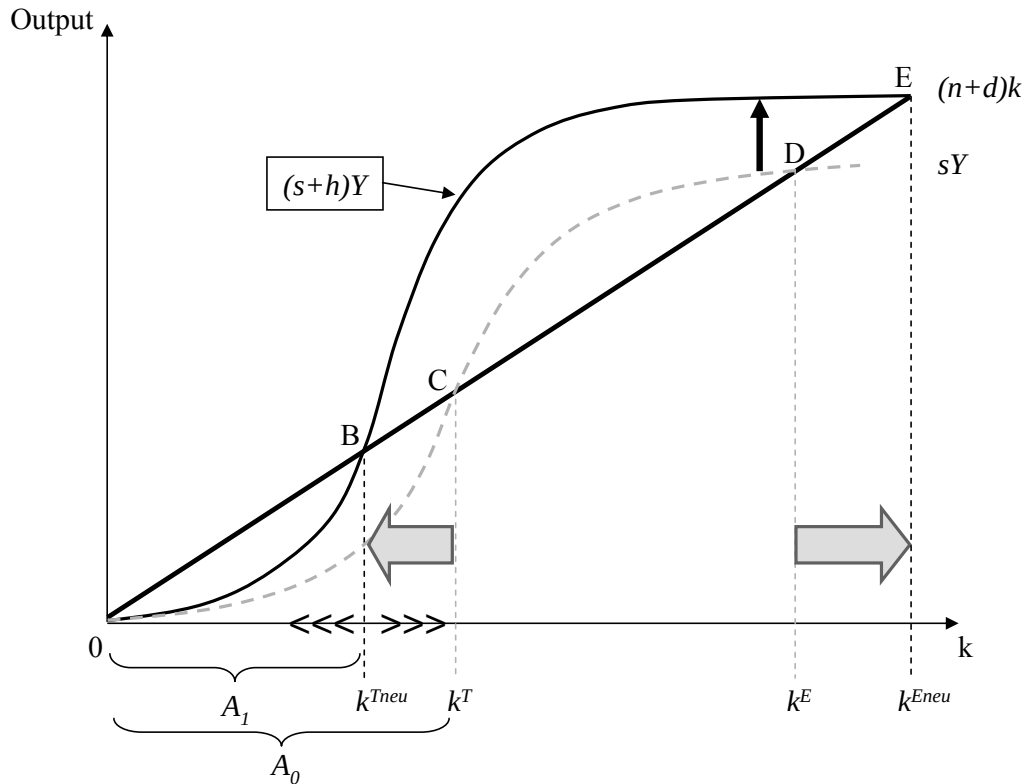


Abb. 2: Die Überwindung der Armutsfalle im modifizierten Solow-Wachstumsdiagramm¹⁴

Mit Hilfe von Big-Push-Entwicklungshilfe, so hofft Sachs, kann der Teufelskreis der Armut letztlich durchbrochen und ein sich selbst tragender wirtschaftlicher Entwicklungsprozess gleichsam extern in Gang gesetzt werden.

2. William Easterlys ordnungspolitischer Ansatz der (Entwicklungs-)Politikberatung

William Easterly gehört zu den aktuell prominentesten Kritikern staatlicher Entwicklungshilfe. Im Zentrum seiner Kritik steht das Interventionsproblem. Seiner Auffassung nach findet dieses Problem zu Unrecht weitaus weniger Beachtung in Politik und Öffentlichkeit als das Armutsproblem. Das Interventionsproblem betrifft die jahrzehntelang erfolglosen und zum Teil kontraproduktiven Bemühungen des Westens, den Lebensstandard der Ärmsten der Armen im Rest der Welt mittels staatlicher Entwicklungshilfe zu verbessern. Easterly unterscheidet drei verschiedene politisch-historische Phasen des Interventionsproblems, in denen er unterschiedliche Paradigmen

¹⁴ Eigene Darstellung in Anlehnung an Sachs, McArthur et al. (2004; S. 129, Abb. 4).

als vorherrschend identifiziert. Vereinfacht formuliert lauten diese: Geld überweisen, Märkte verordnen und Governance-Reformen erzwingen.¹⁵

- Den Beginn der ersten Phase datiert Easterly zurück in die 1950er Jahre. Bereits damals sei die Idee des ‚Big Push‘ und der Armutsfalle entstanden, die heute wieder prominent von Jeffrey Sachs und den Vereinten Nationen vertreten werde. Aus Easterlys Sicht sprechen aber sowohl theoretische als auch empirische Befunde gegen die These vom ‚Big Push‘. Sein Argument lautet: Entwicklungshilfe in Form eines Geldtransfers ist weder *notwendig*, um Entwicklungsländer aus einer Armutsfalle zu befreien, noch ist sie *hinreichend*, um einen wirtschaftlich nachhaltigen Wachstumsprozess zu initiieren.¹⁶ *Nota bene*: Easterly bestreitet keineswegs, dass es so etwas wie Armutsfallen geben könne. Vielmehr bestreitet er, dass die Überweisung von Geld ein geeignetes Mittel ist, um Armutsfallen zu überwinden.
- Die zweite Phase der Entwicklungspolitik charakterisiert Easterly als den Versuch, freie Märkte top-down verordnen zu wollen. In den 1980er Jahren habe der Westen mit *Schocktherapien* und *Strukturanpassungsprogrammen* den widersprüchlichen Versuch unternommen, freie Märkte durch einen extern verordneten Planungsprozess in der ehemaligen zweiten und in Teilen der dritten Welt herbeizuführen. Zwar ist Easterly der Auffassung, dass die Existenz funktionierender Märkte ausschlaggebend sei für die Entwicklung gesellschaftlichen Wohlstands. Diese entwickelten sich jedoch spontan bottom-up – angepasst an lokale Bedingungen und unterstützt durch eine Reihe komplexer, kulturell geprägter Institutionen. Das Paradigma dieser zweiten Phase staatlicher Entwicklungspolitik missachte hingegen diese institutionellen Vorbedingungen von Märkten – insbesondere Rechtsstaatlichkeit und sichere Eigentumsrechte.
- Als dritte Phase staatlicher Entwicklungspolitik kennzeichnet Easterly die bisher weitgehend erfolglosen Versuche, in den ärmsten Ländern Demokratie per Entwicklungshilfe zu verordnen. Dieser Versuch sei – wie auch schon der Versuch, Märkte zu verordnen – die offizielle von IMF und Weltbank vertretene Doktrin. Easterly verweist darauf, dass es seit den 1990er Jahren üblich ist, die Vergabe von Entwicklungskrediten an Kriterien guter Regierungsführung – *good governance* – in den Empfängerländern zu koppeln. Die empirischen Ergebnisse sind jedoch sehr ernüchternd. Deshalb zieht Easterly den Schluss, dass die traditionelle Entwicklungshilfe konzeptionell ungeeignet ist, das Demokratisierungsziel zu erreichen.

Trotz der paradigmatischen Unterschiede weisen für Easterly alle drei Phasen eine wichtige Gemeinsamkeit auf. Sie besteht darin, dass die Politik im Westen die Tendenz aufweist, Entwicklung und Wohlstand in Ländern der dritten Welt durch punktuellen *Interventionismus* gleichsam extern herbeiführen zu wollen. In diesem Punkt, so

¹⁵ Ein detaillierte Beschreibung dieser drei Phasen findet sich bei Easterly (2006) in den Kapiteln 2 (‚Geld überweisen‘), 3 (‚Märkte verordnen‘) und 4 (‚Governance-Reformen erzwingen‘).

¹⁶ Dieses Argument ist nicht neu. Bereits bei Bauer (1996, 2000; S. 46) liest man: „Development aid is thus clearly not necessary to rescue poor societies from a vicious circle of poverty. Indeed, it is far more likely to keep them in that state. ... Nor are such external subventions sufficient for economic advance. ... The massive inflow of gold and silver from Latin America to Spain in the sixteenth and seventeenth century also failed to promote economic advance in that country.”

Easterly, unterscheiden sich der Ansatz von Weltbank und IMF auf der einen und der Ansatz von Jeffrey Sachs und den Vereinten Nationen auf der anderen Seite nicht wesentlich voneinander: Weder Wohlstand noch Märkte noch Demokratie könnten durch Entwicklungshilfe verordnet werden. Um es ganz deutlich zu formulieren: Für Easterly bezieht sich das Interventionsproblem *nicht nur* auf das Scheitern monetärer Transfers, *sondern auch* auf das Scheitern aller Versuche, durch Konditionalisierung von Entwicklungshilfe marktwirtschaftliche und demokratische Reformen zu erzwingen. Im Ergebnis zeigt sich, so Easterlys Kritik, dass die Entwicklungshilfe auf der Makroebene wenig zur Entwicklung beigetragen hat. Im Gegenteil: Häufig habe Entwicklungshilfe die Armutsfalle sogar stabilisiert.¹⁷

Easterly versucht, sich zu dieser Debatte zu positionieren, indem er ein Umdenken einfordert.¹⁸ Easterly vertritt die These, dass das Armutsproblem – der Teufelskreis der Armut – in Zukunft nur dann besser in Angriff genommen werden kann, wenn gleichzeitig auch die Gründe für das Interventionsproblem – den Teufelskreis der Entwicklungshilfe – besser verstanden werden. Für diese Problemstellung entwickelt er eine Diagnose sowie darauf aufbauend einen Therapieversuch. Beide Schritte werden im Folgenden als genuin ordnungspolitischer Beitrag interpretiert.¹⁹

((1)) *Diagnose*: Easterlys ordnungspolitische Erklärung für das Interventionsproblem lässt sich als zweistufiges Argument rekonstruieren. Erstens macht Easterly geltend, dass eine problematische Prinzipal-Agent-Beziehung zur De-Facto-Kartellierung der multi- und bilateralen Entwicklungsorganisationen führe – zu einem „Cartel of Good Intentions“²⁰ –, mit deren Hilfe die Entwicklungsorganisationen ihre Partikularinteressen gegenüber den Regierungen durchzusetzen suchen. Zweitens verhindere diese Kartellierung, dass sich innovative und kreative Ideen zur Verbesserung von Entwicklungsdienstleistungen auf breiter Front durchsetzen können: Es mangle an Anreizen, die auf dem Markt für Entwicklungshilfe nachhaltige Lern- und Imitationsprozesse zum Wohl der Armen in Gang setzen, so dass das marktliche *Kooperationsprinzip* von Leistung und Gegenleistung nicht zur Geltung kommen könne:

¹⁷ Vgl. hierzu Easterlys eigene empirische Untersuchungen in Easterly (2003a), Easterly, Levine und Roodman (2004) sowie Easterly (2004). Aufschlussreich sind zudem die empirischen Meta-Studien von Doucouliagos und Paldam (2005a), (2005b), (2005c) sowie (2005d): Die Autoren analysieren weit über 100 empirische Untersuchungen zur Auswirkung der Entwicklungshilfe auf die inländischen Investitionen und auf das Wachstum der Pro-Kopf-Einkommen in Entwicklungsländern. Auf Basis der vorhandenen Datenlage kommen sie zu dem Ergebnis, dass die Entwicklungshilfe keinen signifikanten Einfluss auf die genannten Faktoren hat – selbst dann nicht, wenn Entwicklungshilfe an die Bedingung von Good Governance in den Empfängerländern geknüpft wird.

¹⁸ Bei Easterly (2006; S. 115) heisst es: „Planners opt for one of two camps about bad government. One camp (...) says poor-country governments are awful and the West should get tough with the bad governments – force them in return for aid. The other camp (...) says that poor-country governments are not so bad and that countries should be free to determine their own development strategies. However this artificially restricts the debate. ... Continuing my subliminal quest for the most politically unappealing truths, this chapter considers what to do if both statements are true.“ Diese Argumentation Easterlys lässt sich auch als orthogonale Positionierung interpretieren. Zur Konzeption orthogonaler Positionierung vgl. grundlegend Pies (2000; S. 16-62).

¹⁹ Die vorliegende Analyse nimmt Bezug auf Easterly (2001), Easterly (2002), Easterly (2003a), Easterly (2005), Easterly (2006) sowie Easterly (2007).

²⁰ Vgl. den gleichnamigen Artikel von Easterly (2003b).

((a)) Die erste Argumentationsstufe lässt sich wie folgt rekonstruieren: Entwicklungsorganisationen, so Easterly, sind Bürokratien und handeln als Agenten im Auftrag der Geberlandregierungen. Diese Delegationsbeziehung ist gekennzeichnet durch eine Simultaneität von gemeinsamen und konfligierenden Interessen. Die gemeinsamen Interessen betreffen die (moralischen) Ziele der Geberländer, die durch geeignete Programme der Entwicklungsorganisationen umgesetzt werden sollen. Die Zielpalette ist umfangreich: Pro-Poor-Growth, Armutsbekämpfung, Bildung, Gesundheitsprävention, Klimaschutz, Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, Entschuldung, Bekämpfung von Kinderarbeit, Berücksichtigung von Genderfragen, sowie Governance-Reformen. Entwicklungsorganisationen verfolgen jedoch gleichzeitig das Ziel der Budgetmaximierung (*hidden intention*), was sie dazu veranlasst, die von den Geberregierungen bereitgestellten Budgets durch geeignete Marketinganstrengungen zu erhöhen, während die Programmkosten für die Umsetzung konkreter Entwicklungsprojekte möglichst gering gehalten werden (*hidden action*). Auf diese Weise soll ein möglichst großer Teil des Budgets in der Organisation selbst verbleiben und für interne (Verwaltungs-)Zwecke verwendet werden. Hier liegen konfligierende Interessen zwischen Prinzipal und Agent vor.²¹

Easterly zufolge erleichtert eine Reihe von Faktoren auf dem Markt für Entwicklungsleistungen, dass die Entwicklungsorganisationen ihre Partikularinteressen mittels Kartellierung gegen die Geberlandregierungen durchsetzen können:

- *Erstens* ist die Armutsbekämpfung in den ärmsten Ländern der Welt ein riskantes Geschäft. Viele Erfolgsfaktoren, insbesondere in Räumen begrenzter Staatlichkeit, sind von geopolitischen und nationalen Rahmenbedingungen abhängig und können von der Organisation kaum beeinflusst und verändert werden. Das bedeutet: Die Gefahr des Scheiterns entwicklungspolitischer Projekte ist groß.
- *Zweitens* fehlt es den Entwicklungsorganisationen an einer operationalisierbaren Zielfunktion, die die Organisationen in die Lage versetzt, Zielhierarchien bzw. Ziel-Mittel-Beziehungen zu bilden, Maßnahmen und Projekte zu priorisieren und klare Entscheidungen zu treffen. Vielmehr führen die Komplexität und die Abstraktheit der Ziele, die die Entwicklungsorganisationen im Auftrag der Regierungen erfüllen sollen, in der Praxis dazu, dass die verschiedenen Ziele nicht systematisch, meist sogar halbherzig verfolgt werden. Die Logik lautet: Wer viele Herren hat, kann keinem Herren richtig dienen.
- *Drittens* hat das Fehlen einer operationalisierbaren Zielfunktion zur Folge, dass der Prinzipal – die Regierung im Auftrag der Steuerzahler des Geberlandes – den Erfolg einzelner Armutsbekämpfungsprogramme seines Agenten sowie den je individuellen Beitrag im Vergleich zu anderen Organisationen nur schwer beobachten und überprüfen kann. Es mangelt an Kontrollmöglichkeiten. Informative Evaluationen der Programmerfolge werden erschwert. Dies hat Anreizprobleme zur Folge: Gerade weil der Erfolg *ex post* nicht oder nur schwer messbar ist, mangelt es *ex ante* an Einsatzbereitschaft, Kreativität und Fokus bei der Allokation der Ressourcen. Die kollektive Leistung der

²¹ Easterly orientiert sich bei dieser Analyse an den Arbeiten zur Ökonomik der Bürokratie. Vgl. hierzu Niskanen (1971), (2001).

Organisation bleibt unter ihren Möglichkeiten. Die Logik lautet: Wer viele Herren hat, muss keinen wirklich fürchten.²²

Unter diesen Umständen – vor allem aufgrund der fehlenden operationalisierbaren Zielfunktion –, ist es für die Entwicklungsorganisationen vorteilhaft, so Easterly, sich in einem Blame-Sharing-Kartell zusammenzuschließen, um die negativen Folgen des drohenden (und wahrscheinlichen) Scheiterns ihrer entwicklungspolitischen Bemühungen abzufedern: Sie betreiben „blame sharing“, indem sie beispielsweise die Verantwortlichkeit für unbefriedigende Projektergebnisse auf viele Schultern verteilen oder indem sie die Transparenz gegenüber den Prinzipalen sowie deren Kontrollmöglichkeiten gezielt einzuschränken suchen.²³

Eine Reihe institutioneller Faktoren sorgt nämlich dafür, dass es der Gruppe multi- und bilateraler Entwicklungsorganisationen vergleichsweise leicht fällt, ihr gemeinsames Gruppeninteresse zur Geltung zu bringen: Eine überschaubare Gruppengröße, zudem eine hohe Transparenz der Entwicklungsprogramme sowie eine intensive Kooperation bei ihrer Umsetzung sorgt dafür, dass Kartellabsprachen und die Überwachung ihrer Einhaltung vergleichsweise leicht durchsetzbar sind; auch ist eine Zuwiderhandlung einfach sanktionierbar, wenn die Kooperation mit ‚Nestbeschmutzern‘ bei Anschlussprojekten verweigert wird. Als Konsequenz gleichen die Entwicklungsorganisationen ihre konzeptionellen, praktischen und finanziellen Anstrengungen an, betreiben intensive Kooperation bei Projekten und Programmen und praktizieren wechselseitige Evaluation und Monitoring, um zu verhindern, dass der potentielle Misserfolg auf sie allein zurückfällt und dadurch ihr Budget gefährdet wird. Bildlich gesprochen: Weil das gute Beispiel so unwahrscheinlich ist, versuchen die Organisationen mit allen Mitteln zu verhindern, für das schlechte Beispiel *allein* verantwortlich zu sein. Es kommt zur Harmonisierung von Konzeptionen, von Politiken, Rahmenplänen, Programmen und Entwicklungsleistungen – auf vergleichsweise niedrigem qualitativem Niveau. Hidden Champions sind selten, weil Exzellenzinitiativen am Markt für Entwicklungshilfe nicht belohnt werden. Im Ergebnis macht nicht das gute, sondern das schlechte Beispiel Schule.²⁴

((b)) Die zweite Argumentationsstufe lässt sich wie folgt rekonstruieren: Easterly verweist darauf, dass die Kartellierung der Entwicklungsorganisationen gravierende Folgen auf dem Markt für Entwicklung habe. Hier treten die Entwicklungsorganisationen der Geberländer als Anbieter von Entwicklungsleistungen – von lokalen öffentlichen Gütern sowie Nahrungsmittel- und Notfallhilfe, usw. – auf. Ihnen stehen die Ärmsten der Armen als Nachfrager gegenüber. Die negativen Folgen betreffen die Art der Tauschbeziehung sowie den fehlenden Wettbewerb. Sie sorgen dafür, dass der

²² Bei Easterly (2006; S. 368) liest man hierzu: „The utopian agenda has led to collective responsibility for multiple goals for each agency, one of the worst incentive systems invented since mankind started walking upright.“

²³ Vgl. Easterly (2003b; S. 23).

²⁴ In der Working-Paper-Version von Easterly (2002) liest man im Abstract eine Passage, die im Journal Artikel interessanterweise nicht mehr auftaucht: „*The tragedy of foreign aid is not that it didn't work; it was never really tried. A group of well meaning national and international bureaucracies dispensed foreign aid under conditions in which bureaucracy does not work well. The hostile environment under which such aid agencies functioned induced them to organize a cartel that increased inefficiency and reduced effective supply of development services, frustrating the good intentions and dedication of development professionals.*“ (H.d.Vf.)

Markt der Entwicklungshilfe im Vergleich zu einem funktionsfähigen Markt unter seinen Möglichkeiten bleibt – mit gravierenden Folgen für die Wirksamkeit der Entwicklungspolitik.

- Freiwillige Tauschbeziehungen auf Märkten sind dadurch gekennzeichnet, dass die Leistung des Produzenten an die Gegenleistung des Konsumenten gekoppelt ist. Dieses Tauschversprechen wird durch rechtsstaatliche Institutionen sichergestellt, so dass die Interessen beider Interaktionspartner prinzipiell ihre Berücksichtigung finden.²⁵ Auf dem prekären Markt der Entwicklungshilfe ist die Leistung der Entwicklungsorganisation nicht an eine Gegenleistung des Empfängers gekoppelt. Ganz im Gegenteil: Entwicklungshilfe ist nach wie vor eine im Kern „halbierte“ Tauschbeziehung: Entwicklungs-*Hilfe* als einseitige Leistung ohne Gegenleistung.²⁶ Dies hat eine gravierende Konsequenz: In der Entwicklungshilfe entsteht der paradoxe Anreiz, die Leistungen nicht auf die Bedürfnisse der Armen, sondern systematisch auf die Bedürfnisse der Geber zuzuschneiden. Dies findet seinen Ausdruck darin, dass, so Easterly, die Entwicklungsorganisationen den Erfolg ihrer Maßnahmen auf den sehr viel leichter messbaren Input fokussieren – auf die Höhe der eingesetzten Ressourcen. Der riskante und zugleich nur schwer zu quantifizierende Output – die Verbesserung der Lebensumstände der Ärmsten – gerät systematisch in den Hintergrund. Ein umfangreiches Reportingwesen sorgt dafür, von den Schwierigkeiten bei der Generierung dieses Output abzulenken (Window Dressing).
- Auf Märkten sorgt Wettbewerb simultan sowohl auf der Anbieter- als auch auf der Nachfragerseite zudem dafür, dass die Kooperationsbeziehungen zwischen Unternehmen und Kunden stabilisiert werden. Kreative Ideen und Innovationen werden auf diese Weise gefördert und finden durch Lernen und Imitation Durchsetzung auf breiter Front: Weil Nachfrager jederzeit den Anbieter wechseln können, die Anbieter aber konstitutiv auf die Gegenleistung der Kunden in Form einer am Markt artikulierten Nachfrage angewiesen sind, sind Unternehmen im Wettbewerb beharrlich darum bemüht, ihre Leistung den Bedürfnissen der Kunden bestmöglich anzupassen.²⁷ Auf dem Markt für Entwicklungshilfe jedoch herrscht kein Wettbewerb unter den Entwicklungsorganisationen. Der Wert einer Wechseloption der Armen (und ihrer Regierungen) wird entwertet, weil unter den Entwicklungsorganisationen ein De-Facto-Kartell herrscht. Innovationen – also institutioneller und technischer Fortschritt – sowie Lern- und Imitationsprozesse weitestgehend bleiben aus. In

²⁵ Die Tauschbeziehung zwischen Anbieter und Nachfrager auf Märkten ist generell höchst fragil. In einer Kaufvereinbarung wird die Leistung des Produzenten an die Gegenleistung des Konsumenten gekoppelt. Dennoch haben beide Parteien individuell einen Anreiz, von dieser Vereinbarung abzuweichen. Hier liegt ein soziales Dilemma vor, zu dessen Überwindung eine Reihe institutioneller Vorkehrungen erforderlich sind. Hierzu zählen der Vertragssicherheit durch den Rechtsstaat, Verbraucherschutzorganisationen und insbesondere die Sanktionswirkung funktionierenden Wettbewerbs. Vgl. hierzu ausführlich Pies (2000; S. 52-62).

²⁶ Auch die Konditionalisierung hat keine entscheidenden Fortschritte gebracht. Easterly verweist in diesem Zusammenhang auf den Unterschied von Ex-ante- und Ex-post-Konditionalisierung. Kommen beide Formen der Konditionalisierung zur Anwendung, geht der Effekt verloren.

²⁷ Vgl. hierzu auch Baumol (2002).

Easterlys Worten: Das System der Entwicklungshilfe ist befallen von „amnesia“.²⁸

Beide Effekte – einseitig halbierte Tauschbeziehung und fehlender Wettbewerb – führen dazu, dass die Armen als Nachfrager von Entwicklungsleistungen ihre Bedürfnisse auf dem prekären Markt der Entwicklungshilfe nicht adäquat artikulieren können. Im Kern sind die dysfunktionalen Anreize in den Entwicklungsorganisationen – in Easterlys Worten: fehlende *accountability* – dafür verantwortlich, dass das *feedback* der Armen nicht berücksichtigt wird. Die Logik lautet: Als einseitige Leistung ohne Gegenleistung kann die Entwicklungs-Hilfe ihr Potential nicht entfalten, weil sie Anreize setzt, die dafür sorgen, dass die Interessen der Armen systematisch unberücksichtigt bleiben. Auf diese Weise plane das System – allen guten Absichten zum Trotz – systematisch an den Bedürfnissen der Armen vorbei. Die Entwicklungshilfe gerate so in einen Teufelskreis – ordnungspolitisch formuliert: in eine Interventionsspirale mit immer neuen Forderungen nach mehr Hilfe, ohne dass jedoch die Armen dadurch besser erreicht würden.

((2)) *Therapie*: Diesen Teufelskreis will Easterly aufbrechen, indem er die Entwicklungspolitik auf das marktliche Kooperationsprinzip von Leistung und Gegenleistung festzulegen versucht. Dieses marktliche Prinzip sei auf Anreizkompatibilität zugeschnitten, weil es zwei funktional wichtige Aspekte sicherstellt: ein systematisches *feedback* der Nachfrager und *accountability* der Anbieter. Das hat eine wichtige Konsequenz: Auf einem Markt sind Kunden keine *Almosenempfänger*, sondern selbstbewusste *Kooperationspartner*. Ganz in diesem Sinn konzipiert Easterly seine Politikvorschläge: Entwicklungsgutscheine sollen die Nachfrage der Armen nach lokalen öffentlichen Gütern erhöhen und somit zur Verbesserung des *feedback* der Armen gegenüber Entwicklungsorganisationen beitragen; die Beschränkung auf erreichbare Ziele und eine unabhängige Evaluation ihrer Mittel soll dazu führen, die Verantwortlichkeit (*accountability*) der Implementierungsorganisationen für die Ergebnisse ihrer Projekte zu erhöhen. Easterly hofft, dass weitere Beispiele dieser Art inkrementelle Erfolge erzielen und Schule machen, so dass immer mehr Akteure in der Entwicklungspolitik ihren Utopismus und ihren Glauben an zentrale, externe Planung aufgeben. Letztlich fordert Easterly einen Mentalitätswandel: In der Entwicklungspolitik müsse es in Zukunft mehr *searcher* und weniger *planner* geben.

3. Jeffrey Sachs und William Easterly im Vergleich: Zur Sozialstruktur und Semantik moderner Entwicklungspolitik

Die Ansätze von Jeffrey Sachs und William Easterly stehen im Zentrum der aktuellen Kontroverse über ein geeignetes Verständnis der Entwicklungspolitik. Zunächst fällt auf, dass beide Ansätze einen unterschiedlichen Fokus aufweisen: Während bei Jeffrey Sachs das Armutsproblem im Mittelpunkt des Interesses steht, befasst sich William Easterly im Kern mit dem Interventionsproblem. Besonders informativ ist ein Vergleich beider Ansätze allerdings, wenn man zwischen Sozialstruktur und Semantik im Prozess

²⁸ Easterly (2003b; S. 5).

entwicklungspolitischer (Selbst-)Aufklärung und Selbst-)Steuerung unterscheidet.²⁹ Hier wird deutlich, wie beide Ansätze ihre Argumente generieren und wie sie sich jeweils als Wissenschaft *in* der Gesellschaft verorten.

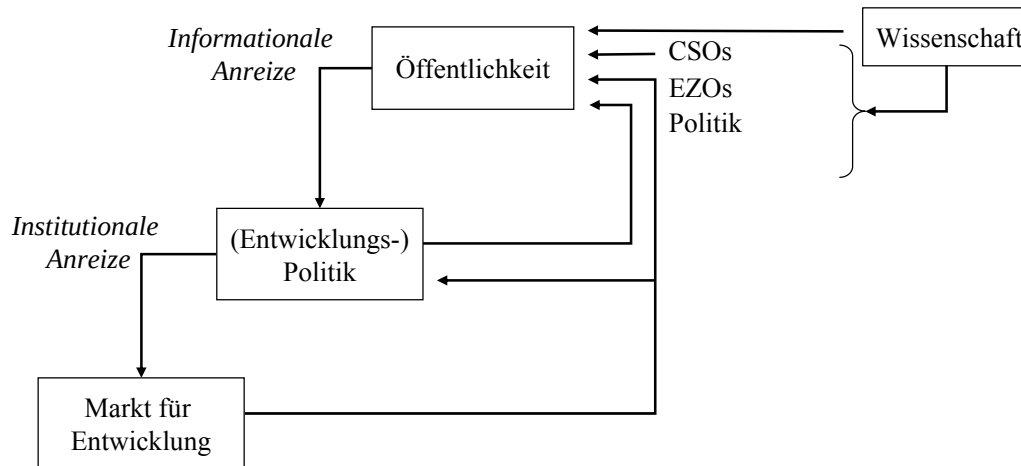


Abb. 3: Der Prozess entwicklungspolitischer Aufklärung und Steuerung

Abbildung 3 unterscheidet drei Adressatengruppen sowie drei Argumentationsebenen und veranschaulicht, wie diese Adressatengruppen miteinander interagieren. Auf der ersten Ebene agiert die Gruppe der ausführenden Akteure der Entwicklungspolitik auf einem ‚Markt für Entwicklung‘ – also vornehmlich Berater in multi- und bilateralen Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit (EZOs). Die zweite Adressatengruppe sind die entwicklungspolitischen Entscheidungsträger in Regierung, Ministerien und Parlament. Auf dieser zweiten Ebene werden die Spielregeln für Ebene 1 festgelegt – hier geht es um gesellschaftliche *Steuerung*. Die dritte Adressatengruppe sind die Akteure der demokratischen Öffentlichkeit – neben EZOs und Politik auch Organisationen der Zivilgesellschaft (Civil Society Organisations, CSOs). Hier werden die normativen Erwartungen gebildet, die als Restriktionen handlungsleitend sind für die gesellschaftliche Steuerung auf Ebene 2. Das bedeutet: Die Öffentlichkeit bestimmt die informationalen Anreize, nach denen die entwicklungspolitischen Akteure ihr Regelsetzungsverhalten ausrichten. Die daraus resultierenden institutionellen Anreize beeinflussen die Ausrichtung der Entwicklungsorganisationen und kanalisieren das Verhalten der Entwicklungsberater. Als These formuliert: Im Ergebnis entscheiden die Erwartungen der Öffentlichkeit – also die Qualität des (normativen) Entwicklungsdiskurses auf Ebene 3 – über den Erfolg der entwicklungspolitischen Bemühungen auf Ebene 1. Aus diesem Grund kommt es auf letztlich auf eine den *Steuerungsaufgaben* angemessene *Aufklärungs-* und Begründungskultur an, die Klugheitsargumente und Zielvorstellungen zu generieren vermag, *warum* es im wohlverstandenen Eigeninteresse der Industrieländer liegt, die Entwicklungsbemühungen der ärmsten der armen Länder

²⁹ Vgl. Pies (2004) sowie Beckmann und Pies (2008). Grundlegend zum Prozess gesellschaftlicher (Selbst-)Aufklärung und (Selbst-)Steuerung vgl. Albert (1972, 1976).

zu unterstützen.³⁰ Es geht um eine Legitimationskonzeption – um *Semantik* – auf Ebene 3, die eine Reform der Sozialstruktur auf den Ebenen 1 und 2 fruchtbar anzuleiten vermag.

Beide Autoren weisen im Hinblick auf diesen Prozess deutliche Unterschiede auf. Diese gilt es nun in zwei Schritten zu rekonstruieren. Der erste Schritt befasst sich mit der Sozialstruktur (Ebenen 1 und 2). Der zweite Schritt bezieht sich auf die Semantik (Ebene 3).

((1)) *Sozialstruktur*: Sachs' klinische Ökonomik fokussiert dezidiert auf das Armutsproblem. Auf Ebene 1 diagnostiziert sie in erster Linie eine kapitalbedingte Armutsfalle: Die Ärmsten der Armen seien im Teufelskreis der Armut gefangen, aus dem sie sich ohne Hilfe von außen nicht befreien können. In dem Setting einer kapitalbedingten Armutsfalle kann eine geeignete Therapie nur darin bestehen, den Kapitalbestand pro Kopf mit Hilfe externer Finanzkapitalspritzen zu erhöhen, im Idealfall so weit, dass $k^T \rightarrow 0$ (Abbildung 2).

Im Gegensatz zum Armutsproblem spielt das Interventionsproblem bei Sachs eine untergeordnete Rolle. Allerdings bietet seine klinische Ökonomik auch hierfür eine Erklärung: Legt man die These der Armutsfalle zugrunde, dann liegt es nahe, die ernüchternden Ergebnisse der Entwicklungshilfe eher mit der *Quantität* des Inputs als mit der *Qualität* des Output zu erklären. Die Diagnose des Interventionsproblems bei Sachs lautet daher: *zu wenig* Entwicklungshilfe.³¹ Dafür ist, so Sachs, ein weitgehend unkoordiniertes System aus bi- und multilateralen Gebern verantwortlich, das dafür sorgt, dass *zu wenig* Finanzmittel mobilisiert werden, mit der Folge, dass letztlich *zu wenig* Entwicklungshilfe bei den betroffenen Ländern ankommt. Analog lautet die Therapie: *mehr* Entwicklungshilfe. Hier setzt Sachs auf eine bessere Koordination und die Harmonisierung des weltweiten Verteilersystems, um die Kapazität des Systems und die Effektivität der Entwicklungshilfe zu erhöhen. Aus diesem Grund sieht die Reform vor, die Planung und Durchführung der Armutsbekämpfungsstrategien *zentral* bei den Vereinten Nationen zusammenzuführen.

Nimmt man Easterlys ordnungspolitische Problemrekonstruktion ernst, dann ist das Scheitern der Entwicklungshilfe kein *Quantitäts*-, sondern ein *Qualitäts*problem. Es geht um Anreize. In diesem Sinn ist Sachs' klinische Ökonomik nicht Teil der Lösung, sondern selbst Teil des Problems auf den Ebenen 1 und 2. So würde Sachs' Therapievorschlag das von Easterly diagnostizierte Grundproblem der Entwicklungspolitik – die Kartellierung der Entwicklungsorganisationen – durch weitere Koordinations-, Harmonisierungs- und Zentralisierungsanstrengungen einfach duplizieren.

Die eingeschränkte Leistungsfähigkeit der klinischen Ökonomik wird mit Blick auf das Interventionsproblem offenkundig. Sachs sieht sich bereits auf den Ebenen 1 und 2 genötigt, die ökonomischen Erklärungsversuche abzubrechen und stattdessen normativ aufzurüsten. In Bezug auf das Interventionsproblem offenbart sich Sachs' Ansatz als normative Verlegenheitslösung: Seine klinische Ökonomik müsste darauf bauen,

³⁰ Die Bedeutung einer „Kultur der Begründbarkeit“ für die Gesellschaftstheorie wird bereits – hier freilich aus wirtschaftsethischer Perspektive – bei Homann und Blome-Drees (1992; S. 91) hervorgehoben.

³¹ Noch zugespitzter ließe sich formulieren: Da im Modell der Armutsfalle die Grenzproduktivität des Kapitals erst bei höherem Kapitalstock sprunghaft zunimmt, hängt auch die Wirkung von Entwicklungshilfe von ihrer Höhe ab. Bei Sachs hängt daher die Qualität der Hilfe unweigerlich mit ihrer Quantität zusammen. Quantität wird zur Qualität.

Politiker und Entwicklungsberater in bessere Menschen verwandeln zu können. Für diesen Befund seien zwei Belege angeführt:

Erstens ist Sachs sehr darum bemüht, das Scheitern der bisherigen entwicklungspolitischen Bemühungen auf gravierende ideologische Fehler in einer bestimmten Phase der Entwicklungspolitik – in der Phase der Strukturanpassungsprogramme – zu begrenzen. Sachs schreibt hierzu: „Der IWF hat so gravierende Probleme übersehen wie die Armutsfalle, Bodenverhältnisse, Klima, Krankheiten, Transportmöglichkeiten und die Situation der Frauen und eine Fülle weiterer «Krankheitsbilder», die eine wirtschaftliche Entwicklung hemmen.“³² In dieser Phase, so Sachs, habe eine falsche *Marktideologie* die verantwortlichen Politiker dazu verführt, das Eigeninteresse der Industrieländer, also die Verringerung der Entwicklungshilfe, ungezügelt zur Geltung zu bringen – zu Lasten der Entwicklungsaussichten der ärmsten der Armen. Ideologie und fehlender Ethos seien der Grund, warum diese Fehler des Washington-Consensus erst viel zu spät ins Blickfeld gerückt werden konnten. Bei Sachs findet man hierzu folgende Erläuterung:

„Leider spielten auch eigenstüchtige und ideologische Aspekte eine Rolle. Das Eigeninteresse ist eindeutig. Die Verantwortung für den Rückgang der Armut wurde ausschließlich den armen Ländern selbst zugeschoben, weshalb man eine Erhöhung der Finanzhilfen für überflüssig erachtete. Tatsächlich wurde die pro Kopf erbrachte Auslandshilfe für die armen Länder in den achtziger und neunziger Jahren kräftig zurückgefahren. [...] Ideologische Aspekte sind ebenso offensichtlich. Konservative Regierungen in den USA, Großbritannien und anderswo benutzten die internationalen Beratungsorganisationen, um Programme voranzubringen, die im eigenen Land keine Unterstützung fanden.“³³

Zweitens führt Sachs das Scheitern der Entwicklungshilfe aber nicht nur auf ideologische Scheuklappen der handelnden Politiker (Ebene 2), sondern auch auf fehlendes berufsständisches *Ethos* der Entwicklungsberater (Ebene 1) zurück. Bei Sachs liest man hierzu folgende Ergänzung:

„Fünftens fehlen den Entwicklungsökonomern die notwendigen ethischen und berufsständischen Normen. Ich behaupte nicht, dass sie korrupt oder unmoralisch seien; solche Fälle sind die Ausnahme. Vielmehr gehen Entwicklungsökonomern nicht mit dem notwendigen Verantwortungsgefühl an ihre Aufgabe heran. Für andere wirtschaftliche Ratschläge zu erarbeiten, erfordert eine tiefe innere Verpflichtung, nach den richtigen Antworten zu suchen und sich nicht mit oberflächlichen Ansätzen zu begnügen; sich entschlossen in die Geschichte, Ethnografie, Politik und Wirtschaft des Landes einzuarbeiten, in dem der Berater gerade tätig ist; sich um einen ehrlichen Rat zu bemühen, nicht nur gegenüber dem betreffenden Land, sondern auch gegenüber der Organisation, die den Berater angestellt und dorthin geschickt hat.“³⁴

Ganz anders bei Easterly: Im Gegensatz zu Sachs will Easterly die verantwortlichen Akteure der Entwicklungspolitik nicht zu besseren Menschen erziehen, sondern die Anreize verbessern, damit diese nicht systematisch gegen ihre eigentlichen Intentionen – der Hilfe für Arme – verstoßen müssen. Easterly konstatiert Anreizprobleme auf Ebene 1 und 2, die verhindern, dass die westliche Hilfe die Bedürftigen erreicht. Zur

³² Sachs (2005b; S. 103).

³³ Sachs (2005b; S. 106).

³⁴ Sachs (2005b; S. 104-105). Vor diesem Hintergrund sind Sachs' Erwartungen an die Entwicklungsökonomern nicht verwunderlich. Auf Seite 105 heißt es weiter: „Jeder Mitarbeiter des IWF und der Weltbank sowie jeder studierte Entwicklungsexperte unterliegt der Verpflichtung, nicht nur den Politikern im verarmten Land, sondern auch den politisch Verantwortlichen in den reichen Ländern die Wahrheit zu sagen.“

Lösung dieses Dilemmas adressiert Easterly an die Akteure der Entwicklungspolitik die Forderung, die utopische Agenda aufzugeben. Dadurch soll dem politischen Unternehmertum auf Ebene 2 und – per Veränderung der Anreizstruktur – dem unternehmerisch handelnden Entwicklungsagenten auf Ebene 1 die Möglichkeit eröffnet werden, die Bedürfnisse der Armen endlich systematisch ins Blickfeld zu rücken.

Fazit: Easterly vollzieht in seiner Analyse von Zusammenhängen der Sozialstruktur – auf den Ebenen 1 und 2 – eine konzeptionelle Wende, die Sachs nicht gelingt. Sachs ist nach wie vor im Hilfeparadigma verhaftet und steht damit in der Tradition der Ökonomik der 1950er Jahre. Easterly hingegen stellt konzeptionell um: vom Prinzip einseitiger Hilfe ohne Gegenleistung auf das marktliche Prinzip von Leistung und Gegenleistung. Easterly will die Entwicklungspolitik darauf ausrichten, Märkte zum Wohl der Armen zu *simulieren*.³⁵ Er fordert eine Umstellung von *Hilfe* auf *Kooperation*.

((2)) *Semantik:* Aus Sicht der Ordonomik lautet die entscheidende Frage in Bezug auf die Semantik: Wie bereitet Easterly methodisch eine Änderung der informational Anreize vor, die eine konzeptionelle Umstellung von Hilfe auf Kooperation als im Eigeninteresse der handelnden Akteure in der (Entwicklungs-)Politik liegend auszuweisen vermag? Die Antwort lautet: Easterly vollzieht den in der Sozialstruktur bereits eingeleitete Umstellung nicht auf der Ebene der Semantik. Dies führt dazu, dass seiner Argumentation auf Ebene 3 die interessenbasierten Klugeitsargumente ausgehen. Easterlys Argumentation gerät so in die Verlegenheit, an die Abkehr von Utopismus und Interventionismus lediglich noch appellieren zu können. Nahezu beschwörend wiederholt er seine Forderungen nach Bescheidenheit und Selbstbeschränkung auf inkrementellen Fortschritt. Seine wichtigste Botschaft an die Entwicklungspolitik lautet: „First, do no harm“³⁶. Wiederholt warnt er davor, ein neues Wundermittel im Kampf gegen die Armut auch nur suchen zu wollen. An verschiedenen Stellen liest man: „The only Big Plan is to discontinue the Big Plans“.³⁷ Das bedeutet: Auf der Ebene der Semantik generiert Easterly keine Argumente und fällt damit – *diskursiv* – hinter das Werk eines Peter Bauer zurück, auf den er sich sonst gerne beruft.

Ein erster Schritt hin zu einer Umstellung von Hilfe auf Kooperation in der Semantik findet sich bei Jeffrey Sachs, dessen Programm klinischer Ökonomik auf den Ebenen 1 und 2 stringent auf Hilfe ausgerichtet bleibt. Wohl eher in taktischer denn in methodischer Absicht befasst sich Sachs – ganz im Gegensatz zu Easterly – mit der Begründung für seine *Big-Push*-Forderungen.³⁸ Sachs argumentiert: Staaten, die durch Armut und Schuldenkrisen im Zerfallen begriffen sind, seien für die westlichen Industrieländer ebenso eine Bedrohung wie die Ausbreitung von Seuchen und Infektionskrankheiten in den Ländern Afrikas. Die wachsenden globalen Interdependenzen könnten ein geeignetes Mittel sein, das Eigeninteresse des Nordens an den

³⁵ Easterly ist sich darüber im Klaren, dass Märkte allein das Problem der Armut nicht lösen können. Bei Easterly (2006; S. 77) heißt es: „Nor are markets of much help to those who are very poor – after all, the poor have no money to motivate any market searcher to meet their needs.“

³⁶ Easterly (2006; S. 30).

³⁷ So etwa bei Easterly (2006; S. 30).

³⁸ Bezeichnenderweise lautet das entsprechende Kapitel (Kapitel 17) in Sachs (2005b) auch: „Warum wir handeln sollten.“

Problemen des Südens zu aktivieren und Mittel umzuschichten. Gleichwohl geht Sachs über diesen ersten Schritt nicht hinaus; das Prinzip einseitiger Hilfe ohne Gegenleistung steht nach wie vor im Vordergrund seiner Argumentation.³⁹

4. Zur Legitimation der Entwicklungspolitik: Die Konzeption internationaler öffentlicher Güter

Normative Leitideen wie Solidarität, Gerechtigkeit und Gleichheit sind wichtige Fokalfpunkte für die Hilfesemantik. Sie beschreiben und präjudizieren den Impetus für die Hilfe für Schwache, Notleidende und Arme. Allerdings wurden diese Vorstellungen in einer Zeit geprägt, deren Sozialstruktur auf Reziprozität in Kleingruppen angelegt war.⁴⁰ Hier war die Hilfeleistung für den Geber immer mit der begründeten Erwartung verbunden, im Notfall selbst als Empfänger in den Genuss einer Hilfeleistung zu gelangen – wenn auch nicht durch dieselbe Person, dann aber doch durch den Sozialverband. Ein impliziter Vertrag war ausreichend, um in derartigen Sozialverbänden eine wechselseitig vorteilhafte Verhaltensabstimmung im Face-to-Face-Kontakt zu organisieren. Mit anderen Worten: In sozialen Kleingruppen wurde der Impetus zur Hilfe – die *Hilfe-Leistung* – dadurch nachhaltig stabilisiert, dass das Eigeninteresse des Hilfeleistenden – die von der Leistung zeitlich abgekoppelte *Gegen-Leistung* – durch den sozialstrukturellen Kontext bereits im Ansatz Berücksichtigung fand. Hilfe hatte Versicherungscharakter. Aus dieser Perspektive ist echte *Hilfe* eigentlich langfristige *Kooperation*.

In anonymen Großgruppen brechen diese natürlich gegebenen Anknüpfungspunkte für Reziprozität weg. Dies gilt insbesondere im internationalen Kontext der Entwicklungspolitik. Hier können die sozialstrukturellen Bedingungen für Reziprozität nicht einfach vorausgesetzt werden. Diese „halbierte“ Reziprozität verändert die Hilfesemantik: Aus einer wechselseitig vorteilhaften Kooperationsbeziehung – einer Leistung *mit* Gegenleistung – wird eine einseitige Beziehung – eine Leistung *ohne* Gegenleistung. Hilfe in sozialstrukturellen Kontexten „halbiertes“ Reziprozität wird nicht als *Investition*, sondern als *Verzicht* empfunden. Diese Halbierung stellt die Hilfesemantik vor eine bedeutende Herausforderung: Will sie den Hilfeleistenden nicht durch den Verzicht auf sein Eigeninteresse dauerhaft frustrieren oder gar Ausweich-handlungen provozieren,⁴¹ muss sie, wann immer sie auf Implementierungserfolg bedacht ist, ein funktionales Äquivalent für die sozialstrukturelle Reziprozität

³⁹ Ein Beleg dafür, wie stark Jeffrey Sachs vom Umverteilungs- und Hilfedenken durchdrungen ist, findet sich bei Sachs (2005b; S. 418): „Und wenn sie [die politisch Verantwortlichen] klug sind, werden sie, insbesondere in den USA, vorrechnen, dass 0,7% nicht besonders weh tun, vor allem dann, wenn man die Mittel zwei prall gefüllten Schatullen entnimmt – dem aufgeblähten Verteidigungshaushalt durch Umschichtung von Geldern zur Förderung der weltweiten Sicherheit mittels Wirtschaftsentwicklung und den Taschen der Superreichen, deren Jahreseinkommen das der Ärmsten der Armen zehntausendfach übersteigt.“

⁴⁰ Vgl. hierzu unter anderen Hayek (1978, 1996).

⁴¹ Es ist keine Überraschung, dass die Entwicklungshilfe lange Jahre mit dem Problem der gebundenen Hilfe gekämpft hat. Tied Aid beschreibt den Versuch der Geberländer, einen Teil der Finanzströme der Entwicklungshilfe wieder in das eigene Land zu lenken, indem Finanzausgaben nur gegen Lieferbindungen gemacht wurden. Entwicklungshilfe wurde hier als versteckte Exportförderung der Geberländer praktiziert.

herstellen, die in der Kleingruppe den Impetus und den nachhaltigen Erfolg der Hilfe sichergestellt hat. Sie muss – institutionell flankiert – von „halbierter“ Hilfe auf *echte* Hilfe umstellen: auf *Kooperation*.

Die Umstellung von Hilfe auf Kooperation erfordert die Anleitung durch eine wissenschaftliche Konzeption, die die Semantik anschlussfähig macht an die erforderliche Reform der Sozialstruktur. Die These lautet: Als Legitimationskonzept kann der Ansatz internationaler öffentlicher Güter ein tragfähiges semantisches Gerüst bereitstellen, um die Reform der Anreizstruktur sowohl für die entwicklungspolitische Regelsetzung (Ebene 2) als auch für das Handeln der EZOs (Ebene 1) fruchtbar anzuleiten.⁴² Mit dieser These sind drei Pointen verbunden:

((1)) Die Konzeption internationaler öffentlicher Güter fokussiert dezidiert auf die im Rahmen der weltwirtschaftlichen Integration zunehmenden globalen Interdependenzen, die die wechselseitige Abhängigkeit zwischen den westlichen Ländern und den Ländern Asiens, Afrikas und Lateinamerikas deutlicher denn je zu Tage treten lassen. Dies gilt nicht nur für die weltweiten Handelsbeziehungen oder den Bereich internationaler Finanz- und Kreditmärkte. Auch im Bereich Gesundheit, Sicherheit und Umwelt treten verstärkt gemeinsame Herausforderungen hervor, die neue Formen der *Kooperation* erfordern. Zu den wichtigsten Herausforderungen zählen:

- die institutionelle Inkraft-Setzung funktionsfähiger internationaler Finanz- und Kreditmärkte als Basis weltweiter (und wechselseitig vorteilhafter) Arbeitsteilung,
- die internationale Seuchenkontrolle und Gesundheitsvorsorge zur (überregionalen) Einhegung leicht übertragbarer Krankheiten wie HIV/AIDS, Malaria und Tuberkulose,
- sicherheitspolitische Maßnahmen in schwachen oder verfallenden Staaten (failed states) zur Prävention internationaler terroristischer Aktivitäten sowie
- die verstärkten weltweiten Bemühungen, dem Klimawandel durch eine neue Post-Kyoto-Architektur wirksam zu begegnen.

Das bedeutet, dass die Konzeption internationaler öffentlicher Güter auf die sozialstrukturellen Bedingungen von Reziprozität fokussiert: Sie nimmt die international konfligierenden *Handlungsinteressen* dieser Herausforderungen zum Ausgangspunkt, um gemeinsame *Regelinteressen* zu identifizieren. Es geht um das Ziel einer *gemeinsamen* Bereitstellung internationaler und überregionaler öffentlicher Güter, die auch und gerade für die Entwicklung armer Ländern von großer Bedeutung sind. Die erste Pointe lautet daher: Die zunehmende Verflechtung internationaler Interaktionen beinhaltet für die Entwicklungspolitik die große Chance, die sozialstrukturellen Voraussetzungen für internationale Reziprozität allererst zu finden – oder gegebenenfalls institutionell zu

⁴² Eine Konzeption öffentlicher Güter im internationalen Kontext findet sich auch bei Sandler (1997) und bei Sandler (2004). Allerdings entwickelt Sandler mit Blick auf die Entwicklungspolitik kein normatives Legitimationskonzept, sondern lediglich eine positive Analyse. Wichtiger Referenzpunkt in dieser Debatte sind auch die Veröffentlichungen von Inge Kaul und Mitarbeitern; vgl. hierzu Kaul, Grunberg und Stern (1999) sowie Kaul et al. (2003).

erfinden –, um damit von „halbierter“ auf echte Hilfe – auf Kooperation, auf Entwicklungs-Zusammenarbeit – umzustellen.⁴³

((2)) Die Konzeption internationaler öffentlicher Güter differenziert hinsichtlich der Produktionstechnologie, nach der sich die verschiedenen (internationalen) Beiträge zur Gesamthöhe des verfügbaren öffentlichen Gutes aggregieren: hier werden Weakest-Link, Best-Shot und Summation als paradigmatische Fälle unterschieden.⁴⁴ Mit Hilfe dieser Differenzierung kann sie als Heuristik praktisch werden, indem sie zur Identifikation gemeinsamer (Regel-)Interessen der beteiligten Akteure beiträgt:

Weakest-Link: Hier gilt die Logik: Das schwächste Glied bestimmt die Reißfestigkeit der Kette – die Gesamthöhe des öffentlichen Gutes wird durch den geringsten Beitrag definiert. Weakest-Link-Interaktionsstrukturen weisen die stärkste Analogie zur Sozialstruktur der Kleingruppe auf: In Nomadenstrukturen hängt die Stärke des Sozialverbandes davon ab, wie stark, belastbar, ausdauernd und erfolgreich das *schwächste* Mitglied der Gruppe ist. Die Unterstützung des Schwächsten beim Bau von Waffen, beim Errichten von Siedlungen oder bei der Behandlung von Krankheiten ist im Grunde eine Form von *Hilfe*, die das (Überlebens-)Interesse des Einzelnen immer vor dem Hintergrund des (Überlebens-)Interesses der Gruppe zur Geltung bringt.⁴⁵ Diese Grundstruktur kooperativer Bereitstellung öffentlicher Güter weisen viele internationale und überregionale Interdependenzen auf: So bestimmt bei der Eindämmung von Seuchen und Krankheiten oder bei der Bekämpfung von terroristischen Aktivitäten der geringste Beitrag die Höhe des öffentlichen Gutes. In derartigen Interaktionsstrukturen kann es durchaus im Interesse der Gesundheitsvorsorge westlicher Industrieländer liegen, die Gesundheitssysteme und Präventionsmaßnahmen vor Ort in Entwicklungsländern zu unterstützen, um die Ausbreitung ansteckender Krankheiten zu verhindern. So intensiviert das Bundesministerium für Gesundheit seit Jahren die bilaterale Zusammenarbeit beim Infektionsschutz, bei der Reform der Strukturen des Gesundheitswesens und des Rettungswesens vor allem mit den Ländern Osteuropas, aber auch mit Russland und China, um der länderübergreifenden Ausbreitung von Infektionskrankheiten wie AIDS, Tuberkulose oder Vogelgrippe vorbeugend entgegen zu treten.⁴⁶ Das bedeutet: In sozialen Interaktionsbeziehungen, die einen Weakest-Link-Charakter aufweisen, kann die *Hilfeleistung* für das schwächste Glied der Gruppe als echte Hilfe ausgewiesen werden, als Kooperation, die das Eigeninteresse direkt fördert.

Best-Shot: Hier gilt die Logik: Der höchste Beitrag, die größte Anstrengung bestimmt *allein* die Höhe des öffentlichen Gutes. Im internationalen Kontext ist die Generierung neuen Wissens durch Forschung und Entwicklung (F&E) – beispielsweise bei der Erfindung von Medikamenten und Impfstoffen für Krankheiten wie Malaria und AIDS oder bei der Grundlagenforschung im Bereich nachhaltiger Energiegewinnung

⁴³ In der deutschen Entwicklungspolitik ist der Übergang von *Entwicklungshilfe* zu *Entwicklungszusammenarbeit* zumindest rhetorisch vollzogen. Für eine kritische Einschätzung den sozialstrukturellen Erfolg dieser Umstellung vgl. Hielscher und Pies (2006).

⁴⁴ Zur Unterscheidung öffentlicher Güter hinsichtlich ihrer Aggregationstechnologien vgl. grundlegend Hirshleifer (1983), Cornes und Sandler (1986, 1999; S. 143-197), Sandler (1998) sowie Sandler (2001). Mit Blick auf die Entwicklungspolitik entwickeln Hielscher und Pies (2006) ein Konzept zur Legitimation der Entwicklungszusammenarbeit.

⁴⁵ Vgl. hierzu auch die interessante Interpretation bei Hirshleifer (1983).

⁴⁶ Vgl. hierzu Bundesministerium für Gesundheit (2008).

oder des Klimaschutzes – ein typisches Beispiel für Best-Shot-Interaktionsbeziehungen. Ist ein technologischer Durchbruch, ist ein Best-Shot-Öffentliches Gut bereitgestellt, können andere Staaten als Trittbrettfahrer grundsätzlich in den Genuss des innovativen Wissens kommen. Für die Semantik der Entwicklungspolitik bedeutet dies, dass es Fälle geben kann, bei denen die „Entwicklungs“-Politik ganz ohne materiellen Ressourcentransfers auskommt. Im Extremfall wäre auch denkbar, dass arme Länder ganz auf eigene Anstrengungen verzichten und im Wege der Poolung sich daran beteiligen, ein möglichst hohes Bereitstellungsniveau zu erzielen. Dann würden beispielsweise Entwicklungsländer Afrikas – im Interesse ihrer eigenen Entwicklung! – Anstrengungen zur Erforschung von Tropenkrankheiten in Industrieländern unterstützen, deren Ergebnisse primär ihnen zugute kommen sollen. Im Normalfall ist aber wohl damit zu rechnen, dass bei Best-Shot-Interaktionsstrukturen eine „Entwicklungs“-Kooperation ohne sichtbare Transfers erfolgt. So ist derzeit zu beobachten, dass sowohl staatliche Forschungsinstitute der Industrieländer als auch unabhängige philanthropische Stiftungen die Erforschung solcher Krankheiten vorantreiben, die vor allem Entwicklungsländer betreffen.⁴⁷ Die Best-Shot-Interaktionsstruktur trägt zur Aufklärung der Semantik bei, weil sie eine kontraintuitive Interpretation von Hilfe erlaubt: *Hilfe* kann – freilich im Extremfall – darin bestehen, dass die Schwachen – gemäß ihrer Möglichkeiten – in eine kooperative Vorleistung gehen und die Starken damit beauftragen, ihre komparativen Vorteile zu nutzen und im *gemeinsamen* Interesse ein Best-Shot bereitzustellen.

Summation: Hier gilt die Logik: Die Beiträge aller Akteure aggregieren sich additiv zur Gesamthöhe des öffentlichen Gutes. Die Besonderheit besteht darin, dass alle Beiträge perfekte Substitute sind. Im Gegensatz zu Weakest-Link und Best-Shot ist es also unerheblich, wer die für die gewünschte Höhe des öffentlichen Gutes erforderlichen Bereitstellungsbeiträge übernimmt. Dadurch entsteht eine dilemmatische Interaktionsstruktur, die auch als „Tragik der Allmende“, „Logik kollektiven Handelns“ oder als das „Trittbrettfahrerproblem“ bezeichnet wird. International ist hier an die Schonung und Erhaltung der Fischbestände in internationalen Gewässern oder an die Verringerung von Kohlendioxid-Emissionen zur Bekämpfung der globalen Erwärmung zu denken. Trotz gleicher Bereitstellungswirkung können die Bereitstellungskosten regional deutlich variieren: So kann die Einsparung einer Tonne CO₂ in Südamerika deutlich günstiger ausfallen als in Europa, so dass es für Industrieländer lukrativ sein mag, die Emissionsreduktion in Entwicklungsländern vornehmen zu lassen und die dortigen Regierungen für ihre Bemühungen zu kompensieren. Summation macht also darauf aufmerksam, dass es auf internationaler Ebene Interaktionsprobleme gibt, die in Kleingruppen durch eine Face-to-Face-Sozialstruktur weitestgehend gelöst werden, weil das Trittbrettfahren durch direkte informale Sanktionierung verhindert wird. In großen Gruppen hingegen treten in Abwesenheit funktionierender informaler Koordinationsmechanismen Probleme kollektiven Handelns zu Tage. Aber gerade aus diesem Grund sind derartige Interaktionsstrukturen nicht nur ein Beispiel für die Gefahr des Scheiterns

⁴⁷ Ein solches Engagement kann durchaus im Interesse der Industrieländer liegen, nämlich genau dann, wenn es vorteilhafter ist, in die Erfindung eines Impfstoffes zu investieren anstatt die Gesundheitsvorsorge vor Ort – Hygiene, medizinische Infrastruktur usw. – zu verbessern. In diesem Fall sind Best Shot und Weakest Link in einem sozialen Wertschöpfungsprozess der Gesundheitsvorsorge miteinander verknüpft. Vgl. hierzu ausführlich Pies und Hielscher (2008) sowie Pies und Hielscher (2007).

kollektiven Handelns durch konfligierende *Handlungsinteressen*, sondern auch ein Beispiel für die Konstitution gemeinsamer *Regelinteressen* an der Lösung des zugrunde liegenden Problems. Nur dass hier – im Gegensatz zur Kleingruppe – sanktionsbewährte, institutionell äußerst voraussetzungsreiche Regelarrangements allererst *ge-* oder *erfunden* werden müssen, um das Einzel- und das Gruppeninteresse miteinander in Einklang zu bringen. Im Fall von Summation erfordert echte *Hilfe* – eine wechselseitig vorteilhafte Kooperation – eine institutionelle Flankierung, um das Eigeninteresse des *Hilfeleistenden* nicht *hilflos* der Ausbeutung auszusetzen.

Die Differenzierung hinsichtlich der Produktionstechnologien ermöglicht folgende zweite Pointe: Mit Hilfe der Konzeption internationaler öffentlicher Güter kann die Entwicklungspolitik ihre eigentlichen Adressaten – die Ärmsten in den Entwicklungsländern – aus wohlverstandem Eigeninteresse heraus systematisch ins Blickfeld rücken, weil sie konstitutiv darauf angewiesen ist, dass jene zuallererst in die Lage versetzt werden (müssen), eigene Bereitstellungsbeiträge zu internationalen öffentlichen Gütern leisten zu können. Sie generiert damit tragfähige und nachhaltige Begründungen dafür, warum es im eigenen Interesse der Menschen in reichen Ländern liegt, die Menschen in armen Ländern wirksam zu unterstützen.

((3)) Die Konzeption internationaler öffentlicher Güter ermöglicht zudem eine dritte Pointe: Easterlys wertvolle, wenn auch negative Kritik der Entwicklungshilfepraxis kann mit Hilfe dieser Kooperationssemantik konstruktiv weiterentwickelt werden, weil nun systematisch Klugeitsargumente für die Verbesserung der Anreizstruktur auf Ebene 2 – der Entwicklungspolitik – und auf Ebene 1 – der Entwicklungspraxis – vorgebracht werden können. Hierbei können auch Argumente wertvoll sein, die im Rahmen von Sachs' klinischer Ökonomik entwickelt worden sind. Die zugrunde liegende Argumentsstruktur sei in drei Schritten kurz angedeutet:

- Die Konzeption internationaler öffentlicher Güter generiert eine operationalisierbare – und tendenziell maximierbare! – Zielfunktion für die EZOs. Sie lautet: Maximiere den Beitrag zu einem regionalen oder internationalen öffentlichen Gut mit Weakest-Link-, Best-Shot- oder Summation-Interaktionsstrukturen. So könnte – aus deutscher Sicht – ein Weakest-Link-öffentliches Gut darin bestehen, die Ausbreitungsgefahr von Tuberkulose (TBC) und HIV/AIDS in den Ländern Osteuropas zu verringern. Die konkrete Zielfunktion könnte zum Beispiel darin bestehen, die Entdeckungswahrscheinlichkeit und die Behandlungsrate von Tuberkulose in der Ukraine auf ein bestimmtes, für einen wirksamen Schutz der Bevölkerung erforderliches Niveau anzuheben.
- Bei der Bereitstellung eines solchen regionalen öffentlichen Gutes mögen in den Partnerländern Hindernisse auftreten, die auf andere gravierende Entwicklungsdefizite zurückzuführen sind. Hier können, wie bei Sachs diagnostiziert, infrastrukturelle, geografische und institutionelle Mängel, Bildungs- und Genderfragen sowie mangelnde Arbeits- und Sozialstandards eine wichtige Rolle spielen. Diese Faktoren wären allerdings nicht als eingeständige Ziele, sondern als Mittel zu denken. Entwicklungspolitische Instrumente, die auf die Überwindung dieser Problem zielen, wären innerhalb entsprechender Programme so zu berücksichtigen und zu priorisieren, dass genau diejenige Maßnahme durchgeführt wird, die den höchsten Grenzbeitrag zur Bereitstellung des öffentlichen Guts erreicht. Das inter-organisational nachprüfbare Entscheidungskalkül lautet folglich: Bei welcher Maßnahme leistet der letzte eingesetzte

Euro den höchsten marginalen Beitrag zur Verringerung der Ausbreitungsgefahr von TBC?

- Mit Hilfe einer klar definierten Zielfunktion würde zudem das Prinzipal-Agent-Problem zwischen Regierung und Organisation entschärft werden. Informative Evaluierungen und Performance-Vergleiche werden möglich. Würde zusätzlich dafür Sorge getragen, dass die Ausschüttung der finanziellen Ressourcen strikt an die Performance – an der Zielfunktion – der Entwicklungsorganisationen geknüpft ist, könnten die Kartellierungsbemühungen auf dem Markt für Entwicklungsleistungen destabilisiert werden.⁴⁸ Spezialisierung auf bestimmte internationale öffentliche Güter und Arbeitsteilung würde gefördert. Neue Anbieter – andere Fachministerien, nicht staatliche Entwicklungs- und zivilgesellschaftliche Organisationen sowie zunehmend auch multinationale Unternehmen! – könnten ihre je komparativen Vorteile ausspielen und für einen Wettbewerb der Ideen sorgen. Auf diese Weise könnten Innovations- und Lernprozesse initiiert werden, die letztlich allen Beteiligten zugute kommen – auch den Ärmsten der Armen in Entwicklungsländern.⁴⁹

Zwischenfazit: Die Konzeption internationaler öffentlicher Güter erfüllt als Heuristik eine wichtige Strukturierungsaufgabe für die Semantik. Im Bereich der Entwicklungspolitik verhilft sie dem Denken als ordnende Potenz zu praktischer Geltung:⁵⁰ Erstens fokussiert sie dezidiert auf die sozialstrukturellen Möglichkeiten, um das Problem „halbierter“ Reziprozität durch institutionelle Reformen zu überwinden. Zweitens ermöglicht sie eine Identifizierung gemeinsamer Interessen zwischen Nord und Süd, indem sie zwischen den Produktionstechnologien unterscheidet. Drittens kann sie dazu beitragen, die Anreizprobleme der Entwicklungspolitik auf Ebene 1 und auf Ebene 2 zu überwinden. Auf diese Weise ermöglicht sie ein neues Verständnis von Entwicklungs-*Hilfe* als eine Form echter Entwicklungs-*Zusammenarbeit*. Genauer: als *Hilfe durch Zusammenarbeit* und *Zusammenarbeit durch Hilfe*. Als These und in Anspielung auf I. Kant formuliert: Angesichts zunehmend globaler werdender Herausforderungen kann es sich die Entwicklungspolitik gar nicht mehr *leisten*, die Armen *nur als Zweck* aufzufassen – als pure Empfänger „halbierter“ Hilfe. Sie muss die Armen zunehmend *auch als Mittel* zur Erreichung *gemeinsamer Zwecke* begreifen – also als Kooperations-*partner* – mit der durch Easterly herausgearbeiteten Pointe, dass man den Armen nur dann wirksam helfen kann – das heißt: sie als Zweck betrachten kann –, wenn man sie konsequent als Kooperationspartner – also als Mittel – begreift.

⁴⁸ Dies könnte zum Beispiel auf dem Wege eines weltweiten Pooling der entwicklungspolitischen Ressourcen geschehen. Vgl. hierzu Kanbur, Sandler und Morrison (1999) sowie aktuell Pies und Wockenfuß (2008).

⁴⁹ Eine solche Ausrichtung auf die Bereitstellung internationaler öffentlicher Güter würde die EZ-Landschaft grundlegend verändern. Der Fokus würde – statt auf der Organisation – noch stärker als bisher auf die zu bewältigenden internationalen und regionalen Aufgaben gerichtet werden. Entscheidend wäre allein, welcher Anbieter die Aufgaben am besten – d.h. am schnellsten, am günstigsten usw. – erledigen kann. Aus diesem Grund wäre damit zu rechnen, dass nicht nur Unternehmen, sondern zunehmend auch internationale Stiftungen und so genannte Social Entrepreneurs originäre Aufgaben der EZ übernehmen können.

⁵⁰ Vgl. Eucken (1953, 1990; S. 340 ff.).

Fazit: Diskursivität und Kritik in der Entwicklungsdebatte

Dissent on Development? Mit Hilfe der Ordonomik entwickelt der vorliegende Beitrag eine konstruktive Lesart der kontroversen entwicklungskonzeptionellen Debatte zwischen Jeffrey Sachs und William Easterly. Die Ordonomik fokussiert dabei im Kern auf die Generierung theoretischer Argumente für eine wirksame Reform der Entwicklungspolitik – zum Wohl der Armen *und* der Reichen. Es geht um Theorie für die Praxis. Wie aber verortet sich die hier entfaltete ordonomische Beitrag innerhalb der entwicklungsökonomischen Theorietradition?

Im Anschluss an Peter T. Bauer diagnostiziert der Beitrag eine Diskrepanz zwischen Sozialstruktur und Semantik: Wie in weiten Teilen des öffentlichen Diskurses, arbeiten sowohl Sachs' klinische Ökonomik als auch Easterlys ordnungspolitische Entwicklungsökonomik – sei es explizit oder sei es implizit – mit einer Hilfesemantik, die auf „halbiertes“ Reziprozität aufbaut: mit einer Semantik, die Hilfe als einseitige Leistung ohne Gegenleistung versteht. Unter den *sozialstrukturellen* Bedingungen des demokratischen Prozesses gesellschaftlicher (Selbst-)Steuerung avanciert die Zustimmungsfähigkeit von Politikentscheidungen zu einer entscheidenden Implementierungsbedingung. Das heißt konkret: Politikempfehlungen, die nicht (auch) vom Eigeninteresse der Bürger und Wähler her entwickelt werden, bemühen Semantiken, die nicht zu ihren sozialstrukturellen Implementierung passen. Die Semantik kann keine sozialstrukturelle Kraft entfalten. Die Kritik der Ordonomik an dieser Hilfesemantik steht für die Kontinuität mit dem Werk von Peter Bauer.⁵¹

Der Beitrag entwickelt aber auch ein Argument, wie diese Diskrepanz zwischen Sozialstruktur und Semantik überwunden werden kann. Er setzt dabei auf die Aufklärung der *Hilfe*-Semantik durch eine Konzeption, die als Ansatz internationaler öffentlicher Güter charakterisiert wird. Aus Sicht des Beitrags ist diese Konzeption vergleichsweise besser geeignet als die Hilfesemantik, die sozialstrukturellen Herausforderungen weltweiter (Entwicklungs-)Zusammenarbeit gedanklich zu strukturieren. Sie entwickelt drei Pointen: Erstens fokussiert die Konzeption internationaler öffentlicher Güter auf die zunehmenden internationalen Interdependenzen, um die Entwicklungspolitik konzeptionell auf einem sicheren Fundament sozialstruktureller Reziprozität aufzubauen. Zweitens ermöglicht sie eine Identifikation der *gemeinsamen* Interessen an Entwicklung. Hier sind – paradigmatisch differenziert nach drei Produktionstechnologien – unterschiedliche Formen echter Hilfe, im Sinne von Kooperation, denkbar. Auf diese Weise kann dieser Ansatz drittens dazu beitragen, die Anreizstrukturen in der Entwicklungspolitik und der Entwicklungspraxis zu reformieren – zum Wohl sowohl der Armen in Entwicklungsländern als auch der Reichen in Industrieländern.

In einem wichtigen Punkt herrscht Diskontinuität mit Bauers Werk. Ähnlich wie Easterly gelingt es auch Bauer nicht, vom Modus der negativen – auf politische Selbstbeschränkung abzielenden – Kritik auf den Modus der positiven – auf diskursive Überbietung abstellenden – Kritik umzustellen. Eine aufschlussreiche Analyse dieses Argumentationsmodus' findet sich bei Richard Bailey, einem Fachrezensenten von Bauers „Dissent on Development“:

⁵¹ Zu Bauers Kritik an der Entwicklungshilfe und ihren Instrumenten vgl. u. a. Bauer (1967), (1971b), (1986), (1987), (1988), (1990), (1995) sowie (1996, 2000).

„The title of Professor Bauer's book, *Dissent on Development*, exactly describes its contents. To have 550 pages of dissent is perhaps too much of a good thing. Although, as Professor Bauer suggests, 'it is not a valid objection to criticism that it does not advance ideas or proposals alternative to those which it examines' (p. 24), it is to be hoped that subjecting the reader to such a large dose of dissent will not be self-defeating.”⁵²

Ganz in diesem Sinne versteht sich die vorliegende Arbeit als Beitrag zur konzeptionellen Weiterentwicklung von Bauers Ideen. Die Ordonomik leistet methodische ‚*Entwicklungsarbeit*‘: Sie stellt Kontinuität her zu einer Konzeption, der es um eine Analyse der Interdependenz zwischen Sozialstruktur und Semantik geht. Mit Blick auf den Argumentationsmodus hingegen setzt sie auf Diskontinuität. Hier geht es ihr um Diskursivität und Kritisierbarkeit – um einen echten Wettbewerb entwicklungspolitischer Ideen. Sie entwickelt eigene Vorschläge und setzt sie der Kritik aus.

⁵² Bailey (1972; S. 652).

Literatur

- Albert, Hans (1972, 1976): Aufklärung und Steuerung - Gesellschaft, Wissenschaft und Politik in der Perspektive des kritischen Rationalismus, in: Albert, Hans (Hrsg.): Aufklärung und Steuerung, Hamburg, S. 11-34.
- Bailey, Richard (1972): Reviewed Work(s): Dissent on Development: Studies and Debates in Development Economics. by P. T. Bauer, in: International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-) 48(4), S. 650-652.
- Barro, Robert und Xavier Sala-i-Martin (1998, 2003): Economic Growth, Cambridge, MA.
- Bauer, Peter T. (1967): Auslandshilfe, ein Instrument des Fortschritts?, in: ORDO – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft 18, S. 173-205.
- Bauer, Peter T. (1971a): Dissent on Development, London.
- Bauer, Peter T. (1971b): The Widening Gap, in: Quartely Review Banca Nazionale del Lavoro, S. 215-232, Rom.
- Bauer, Peter T. (1984): Reality and Rhetoric: Studies in the Economics of Development, London.
- Bauer, Peter T. (1986): Market Order and State Planning in Economic Development, in: Journal of Economic Growth 1(1), S. 3-11.
- Bauer, Peter T. (1987): Creating the Third World; Foreign Aid and its Offsprings, in: Journal of Economic Growth 2(4), S. 3-9.
- Bauer, Peter T. (1988): Entwicklungshilfe und ihre Folgen, in: Ifo-Schnelldienst 41(13), S. 30-36.
- Bauer, Peter T. (1990): The Third World Debt Crisis: Can't Pay or Won't pay? in: CIS Occasional papers 3, Centre for Independent Studies, St. Leonards and Auckland.
- Bauer, Peter T. (1995): Bevölkerung, Wachstum, Entwicklung: Ende der Verdunkelung, in: Thomas, Hans (Hrsg.): Bevölkerung, Entwicklung, Umwelt, Herford, S. 13-33.
- Bauer, Peter T. (1996, 2000): Foreign Aid: Abiding Issues, in: Bauer, Peter (Hrsg.): From Subsistence to Exchange and other Essays, Princeton.
- Baumol, William J. (2002): The Free-Market Innovation Machine. Analyzing the Growth Miracle of Capitalism, Princeton und Oxford.
- Becker, Gary S, Kevin M. Murphy und Robert Tamura (1990): Human Capital, Fertility, and Economic Growth, in: The Journal of Political Economy 98(5, Part 2: The Problem of Development: A Conference of the Institute for the Study of Free Enterprise Systems), S. S12-S37.
- Beckmann, Markus und Ingo Pies (2008): Ordnungs-, Steuerungs- und Aufklärungsverantwortung – Konzeptionelle Überlegungen zugunsten einer semantischen Innovation, in: Heidbrink, Ludger und Alfred Hirsch (Hrsg.): Verantwortung als marktwirtschaftliches Prinzip. Zum Verhältnis von Moral und Ökonomie, Frankfurt und New York, S. 31-67.
- Bundesministerium für Gesundheit (2008): „Bilaterale Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Gesundheitswesens“ Zugriff am 5. April 2008, unter http://www.bmg.bund.de/cln_041/nn_599776/sid_5BBFAAC9901A69B8BAE5114F0D8F970F/DE/Themenschwerpunkte/Internationales/Bilaterale-Zusammenarbeit-auf-2174.param=.html__nnn=true.
- Cornes, Richard und Todd Sandler (1986, 1999): The Theory of Externalities, Public Goods, and Club Goods, Cambridge [u.a.].

- Doucouliaos, Hristos und Martin Paldam (2005a): The Aid Effectiveness Literature: The Sad Result of 40 Years of Research, Aarhus.
- Doucouliaos, Hristos und Martin Paldam (2005b): Aid Effectiveness on Accumulation: A Meta Study, Aarhus.
- Doucouliaos, Hristos und Martin Paldam (2005c): Aid Effectiveness on Growth: A Meta Study, Aarhus.
- Doucouliaos, Hristos und Martin Paldam (2005d): Conditional Aid Effectiveness: A Meta Study, Aarhus.
- Easterly, William (2001): The Elusive Quest for Growth: Economists Adventures and Misadventure in the Tropics, Cambridge, MA.
- Easterly, William (2002): The Cartel of Good Intentions: Bureaucracy versus Markets in Foreign Aid, Working Paper Number 4, March 2002, Center for Global Development, Washington, D.C.
- Easterly, William (2003a): Can Foreign Aid Buy Growth?, in: The Journal of Economic Perspectives 17(3), S. 23-48.
- Easterly, William (2003b): The Cartel of Good Intentions: The Problem of Bureaucracy in Foreign Aid, in: Journal of Policy Reform 5(4), S. 223-250.
- Easterly, William (2004): Can Foreign Aid Make Poor Countries Competitive?, in: The Global Competitiveness Report, Basingstoke [u.a.], S. 187-195.
- Easterly, William (2005): The Lamentable Return of the Big Push in Economic Development, Kiel.
- Easterly, William (2006): The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good, New York.
- Easterly, William (2007): Was Development Assistance a Mistake?, in: American Economic Review 97(2), S. 328-332.
- Easterly, William, Ross Levine und David Roodman (2004): New Data, New Doubts: A Comment on Burnside and Dollar's "Aid, Policies, and Growth" (2000), in: American Economic Review 94(3), S. 776-780.
- Eucken, Walter (1953, 1990): Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Tübingen.
- Hayek, Friedrich August von (1978, 1996): Die drei Quellen menschlicher Werte, in: Hayek, Friedrich August von (Hrsg.): Die Anmaßung von Wissen. Neue Freiburger Studien, Tübingen, S. 37-75.
- Hielscher, Stefan und Ingo Pies (2006): Internationale Öffentliche Güter – Ein neues Paradigma der Entwicklungspolitik?, in: Ebert, Udo (Hrsg.): Wirtschaftsethische Perspektiven VIII. Grundsatzfragen, Unternehmensethik, Institutionen, Probleme internationaler Kooperation und nachhaltiger Entwicklung. Schriftenreihe des Vereins für Socialpolitik, Berlin, S. 201-227.
- Hirshleifer, Jack (1983): From Weakest-Link to Best-Shot: The Voluntary Provision of Public Goods, in: Public Choice 41, S. 371-386.
- Homann, Karl und Franz Blome-Drees (1992): Wirtschafts- und Unternehmensethik, Göttingen.
- Kanbur, Ravi S. M., Todd Sandler und Kevin M. Morrison (1999): The Future of Development Assistance: Common Pools and International Public Goods, ODC Policy Essays 25, Washington, D.C.
- Kaul, Inge, Pedro Conceicao, Katell Le Goulven und Ronald U. Mendoza (2003): Providing Global Public Goods: Managing Globalization, New York.

- Kaul, Inge, Isabelle Grunberg und Marc A. Stern (1999): *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, New York.
- Niskanen, William A. (1971): *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago.
- Niskanen, William A. (2001): *Bureaucracy*, in: Shughart, W. F. und L. Razzolini (Hrsg.): *The Elgar Companion to Public Choice*, Cheltenham UK.
- Pies, Ingo (2000): *Ordnungspolitik in der Demokratie. Ein ökonomischer Ansatz diskursiver Politikberatung*, Tübingen.
- Pies, Ingo (2004): *Nachhaltige Politikberatung: Der Ansatz normativer Institutionenökonomik*, Diskussionspapier Nr. 04-10 herausgegeben vom Forschungsinstitut des Wittenberg-Zentrums für Globale Ethik in Zusammenarbeit mit dem Lehrstuhl für Wirtschaftsethik an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg und der Sektion Wirtschaftswissenschaften der Stiftung Leucorea in der Lutherstadt Wittenberg, Wittenberg.
- Pies, Ingo (2007): *Markt vs. Staat? Über Denk- und Handlungsblockaden im Zeitalter der Globalisierung*, in: *Politisches Denken. Jahrbuch 2006/2007*, hrsg. von K. Graf Ballestrem, V. Gerhardt, K. Ottmann, M.P. Thompson und B. Zehnpfennig, Berlin, S. 259-293
- Pies, Ingo (2008): *Markt und Organisation: Programmatische Überlegungen zur Wirtschafts- und Unternehmensethik*, Diskussionspapier Nr. 2008-2 des Lehrstuhls für Wirtschaftsethik an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, hrsg. von Ingo Pies, Halle.
- Pies, Ingo, Markus Beckmann und Stefan Hielscher (2007): *Mind the Gap! Ordonomische Überlegungen zur Sozialstruktur und Semantik moderner Governance*, Diskussionspapier Nr. 2007-16 des Lehrstuhls für Wirtschaftsethik an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, hrsg. von Ingo Pies, Halle.
- Pies, Ingo und Stefan Hielscher (2007): *Das Problem weltmarktlicher Arzneimittelversorgung: Ein Vergleich alternativer Argumentationsstrategien für eine globale Ethik*, in: *Wirtschaftsethische Perspektiven IX. Schriftenreihe des Vereins für Socialpolitik*, (im Druck, erscheint voraussichtlich 2008).
- Pies, Ingo und Stefan Hielscher (2008): *Das Problem der internationalen Arzneimittelversorgung: Eine wirtschaftsethische Perspektive*, in: Koslowski, Peter und Alois Prinz (Hrsg.): *Bittere Arznei. Wirtschaftsethik und Ökonomik der pharmazeutischen Industrie*, München und Paderborn, S. 209-233.
- Pies, Ingo und Christof Wockenfuß (2008): *Armutsbekämpfung versus Demokratieförderung: Wie lässt sich der entwicklungspolitische Trade-Off überwinden?*, unveröffentlichtes Manuskript, Halle.
- Popper, Karl R. (1934, 1984): *Logik der Forschung*, Tübingen.
- Popper, Karl R. (1945, 2002): *The Autonomy of Sociology*, in: Popper, Karl R. (Hrsg.): *The Open Society and its Enemies*, London und New York, S. 98-109.
- Popper, Karl R. (1967, 2005): *Das Rationalitätsprinzip*, in: Popper, Karl R. (Hrsg.): *Lesebuch*, Tübingen, S. 350-359.
- Sachs, Jeffrey (2005a): *The End of Poverty: How our Generation can end extreme Poverty by 2025*, in: *Optima* 51(2), S. 22-33.
- Sachs, Jeffrey und David Bloom (1998): *Geography, Demography, and Economic Growth in Africa*, in: *Brookings Papers on Economic Activity* 2, S. 207-295.
- Sachs, Jeffrey D. (2005b): *Das Ende der Armut: Ein ökonomisches Programm für eine gerechtere Welt*, München.

- Sachs, Jeffrey D. (2005c): *The End of Poverty: Economic Possibilities for our Time*, New York, NY [u.a.].
- Sachs, Jeffrey, John Luke Gallup und Andrew Mellinger (1999): Geography and Economic Development, in: *International Regional Science Review* 22(2), S. 179–232.
- Sachs, Jeffrey, John W. McArthur, Guido Schmidt-Traub, Margaret Kruk, Chandrika Bahadur, Michael Faye und Gordon McGord (2004): Ending Africa's Poverty Trap, in: *Brookings Papers on Economic Activity* 2004(1), S. 117-240.
- Sachs, Jeffrey, Andrew Mellinger und John Luke Gallup (2000): Climate, Coastal Proximity, and Development, in: Clark, Gordon L., Maryann P. Feldman und Meric S. Gertler (Hrsg.): *Oxford Handbook of Economic Geography*, Oxford, S. 169-194.
- Sandler, Todd (1997): *Global Challenges: An Approach to Environmental, Political, and Economic Problems*, Cambridge [u.a.].
- Sandler, Todd (2004): *Global Collective Action*, New York.
- Sandler, Todd M. (1998): Global and Regional Public Goods: A Prognosis for Collective Action, in: *Fiscal Studies: The Journal of the Institute for Fiscal Studies* 19(3), S. 221-247.
- Sandler, Todd M. (2001): *Economic Concepts for the Social Sciences*, Cambridge [u.a.].
- UN Millennium Project (2005): *Investing in Development: A Practical Plan to achieve the Millennium Development Goals*, New York.

*Diskussionspapiere*⁵³

- Nr. 2008-6 **Stefan Hielscher**
Die Sachs-Easterly-Kontroverse:
„Dissent on Development“ Revisited
- Nr. 2008-5 **Stefan Hielscher, Markus Beckmann**
Social Entrepreneurship und Ordnungspolitik:
Zur Rolle gesellschaftlicher Change Agents am Beispiel des Kruppschen
Wohlfahrtsprogramms
- Nr. 2008-4 **Ingo Pies, Stefan Hielscher, Markus Beckmann**
Corporate Citizenship as Stakeholder Management:
An Ordonomic Approach to Business Ethics
- Nr. 2008-3 **Ingo Pies, Christof Wockenfuß**
Armutsbekämpfung versus Demokratieförderung: Wie lässt sich der entwicklungs-
politische Trade-Off überwinden?
- Nr. 2008-2 **Ingo Pies**
Markt und Organisation: Programmatische Überlegungen zur Wirtschafts- und
Unternehmensethik
- Nr. 2008-1 **Ingo Pies**
Unternehmensethik für die Marktwirtschaft:
Moral als Produktionsfaktor
- Nr. 2007-23 **Ingo Pies**
Globalisierung und Soziale Marktwirtschaft: Eine wirtschaftsethische Perspektive
- Nr. 2007-22 **Hans-Ulrich Zabel**
Nachhaltigkeit mit ethischen Herausforderungen
- Nr. 2007-21 **Klaus Beckmann**
Jon Elster und das Zeitinkonsistenz-Problem
- Nr. 2007-20 **Ingo Pies, Stefan Hielscher**
Nachhaltigkeit in Forschung und Lehre – Die „Principles for Responsible Management
Education“ des UN Global Compact
- Nr. 2007-19 **Claus Offe**
Die genetische Entschlüsselung der politischen Ordnung
Jon Elster über Selbstbindung und die Verfassungsprozesse in Osteuropa
- Nr. 2007-18 **Ingo Pies, Jörg Viebranz**
Jon Elster und das Problem lokaler Gerechtigkeit
- Nr. 2007-17 **Ingo Pies**
Theoretische Grundlagen demokratischer Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik – Der
Beitrag von Jon Elster.
- Nr. 2007-16 **Ingo Pies, Markus Beckmann, Stefan Hielscher**
Mind the Gap! – Ordonomische Überlegungen zur Sozialstruktur und Semantik
moderner Governance
- Nr. 2007-15 **Ingo Pies, Stefan Hielscher, Markus Beckmann**
Theorie für die Praxis – Zehn Thesen zur wirtschafts- und unternehmensethischen
Ausbildung von Führungskräften

⁵³ Als kostenloser Download unter <http://ethik.wiwi.uni-halle.de/forschung>. Hier finden sich auch die Diskussionspapiere der Jahrgänge 2003, 2004 und 2005.

- Nr. 2007-14 **Sabine Campe, Lothar Rieth**
Wie können Corporate Citizens im Global Compact voneinander lernen? Bedingungen, Hemmnisse und Bewertungskriterien
- Nr. 2007-13 **Ingo Pies, Stefan Hielscher, Markus Beckmann**
Wie können Corporate Citizens voneinander lernen? Anregungen für den Global Compact der Vereinten Nationen
- Nr. 2007-12 **Ingo Pies**
Unternehmensethik in der Marktwirtschaft: Moral als Produktionsfaktor
- Nr. 2007-11 **Ingo Pies**
Fragen und Antworten – Wie reagiert eine ökonomische Theorie der Moral auf die „Frequently Asked Questions“ zur Wirtschafts- und Unternehmensethik?
- Nr. 2007-10 **Johanna Brinkmann-Braun, Ingo Pies**
The Global Compact's Contribution to Global Governance Revisited
- Nr. 2007-9 **Ingo Pies, Stefan Hielscher**
The International Provision of Pharmaceuticals: A Comparison of Two Alternative Theoretical Strategies for Global Ethics
- Nr. 2007-8 **Markus Beckmann**
NePAD und der African Peer Review Mechanism – Zum Potential politischer Selbstbindung
- Nr. 2007-7 **Karl Homann**
Moral oder ökonomisches Gesetz?
- Nr. 2007-6 **Markus Beckmann, Ingo Pies**
Responsibility and Economics
- Nr. 2007-5 **Ingo Pies, Stefan Hielscher**
Das Problem weltmarktlicher Arzneimittelversorgung:
Ein Vergleich alternativer Argumentationsstrategien für eine globale Ethik
- Nr. 2007-4 **Ingo Pies**
Wie bekämpft man Korruption? – Lektionen der Wirtschafts- und Unternehmensethik
- Nr. 2007-3 **Markus Beckmann**
Ökonomischer Ansatz und die Theorie des Self-Command bei Thomas Schelling
- Nr. 2007-2 **Ingo Pies**
Theoretische Grundlagen demokratischer Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik – Der Beitrag von Thomas Schelling
- Nr. 2007-1 **Ingo Pies, Stefan Hielscher**
Das Problem der internationalen Arzneimittelversorgung: Eine wirtschaftsethische Perspektive
- Nr. 2006-13 **Ingo Pies**
Ist Konsens im Konflikt möglich? – Zur gesellschaftstheoretischen und gesellschafts-politischen Bedeutung von Metaspielen
- Nr. 2006-12 **Ingo Pies**
Nachhaltigkeit: eine semantische Innovation von welthistorischer Bedeutung
- Nr. 2006-11 **Markus Beckmann, Ingo Pies**
Ordo-Responsibility – Conceptual Reflections towards a Semantic Innovation
- Nr. 2006-10 **Markus Beckmann, Ingo Pies**
Ordnungsverantwortung – Konzeptionelle Überlegungen zugunsten einer semantischen Innovation
- Nr. 2006-9 **Markus Beckmann, Ingo Pies**
Freiheit durch Bindung – Zur ökonomischen Logik von Verhaltenskodizes
- Nr. 06-8 **Ingo Pies**
Methodologischer Hobbesianismus und das Theorieprogramm einer interessenbasierten Moralbegründung

- Nr. 06-7 **Ingo Pies, Peter Sass**
Korruptionsprävention als Ordnungsproblem – Wirtschaftsethische Perspektiven für Corporate Citizenship als Integritätsmanagement
- Nr. 06-6 **Nikolaus Knoepffler**
Projekt „Wirtschaftsethik“. Zur Aufhebung des Ansatzes von Karl Homann
- Nr. 06-5 **Ingo Pies, Alexandra von Winning**
Die UN-Dekade „Bildung für eine nachhaltige Entwicklung“ und der Beitrag des Global Compact: Eine wirtschaftsethische Perspektive
- Nr. 06-4 **Ingo Pies**
Markt versus Staat? – Über Denk- und Handlungsblockaden in Zeiten der Globalisierung
- Nr. 06-3 **Markus Beckmann, Diana Kraft, Ingo Pies**
Freiheit durch Bindung - Zur Logik von Verhaltenskodizes
- Nr. 06-2 **Sören Buttkereit, Ingo Pies**
The Economics of Social Dilemmas
- Nr. 06-1 **Ingo Pies**
Theoretische Grundlagen demokratischer Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik – Der Beitrag von Albert Hirschman

*Wirtschaftsethik-Studien*⁵⁴

- Nr. 2007-1 **Markus Beckmann**
Corporate Social Responsibility und Corporate Citizenship
- Nr. 2005-3 **Ingo Pies, Peter Sass, Roland Frank**
Anforderungen an eine Politik der Nachhaltigkeit – eine wirtschaftsethische Studie zur europäischen Abfallpolitik
- Nr. 2005-2 **Ingo Pies, Peter Sass, Henry Meyer zu Schwabedissen**
Prävention von Wirtschaftskriminalität: Zur Theorie und Praxis der Korruptionsbekämpfung
- Nr. 2005-1 **Valerie Schuster**
Corporate Citizenship und die UN Millennium Development Goals: Ein unternehmerischer Lernprozess am Beispiel Brasiliens
- Nr. 2004-1 **Johanna Brinkmann**
Corporate Citizenship und Public-Private Partnerships: Zum Potential der Kooperation zwischen Privatwirtschaft, Entwicklungszusammenarbeit und Zivilgesellschaft

⁵⁴ Als kostenloser Download unter <http://ethik.wiwi.uni-halle.de/forschung>.