



Entwicklungspolitische Diskussionstage 2006

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit im Wandel – Eine Bestandsaufnahme auf Grundlage des jüngsten OECD-Berichts

Dokumentation der Veranstaltung vom 3. April 2006 in Berlin



Entwicklungspolitische Diskussionstage 2006

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit im Wandel – Eine Bestandsaufnahme auf Grundlage des jüngsten OECD-Berichts

Dokumentation der Veranstaltung vom 3. April 2006 in Berlin

ReferentInnen:

Klaus Linsenmeier
Jens Martens
Marjolaine Nicod

Veranstalter:

Seminar für Ländliche Entwicklung
Humboldt Universität zu Berlin

Heinrich-Böll-Stiftung

Durchführung und Moderation:

Teilnehmerinnen und Teilnehmer des
44. Jahrgangs des Seminars für
Ländliche Entwicklung (SLE)



Vorwort

In der Woche vom 3. bis zum 6. April 2006 fanden mittlerweile zum sechsten Mal die Entwicklungspolitischen Diskussionstage statt, veranstaltet durch das Seminar für Ländliche Entwicklung (SLE) und die Heinrich-Böll-Stiftung (HBS). Expertinnen und Experten aus Wissenschaft, Politik und Praxis haben jeweils halbtägig zu folgenden hochaktuellen Themen der Entwicklungspolitik diskutiert:

- Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit im Wandel – Eine Bestandsaufnahme auf Grundlage des jüngsten OECD-Berichts
- Katastrophenvorsorge – Eine Herausforderung für die Entwicklungszusammenarbeit
- Afghanistan: Entwicklungszusammenarbeit unter Extrembedingungen – Ansprüche, Konzepte und Realität
- Privatisierung von Sicherheit als Herausforderung für die Entwicklungszusammenarbeit

Die Veranstaltungen wurden von Stipendiatinnen und Stipendiaten der HBS sowie den Teilnehmerinnen und Teilnehmern des 44. Jahrgangs des SLE vorbereitet und moderiert. Die Entwicklungspolitischen Diskussionstage sind ein fester Bestandteil des Ausbildungsprogramms des SLE, das Nachwuchskräfte für die Internationale Zusammenarbeit ausbildet. Die HBS stellte die Räumlichkeiten und finanzielle Mittel zur Verfügung.

Die vorliegende Dokumentation hält die Diskussionen der vier Tage fest und beinhaltet zu jedem Thema die Beiträge der Referentinnen und Referenten. Darüber hinaus sind die wichtigsten Stränge und Kontroversen der Podiums- und Publikumsdiskussionen zusammengefasst. Wir hoffen, dass wir die vielen interessanten Anstöße und Anregungen, welche die vier Veranstaltungstage brachten, somit an eine breite Fachöffentlichkeit weitergeben können.

An dieser Stelle sei noch einmal allen gedankt, die zum Gelingen der Entwicklungspolitischen Diskussionstage 2006 beigetragen haben.

Dr. Karin Fiege (SLE)

Ingrid Spiller (HBS)

Schriftenreihe des SLE (Seminar für Ländliche Entwicklung) Publication Series by Centre for Advanced Training in Rural Development

Herausgeber/
Editors SLE – Seminar für Ländliche Entwicklung
Humboldt-Universität zu Berlin
Hessische Str. 1-2, 10099 Berlin,
Telefon: +49-(0)30-2093 6900
Fax: +49-(0)30-2093 6904
E-mail: sle@agrar.hu-berlin.de
Internet: www.berlinerseminar.de

Redaktion/
Managing Editor Silvia Martin Han
SLE – Seminar für Ländliche Entwicklung

Vertrieb/
Distributors SLE – Seminar für Ländliche Entwicklung
E-mail: sabine.doerr@agrar.hu-berlin.de

Copyright 2006 by SLE – Seminar für Ländliche Entwicklung

ISBN 3-936602-24-7 (a)

Nr. in SLE-Reihe S 220 a (EZ im Wandel)

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	
Inhaltsverzeichnis	I
Abkürzungsverzeichnis	II
1 Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit im Wandel – Eine Bestandsaufnahme auf Grundlage des jüngsten OECD-Berichts.....	1
1.1 Inhaltliche Einführung	1
1.2 Deutschland und der DAC-Peer Review aus Sicht der OECD (<i>Marjolaine Nicod</i>)	4
1.3 Thesen zur neuen deutschen Entwicklungszusammenarbeit (<i>Jens Martens</i>)	8
1.4 Reform der Entwicklungszusammenarbeit: Trends und Rahmenbedingungen (<i>Klaus Linsenmeier</i>)	13
1.5 Zusammenfassung der Diskussion.....	18
2 Kurzbiographien der ReferentInnen	29
3 Ausgewählte Literaturhinweise.....	30

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
AKA	Arbeitskreis Armutsbekämpfung
AsDB	Asian Development Bank
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BNE	Bruttonationaleinkommen
CDG	Carl-Duisberg-Gesellschaft
CIM	Zentrum für Internationale Migration und Entwicklung
DAC	Development Assistance Committee
DED	Deutscher Entwicklungsdienst
DEG	Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
DSE	Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung
EBWE	Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung
EG	Europäische Gemeinschaft
EEF	Europäischer Entwicklungsfonds
EU	Europäische Union
FAO	Food and Agricultural Organisation
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HIC	High-Income Countries
HIPC	Heavily indebted poor countries
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development
IDA	International Development Association

IEA	Internationale Energie-Agentur
IFI	Internationale Finanzinstitute
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
LIC	Low-Income Countries
LLDC	Least Developed Countries
LMIC	Lower Middle-Income Countries
MIC	Middle Income Countries
MEA	Multilateral Environmental Agreement
MOEL	Mittel- und osteuropäische Länder
NRO	Nichtregierungsorganisationen
NUS	Neue Unabhängige Staaten der ehemaligen Sowjetunion
OA	Official Aid
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
ODA	Official Development Assistance
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PPP	Public Private Partnership (Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft)
PRSP	Poverty Reduction Strategy Papers
SWAp	Sector-wide approaches (Sektorkonzepte)
UMIC	Upper-Middle Income Countries
UNDP	UN Development Programme
UNEP	UN Environment Programme
UNFPA	UN Fund for Population Activities
UNHCR	UN High Commission for Refugees
UNICEF	UN Children's Fund (Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen)

UNRWA	UN Relief and Work Agency for Palestine Refugees in the Near East
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
VENRO	Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen
WEP	Welternährungsprogramm
WHO	World Health Organisation

1 Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit im Wandel – Eine Bestandsaufnahme auf Grundlage des jüngsten OECD-Berichts

Vorbereitungs- und Moderationsteam: *Susanne Bercher-Hiss, Dorian Frieden, Olivier Hack, Alexander Hobinka, Carola Jacobi-Sambou, Aranka Podhora*

1.1 Inhaltliche Einführung

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit hat in den letzten Jahrzehnten viele Veränderungen durchlaufen. Sie war immer ausgerichtet auf die internationalen Standards (Paradigmen) der jeweiligen Epoche. In den 80er Jahren lag der Fokus bei *makroökonomischen Ansätzen*; sog. Strukturanpassungsprogramme sollten zu wirtschaftlichem Wachstum in den Entwicklungsländern führen. Seit den 90er Jahren ist die Diskussion entbrannt, welche *Wirkungen* die vorhergehenden Bemühungen auf makroökonomischer Ebene auf die Entwicklung in den Partnerländern hatten, denn vielerorts verschlechterte sich die ökonomische und soziale Situation. Der den Strukturanpassungsprogrammen zugrunde liegende Gedanke, dass wirtschaftliches Wachstum auch bis zu den Armen Bevölkerungsschichten durchsickern würde, hat sich als nicht realistisch erwiesen.

In den 90er Jahren haben mehrere *UN-Konferenzen* stattgefunden, die nach internationalen Lösungen für die wachsende globale Ungleichheit suchten. Dabei wurde der Armutsbegriff neu definiert und Partizipation der Zielgruppen als neue Methode eingeführt. Das Ziel war dabei, die Nachhaltigkeit der Projekte zu verbessern. Im September 2000 wurden die *„Milleniums-Entwicklungsziele“*, genannt MDGs entwickelt, zu denen sich 189 UN-Mitgliedsstaaten verpflichtet haben. Diese Ziele umfassen 8 Unterziele, die anhand von 48 Indikatoren gemessen werden sollen. Die programmatischen Handlungsfelder dabei sind Entwicklung und Armutsbekämpfung sowie Umwelt und Nachhaltigkeit. Das wichtigste Ziel ist es, die extreme Armut bis zum Jahr 2015 zu halbieren. Ein wichtiger neuer Ansatz der Milleniumserklärung ist, dass die Ziele einen verbindlichen Orientierungsrahmen bilden und somit die Messlatte für die deutsche und internationale Entwicklungspolitik sind (vgl. BMZ 2005e).

Als einer der ersten Geber hat die Bundesregierung ihre Strategie zur Erreichung der Millenniumsziele im Frühjahr 2001 beschlossen und im sog. *Aktionsprogramm 2015* niedergeschrieben. Dieses ist ein ressortübergreifendes Rahmenprogramm mit zehn Ansatzpunkten zur globalen Armutsbekämpfung. Darin wird der deutsche Beitrag als Gesamtstrategie beschrieben, die ein kohärentes Vorgehen aller Politikfelder einfordert.

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit wird regelmäßig vom Entwicklungsausschuss (DAC) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) untersucht. Im Jahr 2005 ist diese Länderprüfung, genannt *„Peer Review“* von Experten aus Frankreich und den Niederlanden sowie dem Entwicklungsausschuss zuletzt durchgeführt worden. Die Überprüfung erfolgte durch Gespräche mit Regierungsbeamten und Abgeordneten sowie mit Vertretern von Durchführungsorganisationen, Nicht-Regierungsorganisationen und politischen Stiftungen. Das Prüferteam verschaffte sich während Dienstreisen nach Nicaragua und Äthiopien einen Eindruck von der deutschen Entwicklungszusammenarbeit vor Ort.

Der Peer Review ist zu einer Reihe interessanter Ergebnisse gekommen. Um eine Eingrenzung des großen Themenbereiches zu erreichen, werden heute die folgenden *drei Schwerpunkte* fokussiert: Erstens, Politikkohärenz; Zweitens, Entwicklungszusammenarbeit aus einem Guss und drittens Regionale Schwerpunktsetzung.

Unter *Politikkohärenz* wird verstanden, dass alle zur Verfügung stehenden Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit zum gleichen Ziel, z.B. Armutsbekämpfung eingesetzt werden. Damit einher geht die Frage, inwieweit verschiedene nationale Politiken eines Landes, welche direkte Wirkung in den Partnerländern zeigen, untereinander in Einklang bzw. in Widerspruch stehen. Dadurch sollen Zielkonflikte vermieden werden, die sich aus verschiedenen Politiken ergeben können.

Entwicklungszusammenarbeit aus einem Guss bedeutet, dass sich die deutschen Durchführungsorganisationen in ihren Partnerländern weitgehend in die vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) vorgegebenen Schwerpunktstrategien zu klar umrissenen sektoralen Arbeitsfeldern einfügen. Dies bedeutet auch die Notwendigkeit von Veränderungen in der deutschen entwicklungspolitischen Organisationslandschaft.

Regionale Schwerpunktsetzung bezieht sich auf die regionale Ausrichtung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Bis Ende der 90er Jahre förderte die Bundesrepublik Deutschland rund 120 Entwicklungsländer durch bilaterale staatliche Entwicklungszusammenarbeit. Durch die seit 2000 vorgenommene Konzentration auf ca. 80 Kooperationsländer (sog. Schwerpunktpartnerländer und Partnerländer) soll die Wirksamkeit des Mitteleinsatzes erhöht werden. Im Rahmen der Reformen der staatlichen deutschen Entwicklungszusammenarbeit steht eine weitere Konzentration auf ca. 60 Kooperationsländer auf dem Programm.

Auf der heutigen Veranstaltung soll erörtert werden, ob sich die deutsche Entwicklungszusammenarbeit grundlegend verändern muss und ob sie dem Anspruch des DAC-Peer Reviews gerecht werden kann. Des Weiteren soll beleuchtet werden, wie wandlungsfähig die deutsche EZ derzeit ist und worin ihre Stärken liegen. Schlussendlich soll der Frage nachgegangen werden, welche Konsequenzen die Reformempfehlungen auf die deutsche entwicklungspolitische Organisationslandschaft haben und welche Interessen staatliche und zivilgesellschaftliche Akteure innerhalb dieses Reformprozesses verfolgen.

1.2 Deutschland und der DAC-Peer Review aus Sicht der OECD

Beitrag von Marjolaine Nicod, OECD

Zustandekommen und Funktionsweise der gegenseitigen Evaluierungen im Rahmen der so genannten Peer Reviews



Marjolaine Nicod

Das 1960 geschaffene Entwicklungskomitee (Development Aid Committee) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung in Europa (OECD) ist ein Zusammenschluss aller OECD-Gebernationen im Rahmen der internationalen bilateral gewährten Entwicklungszusammenarbeit. Sein Zweck ist vornehmlich der *Austausch und die Koordinierung von Entwicklungszusammenarbeit* auf internationaler Ebene. Die Verbesserung der Effizienz dieser Hilfe ist darüber hinaus ein Hauptanliegen des DAC. Im DAC sind insgesamt 22 OECD-Mitgliedstaaten sowie die EU repräsentiert.

Das gemeinsam entwickelte Instrument zur Zielerreichung sind die turnusmäßigen gegenseitigen Evaluierungen der Abwicklungssysteme für Entwicklungszusammenarbeit der Geberstaaten. In der Regel werden diese *Peer Reviews* für jedes Mitgliedsland alle fünf Jahre von jeweils zwei anderen DAC-Mitgliedern binnen sechs Monaten durchgeführt. Dabei werden auch die jeweiligen Programme in zwei Partnerländern mittels Feldstudien einer Bewertung unterzogen. Ein Zwischenbericht wird dann nach Abhaltung eines Austauschtreffens zwischen dem DAC-Sekretariat und Vertretern des evaluierten Landes in diesem Land abgefasst. Regierungsvertreter, Abgeordnete sowie Vertreter der Zivilgesellschaft nehmen an diesem Treffen teil. Den Abschluss des Prozesses bildet die *DAC-Prüfungstagung* bei der OECD. Während

dieses Treffens verständigen sich die Beteiligten auf den vom DAC vorgelegten Abschlussbericht, der die wichtigsten Ergebnisse mit Empfehlungen wiedergibt. Frau Nicod betonte in Ihren Ausführungen über den DAC-Peer-Review Mechanismus, dass es sich nicht um einen einseitigen Prozess handelt, der lediglich die Sichtweise des DAC widerspiegelt, sondern es sich vielmehr um ein Dialogforum handelt, das allen Teilnehmern und Betroffenen die Möglichkeit einräumt, die Ergebnisse und daraus abgeleitete Empfehlungen zu diskutieren.

Der DAC-Peer Review 2005 und seine Ergebnisse für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit

Bezug nehmend auf den letztjährigen Peer Review, der die deutsche staatliche Entwicklungszusammenarbeit evaluiert und von Vertretern Frankreichs und der Niederlande erarbeitet wurde, machte Frau Nicod mehrere Angaben. Zunächst nannte sie Deutschlands Beitrag zur Erhöhung der ODA (official development assistance). Demnach beteiligt sich Deutschland als Geberstaat an der Erhöhung der ODA-Mittel, die insgesamt 130 Milliarden Euro im Jahr 2010 betragen sollen wie folgt:

2004 leistete Deutschland einen Beitrag von 7,2 Milliarden Euro, was einem Anteil von 0,28 % am deutschen BIP entspricht. Bis Ende 2006 soll dieser Jahresbeitrag auf umgerechnet 0,33 % des deutschen BIP ansteigen, womit ein Betrag von 9,2 Milliarden Euro erreicht würde. Dem Stufenplan der Europäischen Kommission folgend hat Deutschland das Versprechen abgegeben, bis 2010 seinen Beitrag auf 0,51 % seines BIP, also auf 15,5 Milliarden Euro auszuweiten. Unbeachtet dieser Zahlen ist Deutschland im Augenblick in absoluten Beträgen ausgedrückt der weltweit *fünfwichtigste Geberstaat* nach den USA, Japan, Frankreich und Großbritannien. Frau Nicod lobte den Willen Deutschlands seine ODA-Mittel in der genannten Abstufung zu erhöhen. Zugleich wies sie auf die Herausforderung hin, die ein solcher Anstieg für Deutschland bedeutet, da es sich um die größte Netto-Erhöhung der Mittel aller DAC-Geberstaaten handele. In Zahlen stellt dies eine Verdopplung der geleisteten Mittel bis 2010 dar. Im weiteren Verlauf ging die Vertreterin der OECD kurz auf die Paris-Deklaration zur Erhöhung der Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit ein (Paris Declaration on aid effectiveness). Die leitenden Prinzipien dieser Deklaration sind das Ownership-Prinzip, die Harmonisierung auf Seiten der Geber sowie das Alignment-Prinzip, womit die Anpassung der EZ-Politiken an die Bedürfnisse der Partner gemeint

ist. Deutschland hat sich dieser Deklaration angeschlossen und sich als Geberstaat bereits 2001 ein eigenes Programm auferlegt, dass den Zielen der Paris-Deklaration Rechnung trägt. In seinem *Aktionsprogramm 2015* formulierte die deutsche Regierung die strenge Ausrichtung seiner Entwicklungszusammenarbeit am Ziel der Armutsbekämpfung, dem Willen seine ODA-Mittel wie genannt zu erhöhen und wirksamere Arbeit in der Entwicklungszusammenarbeit zu leisten. Nach dem vorletzten Peer Review von 2001 hat die deutsche staatliche Entwicklungszusammenarbeit bereits durch die Konzentration auf nunmehr 80 Kooperationsländer den Weg Richtung Erreichung dieser ehrgeizigen Ziele eingeschlagen.

Die verstärkte Einzahlung in die Haushalte der Partnerländer, *Budgethilfe* genannt, erwähnte Frau Nicod exemplarisch als eines der von deutscher Seite verstärkt angewandten Instrumente, um die weit reichenden Ziele zu erfüllen.

Trotz dieser positiven Entwicklungen innerhalb des deutschen Systems der Entwicklungszusammenarbeit besteht nach Ansicht von Frau Nicod weiterer Reformbedarf, insbesondere bezüglich der *Führungsrolle des BMZ*, das in der Außenstruktur in den Partnerländern sehr eingeschränkt wahrgenommen wird. Dies läge maßgeblich an den fehlenden Kapazitäten des Ministeriums in der Außenstruktur, da weiterhin die Arbeit des BMZ hauptsächlich von Deutschland aus stattfindet.

Desweiteren sollte die *Trennung von finanzieller und technischer Zusammenarbeit* laut DAC-Peer Reviews überdacht werden, da diese zunehmend nicht mehr als zweckmäßig erscheint.

Schließlich befand Frau Nicod noch, dass die strategische Ausrichtung zwischen *Kooperationsländern mittleren Einkommens* einerseits und *Kooperationsländern geringen Einkommens* auf der anderen Seite etwas klarer formuliert werden sollte, um das Konzept der Ausrichtung der deutschen EZ präziser zu fassen. Obwohl insgesamt 50 % der weltweiten ODA in Staaten geringen Einkommens fließen, konzentrierte sich die deutsche Entwicklungszusammenarbeit weiterhin auf Staaten mittleren Einkommensniveaus.

Die Kernaussage des Peer Review bezieht sich auf das *insgesamt eingeschränkte Potenzial* innerhalb des bestehenden Systems der deutschen EZ, um weitere Effizienzgewinne zu realisieren. Dies hätte sich auch während der Feldphase in den beiden Partnerländern Nicaragua und Äthiopien gezeigt. Insgesamt

wirken 30 verschiedene Organisationen an der Umsetzung der vom BMZ formulierten Ziele mit, was zu einer großen Zersplitterung innerhalb des Systems führt.

Schließlich führte Frau Nicod noch folgende zwei Fragen an, die im Rahmen der weiteren Diskussion Beachtung finden sollten:

- *Wie kann Deutschland seine zugesagte Erhöhung der ODA-Mittel erreichen?*
- *Ist eine umfassende Reform des deutschen Systems der Entwicklungszusammenarbeit notwendig, erwünscht und machbar?*

1.3 Thesen zur neuen deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Beitrag von Jens Martens, Global Policy Forum

Der Prüfbericht des Entwicklungsausschusses (DAC) der OECD über die deutsche Entwicklungszusammenarbeit (EZ) ist brisant. Sieht man von seinem unvermeidlich diplomatischen Jargon ab, kommt der Bericht zu einer erstaunlich kritischen Bewertung der deutschen Entwicklungspolitik. So fordert er, die Bundesregierung müsse die Armutsbekämpfung noch stärker in den Mittelpunkt stellen, was im Umkehrschluss bedeutet, dass die deutsche EZ nach Ansicht des



Jens Martens

DAC bislang zu wenig auf die Bekämpfung der Armut ausgerichtet ist. Das deutsche EZ-Modell sei aus Partnersicht womöglich nicht mehr wirklich zweckmäßig, es bestehe die Gefahr, dass Konzepte und Programme von der Warte des Gebers her gestaltet würden. Das Potential für Effizienzsteigerungen sei innerhalb der bestehenden Strukturen begrenzt, strukturelle Veränderungen daher unerlässlich. Mit der neuen Bundesregierung böte sich nun die Chance, eine grundlegende Reform der Gesamtstruktur des deutschen EZ-Systems vorzunehmen.

Der Bericht weist sowohl in punkto Quantität als auch in punkto Qualität der deutschen EZ auf Defizite und Schwächen hin, auf die deutsche NGOs seit Jahren aufmerksam machen, beispielsweise im jährlichen Bericht von terre des hommes und Deutscher Welthungerhilfe über „Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe“.

1. These: Quantität der deutschen ODA

Mit der grundsätzlichen Entscheidung, sich im Rahmen der EU auf einen verbindlichen Stufenplan zur Erhöhung der öffentlichen Entwicklungshilfe (Official

Development Assistance/ODA) festzulegen, kommt die Bundesregierung der Umsetzung ihrer international eingegangenen Verpflichtung zur Verwirklichung des „0,7-Prozentziels“ einen bedeutenden Schritt näher. Der EU-Stufenplan ist zunächst allerdings nicht mehr als eine politische Absichtserklärung. Entscheidend wird sein, ob diese Absichtserklärung von Bundesregierung und Bundestag nun Jahr für Jahr in die Tat umgesetzt wird.

OECD/DAC fordern daher zu Recht, dass die Bundesregierung einen *nationalen Stufenplan* zur Aufstockung der ODA verabschieden muss, in dem sie für den Zeitraum bis 2010 bzw. 2015 klar festlegt, in welchem Jahr welche zusätzlichen Mittel für welche Zwecke bereitgestellt werden. Zur Erinnerung: Eine Erhöhung der ODA-Quote auf 0,51 % bis 2010 bedeutet, dass die deutsche ODA im Durchschnitt jährlich um 1,27 Mrd. Euro steigen muss.

2. These: Definition der ODA

Äußerst fragwürdig ist die gegenwärtige Praxis der Verbuchung von Ausgaben, die nicht direkt den Entwicklungsländern zu Gute kommen, als ODA. Dies gilt insbesondere für die Anrechnung von Schuldenerlassen, kalkulatorischen Studienplatzkosten und den Kosten für Asylbewerber im ersten Jahr ihres Aufenthaltes in Deutschland.

Es ist zu erwarten, dass die deutsche ODA in den kommenden Jahren vor allem infolge erhöhter *Schuldenerlasse* steigt. Allein die Streichungen von 80 % der Schulden des Irak erhöht die deutsche ODA in den Jahren 2005-2008 um insgesamt ca. 3,04 Mrd. Euro. So begrüßenswert und notwendig Schuldenstreichungen sind, sie dürfen die Erhöhung der Entwicklungshilfe nicht ersetzen, sondern sollten zusätzlich erfolgen. Geschieht dies nicht, kommt es im Jahr nach der Entschuldung zu einem drastischen Einbruch der ODA-Leistungen.

Besonders problematisch ist, dass auch der Erlass von Handelsschulden, die aus fehlgeschlagenen Exportgeschäften deutscher Unternehmen resultieren, die nicht unbedingt den entwicklungspolitischen Kriterien des BMZ (Armutsorientierung etc.) entsprechen, als ODA deklariert werden kann.

Der OECD/DAC-Bericht weist ausdrücklich darauf hin, dass die *kalkulatorischen Studienplatzkosten* einen immer größeren Anteil der deutschen ODA ausmachen. Deutschland gehört zu den wenigen DAC-Ländern, die die anteiligen

Studienplatzkosten für ausländische Studierende als ODA verbuchen. Im Jahr 2004 waren es 774 Mio. US-Dollar und damit mehr als die gesamte bilaterale Technische Zusammenarbeit Deutschlands in diesem Jahr.

Es schadet der Glaubwürdigkeit der Entwicklungspolitik erheblich, wenn die Erhöhung der ODA lediglich durch derartige Buchhaltungstricks erreicht wird, ohne dass dadurch ein zusätzlicher Euro in die Länder des Südens fließt.

Die Bundesregierung sollte sich im Entwicklungsausschuss (DAC) der OECD dafür einsetzen, dass öffentliche Entwicklungshilfe und Schuldenerlasse zukünftig gesondert ausgewiesen werden und Schuldenerlasse ebenso wie kalkulatorische Studienplatzkosten und die Leistungen an Asylbewerber grundsätzlich nicht auf die ODA angerechnet werden können.

3. These: Geographische Verteilung der deutschen ODA

China ist das *Hauptempfängerland* deutscher Entwicklungshilfe. Unter den 10 Hauptempfängerländern waren 2003-2004 nur zwei LDCs (Demokratische Republik Kongo und Sambia). Gegenüber dem Vorjahr sind die Verpflichtungsermächtigungen im Jahr 2005 für die ärmsten Entwicklungsländer (LDCs) erheblich gestiegen. Der Anteil an den regional zuordenbaren Mitteln für die LDCs stieg gegenüber 2004 von 22,88 auf 33,66 Prozent. Ob diese Entwicklung einen dauerhaften Aufwärtstrend deutscher ODA zugunsten der ärmsten Länder einleitet, ist angesichts der starken Schwankungen – hauptsächlich aufgrund der Mehrjahreszusagen – allerdings ungewiss.

4. These: Sektorale Verteilung der deutschen ODA

Die Ausrichtung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit auf die Verwirklichung der Millenniumsentwicklungsziele macht eine Erhöhung der BMZ-Mittel für *soziale Grunddienste* zwingend erforderlich. Die positive Wertung des OECD/DAC-Berichts, wonach Deutschland „beträchtliche Finanzmittel für die unmittelbar MDG-bezogenen Sektoren bereitstellt“ (S. 43), ist in diesem Zusammenhang nicht nachvollziehbar. Der Gesamtanteil der Verpflichtungsermächtigungen für die Bereiche Bildung, Gesundheit und Wasserversorgung, die für die Verwirklichung der Millenniumsentwicklungsziele von besonderer Bedeutung sind, lag 2005 bei 21,5 %, dem niedrigsten Stand seit 1999. Positiv ist lediglich, dass die geplanten Zusagen für den Bereich Grundbildung erhöht wurden. Den größten Einzelposten unter den zwölf Schwerpunktbereichen deutscher

Entwicklungspolitik bildete 2005 der Bereich „Wirtschaftsreform und Aufbau der Marktwirtschaft“. Diese Schwerpunktsetzung zeigt, dass die Verwirklichung der Millenniumsentwicklungsziele in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit nicht die höchste Priorität genießt. Jedenfalls sprechen die Zahlen eine andere Sprache.

Der OECD/DAC-Bericht unterstützt den deutschen Ansatz, direkte und indirekte Konzepte der *Armutsbekämpfung* zu fördern. Er fordert jedoch zu Recht eine systematische Strategie zur Bewertung der armutsmindernden Wirkung dieses Ansatzes. Mit anderen Worten: Die deutsche Entwicklungspolitik muss stärker als bisher nachweisen, dass auch ihre indirekten Konzepte der Armutsbekämpfung tatsächlich zur Verringerung der Armut beitragen. Dies gilt auch für die sogenannten Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft (*PPP*).

5. These: Entwicklungspolitische Kohärenz

Wenngleich sich die deutsche Politik immer wieder dem Prinzip der Kohärenz verschrieben hat, sind in der Praxis erhebliche Inkohärenzen in der deutschen Politik festzustellen, die mögliche positive Wirkungen der Entwicklungspolitik konterkarieren. Der OECD/DAC-Bericht nennt in diesem Zusammenhang die Bereiche *Rüstungsexporte*, *Exportkredite* und *humanitäre Hilfe*. Es ist z.B. in der Tat mit den Appellen des BMZ zur Senkung der weltweiten Militärausgaben kaum vereinbar, dass die deutschen Rüstungsexporte in den letzten Jahren in der Tendenz gestiegen sind und auch Exportgenehmigungen für Rüstungslieferungen in Krisengebiete erteilt werden. Zentrale Bereiche entwicklungspolitischer Inkohärenz in der deutschen Politik wurden vom OECD/DAC-Bericht allerdings nicht angesprochen, insbesondere

- die Differenzen zwischen den Forderungen des Wirtschaftsministeriums nach weiteren *Handelsliberalisierungen* und den Zielen der Armutsbekämpfung und Ressourcenmobilisierung in den Entwicklungsländern;
- die Differenzen zwischen Entwicklungs- und Finanzministerium über die Einführung *internationaler Steuern und Abgaben* zur Finanzierung der MDGs (Stichwort: Flugticketabgabe);
- die Differenzen zwischen BMZ und BMF über die *Reform der internationalen Finanzinstitutionen*, u.a. durch die Stärkung der Stimmrechte der Entwicklungsländer.

6. These: Harmonisierung und Wirksamkeit der deutschen ODA

Die Bundesregierung hat sich verpflichtet, die Qualität der EZ im Einklang mit der Pariser Erklärung über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit zu verbessern. Die *Institutionenvielfalt der deutschen EZ*, die künstliche Unterscheidung zwischen „Technischer Zusammenarbeit“ (TZ) und „Finanzieller Zusammenarbeit“ (FZ), der fortgesetzte Hang zur kleinteiligen Projektarbeit („Projektitis“), der langjährige Widerstand gegen Budgetfinanzierung und die mangelnde Unterstützung der multilateralen EZ im Rahmen der Vereinten Nationen haben die Harmonisierung und Wirksamkeit der Hilfe sowie die „Ownership“ der Empfänger in der Vergangenheit beeinträchtigt.

Zur Überwindung der paternalistischen Geber-Nehmer-Beziehungen in der EZ sind aber eine Stärkung multilateraler Strukturen, in denen die Länder des Südens gleichberechtigt mitbestimmen, sowie die vermehrte Budgetfinanzierung (unter klar definierten Bedingungen der demokratischen Partizipation und Kontrolle in den Empfängerländern) unerlässlich. Die deutsche Entwicklungspolitik hat in beiden Bereichen Nachholbedarf.

1.4 Reform der Entwicklungszusammenarbeit: Trends und Rahmenbedingungen

Beitrag von Klaus Linsenmeier, Heinrich-Böll-Stiftung (HBS)



Klaus Linsenmeier

Internationale Ebene

Seit einigen Jahren ist der Politikbereich der Entwicklungszusammenarbeit erheblich in Bewegung geraten. Die Millennium-Erklärung und die Millennium-Ziele (Millennium Development Goals) haben eine – wenn auch nicht unumstrittene – Verständigung über die zentralen Themen und Ziele gebracht.

Die Vereinten Nationen haben einen Reformprozess in Gang gesetzt, der darauf abzielt, die UN-Organisation angesichts der anstehenden Herausforderungen neu zu strukturieren. Hierzu gab es in den vergangenen zwei Jahren eine Reihe so genannter High-Panels mit entsprechenden Analysen über die Problemlagen und entsprechenden Handlungsempfehlungen. Die wesentlichen Themen hat die HBS mit bewertenden Analysten begleitet (s. www.boell.de).

Auch wenn die ambitionierten Hoffnungen von UN-Generalsekretär Kofi Annan auf dem UN-Gipfel im vergangenen Herbst sich nicht haben realisieren lassen, so sind doch einige bislang auf den Weg gebracht, etwa der neue Menschenrechtsrat (dessen Zusammensetzung und Arbeitsweise bleibt umstritten und wird von den USA bislang nicht akzeptiert) oder der UN-Peacebuilding-Kommission (sie soll mehr Abstimmung und Kohärenz beim wirtschaftlichen und demokratischen Aufbau in Post-Konfliktländern bringen).

Kofi Annan hat nun ein weiteres High Level Panel eingesetzt, das sich mit der Reorganisation der EZ auf der UN-Ebene auseinandersetzt. Hier geht es – nicht nur – um das Verhältnis von UN-Organisationen wie der UNCTAD zu den Bretton Woods Organisationen. Die Aufgabe des High Level Panel ist es, konkrete Vorschläge für eine Stärkung der Koordination der operativen Tätigkeiten der UN und für den Umbau der UN-Organisationen, die im Feld Umwelt, Humanitäre Hilfe und Entwicklung tätig sind, zu unterbreiten. Das Panel soll seine Arbeit bis Sommer 2006 abschließen, um die Empfehlungen bei der nächsten Generalversammlung im September zu präsentieren.

Unübersehbar ist seit längerem, dass das internationale System der EZ dringend einer Reform im strategischen wie auch im Umsetzungsbereich bedarf. So haben die EZ-Minister der OECD-Staaten im Rahmen des Development Assistant Committees der OECD eine Vereinbarung zur Verbesserung der Effizienz der EZ getroffen (Paris Declaration on Aid Effectiveness 2005). Die in dieser Erklärung erhobenen Forderungen zielen auf eine klarere Zielbestimmung der EZ, auf eine stärkere strategische Ausrichtung, auf eine bessere Koordination auf Geber- und Nehmerseite und auf eine verbindliche Erfolgskontrolle ab.

Nationale Ebene

Zusätzlichen Schwung für die nationale Ebene haben diese Überlegungen durch den Umstand bekommen, dass das System der deutschen Entwicklungszusammenarbeit im vergangenen Jahr Gegenstand einer umfassenden Untersuchung im Rahmen des OECD-Peer Reviews war. Regelmäßig werden in diesem Rahmen die Strukturen und Inhalte einzelner OECD-Länder untersucht. Der OECD Bericht zur deutschen EZ geht in die gleiche Richtung wie die Paris Declaration und kritisiert insbesondere die mangelnde strategische Kompetenz des BMZ und die wenig überschaubare und zersplitterte Vielfalt des entwicklungspolitischen Vorfeldes, auch wenn durchaus Fortschritte konzediert werden.

Auf der Grundlage der Millenniumsziele und der Paris Declaration on Aid Effectiveness hat das BMZ einen Umsetzungsplan vorgelegt (s. BMZ-Spezial: Mehr Wirkung erzielen, September 2005). Da die Neuausrichtung der Politik und der Strategien auch institutionelle Konsequenzen erfordert, hat das BMZ zudem eine Studie in Auftrag gegeben (Price Waterhouse mit Unterstützung des DIE), deren Kern die Reorganisation des BMZ-Vorfeldes, insbesondere GTZ und KfW im Blick haben.

Begleitung des Prozesses und der Umstrukturierung durch die HBS

Für die Heinrich Böll Stiftung sind diese Entwicklungen aus zwei Perspektiven von zentraler Bedeutung:

- Mit einer Umstrukturierung der deutschen und internationalen Entwicklungszusammenarbeit werden wichtige Rahmenbedingungen unserer Arbeit in den jeweiligen Ländern berührt; die HBS selbst ist weltweit Akteur in diesem Politikfeld. Deshalb gilt es diese Reformdebatte aktiv zu begleiten und mitzugestalten (s. Aktivitäten unter „Seminarreihe EZ-Reform“).
- Umstrukturierungen der deutschen EZ betreffen unmittelbar Mandat und Aufgabenfelder der Stiftungen. Als Akteure einer pluralen deutschen Entwicklungs- und Außenpolitik werden auch die Handlungsfelder der deutschen politischen Stiftungen und die Arbeitsteilung mit anderen deutschen Akteuren der EZ neu diskutiert werden.

Entwicklungen im „Vorfeld“

Die oben skizzierten Entwicklungen üben einen erheblichen Druck auf die Akteure aus. Laut DAC-Peer Review sind die Vorfeldorganisationen des BMZ zu zersplittert und das BMZ zu wenig strategisch aufgestellt. Die Aufgabenteilung ist nicht geklärt, es gibt zahlreiche Doppelstrukturen und Überschneidungen. Hinzu kommt ein grundsätzliches Problem: Die deutsche EZ ist zu „Service orientiert“ (DAC-Peer Review). Statt die Partner durch Beratung zu befähigen, werden Aufgaben durch Vorfeldorganisationen umgesetzt.

Zugleich ist der Trend zu einer Politisierung der deutschen EZ unübersehbar. Diese strategische Orientierung ist durchaus begrüßenswert. Notwendig ist jedoch zugleich eine Neudefinition der Aufgabenzuschnitte der in der EZ engagierten Organisationen.

Für die politischen Stiftungen stellen sich somit zwei Herausforderungen:

1. Welche Rolle werden die Stiftungen künftig haben im Rahmen einer sich veränderten EZ?

2. Wie definiert sich das Verhältnis der Stiftungen im Rahmen der EZ zum BMZ und dessen Vorfeldorganisationen?

Im Einklang mit den Grünen Entwicklungspolitikern fordert die HBS seit langem eine stärkere politisch-strategische Ausrichtung des BMZ. Das bedeutet eine neue Form des Austausches bei der Entwicklung thematischer und regionaler Konzepte zwischen BMZ und Stiftungen, bei Wahrung der Autonomie der Stiftungsarbeit.

Dies erfordert auch eine Klärung der Rolle der politischen Stiftung. Neben einer Reihe von offenen Fragen und Unwägbarkeiten bietet diese Entwicklung große Chancen für die Stiftungen im Rahmen der Politikberatung, der Demokratieförderung und der Bearbeitung globaler Themenfelder (Klimawandel, Sicherheitsfragen).

Es muss jetzt darum gehen,

- die Zusammenarbeit mit dem BMZ strategisch neu zu bestimmen ohne die Autonomie der Stiftungen zu gefährden.
- Die Rolle der verschiedenen Akteure (Stiftungen, Vorfeldorganisationen und ggf. Zivilgesellschaftliche Organisationen) zu klären, und zwar bereits bei der Formulierung entwicklungspolitischer Strategien und nicht erst bei der Implementierung.
- die komparativen Vorteile der Stiftungsarbeit noch mehr herauszustellen. Die Domäne der parteinahen Stiftungen liegt dort, wo es um gesellschaftliche Auseinandersetzungen geht (Zivilgesellschaft) oder um politische Machtfragen (Parteien, Parlament).

Seminarreihe EZ-Reform

Zur Begleitung der internationalen und nationalen Debatte zur Reform der EZ hat die HBS nun in Zusammenarbeit mit der BAG Nord-Süd der Partei eine Seminar-Reihe entwickelt. Sie will folgenden größeren Konflikt- und Debattenlinien nachgehen:

1. Welches sind die zentralen künftigen Herausforderungen für die EZ in einer globalisierten Welt? (Hier geben die Millennium- Ziele nur grobe und hinsichtlich ihrer Armutsorientierung heftig umstrittene Orientierung.)

2. Wie steht es um die Legitimation der EZ, ihr Verhältnis zu anderen Sektorpolitiken und zu privatem Engagement (Finanzflüsse, Investitionen etc.) und wie lässt sich die EZ künftig finanzieren (ODA, innovative Finanzierungsinstrumente, Steuerung privater Investitionen, Public Private Partnership)?
3. Wie lässt sich die Effektivität, die Qualität der EZ künftig erhöhen, ohne deren Nachweis ihr auch die Legitimation entzogen wird?

Die Reihe von zunächst drei Seminaren soll noch vor der Sommerpause starten und in 2006 möglichst in einem Memorandum münden.

1.5 Zusammenfassung der Diskussion

Podiumsdiskussion

Regionale Konzentration und Schwerpunktbildung

Warum wurden die Länder Nicaragua und Äthiopien ausgewählt? Inwiefern hat sich in diesen Ländern die im Peer Review angesprochene Vorreiterrolle der deutschen EZ auf Projektebene gezeigt?

Frau Nicod verwies auf die sektorale Fokussierung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit in diesen wie in anderen Kooperationsländern. Insbesondere liege die Vorreiterrolle der deutschen Entwicklungszusammenarbeit in der Ausrichtung auf Sektoren – etwa der Umweltschutz – die ansonsten von anderen Gebern nicht in ausreichender Weise Berücksichtigung fänden. Die häufig fehlende Komplementarität unter den Gebern erschwere die Arbeit in den Ländern, wie sich auch in diesen beiden Fällen gezeigt hätte, wobei die Armutsorientierung dennoch vorhanden sei. Daher sei die Notwendigkeit einer Harmonisierung der Aktivitäten der Geber von großer Bedeutung.

Welche Konsequenzen könnten sich für diejenigen Staaten ergeben, die aus der Kooperation mit Deutschland entlassen werden?

Herr Martens: Die Antwort ist leicht und schwer zugleich. Die betroffenen Länder erhalten schlichtweg keine finanziellen Mittel mehr. Bislang war die deutsche EZ breit gestreut und das BMZ hat ca. 130 Länder bedient. Davon waren ca. 70 Länder sog. Schwerpunktpartnerländer – diese sollen jetzt auf ca. 60 reduziert werden. Eine Kernfrage bei der Reduzierung der Schwerpunktpartnerländer ist, inwieweit sich Deutschland mit den anderen Gebern abstimmt. Ziel dabei sollte sein, dass sich nicht alle Geber auf die gleichen „attraktiven“ Länder stürzen, wie z.B. Tansania und Mosambik.

Problematisch ist die Konzentration für strategisch oder ökonomisch uninteressante Länder, dabei müssten gerade diese gelegentlich weiter gefördert werden. Dabei stellt sich die generelle Frage, ob man als Staat autokratische oder korrupte Regierungen in Entwicklungsländern fördern sollte. Jedoch müssten gerade dort die Strukturen nachhaltig verbessert werden. Hier könnte eine koordinierte multilaterale Entwicklungszusammenarbeit eine wichtige Rolle spielen. Wenn all diese Aspekte berücksichtigt werden, ist auch eine regionale Schwerpunktsetzung sinnvoll.

Herr Linsenmeier: Die Diskussion um die Partnerländer ist nicht neu. Nach dem 11. September 2001 wurde die letzte Liste verworfen, nach der vor allem „good performers“ gefördert werden sollten. Nach dem 11. September wurden Sicherheitsfragen in schwachen Ländern eine große Bedeutung beigemessen. Länder wie Somalia oder der Sudan konnten nicht mehr außen vor gelassen werden. Das zeigt, bei aller Notwendigkeit der Konzentration, die Schwierigkeit der Auswahl der Partnerländer.

Die Gestaltung der internationalen EZ und somit auch die Länderauswahl muss über eine Zieldiskussion führen. Bei aller Kritik an der Millennium Declaration und den Millennium Zielen können diese einen wichtigen Beitrag dazu leisten. Die deutsche EZ ist noch zu stark auf die bilaterale EZ fixiert und sucht zu wenig Einfluss auf multilaterale Zusammenarbeit zu nehmen bzw. sich dort konzeptionell einzubringen.

Darüber hinaus ist es wichtig, unterschiedlichen Problemlagen mit differenzierten Konzepten zu begegnen. Das „Anker-Staaten-Konzept“ ist ein gutes Beispiel dafür. Das Konzept versucht, dem Rollenwandel von emerging states Rechnung zu tragen und die Kooperation nicht einfach einzustellen, weil das BIP pro Kopf einen bestimmten Schwellenwert überschritten hat. In naher Zukunft werden Länder wie Indien, China, Südafrika, Brasilien selbst Geberländer. Schon heute müssen diese Länder bei der Bearbeitung globaler Fragen eingebunden werden.

Schließlich wird es weiterhin eine Reihe armer Staaten geben, die auf Dauer auf Hilfe von außen angewiesen sind. Perspektivisch sollten dabei aber Elemente eines Finanzausgleichs eingesetzt werden und die Hilfe weniger über eine Vielzahl von Projekten realisiert werden.

Die Länderauswahl der Stiftungen erfolgt nach anderen Logiken, wie die der staatlichen EZ. Hier spielen politische Kontakte eine wichtige Rolle aber auch die Frage der künftigen politischen Bedeutung von Ländern. Es kommen also Kriterien auch jenseits der Entwicklungspolitik im engeren Sinne zum tragen. Sicher stimmen sich Stiftungen untereinander und mit der staatlichen EZ ab. Sie agieren jedoch unabhängig, da nur so eine qualifizierte Politikbeobachtung und -beratung möglich ist.

Warum wird die regionale Schwerpunktsetzung durch die OECD für eine effektive deutsche EZ so sehr empfohlen?

Frau Nicod: Am Beispiel Bangladesh wird klar ersichtlich, dass es sich hier um eine Überschätzung der Politiken handelt. Das Konzept der regionalen Schwerpunktsetzung greift hier zu kurz.

Wären die Koordination und Effizienz des deutschen Systems der Entwicklungszusammenarbeit größer, dann könnten mehr nationale Mittel des Partnerlandes genutzt werden, um die Gesundheits- und Erziehungsherausforderungen im Budget von Bangladesh zu finanzieren. Manchmal, wenn ein Land einen Sektor fallen lässt, dann macht das keinen großen Unterschied, weil ja meist viele Geber vor Ort sind. Generell besteht die Notwendigkeit mehr Dialog zu fördern, sowohl zwischen den Gebern als auch zwischen den Gebern und Partnerländern.

Politikkohärenz

Wie bewerten Sie die künftigen Pläne nationale Politikfelder zu verknüpfen? Chancen, Hindernisse, Interessenskonflikte?

Herr Martens: Zunächst eine grundsätzliche Vorbemerkung: Um finanzielle Ressourcen in den Entwicklungsländern zu schaffen, ist ein Perspektivwechsel in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit nötig. Was hindert die Länder des Südens daran, genügend Steuern zu erheben? Unter anderem die Kapitalflucht. Dafür ist auch der Norden verantwortlich, denn durch die Liberalisierung der Finanzmärkte ist diese wesentlich erleichtert worden.

Im Sinne entwicklungspolitischer Kohärenz sollten sich das deutsche Wirtschafts- und Finanzministerium daher verstärkt um Steueroasen kümmern. Die ungebremste Liberalisierung der Finanzmärkte hat sich für viele Entwicklungsländer als kontraproduktiv erwiesen.

Um mehr Kohärenz erreichen zu können, müssen allerdings die Kräfteverhältnisse in der deutschen Regierung umgelenkt werden hin zu entwicklungspolitischen Interessen. Dafür sind entwicklungspolitische Lobbyarbeit sowie Öffentlichkeits- und Bildungsarbeit bei der Gesamtbevölkerung notwendig.

Herr Linsenmeier: Der Begriff der Kohärenz spielt in der Diskussion insbesondere der staatlichen EZ immer wieder eine wichtige Rolle. Die Forderung richtet sich häufig an die Akteure vor Ort. Diese sind damit aber meist überfordert. Notwendig ist ein Streben nach Kohärenz bereits bei der Formulierung von Politik-

ansätzen. Deutlich wird dies z.B. an den Abstimmungsproblemen der Ressorts etwa im Fall von Afghanistan. Hier waren mehrere Ministerien engagiert, aber an der Abstimmung mangelte es bereits im Ansatz. Inzwischen gibt es zunehmend interministerielle Abstimmungsverfahren. Diese Bemühungen müssen auch auf der politischen Ebene verstärkt werden.

Eine inhaltliche Neuausrichtung der EZ und die Forderungen nach Kohärenz führen auch zu einer Straffung des sog Vorfeldes, also der staatlichen Durchführungsorganisationen. Diese Diskussion ist ja in vollem Gange.

Die Zivilgesellschaft, also NROs, die Kirchen und die Stiftungen spielen dabei eine andere Rolle. Sie sind nicht strategischer Arm der Exekutive sondern sind Teil der Gesellschaft, deren Probleme sie aufgreifen und artikulieren, häufig bevor sie den politischen Raum oder staatlichen Regierungshandeln erreichen.

EZ aus einem Guss

Wie steigert die Harmonisierungspolitik die Wirksamkeit von EZ? Und warum erscheint dieser Reformprozess so schwerfällig?

Frau Nicod: Eine innovative Herangehensweise findet sich in Äthiopien und Nicaragua. Es gibt mehr Flexibilität durch das Bestehen der sog. Länderhäuser, die zugleich für eine bessere Koordination sorgen.

Deutschland sollte die Anzahl der Kooperationsländer reduzieren und sein EZ-Management strategischer ausrichten. Der gute Wille von BMZ und den Durchführungsorganisationen ist erkennbar, dennoch ist es schwer für BMZ-Delegierte, sich gegen langjährige in den Kooperationsländern arbeitende TZ-Mitarbeiter durchzusetzen.

In Deutschland wird Budgetfinanzierung als technisches Problem angesehen, obwohl sie weit reichende politische Implikationen hat und somit von BMZ und KfW durchgeführt werden sollte, nicht jedoch von der GTZ. GTZ und KfW müssen sich mit TZ und FZ befassen, z.B. beim Wassermanagement. Wenn beide zusammenarbeiten, dann laufen die Programme auch besser – also weshalb braucht man dann noch die Trennung der beiden Organisationen?

Herr Linsenmeier: Die staatliche deutsche EZ ist ausgesprochen „serviceorientiert“. Das ist sicher in vielen Bereichen eine Stärke, führt zugleich aber auch zu erheblichen Problemen: Es gibt seit langem ein Missverhältnis zwischen

BMZ und GTZ in dem Sinne, dass den umfangreichen Umsetzungskapazitäten der GTZ keine ausreichenden politisch-strategischen Kapazitäten seitens des beauftragenden Ministeriums, also des BMZ, gegenüberstehen. Das BMZ müsste im Bereich der Politikbeobachtung, der Strategieformulierung etc. eindeutig gestärkt werden. Dies gilt sowohl für die bilaterale EZ wie für den multilateralen Bereich.

Zugleich kommt die GTZ immer wieder in Rollenprobleme, weil sie Aufgaben der Politikbeobachtung und -beratung übernimmt und zugleich als Auftragnehmer auftritt. Aus Sicht des BMZ besteht damit die Gefahr, dass nur das artikuliert wird, was im Rahmen eines Auftrages später bearbeitet werden kann. Das wird der Aufgabe des BMZ nicht gerecht.

Die „Deutschen Häuser“ sind für das staatliche Vorfeld sicher ein sinnvoller Ansatz. Die Kohärenzprobleme müssen aber auf den politischen und strategischen Ebenen geklärt werden. Erst wenn das gewährleistet ist, also klare Zielvorgaben gegeben sind, sollte das Vorfeld mit möglichst großem operativem Gestaltungsfreiraum die notwendigen Abstimmungen vor Ort suchen.

Herr Martens: Es gibt die deutsche Technische Zusammenarbeit vor allem deshalb weiterhin, weil sie durch eine eigenständige Organisation, die GTZ (die deutsche Durchführungsorganisation für technische Zusammenarbeit), betrieben wird. Jedoch macht die Budgetfinanzierung die GTZ nicht überflüssig. Man braucht sie weiterhin bei der Umsetzung der Maßnahmen. Einige Reformen der Technischen Zusammenarbeit halte ich dennoch für angebracht.

Die GTZ kann sich als Beratungseinrichtung bewähren und verstärkt Aufträge aus den Ländern des Südens annehmen. Die Lieferbindung sollte allerdings generell abgeschafft werden, denn sie macht die Entwicklungszusammenarbeit teurer und ineffizienter.

Publikumsdiskussion

Länderauswahl und OECD-Ländervergleich

Frau Nicod: Deutschland empfiehlt die Länder, die für den Peer Review untersucht werden sollen. Die Felduntersuchung ist nicht allumfassend, soll aber eine Idee von der Arbeit vor Ort vermitteln. Beide Länder aus Afrika und Mittelamerika vermitteln Eindrücke zweier unterschiedlicher Systeme. Die Empfehlung des Peer Review: Die Erreichung der Wirksamkeit ist das Ziel und dafür sind Reformen notwendig.

Es gibt kein einzelnes, bestes Modell (s. Pisa-Vergleich). Es gibt nur Trends:

- *Nordic countries*: großzügigste Geber
- *Bigger countries*: eigenes Ministerium sehr sinnvoll

Deutschland: Ministerium und Durchführungsorganisationen als zwei getrennte Einheiten stellt ein einzigartiges System dar, das seine Berechtigung hat. In Frankreich ist die Entwicklungszusammenarbeit im Auswärtiges Amt integriert.

Das britische System besteht aus einem eigenen Ministerium und einer *key implementation agency*. Deutschland muss für sich entscheiden, welches System das „Richtige“ ist.



Publikumsdiskussion

Kohärenz / Budgethilfe / Multilateralismus

Herr Linsenmeier: Kohärenz ist eine häufige Forderung, die ganz offensichtlich nicht leicht einzulösen ist. Gerade der Hinweis aus dem Publikum auf die Arbeit in den Beitrittsländern ist ein guter Vergleich, auch wenn die Situation dort anders ist als in vielen sog. Entwicklungsländern. Dabei darf nicht vergessen werden, dass vor dem Beitritt in die EU ein komplexer Prozess politischer Verhandlungen steht, in dem eine Anpassung verschiedener Politiker des Beitrittslandes mit denen der EU kompatibel gemacht werden soll. Anders ausgedrückt: es wird auf hoher politischer Ebene versucht, politische Kohärenz sicherzustellen, die dann im Prozess des Beitritts wirken kann. Ähnliches gilt für die EZ: Wichtig ist die Kohärenz politischer und strategischer Ansätze, auf die sich die Vorfeldorganisationen beziehen können und müssen.

Für die Kohärenz-Forderung von EZ ist noch eine Entwicklung von Bedeutung: Der Anteil der ODA als Teil internationaler Finanzflüsse nimmt dramatisch ab. Private Finanzflüsse nehmen zu und im Rahmen der EZ treten immer größere Spenden-finanzierte NGOs auf, die sich bestenfalls politisch in ein Kohärenz-Konzept einbinden lassen. Der Einsatz der ODA muss künftig noch mehr auf die zu erzielende Hebelwirkung überprüft werden, wenn die staatliche EZ nicht an Bedeutung verlieren will.

Zur Budgethilfe: Die Budgethilfe wird in Zukunft sicher eine Reihe von Projekten internationaler Träger überflüssig machen, da sie es ermöglicht, Vorhaben des Gastlandes in eigener Regie durchzuführen oder als Auftrag auszuschreiben. Das wird die Rolle vieler Durchführungsorganisationen teilweise überflüssig machen, oder zumindest ihre Rolle ändern. Die Anforderungen werden stärker auf der Beratung liegen und der Sicherstellung von Qualität und Transparenz. In der politischen Begleitung im Sinne einer demokratischen Kontrolle sind hier auch die Stiftungen herausgefordert.

Zur Kritik des Peer Review: sicher ist dieser Bericht nur einer von vielen und es kann nicht davon ausgegangen werden, dass die darin gemachten Vorschläge ungefiltert umgesetzt werden. Der Peer Review erhält aber dadurch besondere Bedeutung, dass er auf eine längst laufende Diskussion in der BRD trifft, die er ohne Zweifel bereichert.

Herr Martens: Zur „Pisa-Studie“: Quantitativ befindet sich Deutschland gemessen am ODA/GNI-Anteil in der unteren Hälfte der OECD-DAC-Länder. Besonders problematisch ist der relativ geringe Beitrag Deutschlands zum UN-Entwicklungssystem. Momentan bezahlt Deutschland nur ca. 25 Mio. Euro an UNDP. Damit befindet sich Deutschland etwa auf Platz 10 der Beitragszahler an UNDP. Selbst bei einer Verdoppelung wäre der deutsche Beitrag noch niedriger als in den 90er Jahren.

Zur Budgethilfe: Der Länderfinanzausgleich in Deutschland könnte langfristig als Beispiel für die internationale Entwicklungsfinanzierung dienen. Es besteht allerdings die Gefahr, dass die Konditionalisierung durch die Budgethilfe noch verstärkt wird. Der Druck auf die Haushalte der Empfängerländer nimmt zu, denn es geht um mehr als nur um einzelne Projekte. Deshalb sollten klare Bedingungen an die Geberländer gestellt werden!

Frau Nicod: Budgethilfe ist nicht die Antwort auf alle Probleme. Dies ist nur bei *good governance* möglich. Gut daran ist die Vorhersehbarkeit der Finanzierung, denn vieles was versprochen wird, wird nie bezahlt (z.B. Äthiopien 2005). Eine gemeinsame Evaluierung über die Budgethilfe Deutschlands soll im Mai 2006 veröffentlicht werden. Ein Wort zum Geber-Ranking am Beispiel Mosambik: gelungene Geberharmonisierung und Dialog führen zu guten Ergebnissen.

Korruption in Bezug auf Budgethilfe

Frau Nicod: Der Peer Review befasst sich nicht eingehend mit dem Thema Korruption. Ehe Budgethilfe gewährt wird, gibt es mehrere Vorüberlegungen und Entscheidungen, womit auch der Gefahr der Korruption begegnet wird.

Herr Linsenmeier: Es gibt einige Vorbehalte gegenüber der Budgethilfe. Diese beziehen sich vor allem auf die Qualität der Umsetzung und der Transparenz der Mittelverwendung (Korruptionsgefahr). Das kann aber nicht auf Dauer dazu führen, dass internationale Organisationen die Arbeit der jeweiligen Regierung übernehmen. Vielmehr muss in diesen Fällen durch Beratung und demokratische Kontrolle Transparenz eingefordert und gefördert werden.

Dafür gibt es bereits eine ganze Reihe von guten Beispielen: In Mexico-City fördert die HBS erfolgreich den Versuch, einen „gläsernen Haushalt“ zu erstellen. Durch bürgerschaftliches Engagement wird die Praxis der Bürokratie kontrolliert, etwa bei der Vergabe von Aufträgen. Noch liegen keine konkreten Zahlen vor,

doch es gibt Hinweise, dass dadurch erhebliche öffentliche Mittel eingespart werden können. Dabei decken sich die Interessen der BürgerInnen mit denen der Behördenleitungen, da aus dem zugewiesenen Geld mehr gemacht werden kann, als wenn ein Teil verschwindet oder verschleudert wird. Wenn es die politischen Verhältnisse erlauben, wird die Stiftung versuchen, das Projekt landesweit zu propagieren und es in der Region Mittelamerika vorstellen.

Herr Martens: In Bezug auf die Transparenz der Haushalte im Süden gibt es eine Vielzahl neuer Initiativen, u.a. das „International Budget Project“. In ihm arbeiten vor allem NGOs aus dem Süden zusammen, um sich für mehr Partizipation und Transparenz in der Haushaltspolitik ihrer Regierungen einzusetzen. Transparenz und Partizipation sind zentrale Voraussetzungen für Budgethilfe.

Neue Rolle der NGOS

Herr Martens: Die Diskussion um die Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit betrifft auch die NGOs. Ein neuer Trend ist die Transnationalisierung von NGOs, d.h. manche entwickeln sich zu „Entwicklungshilfemultis“ (wie z.B. Oxfam oder World Vision). Dies ist möglicherweise eine problematische Entwicklung, insbesondere in Hinblick auf den Einfluss und die Dominanz von Nord-NGOs innerhalb der weltweiten NGO-Community.

Die Notwendigkeit zur verstärkten Zusammenarbeit zwischen NGOs wurde vor allem nach dem Tsunami noch einmal gesehen. Dies sehe ich als einen positiven Schritt. Die Arbeit in vielen NGOs wird immer stärker dezentralisiert. Die Projektideen kommen hauptsächlich von den Partnerländern selbst. Hier ist also „Ownership“ verstärkt umgesetzt worden, aber leider noch nicht überall.

Herr Linsenmeier: Die Frage der Wirksamkeit stellt sich für alle Organisationen, für staatliche, das Vorfeld, aber auch für NGOs. Die politischen Stiftungen können sich dieser Forderung ebenso wenig entziehen, auch wenn die Frage der Messung von Wirksamkeit bei gesellschaftspolitischen Vorhaben erhebliche Probleme aufwirft. So versuchen politische Stiftungen die Rahmenbedingungen zu verändern, in denen sie selbst arbeiten. Das ist ein wesentlicher Unterschied zur TZ. Das heißt, der gesellschaftliche Kontext ändert sich im Projektverlauf und macht die Zuordnung von Wirkungen zu den ergriffenen Maßnahmen sehr schwer. Leider kann uns die Wissenschaft bei diesem Problem auch nur bedingt helfen! Dennoch: die HBS führt derzeit ein Planungs- und Evaluierungssystem ein, das den Nachweis der Wirksamkeit verbindlich für alle Vorhaben regelt.

Grundsätzlich sind wir der Meinung, dass die – ohne Zweifel richtige – Forderung nach einer Erhöhung der ODA von verstärkten Bemühungen zur Qualitätssicherung begleitet werden muss. Davon wird die Legitimation der EZ und der ODA-Erhöhung abhängen.

Machbarkeit der deutschen EZ-Reform – Wie realistisch? Wer soll den Anstoß geben? Welche Zeiträume?

Frau Nicod: Ideen für Reformen kamen vom BMZ, nicht von der OECD. Es gab eine BMZ-interne Gruppe zur Evaluierung vor dem Regierungswechsel. Im Feld warten viele Leute auf eine Reform, auch bei der GTZ und der KfW. Sie würden gerne in den Reformprozess und die Diskussion darum involviert werden.

Herr Martens: Eine Studie zum Reformprozess der Trennung zwischen Technischer und Finanzieller Zusammenarbeit ist im Auftrag und soll bis Juni 2006 beendet sein. Ich wünsche mir, dass sich die Reformdiskussion aber nicht nur um interne Veränderungen dreht, sondern auch einen offenen Blick für andere Themenbereiche behält. Dabei denke ich vor allem an Reformen im Bereich der Wirtschaftspolitik, der Schuldenerlasspolitik sowie der innovativen Finanzinstrumente. Die deutsche Entwicklungs-Community sollte nicht im eigenen Saft schmoren, sondern über den eigenen Tellerrand hinausblicken.

Herr Linsenmeier: Die Reform der EZ ist dringend notwendig. Wie kaum ein anderes Politikfeld steht dieses unter einem erheblichen Legitimationsdruck. Wer – wie wir – dieses dringend notwendige Arbeitsfeld verteidigen will, muss sich für eine Reform engagieren. Wie immer in solchen Fällen braucht dies viel Zeit. Wenn wir uns in Europa umschaun, dann ist die Situation in vielen Ländern ähnlich. Zum Teil sind wesentliche Reformen schon umgesetzt. Die HBS wird im Sommer eine Reihe von Fachgesprächen zu dem Thema durchführen, bei der wir u.a. die Erfahrungen aus den anderen europäischen Ländern auswerten wollen.

Schlussstatements

Situation der EZ in 10 Jahren?

Frau Nicod: Aid-effectiveness/MDGs erreichen und diese nicht als Ziel in sich selbst sehen sollte Vorrang haben. Mehr Resultate sind nötig außerhalb von China und Indien.

Herr Linsenmeier: Das ist schwer zu sagen: Es wird sicher eine Abkehr von der Projektarbeit geben zugunsten von anderen Formen der Zusammenarbeit, etwa der Budgethilfe. Zudem wird es sicher neue Verfahren geben in der Zusammenarbeit mit unterschiedlichen Ländergruppen. Warum sollten die Budgetprobleme armer Länder über Projekte bearbeitet werden und nicht durch Verfahren eines Finanzausgleichs, wie wir ihn in der BRD kennen oder durch Strukturfonds, wie sie in der EU Anwendungen finden. Es werden neue Quellen der Finanzierung geben (Stichwort: innovative Finanzierungsinstrumente) und es werden neue Geber auftreten in Form der heutigen Schwellenländer. Dadurch werden sicher ganz neue Akzente gesetzt in der internationalen Zusammenarbeit, die heute noch schwer absehbar sind. Es bleibt in jedem Fall spannend!

Herr Martens: Ich wünsche mir, dass das ODA-Ziel bis zum Jahre 2015 nicht dadurch erreicht wird, dass immer mehr Ausgabeposten in die Statistiken hineingerechnet werden, bis hin zu Militärausgaben. Die wichtigste Frage für die EZ sollte sein, welche Prioritäten die Länder selbst haben. In 10 Jahren sollten wir nicht mehr über deutsche Länderstrategien reden, sondern die Strategien der Partnerländer selbst sollten als alleinige Grundlage für die deutsche Entwicklungspolitik dienen.

2 Kurzbiographien der ReferentInnen

Klaus Linsenmeier, Dipl.-Volkswirt, geb. 1953, ist seit Ende der 1970er Jahre entwicklungspolitisch engagiert. Von 1981 bis 1989 war er Projektkoordinator und später Mitglied der Geschäftsführung bei medico international e.V. Frankfurt. Seit 1989 ist er bei der grün-nahen Stiftung BUNTSTIFT, wo er den Aufbau der Auslandsarbeit mitgestaltete. Zwischen 1992 und 1994 war er Mitglied des Vorstandes des Stiftungsverbandes Regenbogen e.V. Seit 1998 arbeitet er für die Heinrich-Böll-Stiftung e.V. mit den Schwerpunkten Entwicklungs- und Außen/Europapolitik. Seit 2001 leitet er dort die Abteilung Internationale Zusammenarbeit.

Jens Martens, Dipl. Volkswirt, geb. 1962, ist seit Oktober 2004 Leiter des Europa-Büros des Global Policy Forum (GPF). Daneben ist er Mitglied im deutschen und internationalen Koordinierungsausschuss von Social Watch, einem Netzwerk von über 400 Gruppen und NROs, die sich mit Fragen sozialer Entwicklung befassen. Bis September 2004 war er Vorstandsmitglied der NRO WEED. Seit 2005 ist er Mitglied des Beirats der Stiftung Entwicklung und Frieden. Jens Martens veröffentlichte zahlreiche Artikel in Zeitschriften, Handbüchern und Sammelbänden sowie mehrere Studien und Bücher zu Fragen des Multilateralismus, der UN-Reform und der internationalen Umwelt- und Entwicklungspolitik.

Marjolaine Nicod studierte Internationale Beziehungen sowie internationale Wirtschaft in Genf und Paris. Von 1992 bis 1994 arbeitete sie als Desk Officer für internationale Finanzinstitutionen im Schweizer Wirtschaftsministerium. In der Zeit von 1995 bis 1998 war sie für das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) in Vietnam und der Mongolei zunächst als Gutachterin und später als Programm Managerin tätig. Seit 2000 ist sie als Policy Analyst bei der OECD im Entwicklungskomitee für die regelmäßig durchgeführten Evaluierungen der EZ-Politiken der DAC-Mitgliedstaaten zuständig. In ihre Verantwortlichkeit fällt dabei insbesondere die deutsche, französische und niederländische EZ-Politik.

3 Ausgewählte Literaturhinweise

ALTENBURG, T. & CHAHOUD, T. (2003): Public-private Partnerships. Assessment of the first years. In: Development and Cooperation, April 2003, InWEnt, Bonn.

ASHOFF, G. (2003): Germany's Development Co-operation Policy since the early 1990s: Increased Conceptual Ambitions in Times of Severe Financial Constraint. In P. Hoebink and O. Stokke (eds.) Perspectives on European Development Co-operation: Policy and Performance of Individual Donor Countries and the EU, Routledge, London and New York.

ASHOFF, G. (2005): Enhancing Policy Coherence for Development: Justification, Recognition and Approaches to Achievement, German Development Institute (DIE), Bonn.

BMZ (2004a): Anchor countries – Partners for Global Development, BMZ Position Paper No. 119, Bonn.

BMZ (2004b): Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft (PPP), Jahresbericht 2004, Bonn.

BMZ (2004c): Harmonisation and Co-operation of Donor Practices in German Development Co-operation. Self-evaluation of the Action Plan of 2003. BMZ Spezial No. 115, Bonn.

BMZ (2004d): Towards Halving Poverty. Second Interim Report on the Implementation of the Programme of Action 2015, BMZ Spezial No. 089, Bonn.

BMZ (2005a): Enhanced Aid Effectiveness: Focusing German Development Co-operation on the Millennium Development Goals - Implementing the Paris Declaration on Aid Effectiveness, BMZ Spezial No. 129, Bonn.

BMZ (2005b): Germany's Contribution to Achieving the Millennium Development Goals. BMZ, Information Materials No. 141, Bonn.

BMZ (2005c): Memorandum for the DAC Peer Review of Germany, Bonn/Berlin.

BMZ (2004d): Sector strategy for crisis prevention, conflict transformation and peace-building in German development cooperation, BMZ-Konzepte 132, Bonn.

BMZ (2005e): Zwölfter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung, BMZ Materialien, No. 131, Bonn.

European Commission (2005): Attitudes Towards Development Aid – Special Eurobarometer, Brussels.

EU Council (2005): Millennium Development Goals – EU contribution to the Review of the MDGs at the UN. Conclusions of the Council and Representatives of the Governments of Member States Meeting with the Council (24 May 2005), Doc No 9266/05, Brussels.

OECD/DAC (2001): Development Co-operation Review of Germany: In The DAC Journal, Volume 2, No 4, OECD, Paris.

OECD/DAC (2006): Survey on Harmonisation and Alignment of Donor Practices: Measuring Aid Harmonisation and Alignment in 14 Partner Countries, The DAC Journal, Volume 6, Supplement 1, OECD, Paris.

UN-OCHA (2005a): Financial Tracking Service (FTS) Data, Global Humanitarian contributions in 2004: totals by donor, Geneva.

UN-OCHA (2005b): FTS Data, Consolidated Appeals 2004 – Summary of Pledges and Contributions by Donor, Geneva.

UN-OCHA (2005c): FTS Data, Trend Analysis – Evolution of Germany contribution by sector 1999-2005 (CAP), Geneva.

UN-OCHA (2005d): FTS Data Trend Analysis – Evolution of Germany contribution by sector 1999-2005 (CAP), Geneva.

WebLinks

- <http://www.oecd.org/dac>
- <http://www.aktionsprogramm2015.de>
- <http://www.bmz.de>
- <http://www.globalpolicy.org/>
- <http://www.boell.de/>